



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.03.2020



00010320

nadbrygadier Jarosław Wendt
Podlaski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Wojewódzka
Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
ul. Warszawska 3, 15-062 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykorzystanie środków unijnych na dofinansowanie projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, ul. Warszawska 3, 15-062 Białystok (dalej: KW PSP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadbrygadier Jarosław Wendt, Podlaski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant) od 26 stycznia 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku Magdalena Krakowska-Wąż, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/167/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wykorzystania przez KW PSP środków z budżetu środków europejskich (część 85/20 – województwo podlaskie) na dofinansowanie projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV” (dalej: Projekt) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

KW PSP zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała dofinansowanie unijne na realizację Projektu w 2019 roku. Wydatki z budżetu środków europejskich dokonywane były terminowo, zgodnie z harmonogramem i do wysokości określonej w planie finansowym. Zrealizowano wszystkie zadania zaplanowane w Projekcie na okres objęty kontrolą.

W jednym z dwóch przeprowadzonych przez KW PSP postępowań o zamówienia publiczne w ramach Projektu, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na żądaniu od wykonawców zagranicznych dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia tego postępowania, czym naruszono art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: ustawa Pzp).

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019, poz. 1843.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wartość i zakres rzeczowy Projektu, w tym kwota dofinansowania unijnego oraz łączna kwota środków przyznanych i wykorzystanych w 2019 r. przez KW PSP na jego realizację.

KW PSP realizowała Projekt na podstawie umowy o dofinansowanie⁴ oraz porozumienia⁵ z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej (dalej: porozumienie). Całkowita wartość Projektu dla KW PSP określona została na 8.292,1 tys. zł⁶ (7.048,3 tys. zł w ramach dofinansowania z budżetu środków UE, a 1.243,8 tys. zł z budżetu państwa).

Zgodnie z harmonogramem oraz opisem Projektu⁷, na jego realizację w 2019 roku zaplanowano w KW PSP 5.985,1 tys. zł (5.087,3 tys. zł z budżetu środków UE i 897,8 tys. zł z budżetu państwa). Nie zakładano ponoszenia kosztów niekwalifikowalnych. Przewidziano zakup: ciężkiego samochodu ratownictwa technicznego do usuwania skutków kolizji drogowych (z rotatorem), ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego ze zbiornikiem wody o poj. min. 7000 dm³, średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego, zestawu hydraulicznych narzędzi ratowniczych o zwiększonym potencjale do ratownictwa drogowego oraz zestawu do oświetlania terenu akcji z agregatem prądotwórczym.

Zamówienia publiczne na dostawę ww. sprzętów przeprowadzane były zbiorczo przez wyznaczone przez KG PSP jednostki wojewódzkie PSP uczestniczące w Projekcie. Zgodnie z porozumieniem, KW PSP zobowiązana była do udzielenia zamówienia publicznego na dostawę ciężkich samochodów ratownictwa technicznego do usuwania skutków kolizji drogowych (z rotatorem) oraz zestawów do oświetlenia terenu akcji z agregatem prądotwórczym dla wybranych KW PSP biorących udział w Projekcie.

(akta kontroli str. 2-48)

Na realizację Projektu w 2019 r. KW PSP wykorzystła 5.985,1 tys. zł (tj. 100% kwoty zaplanowanej i otrzymanej⁸), w tym 5.087,3 tys. zł (85%) z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 49-73)

2. Wykorzystanie środków na dofinansowanie realizacji Projektu.

KW PSP występowała o środki na sfinansowanie zadań objętych Projektem w terminach pozwalających na ich planową realizację. Zgodnie z założeniami KW PSP w 2019 roku zakupiła:

- ciężki samochód ratownictwa technicznego do usuwania skutków kolizji drogowych (z rotatorem) – 1 szt.;
- ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy ze zbiornikiem wody o poj. min. 7000 dm³ – 1 szt.;
- średni samochód ratowniczo-gaśniczy ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego – 1 szt.;
- zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych o zwiększonym potencjale do ratownictwa drogowego – 1 szt.;
- zestaw do oświetlania terenu akcji z agregatem prądotwórczym – 2 szt.

