



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-024-07/2014

P/14/116

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/116 – Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Stefania Moczulska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92834 z 4 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sulejówek, ul. Dworcowa 55, 05-070 Sulejówek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Arkadiusz Śliwa, Burmistrz Miasta Sulejówek

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację projektu dotyczącego budowy infrastruktury szerokopasmowego internetu w Mieście Sulejówek.

Ocenę pozytywną uzasadnia zrealizowanie projektu w zgodności z umową o dofinansowanie, w tym osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu. Nieprawidłowość dotyczyła zwłoki w opublikowaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność realizacji projektu z umową o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto Sulejówek, w latach 2008-2014 (do 31 października)³, realizowało jeden projekt dotyczący internetu szerokopasmowego, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴ w ramach Priorytetu II „Przyspieszenie E-Rozwoju Mazowsza”, Działania 2.1 „Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, pn.: „Budowa sieci szkieletowej oraz punktów dostępu do internetu w mieście Sulejówek – w ramach zadania inwestycyjnego utworzenie stref bezpieczeństwa w mieście Sulejówek”⁵. Umowa o dofinansowanie Projektu została zawarta z Województwem Mazowieckim 29 czerwca 2012 r.⁶

¹ Dalej również UM lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Rozpoczęcie rzeczowej realizacji 14 sierpnia 2008 r., zakończenie rzeczowej i finansowej realizacji 31 października 2014 r.

⁴ Dalej EFR.

⁵ Dalej Projekt.

⁶ Nr RPMA.02.01.00-14-004/09-00, dalej Umowa o dofinansowanie.

Przedmiotem Projektu było wybudowanie w Sulejówku 10 km sieci światłowodowej przesyłu danych⁷ wraz z publicznymi punktami dostępu do portalu e-urząd oraz innych stron internetowych należących do jednostek organizacyjnych Miasta. Celem Projektu było umożliwienie mieszkańcom dostępu do informacji i zasobów gromadzonych przez Urząd, wsparcie edukacji w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz usprawnienie działania jednostek organizacyjnych Miasta.

Na dzień zawarcia Umowy o dofinansowanie wartość Projektu oszacowano na 2 014,8 tys. zł, w tym dofinansowanie do kwoty 1 712,6 tys. zł (85%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 157-197, 323-388)

W toku realizacji Projektu Umowę o dofinansowanie zmieniano pięciokrotnie. Zmiany dotyczyły:

- terminu zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji Projektu z pierwotnie założonego 31 grudnia 2010 r.⁸ na 31 października 2014 r. i wynikały z konieczności urealnienia harmonogramu realizacyjnego Umowy o dofinansowanie w związku z aktualizacją dokumentacji technicznej⁹ oraz długotrwałym procesem negocjacji umów na dzierżawę słupów energetycznych,
- uaktualnienia wartości Projektu w związku z rozstrzygnięciem przetargów na Wykonawców sieci, tj. do kwoty 1 823,7 tys. zł (dofinansowanie z EFRR 1 550,1 tys. zł).

Całkowita wartość Projektu na dzień jego zakończenia (31 października 2014 r.) wyniosła 1 725,5 tys. zł, co stanowiło 95% wartości określonej w Umowie o dofinansowanie po zmianach. Niewykorzystana kwota (98,2 tys. zł) wynikała z oszczędności w kosztach dzierżawy słupów energetycznych i korzystania z usług internetowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 388-488, tom II 1 -3)

1.2. Urząd Miasta uzyskał tytuły prawne do dysponowania nieruchomościami, obiektami budowlanymi, na których realizowano prace instalacyjne, jak również zezwolenie na lokalizację napowietrznej sieci kablowej szerokopasmowej na istniejących słupach energetycznych w pasie drogowym drogi wojewódzkiej. Inwestycję uzgodniono z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, uzyskano również pozwolenie radiowe, o którym mowa w art. 143 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne.¹⁰

W związku z robotami budowlanymi, polegającymi na postawieniu słupa energetycznego do transmisji internetu, przed przystąpieniem do prac, uzyskano pozwolenie na budowę¹¹. UM zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Mińsku Mazowieckim¹² o terminie rozpoczęcia robót, stosownie do art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Dla obiektu budowlanego prowadzono Dziennik Budowy zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 42 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. UM zawiadomił PINB o zakończeniu budowy, stosownie do art. 54 ustawy Prawo budowlane. Organ nie wniósł sprzeciwu do użytkowania obiektu.

