



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO 411.006.03.2015
I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/15/005 – Przygotowanie i realizacja inwestycji „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w Poznaniu”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

- Kontrolerzy*
1. Marek Lasota, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 95151 z dnia 13 maja 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
 2. Alicja Zdych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95152 z dnia 13 maja 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
 3. Przemysław Grad, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95157 z dnia 15 maja 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka kontrolowana Miasto Poznań - Urząd Miasta Poznania, adres: pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej również w skrócie: *Miasto* lub *Urząd*)

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania¹
(dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Urząd Miasta Poznania nie zapewnił, w okresie objętym kontrolą³, właściwego nadzoru nad przebiegiem ww. inwestycji.

Nadzór nad przebiegiem przebudowy, której zakładany czas realizacji, w latach 2012-2015, ulegał wydłużeniu, przy jednoczesnym zwiększaniu planowanych nakładów finansowych, opierał się głównie na sprawozdaniach i informacjach⁴ dotyczących działalności prowadzących ją jednostek: Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu⁵, a następnie Spółki Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.⁶ Dokumenty te nie dawały aktualnej wiedzy o stopniu rzeczowego i finansowego zaawansowania inwestycji i o istotnych problemach wynikłych w toku jej realizacji, w tym mających wpływ na wykonanie wydatków.

W okresie realizacji ww. zadania⁷ przez Spółkę PIM, tj. od lipca 2014 r., do sierpnia 2015 r., nie wypracowano w powyższym zakresie odpowiedniego przepływu informacji

¹ Do dnia 8 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta Poznania był Ryszard Grobelny.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęte zostały działania Urzędu podejmowane do 28 września 2015 r.

⁴ W tym: informacje o wykonaniu wydatków majątkowych, raporty z monitoringu inwestycji.

⁵ Jednostka ta, do lipca 2014 r., wykonywała zadania inwestora w ramach objętej kontrolą inwestycji (dalej w skrócie: ZDM).

⁶ dalej, w skrócie: „Spółka PIM” lub „Spółka”

⁷ na zasadach inwestorstwa zastępczego

między inwestorem zastępczym, a dysponentami środków budżetowych (ZDM i ZTM⁸).

Obowiązujące w Urzędzie procedury dotyczące monitorowania zaawansowania realizacji zadań inwestycyjnych (w tym objętego niniejszą kontrolą) były niespójne, a ponadto, nie były w pełni przestrzegane. Co najmniej do końca 2014 r., sporządzane na ich podstawie informacje nie pozwalały wyciągnąć jednoznacznych wniosków niezbędnych do celów związanych z zarządzaniem budżetem.

W 2015 r., Urząd prowadził działania mające na celu usprawnienie nadzoru i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych. Nowe rozwiązania organizacyjne w tym zakresie były jednak wdrażane jeszcze w czasie kontroli.

NIK wskazuje na brak uregulowania zasad dalszej współpracy z głównym wykonawcą robót w ramach ww. zadania inwestycyjnego⁹. Z dniem 31 sierpnia 2015 r. upłynął bowiem termin „zakończenia przedmiotu umowy”¹⁰ zawartej z jego wykonawcą. Obecnie, inwestor nie ma zatem wiedzy o realnym terminie zakończenia zadania, harmonogramie pozostających do wykonania robót i ostatecznym ich zakresie, a w konsekwencji – o nakładach finansowych, jakie będzie trzeba ponieść, do czasu zakończenia inwestycji.

Powyższe okoliczności stwarzają zagrożenie dla osiągnięcia zakładanych efektów rzeczowych objętego kontrolą przedsięwzięcia, w określonym w umowie o dofinansowanie środkami europejskimi, horyzoncie czasowym (oddanie obiektu do użytkowania powinno nastąpić do końca 2016 r.).

Szczegółowe ustalenia i oceny dotyczące przygotowania i przebiegu realizacji inwestycji przez jednostki bezpośrednio wykonujące zadania inwestora w ramach przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera (ZDM, a następnie Spółka PIM) zostały przedstawione w osobnych wystąpieniach pokontrolnych, wystosowanych do kierowników tych jednostek.

*Opis stanu
faktycznego*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informacje ogólne:

Zadanie pod nazwą „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” realizowane było początkowo przez ZDM, będący jednostką budżetową Miasta Poznania, który w lutym 2008 r. rozpoczął prace przygotowawcze nad projektem. W dniu 3 lipca 2014 r., ZDM przekazał to zadanie do realizacji spółce PIM.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 1261, oraz str. 2463)

Zostało ono wprowadzone do Wieloletniego Programu Inwestycyjnego (WPI) na lata 2008 – 2012 na podstawie uchwały Nr XLIV/559/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 4 listopada 2008 r.¹² Przewidywała ona nakłady finansowe na realizację ww. inwestycji w latach 2008 –

⁸ Zarząd Transportu Miejskiego

⁹ Do czasu zakończenia kontroli (28 września 2015 r.), Miasto i Spółka PIM prowadziły działania mające na celu rozwiązanie tego problemu (trwały negocjacje z wykonawcą inwestycji).

¹⁰ Określony w umowie Nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r. zawartej pomiędzy Miastem Poznań a wykonawcą robót, konsorcjum firm - aktualnie z liderem: Oberscón Huarte Lain SA z siedzibą w Madrycie (dalej, również w skrócie: „umowa podstawowa”). Taka sama sytuacja ma miejsce m.in. w odniesieniu do umowy na roboty uzupełniające nr DZ/ID/3413/247/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. dotyczącej Mostu Uniwersyteckiego. Dodatkowo, pismem z dnia 6 lipca 2015 r., skierowanym do Spółki PIM, wykonawca, wobec nieuzyskania do tego dnia dokumentów umownych określających warunki zlecenia prac stanowiących przedmiot protokołów konieczności podpisanych bądź przedstawionych do podpisu Spółce, poinformował, że jest zmuszony wstrzymać te roboty, co ma bezpośredni wpływ na wstrzymanie robót objętych ww. umowami (akta kontroli str. 3269).

¹¹ W dniu 25 lipca 2011 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy ZDM i (ZTM) w celu realizacji inwestycji. Upoważnionym do ogłaszania przetargów i podpisywania umów z wykonawcami w ramach zadania został ZDM (akta kontroli str. 2864)

¹² Wcześniej, w WPI na lata 2007-2011 oraz w WPI na lata 2008-2012 przewidziane było zadanie pn.: Przebudowa konstrukcji wsporczej w ulicy Roosevelta z przewidywaną kwotą kosztów realizacji zadania 34,5 mln zł (po aktualizacji).

2011 w wysokości **119.700.000 zł**. W WPI na lata 2009 – 2013¹³ zwiększono planowane wydatki inwestycyjne do kwoty **150.000.000 zł** z przewidywanym okresem realizacji obejmującym lata 2008 – 2012.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2011 – 2031¹⁴ zakładano już wzrost nakładów finansowych na ww. przedsięwzięcie do wysokości **240.181.618 zł** z okresem finansowania do 2014 roku (był on spowodowany koniecznością zapewnienia finansowania zadania po zakończeniu przetargu na roboty budowlane. Najtańsza ze złożonych ofert na roboty budowlane wynosiła 209.452.414,48 zł i była wyższa niż środki zaplanowane pierwotnie na ten cel).

W latach 2012 – 2015, w ramach kolejnych założeń do WPF, zwiększano nakłady finansowe na ww. inwestycję odpowiednio do kwoty **305.200.001 zł**¹⁵ (wzrost uzasadniany rozszerzeniem zakresu robót budowlanych związanych z przebudową Mostu Uniwersyteckiego Zachodniego), **335.200.001 zł**¹⁶ (wzrost uzasadniany zwiększeniem zakresu robót budowlanych związanych z przebudową Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego), **346.200.001 zł**¹⁷ (zwiększenie środków mające na celu zapewnienie realizacji robót) i przedłużano okres jej finansowania do roku 2016.

Założenia przyjęte uchwałą Nr X/73/VII/2015 Rady Miasta Poznania z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie WPF określały planowane nakłady finansowe na poziomie **359.200.001 zł**¹⁸, z tego na lata 2015 – 2016 przewidywano odpowiednio kwotę 114.501.164 zł i 24.000.000 zł.

Na podstawie korekty wprowadzonej uchwałą Rady Miasta Poznania Nr XVII/196/VII/2015 z dnia 29 września 2015 r., zmianie uległy planowane nakłady finansowe przewidywane na 2015 i 2016 r. odpowiednio na kwotę: 74.501.164 zł i 64.000.000 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK, w stosunku do założeń z kwietnia 2015 r., nie uległa natomiast zmianie łączna kwota planowanych nakładów finansowych na przedmiotową inwestycję (359.200.001 zł).

(dowód: akta kontroli str. 2227-2296, 1985-1987)

2. Nadzór nad jednostkami wykonującymi zadania inwestora w ramach inwestycji „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w Poznaniu” i monitorowanie jej przebiegu.

2.1. Do końca 2014 r., zagadnienia związane z wykonywaniem czynności nadzorczych nad ZDM i monitorowaniem przebiegu realizacji inwestycji drogowych w Urzędzie Miasta Poznania pozostawały w gestii Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (WGKiM), który podlegał Panu Mirosławowi Kruszyńskiemu, Zastępcy Prezydenta Miasta do spraw infrastruktury, gospodarki komunalnej i gospodarki nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 16, 81 oraz 108-150)

Z dniem 1 stycznia 2015 r.¹⁹ w Urzędzie Miasta utworzony został Wydział Transportu i Zieleni (WTiZ), który przejął od WGKiM m.in. sprawy związane z infrastrukturą Miasta w zakresie transportu drogowego. Wydział wykonuje również czynności nadzorcze m.in. nad ZDM oraz monitoruje realizację zadań inwestycyjnych. W aktualnie obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu, WTiZ podlega III Zastępcy Prezydenta ds. polityki przestrzennej, transportu oraz ochrony środowiska, Panu Maciejowi Wudarskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 6f, 101, 152-166)

¹³ Uchwały Nr XLVII/618/V/2009 Rady Miasta Poznania z 13.01.2009 i nr LXV/903/V/2009 Rady Miasta Poznania z 22.12.2009 r. w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego na lata 2009 – 2013.