(akta kontroli str. 74-133, 196-201)

⁴ Umowa o dofinansowanie nr POIS.03.01.00-00-0036/17-00 z dnia 3 października 2017r. podpisana przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, zaktualizowana aneksem nr POIS.03.01.01.00-00-0036/17-01 z dnia 7 marca 2018 r. (dalej: „umowa o dofinansowanie”).

⁵ Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2017 roku między Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „KG PSP”) a Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku w sprawie realizacji Projektu pod nazwą: „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020; Priorytet III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu intermodalnego; Działanie 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T.

⁶ Kwota przewidziana na realizację Projektu przez KW PSP w Białymstoku na lata 2019-2021 zgodnie z decyzją Ministra Finansów nr IP6.973.157.2017.442-330a.DKO z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie decyzji nr 300/POIiS2020/2017 o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia. Całkowita wartość Projektu, realizowanego przez 16 jednostek wojewódzkich PSP oraz KG PSP (szkoły PSP) na terenie kraju określona została w umowie o dofinansowanie na 258.823,5,tys. zł.

⁷ Harmonogram realizacji projektu oraz opis projektu, stanowią załączniki odpowiednio nr 3 i 4 do umowy o dofinansowanie.

⁸ Otrzymano w rozdziale 75410 §6067 – 5 087,3 tys. zł i w rozdziale 75410 §6069 – 897,8 tys. zł.

Analiza dokumentacji dotyczącej wykorzystania środków w wysokości 5.985,1 tys. zł na realizację Projektu w 2019 r., w tym 5.087,3 tys. zł z budżetu środków europejskich (100%) wykazała, że:

- wydatki ponoszono na zadania określone w harmonogramie realizacji Projektu, na podstawie faktur wystawionych przez dostawców wyłonionych w drodze postępowań o zamówienia publiczne, w kwotach zgodnych z zawartymi z nimi umowami i do wysokości określonej w planie finansowym,
- dowody księgowe, stanowiące podstawę wydatków zostały zweryfikowane pod względem formalnym i rachunkowym oraz merytorycznym, zatwierdzone przez upoważnione osoby, prawidłowo opisane i ujęte w wyodrębnionej dla Projektu ewidencji księgowej,
- dokumenty Projektu, wytworzone przez KW PSP, m.in. załączniki do faktur, dokumenty związane z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, opatrzone zostały, zgodnie z pkt. 9 § 3 porozumienia, znakiem Unii Europejskiej i znakiem Funduszy Europejskich,
- płatności dokonywane były terminowo,
- poszczególne wydatki realizowane były z budżetu środków europejskich w proporcji przewidzianej w umowie o dofinansowanie (85% kosztów kwalifikowalnych),
- zakupione sprzęty spełniały wymagania określone w opisie przedmiotu zamówienia⁹, zostały ujęte w ewidencji środków trwałych KW PSP oraz zgodnie z pkt. 5 § 3 porozumienia - przekazane na podstawie umów użyczenia komendantom powiatowym/miejskim PSP na terenie woj. podlaskiego.

(akta kontroli str. 134-195, 202-216, 290-297)

Wskaźniki produktu i rezultatu Projektu¹⁰ zostały określone zbiorczo we wniosku o dofinansowanie i były monitorowane przez KG PSP. Zgodnie z § 3 pkt 1 porozumienia, KW PSP przekazywała do KG PSP miesięczne informacje z realizacji Projektu wraz z dokumentami. Zawierały one rzetelne dane na temat postępu rzeczowego i finansowego Projektu. Na koniec 2019 wskaźnik realizacji Projektu osiągnięty przez KW PSP wynosił 72,18%.