(dowód: akta kontroli tom I str.5-56)

⁷ W technologii Ethernet.

⁸ Na dzień podpisania Umowy o dofinansowanie.

⁹ Pierwotna koncepcja techniczna powstała w 2008 r., tj. w fazie przygotowywania wniosku o dofinansowanie.

¹⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 243.

¹¹ Nr 45/2014 z 28.05.2014 r.

¹² Dalej PINB.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

1.3. W związku z realizacją Projektu Urząd zlecił dwóm podmiotom zewnętrznym, wybranym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴, następujące zadania: dostawę, montaż, konfigurację i uruchomienie infrastruktury sieci szerokopasmowej¹⁵ (za cenę 1 588,9 tys. zł brutto) oraz doradztwo techniczne wraz z nadzorem inwestorskim¹⁶ (za cenę 108,2 tys. zł brutto).

Szczegółowa analiza postępowań na wyłonienie Wykonawców wykazała prawidłowe stosowanie przepisów, tj.:

- wartość zamówień oszacowano z należytą starannością i w terminach (art. 32, 33 i 35 ustawy Pzp),
- dopełniono obowiązku publikacji ogłoszeń o zamówieniach (art. 40 i 41 ustawy Pzp),
- osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp,
- w specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁷ zawarto informacje określone w art. 36 ust. 1 ustawy Pzp, w tym – poprzez załączenie wzoru umowy – istotne dla stron postanowienia, które następnie wprowadzono do treści podpisanych umów,
- na okoliczność weryfikacji, czy wykonawcy spełniają warunki udziału w postępowaniu, wyegzekwowano stosowne oświadczenia i dokumenty, zgodnie z art. 26 ustawy Pzp,
- przedmiot zawartych umów był zgodny z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ i z ofertą Wykonawców.

W wyniku przeprowadzonych postępowań wybrano oferty z najniższą ceną. Umowy z Wykonawcami zawarto w terminach określonych w art. 94 ustawy Pzp i na czas oznaczony (do 30 czerwca 2014 r.) – stosownie do art. 142 ust. 1 ustawy Pzp. W Umowach zabezpieczono interes Zamawiającego poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących kar na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% ceny brutto.

W okresie realizacji Projektu dokonano, zgodnie z art. 144 ustawy Pzp, po dwie zmiany w Umowach z Wykonawcami, w tym dotyczące wydłużenia terminu realizacji przedmiotu zamówienia¹⁸. Konieczność przedmiotowej zmiany wynikała z przedłużających się negocjacji, prowadzonych przez UM z podmiotem trzecim, w sprawie zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury elektroenergetycznej. Zmiany nie skutkowały zwiększeniem wynagrodzenia dla Wykonawców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 57-156, 198-270, 295-304, tom II str. 237-238)

1.4. W dniu 29 sierpnia 2014 r. dokonano odbioru końcowego przedmiotu Umowy na uruchomienie infrastruktury internetowej. Komisja składająca się z przedstawicieli Urzędu, firmy pełniącej nadzór inwestorski oraz Wykonawcy potwierdziła należyte

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907, ze zm., dalej ustawa Pzp.

¹⁵ Umowa nr CRU.272.415/2013 z 1 października 2013 r. - dalej Umowa na uruchomienie infrastruktury.

¹⁶ Umowa nr CRU.272.347/2013 z 7 czerwca 2013 r. - dalej Umowa na nadzór inwestorski.

¹⁷ Dalej SIWZ.

¹⁸ W Umowie na uruchomienie infrastruktury internetowej wprowadzono:

- Aneks nr 1 z 1 października 2013 r., postanowienie, iż harmonogram realizacji Umowy będzie zatwierdzony przez Zamawiającego po uprzedniej akceptacji przez MJWPU (§5 ust. 3),
- Aneks nr 2 z 27 czerwca 2014 r. zmieniono termin realizacji całości przedmiotu umowy, tj. z 30 czerwca 2014 r. na 30 sierpnia 2014 r. (§23 ust.5).