¹⁴ Nr XV/157/V/2011 Rady Miasta Poznania z 12.07.2011, nr VI/41/V/2011 Rady Miasta Poznania z 27.01.2011 i Nr XVIII/218/V/2011 Rady Miasta Poznania z 20.09.2011 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011 - 2031

¹⁵ Uchwała Nr XLIII/675/V/2012 Rady Miasta Poznania z 21.12.2012 w sprawie WPF na lata 2013 – 2031.

¹⁶ Uchwała Nr LVI/867/V/2013 Rady Miasta Poznania z 24.09.2013 w sprawie WPF na lata 2013 – 2031.

¹⁷ Uchwała Nr VI/32/VII/2015 Rady Miasta Poznania z 27.01.2015 w sprawie WPF.

¹⁸ Wg raportu z realizacji zadań inwestycyjnych z dnia 5 lutego 2015 r. opracowanego przez Krzysztofa Cezara – Prezesa Spółki. PIM, na polecenie Prezydenta Miasta Poznania, wg stanu wiedzy na dzień sporządzenia tego dokumentu, przewidywany całkowity koszt realizacji inwestycji wynosi 360.000.000 zł. (dowód: akta kontroli str. 1985-1997).

¹⁹ Zarządzeniem nr 47/2014/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 29 grudnia 2014 r.

W dniu 3 lipca 2014 r., zadanie „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera”, ZDM przekazał do realizacji Spółce PIM pozostającej w obszarze właściwości Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Poznania.

(dowód: akta kontroli str. 54 i 1261)

2.2. Nadzór nad Zarządem Dróg Miejskich w Poznaniu

2.2.1. Od 1 marca 2000 r., Dyrektorem WGKiM była Pani Bożena Przewoźna, natomiast zastępcą Dyrektora do spraw transportu (od 1 kwietnia 2012 r.) była Pani Violetta Wabińska-Chmielewska²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 20, 2062)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym WGKiM (obowiązującym od 2007 r.)²¹, zastępca Dyrektora do spraw transportu koordynował działania dotyczące dróg, ulic, mostów, organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu zbiorowego oraz sprawował nadzór nad Oddziałem Polityki Transportowej, Oddziałem Infrastruktury Drogowej i Oddziałem Transportu Zbiorowego.

Do zadań Oddziału Infrastruktury Drogowej należało wówczas w szczególności:

- bieżące monitorowanie realizacji zadań oraz wydatkowania środków ujętych w rocznych planach ZDM,
- wykonywanie czynności nadzorczych nad ZDM.

W następstwie wprowadzonych zmian organizacyjnych²², od stycznia 2014 r., zastępcy Dyrektora WGKiM do spraw transportu podlegał w szczególności Oddział Nadzoru Funkcjonowania Transportu, do zadań którego należały m.in:

- nadzór nad ZDM, a także nadzór nad ZTM,
- współpraca z tymi jednostkami przy organizacji i zarządzaniu siecią transportową oraz bilansowaniu na ten cel środków finansowych,
- monitorowanie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem usług publicznych w zakresie transportu i dróg,
- inicjowanie i współpraca w zakresie przygotowywania i pilotowania projektów współfinansowanych ze środków unijnych związanych z transportem.

(dowód: akta kontroli str. 108-152)

W latach 2009-2014, ZDM przekazywał do WGKiM półroczne i roczne sprawozdania z działalności. Zadanie „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera”, oznaczone nr GKM/ZDM/376, wymienione zostało w każdym z tych sprawozdań, w pozycji wydatki majątkowe dział 600 rozdział 60015 – środki z budżetu Unii Europejskiej, wkład własny – w formie opisowej oraz w zestawieniu „sprawozdanie z wydatków budżetowych” za dany okres (obejmującym wydatki inwestycyjne jednostki budżetowej w układzie plan – wykonanie, wg stanu na koniec każdego okresu sprawozdawczego, ze wskazaniem stopnia procentowego wykonania planu na ten okres).

Dyrektor ZDM w przedłożonych sprawozdaniach podawał m.in. poniższe kluczowe informacje nt. przebiegu realizacji zadania:

- trwają prace projektowe, zadanie niezagrożone, zaplanowane środki zostaną wykorzystane. Zaplanowano wydatki na poziomie 4 mln zł, wykonano 0 (*sprawozdanie za I półrocze 2009 r.*);
- trwają prace projektowe, termin opracowania dokumentacji uległ wydłużeniu, zaplanowane środki zostaną wykorzystane (*sprawozdanie za I półrocze 2010 r.*)²³;

²⁰ W związku z mającą miejsce w styczniu 2015 r. reorganizacją przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Poznania, pion transportu z WGKiM został przekształcony w WTiZ. Według oświadczenia Dyrektora WGKiM, w wyniku reorganizacji, etatowi pracownicy ówczesnego pionu transportu WGKiM wraz z wytworzoną dokumentacją, jak i posiadanym kapitałem intelektualnym są częścią WTiZ. Dokumentacja związana z wykonywaniem nadzoru nad jednostkami miejskimi ZDM i ZTM, znajduje się aktualnie w WTiZ (akta kontroli str. 2062).

²¹ wprowadzonym Zarządzeniem nr 9/2007 Dyrektora WGKiM z dnia 7 września 2007 r.

²² wprowadzonym Zarządzeniem nr 13/2013 Dyrektora WGKiM z dnia 29 listopada 2013 r.

²³ W sprawozdaniu za 2009 r. nie występują, w części opisowej, żadne informacje, dotyczące przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera. W sprawozdaniu z realizacji wydatków budżetowych za 2009 r. w części odnoszącej się do

- wykonano prace projektowe, zlecono weryfikację projektu w zakresie sprawdzenia obliczeń statycznych i poprawności rozwiązań konstrukcyjnych oraz poprawności zapisów specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. W związku z powyższym, w tym roku była możliwa wyłącznie zapłata za dokumentację techniczną. Pozostała część wynagrodzenia za wykonanie projektu wykonawczego, przedmiaru, kosztorysów inwestorskich, specyfikacji technicznych będzie płacona w 2011 r. Zaplanowano wydatki w kwocie 21 mln zł, a zrealizowano w kwocie 5,1 mln zł, tj. 24,27% planu (*sprawozdanie za 2010 r.*);
- w związku z organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej wprowadzono etapowanie inwestycji. Planowane terminy zakończenia przebudowy: I etap, wg specyfikacji przetargowej, ma być wykonany do 30 kwietnia 2012 r. i obejmować odcinek od mostu Dworcowego do Ronda Kaponiera, II etap od 1 sierpnia 2012 r. do 30 listopada 2013 r. (zakończenie przedmiotu umowy), sprawozdanie, w części opisowej zawiera również informację o sposobie wykorzystania środków finansowych w 2011 r., zaplanowano 25,00 mln zł, wykonano 6,8 mln zł, tj. 27,2% planu (*sprawozdanie za 2011 r.*);
- I etap przebudowy, który obejmował wykonanie prac projektowych układu komunikacyjnego w obszarze ulicy Roosevelta na odcinku od Mostu Teatralnego do Mostu Dworcowego, rozbudowę układu komunikacyjnego ulicy Roosevelta na odcinku od Mostu Dworcowego do ulicy Bukowskiej oraz przebudowę węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera został zakończony. Nie rozpoczęto prac związanych z II etapem realizacji inwestycji w następstwie konieczności ograniczenia utrudnień w ruchu przed rozpoczęciem Euro 2012, nie wykorzystano środków niewygasających z roku 2011 r. ZDM wystąpi ponownie z wnioskiem o przesunięcie niewydatanych środków niewygasających w wysokości 10,9 mln zł i zwiększenie nakładów finansowych na ww. zadanie w 2012 r. (*sprawozdanie za I półrocze 2012 r.*);
- II etap inwestycji od Mostu Uniwersyteckiego do Mostu Teatralnego wraz z przebudową przejścia podziemnego rozpoczął się w sierpniu 2012 r., obejmuje on przebudowę konstrukcji wsporczej od ulicy Bukowskiej do Mostu Teatralnego. Wskazano ogólnie zakres planowanych prac. Zakończenie II etapu inwestycji zaplanowano na 30 listopada 2013 r. Zasygnalizowano zamiar opracowania projektu przebudowy Wiaduktu Uniwersyteckiego; wskazano, że organizacja ruchu w czasie budowy wprowadzona w sposób minimalizujący utrudnienia dla użytkowników ruchu, wymusiła ograniczenie frontu robót, w związku z powyższym środki finansowe nie zostały wykorzystane w pełnej wysokości (z 16 mln zł wykorzystano 7,12 mln zł tj. 44,5%) (*sprawozdanie za 2012 r.*);
- opracowano projekt przebudowy Wiaduktu Uniwersyteckiego – nitka zachodnia i wschodnia, zaangażowanie środków z tytułu zawartych umów na poziomie 100%, zaplanowane środki zostaną wykorzystane. W sprawozdaniu z wydatków budżetowych zostało zapisane, że planowano 41,77 mln zł, wykorzystano 1,24 mln zł tj. 3,0% (*sprawozdanie za I półrocze 2013 r.*);
- prace budowlane w trakcie realizacji, termin wykonania to 31 sierpnia 2015 r., ze względu na zmianę zakresu robót na Moście Uniwersyteckim (remont istniejącej konstrukcji zamieniony na wyburzenie i budowę nowego), nie można było wykonać zakresu robót przewidzianego w kontrakcie podstawowym. W związku z powyższym, środki finansowe z 2013 r. przeznaczone na to zadanie nie zostały wydatkowane w całości. W sprawozdaniu z wydatków budżetowych zostało zapisane, że planowano 31,27 mln zł, wykonano 14,30 mln zł tj. 45,7%. (*sprawozdanie za 2013 r.*);
- prace budowlane w trakcie realizacji, termin wykonania – roboty budowlane wraz ze zwiększonym zakresem o rozbiórkę i budowę wiaduktów Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego i Zachodniego – 31 sierpnia 2015 r., zadanie inwestycyjne realizowane przez Spółkę PIM sp. z o.o., data przekazania do Spółki 3 lipca 2014 r., zaplanowane środki zostaną wykorzystane. W sprawozdaniu z wydatków budżetowych zostało zapisane, że planowano 82,83 mln zł, wykonano 10,25 mln zł, tj. 12,4% (*sprawozdanie za I półrocze 2014 r.*);