(akta kontroli str. 298-300, 313-340)

Analiza postępowań KW PSP w sprawie zamówień publicznych na dostawę sprzętów w ramach Projektu¹¹, o wartości brutto 25.808,4 tys. zł wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą Pzp w zakresie dochowania terminów obowiązujących w przetargach nieograniczonych, sporządzenia i udostępnienia ogłoszenia, wyboru ofert, określenia kryteriów oceny ofert. W przypadku postępowania na dostawę zestawów do oświetlenia stwierdzono jednak, że Zamawiający (KW PSP) żądał dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzania postępowania, czym naruszono art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 217-228, 309-310)

Ponadto w protokole z w/w postępowania nie uzasadniono braku podziału zamówienia na części naruszając przepisy art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp. Naczelnik Wydziału Kwatermistrzowskiego wyjaśnił, że: „(...) *uchybiecie w zakresie braku wymaganej informacji ma charakter dokumentacyjny, miało charakter omyłki pisarskiej, wynikało z niedokładności w prowadzeniu protokołu*”. Brak uzasadnienia nie miał wpływu na wynik postępowania przetargowego, a wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 303-304, 341)

⁹ Sprawdzono na przykładzie sprzętu zakupionego w wyniku postępowań o zamówienia publiczne, przeprowadzonych przez KW PSP.

¹⁰ Wskaźnik rezultatu tj.: „wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa)” oraz „liczba nowo utworzonych miejsc pracy-pozostałe formy”, określono na poziomie 0. Wskaźnik produktu, tj. „liczba zakupionego sprzętu/systemów służących poprawie bezpieczeństwa/ochrony uczestników ruchu drogowego” określono na poziomie 266 sztuk.

¹¹ Na dostawę 7 ciężkich samochodów ratownictwa technicznego do usuwania skutków kolizji drogowych (z rotatorem) o wartości brutto 25.185,4 tys. zł (umowy z 10.09.2018 r.) oraz na dostawę 26 zestawów do oświetlania miejsca akcji z agregatem prądotwórczym o wartości brutto 650 tys. zł (umowa z 2.10.2018 r.).

Umowy z wykonawcami wybranymi w w/w postępowaniach zawarto zgodnie z treścią złożonych przez nich ofert. (akta kontroli str. 74-133)

Oba postępowania, realizowane przez KW PSP zostały skontrolowane przez CUPT¹². W wyniku kontroli ex-ante postępowania na dostawę ciężkiego samochodu zalecono KW PSP, m.in.: udostępnienie w ogłoszeniu o zamówieniu adres strony internetowej zapewniającej nieograniczony, pełen, bezpośredni i bezpłatny dostęp do dokumentów zamówienia, zamieszczenie w ogłoszeniu skróconej informacji o warunkach udziału w postępowaniu oraz o wykazie oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków, zamieszczanie w SIWZ wszelkich i wyczerpujących informacji o zamówieniu, analizę opisu przedmiotu zamówienia pod kątem występowania norm i znaków towarowych, uaktualnienie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówienia publicznego. KW PSP zastosowała się do powyższych zaleceń, co potwierdziła kontrola ex-post ww. postępowania, która zakończyła się wynikiem pozytywnym z nieistotnymi zastrzeżeniami.

W wyniku kontroli ex-post postępowania na dostawę zestawów do oświetlenia stwierdzono naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, skutkujące pomniejszeniem kosztów kwalifikowanych w wysokości 5% w ramach postępowania, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Realizacja Projektu nie była kontrolowana przez inne organy czy instytucje.