W Umowie na nadzór inwestorski:

- Aneks nr 1 z 1 sierpnia 2013 r. wydłużono termin płatności za usługę Wykonawcy z 21 dni na 30 dni od dnia otrzymania faktury (§ 4 ust. 5),
- Aneks nr 2 z 27 czerwca 2013 r. wprowadzono zmianę terminu wykonania przedmiotu Umowy, tj. z 30 czerwca 2014 r. na 30 września 2014 r. (§ 3 ust. 2).

wykonanie całości zamówienia. Potwierdzono zgodność zakresu rzeczowego odbieranych robót z dokumentacją powykonawczą. Urząd zatwierdził również *Raport końcowy* z zakończenia realizacji Umowy na nadzór inwestorski, w którym wskazano na wykonanie w całości przedmiotu zamówienia. Wykonawcom wypłacono Wynagrodzenie w wysokości i terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 115, 157-197, 221-229, 261, tom II str.1-3, 131)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku Umowy na uruchomienie infrastruktury internetowej, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia skierowano do publikacji w BIP dopiero po 16 dniach (17 października 2013 r.) od daty zawarcia Umowy (1 października 2013 r.), co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Przyczyną zwłoki były opóźnienia w przekazywaniu dokumentu pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58, 313-316)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

UM, procedując wydłużenie terminu realizacji Umowy na uruchomienie infrastruktury internetowej, nie wyegzekwował od Wykonawcy analogicznych zmian w Gwarancji nr 104/2013 z 27 września 2013 r.¹⁹, stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu zamówienia.

W konsekwencji, termin ważności zabezpieczenia w wysokości 70% (111,2 tys. zł) wygasł 58 dni²⁰ przed terminem wskazanym w Umowie²¹ i przed faktycznym zakończeniem robót, z tym, że UM nie wypłacił jeszcze Wykonawcy 50% należnego wynagrodzenia (815,4 tys. zł)²². Ponadto w wyniku przedmiotowego zaniechania okres ważności zabezpieczenia z tytułu rękojmi za wady określony w Gwarancji na pozostałe 30% wartości (47,7 tys. zł), był krótszy o dwa miesiące (do 15 sierpnia 2019 r.) od wynikającego z Umowy (15 października 2019 r.).

Aneks do Gwarancji uwzględniający zmiany w terminie zakończenia robót wyegzekwowano w toku kontroli NIK (4 grudnia 2014 r.), przedłużając ważność zabezpieczenia z tytułu rękojmi za wady zgodnie z Umową na uruchomienie infrastruktury internetowej.

(dowód: akta kontroli tom I str.115-140, 313-316)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości²³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prawidłowość wydatkowania środków publicznych

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do obowiązku wynikającego z § 3 ust. 29 Umowy o dofinansowanie, UM wyodrębnił dla Projektu ewidencję księgową z podziałem analitycznym, prowadząc ją w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych dla wszystkich wydatków. Analiza 11 dowodów księgowych²⁴ wykazała:

¹⁹ Dalej Gwarancja.

²⁰ 31 lipca 2014 r.

²¹ W Umowie z Wykonawcą (§19 i §20) wskazano:

– zwrot zabezpieczenia w wysokości 70%, tj. 111 222,69 zł zostanie dokonany w ciągu 30 dni od daty wykonania wszystkich robót- po podpisaniu protokołu odbioru końcowego. Przedmiotowy termin przypadał na 28 września 2014 r.
– pozostała kwota 30% zabezpieczenia 47 666,87 zł zostanie zwrócona w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady, tj. 60 miesięcy liczonych od dnia protokółarnego przekazania przedmiotu Umowy Zamawiającemu po jego zakończeniu, tj. po uprawomocnieniu się decyzji pozwolenia na użytkowanie.

²² Wynagrodzenie wypłacono 3 października 2014 r. – 750 735,54 zł i 6 października 2014 r. – 64 643,39 zł.

²³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁴ Wszystkie faktury dotyczące realizacji Projektu.