wydatków inwestycyjnych nie występuje pozycja dot. przedmiotowej inwestycji (nastąpiła zmiana planu w stosunku do I połowy 2009 r. wydatków w tym okresie nie ponoszono).

- prace budowlane w trakcie realizacji, zaplanowane środki zostaną wykorzystane. Plan 54,21 mln zł wykonanie 50,03 mln zł tj. 92,3 % (sprawozdanie za 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 563-914)

W toku kontroli, Dyrektor WGKiM, Pani Bożena Przewoźna, odnośnie sposobu prowadzenia przez Wydział nadzoru nad przebiegiem przedmiotowej inwestycji oświadczyła, że sprawozdania z działalności ZDM otrzymywał pion transportu WGKiM i pracownicy Oddziału Infrastruktury Drogowej (podlegający Pani Violetcie Wabińskiej-Chmielewskiej) weryfikowali informacje zawarte w tym dokumencie sprawozdawczym. Jednocześnie przekazała kontrolerom wyciągi z notatek/protokołów z narad WGKiM z Zastępcą Prezydenta Miasta Poznania Mirosławem Kruszyńskim, dotyczące spraw związanych z kontrolowanym zadaniem inwestycyjnym. Dodatkowo, odnosząc się do ww. kwestii, przekazała kopię dokumentacji dotyczącej korekt budżetowych dla zadania GKM/ZDM/376 „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” obejmującej lata 2011-2014 (do 25 sierpnia).

Według znajdującej się w zasobach WGKiM (załączonej do ww. dokumentów), karty monitoringu Planu Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010²⁴, działania związane z opracowaniem dokumentacji projektowej ww. zadania zostały zakończone do dnia 30 maja 2010 r. W rubryce: „Problemy, braki i zagrożenia”, nie zamieszczono żadnych adnotacji. W informacji o rzeczowym i finansowym wykonaniu wydatków majątkowych na koniec sierpnia 2011 r.²⁵, w pozycji „zagrożenia w realizacji zadania i dotrzymania terminu umownego”, odnośnie ww. zadania nie zostały zawarte żadne dane.

Przedstawiciele Wydziału uczestniczyli w okresowych naradach z nadzorującym Zastępcą Prezydenta i przedstawicielami jednostek organizacyjnych Miasta, w czasie których omawiane były m.in. sprawy związane z kontrolowanym zadaniem inwestycyjnym. Wydział prowadził analizy i korespondencję dotyczące zmian w uchwałach w sprawie budżetu Miasta i w WPF (WPI), podejmował również czynności wyjaśniające, w tym, co do treści wniosków ZDM dotyczących tych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 2061-2062, 2617-2618, 2754-2980)

Z przedstawionych w toku kontroli protokołów ww. narad, mających miejsce w okresie od maja 2012 r. do sierpnia 2014 r. wynika, że ich przedmiotem były następujące kwestie: zapewnienie regularnych przejazdów ze strony ZTM (czerwiec 2012 r.), dokumentów dotyczących umowy o dofinansowanie projektu, zagospodarowania pomieszczeń pod Rondem Kaponiera, koncepcji realizacji remontu Mostu Uniwersyteckiego (lipiec 2012 r.), sposobu finansowania przebudowy i harmonogramu jej realizacji (październik, listopad 2012 r.), komercjalizacji obiektu Kaponiera (część usługowo-handlowa), realizacji, w tym kwestii proceduralnych dotyczących projektu „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” w związku z rozszerzeniem zakresu projektu o Most Uniwersytecki (maj, czerwiec 2013), sposobu sfinansowania zadania „Przebudowa układu torowego skrzyżowania ulic Roosevelta, Dąbrowskiego i Mostu Teatralnego” i przebudowy Mostu Uniwersyteckiego (sierpień, wrzesień 2013 r.). Nie odnotowano w nich informacji o opóźnieniach w przebiegu inwestycji i o problemach z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 2617-2753)

Urząd monitorował, pod względem finansowo-rzeczowym, stan zaawansowania zadań wieloletnich, na podstawie Zarządzenia Nr 64/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 stycznia 2013 r.²⁶ Zgodnie z tym Zarządzeniem, na podstawie sprawozdań jednostkowych przedstawianych przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu (w tym: WGKiM) Wydział Budżetu i Analiz zobowiązany był do przedstawiania Prezydentowi zbiorczej informacji o stanie zaawansowania zadań majątkowych, zadań realizowanych przy udziale środków

²⁴ podpisanej przez Jacka Szukałę – Dyrektora ZDM w dniu 21 kwietnia 2011 r.

²⁵ stanowiącej załącznik do pisma WGKiM skierowanego do Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania Mirosława Kruszyńskiego

²⁶ W sprawie trybu przedkładania Prezydentowi Miasta Poznania informacji o wykonaniu zadań majątkowych, zadań realizowanych przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych ujętych w budżecie Miasta, a także o zaawansowaniu realizacji uchwalonych przez Radę Miasta wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,

z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych ujętych w budżecie Miasta, w układzie kwartalnym²⁷.

Dane wynikające z raportów z monitoringu inwestycji oraz z informacji o rzeczowym i finansowym wykonaniu wydatków majątkowych, omówione zostały w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 2371-2381 oraz 2426-2429)

W ramach realizacji zadań należących do WGKiM, w okresie od 14 maja do 10 czerwca 2013 r., pracownik tego Wydziału przeprowadził w ZDM kontrolę realizacji przedsięwzięcia „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera – II etap” GKM/ZDM/376, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego.

W sporządzonym w związku z tą kontrolą wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że: 1) występują znaczące opóźnienia w realizacji projektu – zaplanowane zakończenie przedmiotu umowy przypada na listopad 2013 r., faktycznie zakończenie prac i oddanie obiektu do użytkowania możliwe jest w 2015 r.; 2) podczas wykonywania prac dotyczących drugiego etapu inwestycji, okazało się, że konieczne jest dla całościowej realizacji projektu podstawowego, wyburzenie istniejącej konstrukcji Mostu Uniwersyteckiego i wybudowanie nowej. Zamawiający, na etapie kontroli był w trakcie załatwiania dokumentów, umożliwiających wykonanie prac związanych z rozbiórką i budową mostu; 3) wybudowanie nowej konstrukcji mostu limituje zakończenie i oddanie do użytkowania innych obiektów wchodzących w zakres zadania. Kontrolujący, w oparciu o powyższe ustalenia stwierdził, że realizowane przedsięwzięcie wymaga wykonania aktualizacji harmonogramu prac. W związku z kontrolą przeprowadzona została analiza ryzyk mających wpływ na kontrolowaną działalność (określono ryzyka prawne, finansowe i konstrukcyjno-budowlane - związane ze specyfiką realizowanego obiektu). Wynika z niej m.in., że: według sprawozdania budżetowego Rb-28S za okres od początku 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r., wydatki wykonane stanowi kwota 616 277,88 zł, przy kwocie planu po zmianach: 41 771 589,00 zł, i przy ówczesnym stanie zaawansowania robót budowlanych nie jest możliwe zrealizowanie planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 221-227)

Pełniącą w tym czasie funkcję zastępcy Dyrektora WTiZ do spraw transportu, Pani Violetta Wabińska-Chmielewska, udzielając odpowiedzi na pytanie, czy w następstwie poczynionych w trakcie kontroli ustaleń podjęte zostały inne działania, mające na celu monitorowanie przebiegu realizacji inwestycji wyjaśniła, że pracownik przeprowadzający kontrolę potwierdził wykonanie zaleceń pokontrolnych w III i IV kwartale 2013 r. Dotyczyły one jedynie konieczności skorygowania przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu formularza „Protokołu konieczności” oraz wykonania aktualizacji harmonogramu prac.

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 229)

W dniach od 2 do 22 grudnia 2014 r., WGKiM przeprowadził w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu kontrolę działań tej jednostki w II, III i IV kwartale 2014 r. odnośnie stosowania wytycznych Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce PIM. Wyniki tej kontroli zostały omówione w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.2.2. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli prowadziło czynności audytowe w ZDM w 2013 r., w ramach zadania „Ocena kontroli zarządczej w zakresie budowy, przebudowy oraz modernizacji transportu zbiorowego”. Zakres przedmiotowy zadania obejmował m. in. weryfikację realizacji wybranych projektów inwestycyjnych, w szczególności pod kątem celowości, zgodności z przepisami prawa i podpisanymi umowami, terminowości, prawidłowości dokonywania odbiorów robót oraz prowadzenia rozliczeń z wykonawcami. Do audytu wybrano m.in. inwestycję pn. Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera. Sprawozdanie z audytu sporządzone zostało w grudniu 2013 r.