(akta kontroli str. 235-254, 343-345)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W postępowaniu na dostawę 26 zestawów oświetleniowych do oświetlenia terenu akcji z agregatem prądotwórczym¹³, żądano od Wykonawców zagranicznych dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z pkt. 8 SIWZ Wykonawcy zagraniczni, którzy nie mogli przedstawić dokumentów wymaganych przez zamawiającego, zostali zobowiązani do przedstawienia m.in. dokumentów o niezaleganiu z opłacaniem podatków, opłat, składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, chociaż nie przewidziano fakultatywnej przesłanki wykluczenia polegającej na naruszeniu obowiązków dotyczących płatności podatków, opłat lub składek (art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy Pzp)¹⁴. Ponadto od wykonawców krajowych nie żądano zaświadczeń o niezaleganiu w opłacaniu podatków lub składek na ubezpieczenie, a jedynie oświadczenia, że nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu (pkt 6 ppkt 1 SIWZ).

Komendant wyjaśnił: „Powodem wystąpienia nieprawidłowości była omyłka pisarska spowodowana brakiem uważności osoby sporządzającej specyfikację”.

Na powyższą nieprawidłowość zwróciło uwagę Centrum Unijnych Projektów Transportowych w trakcie kontroli ex-post postępowania. Zgodnie z ostateczną informacją pokontrolną z dnia 13 stycznia 2020 r. powyższa nieprawidłowość skutkuje ustaleniem wskaźnika pomniejszającego w wysokości 5% kosztów kwalifikowalnych w ramach przedmiotowego postępowania (na dostawę 26 zestawów do oświetlenia o wartości 650 tys. zł). Za niekwalifikowalne uznane zostały koszty w wysokości 32,5 tys. zł¹⁵

¹² Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Instytucja Pośrednicząca dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Przeprowadzone zostały: kontrola ex-ante (przeprowadzona w 2018 r.) oraz ex-post (przeprowadzona w 2019 r.) postępowania na dostawę ciężkich samochodów ratownictwa technicznego oraz kontrola ex-post (przeprowadzona w 2019 r.) postępowania na dostawę zestawów do oświetlenia terenu akcji z agregatem prądotwórczym.

¹³ Postępowanie nr WT.2370.1.2018, ogłoszone 10 maja 2018 r., zakończone umową WTT.2371.5.2018 z 2 października 2018 r. W wyniku tego postępowania dwa zestawy zostały zakupione przez KW PSP.

¹⁴ W SIWZ przewidziano jedynie obligatoryjne podstawy wykluczenia z art. 24 ust 1 (pkt 6) oraz fakultatywne podstawy wykluczenia z powodu likwidacji i wykroczenia przeciwko prawom pracownika z art. 24 ust. 5 pkt 1, 5 i 6 (pkt 5a).

¹⁵ Kwota została wskazana w informacji z 13.12.2019 r. o wynikach weryfikacji wniosku o płatność złożonego przez Beneficjenta (KG PSP) za okres od 1 sierpnia 2019 r. do 31 września 2019 r., jako kwota wydatków niekwalifikowalnych tymczasowo (do momentu, gdy decyzja o korekcie stanie się ostateczna bądź do momentu rozpatrzenia odwołania Beneficjenta). Wniesiono odwołanie, które nie zostało uwzględnione przez CUPT.

w odniesieniu do całego Projektu (co stanowi 0,01% jego wartości), w tym 2,5 tys. zł¹⁶ w części dotyczącej KW PSP (0,03% wartości Projektu realizowanego przez KW PSP i 0,04% wydatków poniesionych w 2019 r.). (akta kontroli str. 229-234, 255-289, 311-312)

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o przestrzeganie w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych obowiązku żądania od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowań, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy Pzp.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

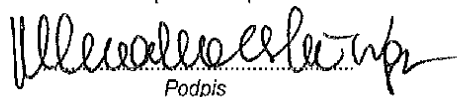
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.


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

Białystok, dnia 12 lutego 2020 r.

Kontroler:
Magdalena Krakowska-Wąż
Inspektor k. p.


Podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


Podpis

¹⁶ Wyliczenia własne: 5% kosztów zakupu przez KWP dwóch zestawów do oświetlenia (50 tys. zł).