- 99,8% wydatków (na kwotę 1 722,4 tys. zł) poniesiono w okresie kwalifikowalności określonym w Umowie o dofinansowanie (do 31 października 2014 r.). Pozostała kwota 3,1 tys. zł została zapłacona 6 listopada 2014 r.,
- dokumenty księgowe zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowych kwotach,
- dostawy i usługi, na które poniesiono wydatki w ramach realizacji zadań, wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych zostały faktycznie dostarczone i zrealizowane,
- wydatki były związane z realizacją Projektu.

Zakupiony sprzęt informatyczny został wykorzystany do realizacji celów Projektu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 272-294, 305-318, tom II str. 1-3, 116-230)

Na dzień zakończenia rzeczowej i finansowej realizacji Projektu (31 października 2014 r.) UM rozliczył z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych²⁵ 89% poniesionych wydatków (do 3 października 2014 r.) – wydatki kwalifikowalne w wysokości 1 618,3 tys. zł, dofinansowanie z EFRR w kwocie 1 375,6 tys. zł.

Dofinansowanie zostało wypłacone na podstawie uprzednio zaakceptowanych przez MJWPU *Wniosków o płatność zaliczkową*. UM, w ciągu 10 dni od daty otrzymania środków, uregulował zobowiązania wobec Wykonawców. Stosownie do § 9 ust.1 pkt 2 Umowy o dofinansowanie wywiązał się również z obowiązku przedłożenia do MJWPU, w ciągu 10 dni roboczych od daty otrzymania środków, *Wniosków o płatność – rozliczenie zaliczki* wraz z wymaganymi dokumentami. MJWPU zaakceptowała wszystkie rozliczenia.

Pozostała wartość wydatków poniesionych (po 3 października 2014 r.) na realizację Projektu (107,2 tys. zł) zostanie uwzględniona we *Wniosku o płatność końcową*, do złożenia którego, stosownie do postanowień §10 ust.1 Umowy o dofinansowanie, UM został zobowiązany w terminie do 30 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 323-346, 313-321, 477-488, tom II str. 1-115)

Dokumentacja Projektu była przechowywana w UM, stosownie do wymogu § 15 Umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 322)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

UM, z powodu *przeoczenia* przez pracownika terminu końcowego finansowej realizacji Projektu (31 października 2014 r.) i zasugerowania się terminem płatności (6 listopada 2014 r.) wskazanym na fakturze nr F/05/10/PR/2014 z 10 października 2014 r., uregulował zobowiązanie w wysokości 3,1 tys. zł (0,2% kosztów Projektu) po okresie kwalifikowalności wydatków, pomimo iż miał możliwość jego rozliczenia w ramach Umowy o dofinansowanie. Wydatek został sfinansowany ze środków własnych Miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 313-316, tom II str. 1,131,223)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁵ Pełniącą funkcję Instytucji Pośredniczącej II, działającą w imieniu Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013, tj. Zarządu Województwa Mazowieckiego- dalej MJWPU.

3. Efekty realizacji projektów oraz trwałość projektów

Opis stanu
faktycznego

Rzeczowa realizacja Projektu zakończyła się 31 października 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK²⁶ osiągnięto wszystkie wskazane do realizacji w 2014 r. w Umowie o dofinansowanie wskaźniki produktu: wybudowano 10 km sieci Internetu Szerokopasmowego, uruchomiono 3 Publiczne Punkty Dostępu do Internetu (PIAP), wdrożono 1 platformę serwerową dla funkcjonowania aplikacji, powstało 14 punktów węzłów dostępowych umożliwiających dostęp do sieci szerokopasmowej, zakupiono 1 komputer i 1 serwer.

Z trzech wskaźników rezultatu osiągnięto dwa, tj.: umożliwiono podłączenie do szerokopasmowego internetu 11 jednostkom publicznym oraz 5 szkołom. Do sfinalizowania, w terminie do końca 2014 r., pozostał ostatni wskaźnik – utworzenie 1 miejsca pracy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 164-197,313-315,323-377,477-488, tom II str. 231-236)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, 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 Warszawie.

Warszawa, 22 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Stefania Moczulska
główny specjalista k.p.

²⁶ 16 grudnia 2014 r.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.