²⁷ Po zmianie wprowadzonej Zarządzeniem nr 166/2014/P z dnia 27 marca 2014 r.

W oparciu o badane próby, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień uzupełniających, dokonywania odbiorów robót oraz prowadzenia rozliczeń.

W dokumentacji jednego z trzech badanych zamówień uzupełniających²⁸ stwierdzono brak wymaganego zatwierdzenia (podpisu) naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji ZDM w protokole konieczności oraz wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zdaniem audytora, wskazywało to na lukę w przestrzeganiu wdrożonego formalnego systemu kontroli i rodziło ryzyko udzielania zamówień dotyczących robót budowlanych dodatkowych lub uzupełniających, które mogą nie być w pełni uzasadnione względami merytorycznymi.

Wątpliwości audytora budziła także konieczność zawarcia niektórych umów związanych z realizacją kontrolowanej inwestycji²⁹. W oparciu o powyższe ustalenia wskazał on na ryzyko zawierania umów na wykonanie czynności, które pokrywają się z zakresem obowiązków i kompetencji merytorycznych osób zatrudnionych w ZDM (a nie są uzasadnione absencjami). Zalecił w związku z tym wzmocnienie kontroli celowości zawierania umów dotyczących wsparcia w zakresie wykonywania czynności administracyjnych, uwzględniając obowiązki i kompetencje merytoryczne osób zatrudnionych w ZDM oraz ewentualne absencje.

Ostatecznie, w ramach badanej próby, audytor pozytywnie, z uchybieniami, ocenił całokształt działań związanych z prowadzeniem inwestycji miejskich³⁰.

W formularzu zaleceń kierowanym do Prezydenta za pośrednictwem Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, ówczesny Dyrektor ZDM, Jacek Szukała, wskazując sposób realizacji zaleceń, zadeklarował: zapewnienie przestrzegania przyjętego systemu kontroli udzielania zamówień publicznych dotyczących robót budowlanych dodatkowych i uzupełniających oraz wzmocnienie kontroli celowości zawierania umów dotyczących wsparcia w zakresie wykonywania czynności administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 286-344)

2.2.3. Sprawy związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w Poznaniu” były m.in. przedmiotem przeprowadzonej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w dniu 27 lipca 2010 r. kontroli w ramach przygotowań do UEFA EURO 2012. Przedstawiciel ZDM zaprezentował wówczas stan zaawansowania projektu; wskazał, że trwają prace końcowe nad opracowaniem dokumentacji projektowej, planowane oddanie dokumentacji projektowej przypada na sierpień 2010 r.; nastąpiły niewielkie przesunięcia względem terminów zakładanych w poprzednim raporcie, jednak zgodnie z zapewnieniami, nie wpływają one na termin zakończenia inwestycji.

Wnioski i zalecenia z tej kontroli, dotyczące przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera zostały sformułowane w podpisanym w dniu 8 września 2010 r. przez przedstawiciela Spółki PL.2012 ostatecznym raporcie pokontrolnym. Mowa w nich o tym, że:

- realizacja inwestycji w terminie do UEFA EURO 2012 jest zagrożona,
- z uwagi na zakres projektu, newralgiczne znaczenie ronda w obsłudze komunikacyjnej oraz bardzo napięty harmonogram, zaleca się wprowadzenie etapowania prac,
- zaleca się ścisłą koordynację prac z wykonawcami i projektantami inwestycji pozostających na styku przedmiotowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 345, 355)

²⁸ Umowy nr: DZ/ID/3413/185/13, DZ/ID/3413/64/13, DZ/ID/3413/137/12

²⁹ Umowy nr: DF-1154-1/12 z dnia 20 stycznia 2012 r. dotyczącej wsparcia ZDM w zakresie realizacji i rozliczania projektu (łącznie wynagrodzenie wyniosło 55 240,75 zł), ID/342/12/7/11 z dnia 12 grudnia 2011 r. na załatwianie spraw administracyjnych i rozliczeniowych w związku z prowadzoną inwestycją na kwotę 65 163,19 zł brutto oraz DIP-052-16//11 z dnia 22 sierpnia 2011 r. dotyczącą emisji spotu reklamowego w telewizji na kwotę 5 018,40 zł brutto.

³⁰ Z uwagi na trwające w Mieście prace dotyczące powołania nowej spółki, której celem działalności miało być prowadzenie inwestycji miejskich, audytor odstąpił od formułowania wniosków dotyczących rozwiązań organizacyjnych przyjętych w Mieście, z punktu widzenia podziału zadań pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne zajmujące się inwestycjami w obszarze infrastruktury transportu zbiorowego.

2.3. Nadzór i monitorowanie przebiegu inwestycji w trakcie jej realizacji przez Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.

2.3.1. Zadanie inwestycyjne pod nazwą „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” zostało przekazane spółce PIM przez ZDM dokumentem pod nazwą „Wskazanie do realizacji”, stosownie do Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o. w Poznaniu (dalej w skrócie: Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P).

Ramy działalności Spółki określone zostały w:

- Akcie Założycielskiej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Rep. A nr 2692/2014),
- Zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania Nr 135/2014/P³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1118, 359-444)

W punkcie „Ogólne zasady prowadzenia zadań inwestycyjnych” załącznika do ww. Zarządzenia³², Spółka zobowiązana została do pełnienia funkcji informacyjnych w zakresie realizowanych zadań, a w szczególności do przekazywania Dysponentom wszelkich sprawozdań o stanie realizacji zadania inwestycyjnego, prognozowanych do poniesienia i dokonanych wydatkach, a także innych potrzebnych Dysponentowi informacji w układzie i częstotliwości wynikającej z przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz zapotrzebowania i reguł ustalonych u Dysponenta.

W § 3 załącznika do ww. Zarządzenia, „Współpraca Spółki i Miasta”, zostało zapisane, że Spółka jest zobowiązana do rzetelnego realizowania powierzonych jej zadań, a także m.in. do:

- współpracy z Dysponentem w toku realizacji zadania inwestycyjnego, w szczególności w zakresie planowania, wprowadzania zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stałego bezpośredniego kontaktu przy analizie poszczególnych płatności dla Wykonawcy,
- udzielania na wniosek Dysponenta wszelkich informacji na temat realizowanych zadań inwestycyjnych.

W § 10 załącznika do ww. Zarządzenia „Postanowienia końcowe” zostało zapisane, że na Spółce spoczywa obowiązek prowadzenia rejestru wykonawców i podwykonawców danego zadania inwestycyjnego, łącznie z zakresem ich obowiązków, umówioną kwotą należności oraz karami umownymi, umożliwiającymi bezpośrednie rozliczenie zadań inwestycyjnych przez Dysponenta z tymi wykonawcami i podwykonawcami.

Dysponentem zadania inwestycyjnego w rozumieniu ww. Zarządzenia był m.in. Dyrektor ZDM.

(dowód: akta kontroli str. 375-383)

Między innymi, pismem z 4 grudnia 2014 r. WGKiM zwrócił się do ZDM, o przekazanie pierwotnych i aktualnych harmonogramów zadań wskazanych do realizacji spółce PIM³³ wraz z rejestrem ewentualnych ryzyk. Ponadto, WGKiM zwrócił się do ww. jednostki o informację na temat zaawansowania realizacji budżetu dla poszczególnych zadań inwestycyjnych przekazanych Spółce oraz o środkach na realizację inwestycji zakładanych początkowo i aktualnie wykorzystywanych. ZDM, który z kolei wystąpił o informacje w tym zakresie do Spółki PIM, żądanych informacji nie uzyskał.

(dowód: akta kontroli str. 3276-3288)

W dniach od 2 do 22 grudnia 2014 r., WGKiM przeprowadził w ZDM kontrolę działań tej jednostki w II., III. i IV. kwartale 2014 r. w zakresie zgodności z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P z dnia 13 marca 2014 r.

³¹ zmienionym Zarządzeniem 508/2015/P z dnia 31 lipca 2015 r.

³² Załącznik zatytułowany: „Zasady zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.”.

³³ Wcześniej, z prośbą w tym zakresie Wydział zwracał się do ZDM również np. pismem z dnia 4 września 2014 r.

Na podstawie przedstawionych przez ZDM dokumentów kontrolerzy w szczególności ustalili, że:

- Spółka nie realizuje zaleceń dotyczących przekazywania informacji na temat stanu realizacji inwestycji, zawartych w ww. Zarządzeniu;
- ZDM nie posiada skutecznych narzędzi, które pozwoliłyby mu, jako Dysponentowi, na egzekwowanie od Spółki, jako Inwestora Zastępczego, wypełniania obowiązków wynikających z Zarządzenia, w tym:
 - harmonogramów rzeczowo-finansowych,
 - rejestru umów wykonawców i podwykonawców,
 - sprawozdań, raportów i innych dokumentów, które powinny być przedkładane w celu potwierdzenia poprawności wykonywania zadań inwestycyjnych.

Uniemożliwia to efektywne koordynowanie zadań inwestycyjnych przez Dysponenta powierzającego zadania.

W opinii kontrolujących, zmiany wymagało Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P w sposób, który umożliwi sprawne przekazywanie informacji pomiędzy inwestorem a Dysponentem, a także wyposaży Dysponenta w narzędzia do ich egzekwowania od inwestora zastępczego i karania go w przypadku niewywiązywania się z nałożonych na niego obowiązków informacyjnych. Zmiany wymagał również sposób wynagradzania inwestora zastępczego, który umożliwiłby uzależnienie merytorycznej akceptacji przyznania środków od faktycznej realizacji zadania inwestycyjnego³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 457-468)

2.3.2. Do zadań WTiZ³⁵, oprócz nadzoru nad ZDM i ZTM, należy m.in. monitorowanie realizacji zadań wykonywanych przez nadzorowane jednostki (w tym ZDM) oraz koordynowanie i monitorowanie procesu realizacji projektów, które uzyskały dofinansowanie i są realizowane przez jednostki podległe.

Od 1 stycznia do 11 marca 2015 r., p. o. Dyrektora WTiZ była Pani Violetta Wabińska-Chmielewska. W dniu 12 marca 2015 r. dyrektorem Wydziału został Pan Paweł Śledziejowski, natomiast Pani Violetta Wabińska-Chmielewska została jego zastępcą. Od dnia 16 lipca 2015 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, Pan Paweł Śledziejowski przebywał na urlopie bezpłatnym (zajmując stanowisko Prezesa Spółki PIM³⁶). Na czas jego nieobecności, Pani Violetta Wabińska-Chmielewska pełniła obowiązki Dyrektora Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 42, 90-95, 152-159, 284-285)

Od marca 2015 r. Wydział podejmował intensywne działania mające na celu uzyskanie ze strony Spółki PIM jednoznacznej deklaracji w zakresie terminu całkowitego zakończenia inwestycji „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera”³⁷, w szczególności prowadził korespondencję:

- z ww. Spółką, związaną z projektem aneksu terminowego (nr 22) do umowy na wykonanie robót budowlanych (m.in. pisma z dnia 27 marca br., 3 czerwca br., 16 czerwca br., 7 lipca br.),
- w sprawie ustalenia ostatecznego projektu sposobu raportowania postępów inwestycji wskazanych do realizacji Spółce przez ZDM i ZTM,
- z Centrum Unijnych Projektów Transportowych dotyczącą kontroli *ex-ante* projektu aneksu terminowego nr 22 (m.in. pisma z dnia 21 i 25 maja br., 22 czerwca br.).

Pismem z dnia 16 czerwca 2015 r., Wydział wystąpił oficjalnie do Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania z informacją o zaniepokojeniu z powodu braku aneksu nr 22 (dotyczącego

³⁴ Zmiany mające na celu usprawnienie współpracy zostały wprowadzone od sierpnia 2015 r. Zarządzeniem nr 508/2015/P Prezydenta Miasta Poznania.

³⁵ Na podstawie regulaminu organizacyjnego Wydziału, wprowadzonego Zarządzeniem nr 1/2015 Dyrektora Wydziału z dnia 5 stycznia 2015 r.

³⁶ W związku z odwołaniem jej poprzedniego zarządu.

³⁷ Do czasu zakończenia kontroli NIK (28.09.2015 r.), nie zakończyły się one pozytywnym skutkiem.

przedłużenia terminu realizacji umowy do 30 listopada 2015 r.) oraz braku jednoznacznej deklaracji ze strony Spółki PIM odnośnie terminów zakończenia inwestycji.

Ponadto, Wydział prowadził korespondencję z dysponentami środków i Spółką PIM w celu ustalenia aktualnego statusu prowadzonych przez nią inwestycji, w tym w zakresie dotyczącym zadania przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera.

Z inicjatywy WTiZ, do dnia 25 września 2015 r., miały miejsce dwa spotkania ws. sposobu raportowania przebiegu inwestycji prowadzonych przez Spółkę, w których brali udział przedstawiciele ZDM, ZTM, Spółki PIM oraz Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 194-209, 212-220 oraz str. 272-283 i 3218-3227)

Między innymi, pismem z dnia 16 czerwca 2015 r., skierowanym do ówczesnej Prezes Spółki, Pani Katarzyny Góreckiej, Dyrektor Wydziału Transportu i Zieleni zasygnalizował brak jakiegokolwiek raportu, którego treść dawałaby Dysponentom pełną wiedzę na temat powierzonych Spółce inwestycji. Zdaniem autora pisma, działania Inwestora Zastępczego (Spółki) wskazują wręcz na unikanie obowiązku informowania o stopniu zaawansowania prowadzonych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 274)

Jak wynika z wyjaśnień Pani Violetty Wabińskiej-Chmielewskiej, p.o. Dyrektora WTiZ, mając na względzie brak odpowiedniego przepływu informacji pomiędzy Spółką PIM, a dysponentami środków budżetowych, jak również w konsekwencji, brak aktualnej wiedzy WTiZ w zakresie rzeczowego i finansowego zaawansowania realizowanych przez nią inwestycji, w kwietniu 2015 r., Wydział, we współpracy z ZDM i ZTM, podjął inicjatywę wprowadzenia ujednoliconego wzoru raportu, który powinien być sporządzany w cyklu comiesięcznym. Efektem podjętych działań było robocze uzgodnienie szablonu takiego raportu, a następnie jego formalne wprowadzenie do stosowania w ramach procedowanych równolegle zmian do Zarządzenia nr 135/2014/P³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 220, 2981-2999)

W dniu 30 czerwca 2015 r., Dyrektor WTiZ wydał Zarządzenie nr 7/2015 w sprawie ustalenia procedur nadzoru nad miejskimi jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez Wydział, które nakłada na nie (tj. ZDM oraz ZTM) obowiązek przekazywania informacji w postaci m.in:

- raportu dotyczącego stopnia realizacji inwestycji powierzonych do wykonania Spółce PIM,
- raportu ekonomicznego, o zakresie bieżącego wykonania budżetu wraz z zapotrzebowaniem na środki oraz informacji dotyczących publikowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej 30 000 euro i informacji o planach inwestycyjnych,
- raportu odbioru społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 2981-2999)

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora WTiZ, zakres rzeczowy projektu przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera najprawdopodobniej nie zostanie wykonany do końca 2015 r. Według stanu na dzień 25 września 2015 r., Wydział dysponował m.in. dwoma raportami (za miesiąc lipiec i za miesiąc sierpień 2015 r.) zawierającymi dane dotyczące zakresu rzeczowego i finansowego tego projektu.

Według ostatniego z nich, zakończenie zakresu rzeczowego zadania obejmującego Most Uniwersytecki (I. i II. etap, roboty drogowe, torowe) powinno nastąpić do końca grudnia 2015 r., zaś na pierwszy kwartał 2016 r. przewidziano renowację Kaponiery zewnętrznej i wykonanie Systemu Informacji Miejskiej (SIM). Odbiory końcowe, przekazanie do użytkowania i rozliczenie zadania powinny nastąpić w czerwcu 2016 r.

Z kolei, według przedstawionego przez zarząd Spółki PIM wcześniej, bo w czerwcu 2015 r., harmonogramu rzeczowego, sporządzonego przez ówczesnego kierownika projektu, przy

³⁸ Zmiany te zostały wprowadzone z dniem 1 sierpnia 2015 r., Zarządzeniem Nr 508/2015/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 lipca 2015 r. (akta kontroli str. 2011-2060)

założeniu uregulowania kwestii przedłużenia umów z wykonawcą robót budowlanych, przekazanie do użytkowania obiektu powinno nastąpić we wrześniu 2016 r.³⁹

(dowód: akta kontroli, str. 212-220, 259-270)

Według stanu na dzień 30 września 2015 r., stan zaawansowania robót budowlanych dla kontraktu Rondo Kaponiera wynosi 79,8% natomiast dla Mostu Uniwersyteckiego: 92,3%. Wskazany procent zaawansowania nie uwzględnia jednak robót dodatkowych i zamiennych (w tym związanych z negocjacjami dotyczącymi zmiany terminów umownych wykonania zamówienia)⁴⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 3289)

2.4. Działania związane z przedmiotem kontroli, podejmowane w ramach nadzoru właścicielskiego nad Spółką Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.

Nadzór korporacyjny nad Spółką PIM, od chwili jej powstania, sprawuje Biuro Nadzoru Właścicielskiego, które stosownie do zapisów zawartych w regulaminie organizacyjnym Urzędu realizowało m.in. następujące czynności:

- opracowywało propozycje i rekomendacje dotyczące stanowiska Miasta w sprawach objętych porządkiem obrad Zgromadzenia Wspólników,
- wykonywało nadzór nad sytuacją ekonomiczno-finansową Spółki obejmując jej działalność w tym zakresie okresowym monitoringiem; opiniowało przygotowane przez Zarząd Spółki plany i sprawozdania,
- przeprowadzało weryfikacje dokumentów otrzymywanych od Spółki (protokoły i uchwały Rady Nadzorczej) oraz występowało o informacje lub dokumenty dotyczące jej działalności,
- odbywało cykliczne spotkania z Zarządem Spółki,
- występowało w sprawach Spółki z wnioskami do Rady Nadzorczej.

(dowód: akta kontroli str. 167-184, 1060-1097)

Do zadań Biura Nadzoru Właścicielskiego wynikających zarówno z regulaminu organizacyjnego, jak i z Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania Nr 135/2014/P nie należał nadzór nad sposobem realizacji przez Spółkę zadań inwestycyjnych przekazywanych jej do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1072)

W okresie od 27 lutego 2014 r. do 31 lipca 2015 r. ani Biuro Nadzoru Właścicielskiego, ani inny podmiot z inicjatywy Biura, nie prowadziły w spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie kontroli w trybie art. 212 Kodeksu spółek handlowych w zakresie spraw Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 1074)

W ramach wykonywania swoich zadań, oceniając w listopadzie 2014 r. działania Zarządu PIM, Biuro Nadzoru Właścicielskiego wskazywało m.in. na następujące problemy w funkcjonowaniu Spółki:

- trudności we współpracy dysponentów środków budżetowych ze Spółką, Zarząd opieszałe lub wcale nie przekazywał informacji, o jakie zwracali się Dysponenci, ponadto podejmowanie wszelkich uzgodnień było niezwykle trudne i czasochłonne, wymagające często interwencji Biura;
- Spółka, pomimo jej zawiązania 27 lutego 2014 r., w listopadzie 2014 r. nie posiadała Planu Rzeczowo-Finansowego⁴¹, plan na rok 2014 r. został uchwalony dopiero uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 3 grudnia 2014 r.;
- do dnia 3 grudnia 2014 r. Spółka nie dostarczyła do Biura zatwierdzonego przez Dysponentów Rzeczowo-Kosztowego Planu Działania na rok 2014 (RKPD), Biuro wskazało, że w celu zabezpieczenia przychodów przyjętych w Planie, konieczne jest przedstawienie przez Spółkę uzgodnienia tego dokumentu z Dysponentami,
- pomimo wielokrotnego przedstawiania przez Biuro procedury rozliczania wynagrodzenia Spółki, faktury dotyczące zapłaty wynagrodzenia, wystawione w lipcu 2014 r. za realizowane

³⁹ Roboty torowe i drogowe na Moście Uniwersyteckim (II etap) powinny się zakończyć do końca grudnia 2015 r.

⁴⁰ Informacja uzyskana od wykonawcy robót budowlanych.

⁴¹ Obowiązek opracowania takiego dokumentu nakładał jej akt założycielski.

przez nią działania w II kwartale 2014 r. zostały sporządzone błędnie i w całości zwrócone przez Dysponentów środków; po poprawieniu zostały zapłacone dopiero w sierpniu;

- w 2014 r. nie został wprowadzony w Spółce system umożliwiający przypisywanie w sposób prawidłowy i wiarygodny pod względem merytorycznym kosztów do poszczególnych zadań inwestycyjnych, co umożliwiłoby naliczenie wynagrodzenia Spółki w taki sposób, aby zysk na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych kształtował się na poziomie 0,00 zł⁴².

(dowód: akta kontroli str. 917-2060)

W okresie od końca 2014 r. do sierpnia 2015 r., Biuro było zaangażowane w proces uzgadniania zmian do Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014. W ramach realizacji swoich zadań, monitorowało również sposób współpracy Spółki z dysponentami.

(dowód: akta kontroli str. 1076-1079)

2.5. Inne jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Poznania uczestniczące w procesie monitorowania stanu zaawansowania rzeczowego i finansowego objętego kontrolą projektu.

2.5.1. Wydział Budżetu i Analiz

Stosownie do postanowień zawartych w § 7 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Wydziału Budżetu i Analiz, wydział ten zobligowany był do sporządzania informacji oraz analiz zaawansowania realizacji zadań inwestycyjnych i wydatków niewygasających.

Do końca 2014 r., na podstawie jednostkowych sprawozdań przesłanych przez miejskie jednostki organizacyjne, Wydział sporządzał w cyklu kwartalnym, zbiorcze informacje, które przekazywał następnie Prezydentowi, Zastępcom Prezydenta, Skarbnikowi oraz Sekretarzowi Miasta.

Informacje o rzeczowym i finansowym wykonaniu wydatków majątkowych na podstawie Zarządzenia Nr 64/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 stycznia 2013 r.⁴³, były sporządzane w układzie: dział/rozdział nr zadania, nazwa zadania, plan, zaangażowanie, wykonanie, zobowiązania, przewidywane wykonanie za rok budżetowy, informacja o stopniu zaawansowania przyjętego zakresu rzeczowego w roku budżetowym, uwagi. Przykładowo:

W sprawozdaniu za III kw. 2014 r., wśród ww. danych zamieszczone zostały m.in. następujące informacje: „% wykonania roku budżetowego” zadania, w części dot. ZDM: 20,68%, w części dot. ZTM: 34,31%. W rubryce: informacje o stopniu zaawansowania przyjętego zakresu rzeczowego w roku budżetowym zamieszczono następujące informacje: „roboty budowlane w trakcie realizacji, na bieżąco - kontynuacja dokumentacji uzupełniającej i zastępczej dot. przebudowy Kaponiery, prowadzenie prac przy realizacji wielopoziomowego parkingu, roboty związane z północną częścią Mostu Uniwersyteckiego (część wschodnia i zachodnia), Kontynuacja robót wewnętrznych pod Rondem Kaponiera (poziomy 0,-1 i -2)”.

W sprawozdaniu za IV kwartał 2014 r. zamieszczone zostały m.in. następujące informacje: „% wykonania roku budżetowego zadania”, w części dot. ZDM: 92,30%, w części dot. ZTM: 45,58%. W rubryce: informacje o stopniu zaawansowania przyjętego zakresu rzeczowego w roku budżetowym zamieszczono następujące informacje: „roboty budowlane w trakcie realizacji (dot. ZDM), 1. kontynuacja dokumentacji uzupełniającej i zastępczej dot. przebudowy Kaponiery, 2. prace przy realizacji wielopoziomowego parkingu, 3. roboty przy płycie głównej Kaponiery pod rozjazd w kierunku ul. Św. Marcin, 3. przebudowa północnej części Mostu Uniwersyteckiego (część wschodnia i zachodnia), 4. roboty wewnętrzne pod Rondem Kaponiera (poziomy 0,-1 i -2)⁴⁴. Uwaga: pkt 1-4 to 46% planu za 2014 r.”⁴⁵.

⁴² zgodnie w Regulaminem wynagradzania Spółki

⁴³ W sprawie trybu przedkładania Prezydentowi Miasta Poznania informacji o wykonaniu zadań majątkowych, zadań realizowanych przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych ujętych w budżecie Miasta, a także o zaawansowaniu realizacji uchwalonych przez Radę Miasta wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,

⁴⁴ Dane dotyczące stopnia zaawansowania zakresu rzeczowego w danym roku budżetowym są zbieżne, co do stopnia szczegółowości, formy i zakresu informacji z danymi wynikającymi z opracowania pn. Monitoring przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera (akta kontroli str. 2426-2429).

Informacje z zaawansowania wydatków majątkowych realizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne stanowiły podstawę do formułowania wniosków dotyczących konieczności przesunięcia środków zaplanowanych na inwestycje na lata kolejne, co z kolei służyło określaniu aktualnych potrzeb finansowych Miasta.

Od 2015 r. wprowadzone zostały nowe zasady planowania zadań budżetowych⁴⁶ oraz zmieniony został system informacji o finansowym zaawansowaniu realizacji zadań inwestycyjnych.

Jak wynika z wyjaśnień Pana Piotra Husejko, Dyrektora Wydziału Budżetu i Analiz, informacje oraz analizy zaawansowania realizacji zadań inwestycyjnych i wydatków niewygasających sporządzane w formie obowiązującej do końca 2014 r. nie pozwalały wyciągnąć jednoznacznych wniosków, niezbędnych dla celów związanych z zarządzaniem budżetem. Z uwagi na zastosowanie nowatorskiego podejścia w zakresie finansowego monitorowania inwestycji (wdrożenie to ma w 2015 r. charakter pilotażowy), miejskie jednostki organizacyjne realizujące inwestycje, przekazują do Wydziału kwartalne informacje o finansowym stopniu ich zaawansowania, jednakże na obecnym etapie nie są sporządzane informacje zbiorcze, gdyż proces raportowania wymaga obecnie ciągłego doskonalenia.

(dowód: akta kontroli str. 2367-2381 oraz 3133-3140)

2.5.2. Biuro Koordynacji Projektów

Zadaniem Biura Koordynacji Projektów (BKP), było inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych na realizację zadań Miasta we współpracy z wydziałami Urzędu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi, a dodatkowo, koordynacja kontaktów z administracją rządową i samorządową oraz instytucjami Unii Europejskiej w zakresie funduszy europejskich, opracowanie standardów działania w obszarze zarządzania projektami, prowadzenie doradztwa w tym zakresie oraz monitorowanie realizacji projektów i wspieranie zarządzania nimi.

2.5.2.1. W dniu 15 grudnia 2014 r. zawarta została umowa nr POIS.07.03.00-00-018/12-00 pomiędzy Miastem a Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) o dofinansowanie dla projektu „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera”⁴⁷. Wartość projektu określona została w wysokości 335 200 001,00 zł, kwota dofinansowania 67 743 555,67 zł a wkład własny 47 076 030,22 zł.

Harmonogram przewidywał okres kwalifikowalności wydatków w przedziale od 24 sierpnia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r.

Umowa nie była zmieniana. Zmiany, które dokonywane były w ramach inwestycji do końca 2014 r. zostały uwzględnione we wniosku o dofinansowanie projektu, przekazanym do CUPT w grudniu 2014 r. Do umowy dołączone zostały m.in. załączniki nr 3 i 3a, które są aktualizowane przy okazji składania kolejnych wniosków o płatność.

Dotychczas, do rozliczenia projektu złożone zostały cztery wnioski o płatność pośrednią:

- nr 1 złożony w listopadzie 2014 r., w ramach którego ostatecznie wnioskowana wartość dotacji to 47 489 128,58 zł,
- nr 2 złożony w styczniu 2015 r., w ramach którego ostatecznie wnioskowana wartość dotacji to 3 000 381,76 zł,
- nr 3 złożony w kwietniu 2015 r., w ramach którego ostatecznie wnioskowana wartość dotacji to 281 584,95 zł,
- nr 4 złożony w lipcu 2015 r., w ramach którego wnioskowana wartość dotacji to 922 135,29 zł.

⁴⁵ Informacje składane wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 i 31 grudnia 2014 r., w odniesieniu do zadania inwestycyjnego objętego niniejszą kontrolą, pomimo wymogu wynikającego z ww. Zarządzenia - § 1 pkt 7, nie zawierają żadnych danych dotyczących przyczyn niskiego wykonania planu wydatków.

⁴⁶ określone w Zarządzeniu nr 91/2015/P z 16 lutego 2015 r. zmieniającym wcześniejsze Zarządzenie nr 556/2014/P w sprawie planowania i monitorowania zadań budżetowych

⁴⁷ dotacja inwestycyjna z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Priorytet: VII Transport przyjazny środowisku. Działanie: 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych (POIIS).

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, środki w ramach wniosku o płatność nr 2, 3 i 4 nie zostały jeszcze wypłacone.

Wykazany w ostatnim z ww. wniosków o płatność, stan zaawansowania rzeczowo-finansowego robót budowlanych w ramach umowy podstawowej wynosił 79,02%⁴⁸. We wniosku wskazano zagrożenia dla jego realizacji, polegające na problemach z zamknięciem prowadzonych pomiędzy Spółką PIM i wykonawcą robót budowlanych, negocjacji dotyczących uzgodnienia ostatecznej treści aneksu terminowego do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2382-2443)

Zgodnie z zaleceniami dotyczącymi zamknięcia Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (POLiS), wydanymi przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach POLiS może wykraczać poza rok 2015, jednak koszty kwalifikowalne mogą być ponoszone wyłącznie do końca roku 2015.

W związku z wydłużeniem się rzeczowej realizacji inwestycji do 2016 r. zaistniało ryzyko utraty części dotacji, bowiem nie wszystkie pierwotnie planowane do poniesienia koszty kwalifikowalne zostaną zrealizowane w terminie do końca grudnia 2015 r.

W dniu 26 sierpnia 2015 r. Miasto skierowało do CUPT prośbę o wyrażenie zgody na zakończenie rzeczowej realizacji projektu w 2016 r.

W dniu 10 września 2015 r. Miasto zwróciło się do CUPT z wnioskiem o weryfikację części poniesionych już kosztów, w kontekście ich przesunięcia z kategorii kosztów niekwalifikowalnych do kosztów kwalifikowalnych, w ramach możliwości „zagospodarowania” kosztów znajdujących się dotychczas w kategorii „nieprzewidziane wydatki” (kwalifikowalne). Celem tego wystąpienia było uzyskanie zgody na rozliczenie pełnej kwoty dotacji ujętej w umowie o dofinansowanie projektu (tj. 67.743.555,67 zł).

W piśmie z dnia 1 października 2015 r., CUPT wyraziło zgodę na kontynuację realizacji inwestycji i ponoszenie wydatków po ostatecznej dacie kwalifikowania wydatków dla POLiS 2007-2013 (31 grudnia 2015 r.), podkreślając jednocześnie, że zgodnie z *Zaleceniami dotyczącymi zamknięcia Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, wydatki poniesione po tej dacie nie są kwalifikowalne, a projekt powinien być funkcjonujący, tj. ukończony i użytkowany, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2016 r.

Centrum poinformowało jednocześnie, że przekazany przy piśmie z dnia 10 września 2015 r. proponowany podział kosztów na kwalifikowalne i niekwalifikowalne będzie podlegał szczegółowej analizie w procesie uzgadniania projektu aneksu umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2430-2434, 2444-2459)

2.5.2.2. Zgodnie z treścią § 7 ust. 3, obowiązującego Zarządzenia nr 359/2011 Prezydenta Miasta Poznania w sprawie strategicznego zarządzania rozwojem Miasta oraz wieloletniego planowania budżetowego, monitorowanie stopnia zaawansowania realizacji przedsięwzięć odbywać się powinno poprzez systematyczny (nie rzadziej niż raz na miesiąc) przegląd stanu ich zaawansowania, na podstawie raportów okresowych opracowywanych przez kierowników projektów⁴⁹ przy współpracy z BKP, pełniącym funkcję Sekretariatu Programów Strategicznych.

Na podstawie raportów okresowych, o których mowa wyżej, raz w roku powinny być sporządzane przez Wydział Rozwoju Miasta, przy współpracy z Biurem Koordynacji Projektów, raporty kompleksowe, obejmujące w szczególności portfel projektów w ramach Strategii (ust. 4 ww. Zarządzenia). W toku kontroli, Biuro nie dysponowało raportami okresowymi wskazanymi w ww. Zarządzeniu.

Pan Piotr Wiśniewski, Dyrektor BKP, wyjaśnił, że w dniu 17 września 2014 r. wprowadzone zostało Zarządzenie nr 556/2014/P w sprawie planowania i monitorowania zadań budżetowych, zmienione w 2015 r. Zarządzeniem nr 91/2015/P. W ramach tych właśnie zarządzeń wprowadzone zostały wytyczne określające zasady monitorowania projektów. Tym

⁴⁸ Zgodnie z przejściowym świadectwem płatności nr 44/ZTM.

⁴⁹ Osoba, która na bieżąco zarządza danym projektem, w ramach posiadanych uprawnień.

samym, odstąpiono od monitorowania zadań w oparciu o Zarządzenie nr 359/2011/P. To ostatnie, jest na etapie zmiany i trwa procedura dostosowania go do bieżących uwarunkowań. Jednostka realizująca projekt (ZDM) jest natomiast zobowiązana⁵⁰, do przygotowania i sporządzenia dokumentów zarządczych (Dokument Inicjujący Projekt - DIP). W przypadku zmiany zakresu lub wartości zadania, ZDM zobowiązany jest dokonać jego aktualizacji.

Przykładowo, z przedłożonego w toku kontroli DIP z 20 sierpnia 2014 r. podpisanego przez Pana Zygmunta Napierałę (ówczesny kierownik projektu dla zadania Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera) wynika m.in. że wg stanu na ten dzień, prawdopodobieństwo zaistnienia opóźnienia w realizacji projektu, w stosunku do zakładanego wówczas terminu (zakończenie przedmiotu umowy z wykonawcą: sierpień 2015, ostatni kamień milowy: Promocja projektu: grudzień 2015 r.) zostało określone jako „niskie”.

(dowód: akta kontroli str. 2430, 2461-2475 oraz 2426-2429)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdania i informacje o wykonaniu wydatków majątkowych a także raporty z monitoringu inwestycji, będące w dyspozycji właściwych komórek organizacyjnych Miasta⁵¹, a dotyczące działalności jednostek realizujących zadanie „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” (ZDM i Spółka PIM), nie dawały możliwości dokonywania na bieżąco, oceny stopnia zaawansowania zakresu rzeczowego zadania. Ze względu na swoją ograniczoną zawartość i częstotliwość raportowania, nie stanowiły one efektywnego narzędzia, które umożliwiałoby uzyskiwanie na bieżąco wiedzy, co do przebiegu inwestycji, istotnych problemach wynikłych w toku jej realizacji, w tym mających wpływ na wykonanie wydatków. Tymczasem, w toku realizacji inwestycji występowały m.in. zasadnicze trudności związane z koniecznością dokonywania ciągłych zmian w dokumentacji projektowej. Wynikały one z jednej strony ze specyfiki przebudowywanego obiektu, zaś z drugiej strony, z niedoskonałości samego projektu, co miało istotny wpływ na terminową realizację robót.

(dowód: akta kontroli str. 563-914 oraz 3129-3143, 3263)

2. Do maja 2013 r., Urząd nie przeprowadził w ZDM żadnej kontroli (czynności audytowych), która pozwoliłaby ocenić przygotowanie, sposób prowadzenia i przebieg realizacji tej kluczowej dla rozwoju Miasta inwestycji. Dopiero kontrola przeprowadzona od 14 maja do 10 czerwca 2013 r. formalnie określiła zaistniałe już problemy związane z jej prowadzeniem. Od tego czasu inwestycja ta nie była jednak bezpośrednio objęta kontrolami przez merytoryczny wydział.

(dowód: akta kontroli str. 212, 221-227)

3. Wprowadzone Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P z dnia 13 marca 2014 r. zasady zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim Spółce PIM nie były przez podmioty uczestniczące w jego realizacji w pełni stosowane⁵². Odstępstwa dotyczyły m.in. sposobu rozliczania wynagrodzenia Spółki oraz przepływu informacji o stanie realizacji inwestycji (rzeczowym i finansowym jej zaawansowaniu).

Jak wynika z wyjaśnień ówczesnego Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania, Pana Mirosława Kruszyńskiego, informacje o przebiegu inwestycji uzyskiwał on w wyniku bezpośrednich relacji z prezesami Spółki, dysponentami i od dyrekcji WGKiM. Do niego, jako Zastępcy Prezydenta docierały jedynie zagregowane informacje składane przez realizatorów inwestycji. W odniesieniu do Spółki PIM, nie odnotował on żadnych problemów dotyczących w szczególności uzyskiwania przez właściwe jednostki organizacyjne Miasta informacji o stanie zaawansowania robót.

Ustalenia kontroli opisanej w pkt 2.3. wystąpienia wskazują jednak na to, że we współpracy Spółki z miejskimi jednostkami organizacyjnymi uczestniczącymi w realizacji zadania (dysponentami: ZTM i ZDM), w 2014 r., występowały istotne problemy dotyczące

⁵⁰ na podstawie Zarządzenia nr 359/2011/P

⁵¹ W tym: WGKiM, Wydział Budżetu i Analiz, Biuro Koordynacji Projektów

⁵² Wynika to m.in. z sygnalizowanej w trakcie kontroli wadliwości niektórych rozwiązań przyjętych w tym akcie.

przekazywania sprawozdań ze stanu realizacji, raportów i innych dokumentów, które powinny być przedkładane w celu potwierdzenia poprawności wykonywania zadań inwestycyjnych.

W ocenie NIK, świadczy to o nieprawidłowym przepływie informacji pomiędzy ówczesnym Zastępcą Prezydenta, a kierownikami jednostek organizacyjnych Miasta i właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, odpowiedzialnymi za prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 359-395, oraz akta kontroli str. 2365)

4. Stosownie do postanowień zawartych w § 7 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Wydziału Budżetu i Analiz, wydział ten był zobligowany do sporządzania informacji oraz analiz zaawansowania realizacji zadań inwestycyjnych i wydatków niewygasających. Jak wynika z ustaleń kontroli, informacje sporządzane w formie obowiązującej do końca 2014 r. nie pozwalały na efektywne zarządzanie budżetem Miasta w przedmiotowym zakresie. Informacje składane wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r., w odniesieniu do zadania inwestycyjnego objętego niniejszą kontrolą, oprócz tego, że nie oddawały faktycznego stanu zaawansowania przyjętego na dany rok budżetowy do realizacji zakresu rzeczowego, dodatkowo, pomimo wymogu wynikającego z Zarządzenia Nr 64/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 stycznia 2013 r.⁵³ - § 1 pkt 7, nie zawierały również danych umożliwiających dokonanie oceny przyczyn niskiego wykonania planu wydatków i formułowanie na tej podstawie stosownych wniosków.

Pan Piotr Husejko – Dyrektor Wydziału Budżetu i Analiz wskazał, że od 2015 r., wprowadzone zostały nowe zasady planowania i monitorowania zadań budżetowych, określone w Zarządzeniu nr 91/2015/P z 16 lutego 2015 r. zmieniającym poprzednie zarządzenie w sprawie planowania i monitorowania zadań budżetowych oraz zmieniony został system gromadzenia informacji o finansowym zaawansowaniu realizacji zadań inwestycyjnych. Przyjęte w 2015 r. rozwiązania mają charakter pilotażowy.

(dowód: akta kontroli str. 186, 2368-2381)

5. Urząd nie wypracował, do czasu zakończenia kontroli, spójnego systemu monitorowania stanu zaawansowania przedsięwzięć służących realizacji celów strategicznych Miasta, co bezpośrednio dotyczy również zadania objętego niniejszą kontrolą. Zarządzenie nr 359/2011/P określa procedurę monitorowania stanu zaawansowania poszczególnych przedsięwzięć w oparciu o raporty przygotowywane przez kierowników projektów, która nie była stosowana.

Jak wynika z ustaleń kontroli, obowiązujące uregulowania dostosowywane są do aktualnych potrzeb jednostki (w tym, ww. Zarządzenie nr 359/2011/P).

(dowód: akta kontroli str. 2430, 2461-2475)

6. Kontrola przeprowadzona w grudniu 2014 r. przez WGKiM w ZDM wykazała nieprawidłowości w stosowaniu wytycznych wprowadzonych Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 135/2014/P z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim Spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o. o. w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 457-468)

Dopiero po upływie prawie półtora roku od wydania ww. Zarządzenia nastąpiła jego zmiana w sposób mający na celu usprawnienie współpracy zaangażowanych w jego realizację jednostek, poprzez wprowadzenie w dniu 1 sierpnia 2015 r. Zarządzenia nr 508/2015/P. Tak więc, weryfikacja przyjętych rozwiązań i ich ewentualne doskonalenie następować będzie w okresie, w którym powinna mieć miejsce szczególna mobilizacja jednostek uczestniczących w procesie realizacji i finansowania zadania, wobec stosunkowo bliskiego, wymaganego terminu ukończenia i oddania do użytkowania objętego kontrolą projektu. Ze względu na jego finansowanie ze środków Unii Europejskiej, ma to nastąpić najpóźniej do dnia 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 396-444, 2981-2999)

⁵³ Zarządzenie utraciło moc z dniem 16 lutego 2015 r. w związku z wejściem w życie Zarządzenia nr 91/2015/P Prezydenta Miasta Poznania zmieniającego Zarządzenie w sprawie planowania i monitorowania zadań budżetowych.

7. W związku z brakiem, do czasu zakończenia kontroli NIK, uregulowania zasad dalszej współpracy z głównym wykonawcą robót w ramach przedmiotowego zadania inwestycyjnego (określony w umowie „termin zakończenia przedmiotu umowy” upłynął z dniem 31 sierpnia 2015 r.⁵⁴), Miasto nie zna realnego terminu zakończenia inwestycji oraz aktualnego harmonogramu robót i kosztów związanych z ewentualnym przedłużeniem kontraktu lub wyłonieniem nowego wykonawcy. Powyższe okoliczności stwarzają, w ocenie NIK, zagrożenie dla osiągnięcia zakładanych efektów rzeczowych objętego kontrolą przedsięwzięcia w określonym w umowie o dofinansowanie środkami europejskimi horyzoncie czasowym, a także – w istocie oznaczają brak wiedzy inwestora, co do wielkości nakładów finansowych, jakie będzie trzeba ponieść, do czasu zakończenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2381, 2334 oraz 3000-3015 i 215)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. W wykazie inwestycji znajdującym się w sprawozdaniu za 2009 r., w pozycji nr 6: „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera (zadanie nr GKM/ZDM/376)”, omyłkowo zamieszczone zostały informacje o innym zadaniu inwestycyjnym, w brzmieniu: „wykonano projekt i instalację uzdatniania wody i obrazu wodnego, przyłącza energetycznego dla fontanny Higieji (umieszczonej na placu Wolności), zrealizowano prace związane z posadowieniem pomnika i uruchomieniem studni”.

(dowód: akta kontroli str. 848)

2. W 2015 r. nastąpił kolejny wzrost nakładów planowanych na objętą kontrolą inwestycję (do kwoty 359 mln zł⁵⁵). Z kolei, wniosek o dofinansowanie inwestycji ze środków POIiS z grudnia 2014 r. oparty był na założeniu, że nakłady inwestycyjne związane z realizacją przedsięwzięcia ostatecznie wyniosą 335,2 mln zł⁵⁶. W rezultacie, kwota 23,8 mln zł, stanowiąca różnicę pomiędzy aktualnym poziomem planowanych nakładów inwestycyjnych, a kwotą zadeklarowaną we wniosku, nie została nim objęta⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 3099)

3. W dniu 1 października b.r., Miasto Poznań otrzymało zgodę Centrum Unijnych Projektów Transportowych na wydłużenie rzeczowej realizacji projektu na rok 2016, z tym zastrzeżeniem, że koszty kwalifikowalne mogą być ponoszone wyłącznie do końca 2015 r. Zaproponowany przez Urząd podział kosztów na kwalifikowalne i niekwalifikowalne (polegający na przesunięciu części kosztów uznanych dotychczas przez Beneficjenta za koszty niekwalifikowalne, do kategorii kosztów kwalifikowalnych), podlegał będzie jednak weryfikacji w trakcie procesu uzgadniania projektu aneksu do umowy o dofinansowanie. Oznacza to, że nadal istnieje znaczące ryzyko utraty części środków unijnych, w szczególności w przypadku zakwestionowania przez Centrum proponowanego podziału kosztów poniesionych do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2432-2459)

4. Ustalenia kontroli, w tym opisane w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wskazują na to, że powołana w lutym 2014 r., w celu wykonywania zadań związanych z obsługą inwestorską Miasta, Spółka PIM nie była w 2014 r. należycie przygotowana pod względem organizacyjnym do sprawnej realizacji swoich zadań. Działania mające na celu doprowadzenie do usprawnienia jej działalności przeciągają się natomiast w czasie⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 917-2060)

Ocena częściowa

Urząd nie zapewnił, w okresie objętym kontrolą, właściwego nadzoru nad przebiegiem ww. inwestycji oraz efektywnego systemu monitorowania jej stanu zaawansowania. W 2015 r., podejmowane były działania organizacyjne mające na celu usprawnienie realizacji tych zadań. W czasie kontroli NIK były one jednak dopiero wdrażane.

⁵⁴ Umowa Nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r., podobnie w przypadku umowy na roboty uzupełniające dot. Mostu Uniwersyteckiego nr DZ/ID/3413/247/13 z dnia 16 grudnia 2013 r.

⁵⁵ Zmiany wprowadzone do WPF w styczniu i kwietniu 2015 r.

⁵⁶ wynikającym z aktualnych wówczas kwot przyjętych w WPF.

⁵⁷ Nie była brana pod uwagę przy ustalaniu kwoty dofinansowania, która stanowi 59% wartości kosztów kwalifikowalnych.

⁵⁸ Były one prowadzone również jeszcze w trakcie kontroli NIK.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając informacje o dotychczas podjętych działaniach mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz.1096), wnosi o:

- 1) ujednolicenie obowiązujących w Urzędzie procedur dotyczących monitorowania inwestycji;
- 2) doprowadzenie do uregulowania zasad dalszej współpracy z wykonawcą robót budowlanych, wobec upływu terminów określonych umową nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r. oraz umową nr DZ/ID/3413/247/13 z dnia 16 grudnia 2013 r.

V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Poznań, dnia 6 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Marek Lasota
Doradca prawny

Dyrektor:
Andrzej Aleksandrowicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Alicja Zdych
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Przemysław Grad
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis