



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.02.2015  
P/15/090

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/090 - Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Edyta Kolano, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94474 z dnia 2 kwietnia 2015 r., 2. Piotr Kwaśniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92305 z dnia 6 lutego 2015 r.  (dowód: akta kontroli, tom I, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (dalej także: „ZDW” lub „Zarząd”), 20-207 Lublin, ul. Turystyczna 7a.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gwozda, Dyrektor (od 29 maja 2012 r.). Poprzednio – od 12 listopada 2008 r. funkcję tą pełnił Jerzy Pytka.  (dowód: akta kontroli, tom I, str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia podejmowanie przez ZDW działań dotyczących przygotowania do realizacji Projektu Budowy Trasy Rowerowej położonej na terenie województwa lubelskiego oraz rzeczowego i finansowego jego wykonania pod względem zgodności z umową o dofinansowanie. Działania te w szczególności polegały na:

- prawidłowym sporządzeniu i terminowym złożeniu wniosku o dofinansowanie Projektu – Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Lubelskie (Projekt),
- utworzeniu Zespołu Wdrażającego ww. Projekt, który prawidłowo zajmował się jego realizacją,
- rzetelnym dostosowywaniu zakresu Projektu określonego w Studium Wykonalności do realiów występujących na szlaku przebiegu trasy rowerowej,
- przyjęciu modelu realizacji inwestycji polegającym na odrębnym opracowaniu dokumentacji projektowej z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń oraz odrębnym wykonaniu prac budowlanych, który pozwolił na osiągnięcie ponad 21 % stanu zaawansowania realizacji Projektu o łącznej wartości 54,96 mln zł,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli 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 ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- właściwym raportowaniu do PARP zmian zachodzących podczas realizacji Projektu,
- należytym zabezpieczeniu finansowania i właściwej realizacji zamówień publicznych w ramach Projektu,
- prawidłowym sporządzaniu i terminowym składaniu do PARP wniosków o płatność.

Stwierdzona w czasie kontroli nieprawidłowość polegała na niewłaściwie prowadzonym nadzorze nad realizacją umowy nr 40/RB/2014 z 25 listopada 2014 r. dotyczącej budowy trasy rowerowej na terenie powiatu włodawskiego i bialskiego, o wartości 209 tys. zł., w zakresie monitorowania upływu terminu wykonania jej przedmiotu<sup>2</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie ZDW do realizacji Projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja Projektu<sup>3</sup> została oparta o regulacje zawarte w Studium Wykonalności Projektu (z kwietnia 2012 r.). Na etapie jego opracowywania zwracano uwagę na istotne problemy. Pismem z 5 września 2011 r., nr MI-V.433.2.2011.JM, pełnomocnik Zarządu Województwa Lubelskiego zwrócił się do firmy Tebodin Poland Sp. z o.o. (autora Studium Wykonalności do Projektu) i wskazał, że w opracowywanym Studium nie uwzględniono m.in. kosztów robót ziemnych trasy rowerowej, kosztów budowy ścieżek rowerowych w Mieście Chełm (w piśmie nie podano kwot), opinii ZDW w Lublinie w zakresie rozwiązania dotyczącego skrzyżowań trasy rowerowej z drogami (przedstawionej pismem z 3 sierpnia 2011 r.). Pismo to zostało przekazane także do wiadomości PARP – Instytucji Pośredniczącej w PO RPW na lata 2007-2013. Odpowiedzi na ww. pismo nie udzielono.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 7-20)

Uchwałą NR CXII/2173/2012 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Panu Andrzejowi Gwoździe dyrektorowi Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie, przekazano od dnia 4 czerwca 2012 r. m.in.: pełnomocnictwa do działania wynikającego z realizacji projektów dofinansowanych w ramach PO RPW na lata 2007-2013 w zakresie:

- a) zawierania w imieniu Województwa Lubelskiego umów z Instytucją Pośredniczącą dotyczących przygotowania projektu indywidualnego w ramach PO RPW;
- b) wykonywania obowiązków Województwa Lubelskiego wynikających z zawartych umów dotyczących przygotowania projektu indywidualnego;
- c) podpisywania i składania w imieniu Województwa Lubelskiego wniosków o dofinansowanie dla projektów umieszczonych na liście projektów indywidualnych;
- d) zawierania w imieniu Województwa Lubelskiego umów o dofinansowanie projektów objętych wnioskami o dofinansowanie wymienionymi w lit. c;
- e) wykonywania wszystkich obowiązków Województwa Lubelskiego wynikających z zawartych umów o dofinansowanie projektów objętych wnioskami o dofinansowanie wymienionymi w lit. c;

<sup>2</sup> Odbiór końcowy robót objętych tą umową został przeprowadzony w czasie niniejszej kontroli.

<sup>3</sup> W ramach działania V.2 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) na lata 2007-2013.

f) przeprowadzania postępowań o udzieleniu zamówienia publicznego i zawarcia umów na realizację projektów umieszczonych na Liście projektów indywidualnych.

Powyższe oznacza, że pełnomocnictwo to dotyczy także Projektu – Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Lubelskie.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 21-23)

**1.2.** ZDW był organizacyjnie przygotowany do realizacji Projektu. Utworzono Zespół Wdrażający Projekt (ZWP), który zgodnie ze Studium Wykonalności jest odpowiedzialny za jego realizację. Skład osobowy ZWP określono w następujący sposób:

1. Dyrektor Projektu – 1 osoba wydzielona z Urzędu Marszałkowskiego (został nim zastępca dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa UMWL),

2. Koordynator Projektu – 1 osoba wydzielona z ZDW w Lublinie (został nim zastępca dyrektora ds. Inwestycji ZDW),

3. Zespół ds. administracyjno – prawnych (ZDW):

- specjalista ds. prawnych - 1 osoba,

- specjalista ds. administracyjnych - 1 osoba,

- specjalista ds. zamówień publicznych - 1 osoba.

4. Zespół ds. księgowych (ZDW):

- specjalista ds. księgowości - 1 osoba,

- specjalista ds. rozliczeń funduszy UE - 2 osoby,

5. Zespół ds. technicznych (ZDW):

- specjalista ds. technicznych - 1 osoba,

- specjalista ds. dokumentacji i raportowania - 1 osoba,

ZWP powołano poprzez rozszerzenie zakresów czynności wybranych pracowników. W okresie od 3 sierpnia 2012 r. do 4 lutego 2015 r. dyrektor ZDW upoważnił łącznie 25 pracowników Zarządu<sup>4</sup> do wykonywania dodatkowych obowiązków w ramach realizacji Projektu. Dyrektor, odnośnie ww. pracowników, indywidualnie wyznaczał ramy czasowe wykonywanych dodatkowych obowiązków oraz ich zakresy i przyznawał dodatkowe wynagrodzenia (stanowiące wydatek kwalifikowany w ramach realizacji Projektu) zgodnie z regulaminem wynagradzania ZDW. Proponował także, pismami adresowanymi do PARP, zwiększenie składu osobowego Zespołu Wdrażającego Projekt (ZWP), w zakresie Zespołu ds. technicznych<sup>5</sup> o osiem osób (pismami z 12 marca i 6 sierpnia 2013 r.). Poza tym wnioskował o zwiększenie wymiaru dodatku dla dwóch pracowników Zespołu ds. księgowych do pełnego wymiaru w związku ze zwiększeniem zakresu czynności (pismo z 6 sierpnia 2013 r.). PARP wyraziła zgodę na proponowane zmiany.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 24-31)

**1.3.** Dyrektor ZDW 20 lipca 2012 r. złożył do PARP zaktualizowany wniosek o dofinansowanie Projektu pt. „Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Lubelskie”. Stanowił on załącznik do Umowy z 31 lipca 2012 r. nr POPW.05.02.00-06-002/12-00 o dofinansowanie ww. Projektu.

<sup>4</sup> Do zakończenia czynności kontrolnych obowiązki członków ZWP pełniło 17 osób.

<sup>5</sup> Który zgodnie ze Studium Wykonalności Projektu miał się składać jedynie z dwóch osób.

Zamieszczono w nim wszystkie dane określone przez Instytucję Pośredniczącą w PO RPW na lata 2007-2013 (IP czyli PARP), w tym wartość Projektu (44.355.291,69 zł - określoną w Studium Wykonalności)<sup>6</sup>, kwotę dofinansowania (42.137.527,09 zł), kwotę wydatków kwalifikowalnych (44.355.291,69 zł) i zakres inwestycji obejmujący wykonanie trasy rowerowej o długości 351,058 km. Wartość Projektu oraz kwoty dofinansowania i wydatków kwalifikowalnych zostały uznane przez PARP poprzez zamieszczenie ich w umowie podpisanej 31 lipca 2012 r. z dyrektorem ZDW.

W części E wniosku – Wskaźniki Projektu wykazano:

– Długość oznakowanej trasy	351,058 km
– Liczba przebudowanych skrzyżowań	22
– Liczba przebudowanych obiektów inżynierskich	15
– Liczba wybudowanych obiektów inżynierskich (kładek)	5
– Długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych	41,536 km
– Długość ciągów pieszo-rowerowych (przebudowa chodnika)	6,223 km
– Długość przebudowanych dróg gruntowych	27,429 km
– Długość wykonanych dróg o nawierzchni twardej <sup>7</sup>	2,574 km
– Długość przebudowanych dróg asfaltowych	0,00 km
– Liczba miejsc obsługi rowerzystów (MOR)	38
– Liczba stojaków dla rowerów	80

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 32-131)

ZDW jednokrotnie uzupełniał wniosek o dofinansowanie. Pierwotna jego wersja została przesłana do PARP, zgodnie z wytycznymi, 29 czerwca 2012 r. i wymagała korekt w następujących punktach:

- Część B, pkt 7 Klasyfikacja Projektu – uzupełniono zgodnie z zaleceniem,
- Część B, pkt 8 „Czy Projekt może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000?” – dokonano stosownej korekty,
- Część C.2, C.4, D pkt 8.2 oraz Część I – uszczegółowiono zakres obowiązków Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie i Miasta Chełm,
- Część D Charakterystyka Projektu, pkt 2 Cel ogólny, cele szczegółowe Projektu i zgodność z celami PO RPW – uzupełniono o ocenę stopnia wpływu realizacji Projektu na osiągnięcie wskaźników Programu,
- Część D Charakterystyka Projektu, pkt 4 Zakres poszczególnych zadań przewidzianych do realizacji – przeredagowano treść punktu oraz uzupełniono o niezbędne uzasadnienie,
- Część D Charakterystyka Projektu, pkt 9 Trwałość Projektu – przeredagowano treść punktu zgodnie z zaleceniami w podziale na trwałość instytucjonalną, finansową i organizacyjną,

<sup>6</sup> Została ona zmieniona aneksem do umowy z 31 grudnia 2014 r. na dofinansowanie Projektu na kwotę 54.957.284,09 zł, zmieniającym także wartości środków do wypłaty przez Instytucję Pośredniczącą (kwota po zmianie – 51.403.833,59 zł), kwotę wydatków kwalifikowalnych (kwota po zmianie – 54.109.298,52 zł) i zakres inwestycji.

<sup>7</sup> Tłuczniowej, żwirowej.

- Część G – Harmonogram rzeczowo – finansowy – uzupełniono nazwy dla poszczególnych etapów, zadań i kontraktów. Ponadto przesunięto wydatki z II i III kwartału na IV kwartał 2012 r.
- Załącznik Nr 15 do wniosku o dofinansowanie – ponumerowano strony załącznika.

Uporządkowano także całość zapisów wniosku usuwając dublujące się treści pozostawiając jedynie zapisy wymagane instrukcją.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 132-137)

1.4. ZDW terminowo załączył harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu do umowy o jego dofinansowanie. Był on dziewięciokrotnie aktualizowany<sup>8</sup>. Za każdym razem PARP akceptował, po konsultacjach z ZDW, dokonywane zmiany. Aktualizacje dotyczyły m.in.: dodawania zadań w ramach wszystkich czterech etapów realizacji Projektu lub ich usuwania, przeniesienia części wydatków pomiędzy kwartałami 2014 r. celem dostosowania ich do przewidywanych płatności, przesunięć realizacji kontraktu (na wniosek wykonawcy), przesunięć środków pomiędzy etapami realizacji Projektu, zawieranych aneksów do umów na opracowanie dokumentacji projektowej (budowlanej i wykonawczej) dla powiatów: chełmskiego, krasnostawskiego i zamojskiego, z powodu np. przedłużającej się procedury uzgodnieniowej z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Lublinie, zmniejszenia wydatków na usługi doradcze. Wpływ na zmiany w tym harmonogramie miała także sytuacja przedstawiona w piśmie nr ZDW-KP.m-072/1/9/14 z 11 kwietnia 2014 r. adresowanym do PARP, w którym podano m.in., że *zrealizowanie odcinka trasy przebiegającego przez powiat włodawski i części bialskiego zostało oszacowane na 21,7 mln zł, co pochłonie aż 66% środków przeznaczonych na wykonanie trasy we wszystkich powiatach.*

Pierwszy załączony do umowy o dofinansowanie z 31 lipca 2012 r., harmonogram rzeczowo-finansowy obejmował 5 etapów:

I Przygotowanie Projektu do realizacji, z terminem realizacji od III kwartału 2012 r. do końca III kwartału 2013 r. – podzielony na 2 zadania i 4 kontrakty, za kwotę 6.122.638,87 zł;

II Realizacja Projektu z terminem realizacji od I kwartału 2013 r. do końca IV kwartału 2015 r. – podzielony na 4 zadania i 7 kontraktów (34.398.703,02 zł);

III Sprawowanie nadzoru i usługi doradcze z terminem realizacji od I kwartału 2013 r. do końca II kwartału 2015 r. – podzielony na 2 zadania i 4 kontrakty (1.995.988,13 zł);

IV Zarządzanie Projektem z terminem realizacji od III kwartału 2012 r. do końca IV kwartału 2015 r. – podzielony na 3 zadania (1.774.211,67 zł);

V Promocja Projektu (tablice pamiątkowe) z terminem realizacji od I kwartału 2013 r. do końca IV kwartału 2015 r – bez podziału na zadania i kontrakty (63.750 zł).

Kwoty kosztów kwalifikowalnych i kwoty łączne były tożsame.

Harmonogram rzeczowo-finansowy przedłożony w trakcie kontroli, stanowiący załącznik nr 4 do aneksu do umowy o dofinansowanie z 31 grudnia 2014 r., obejmował 6 etapów:

I Przygotowanie Projektu do realizacji, z terminem realizacji od III kwartału 2012 r. do końca I kwartału 2015 r. – podzielony na 2 zadania i 16 kontraktów, za kwotę 3.750.199,73 zł;

<sup>8</sup> Dziesiąta wersja harmonogramu rzeczowo-finansowego została przesłana przez ZDW do PARP 17 kwietnia 2015 r.

II Realizacja Projektu z terminem realizacji od III kwartału 2013 r. do końca III kwartału 2015 r. – podzielony na 3 zadania i 8 kontraktów (48.079.292,98 zł);

III Sprawowanie nadzoru i usługi doradcze z terminem realizacji od I kwartału 2014 r. do końca IV kwartału 2015 r. – podzielony na 2 zadania i 13 kontraktów (1.086.563,66 zł);

IV Zarządzanie Projektem z terminem realizacji od III kwartału 2012 r. do końca IV kwartału 2015 r. – podzielony na 3 zadania i 1 kontrakt (1.030.658 zł);

V Promocja Projektu (tablice pamiątkowe) z terminem realizacji od III kwartału 2013 r. do końca III kwartału 2015 r. – podzielony na 2 zadania i 1 kontrakt (63.750 zł);

VI Koszty i opłaty związane z realizacją Projektu (nie wliczając wydatków poniesionych na doradztwo) z terminem realizacji od III kwartału 2014 r. do końca III kwartału 2015 r. – obejmujący 1 zadanie (98.834,15 zł).

Kwoty wymienione w poszczególnych etapach stanowiły koszt kwalifikowany. Kwota kosztów niekwalifikowanych dotyczyła jedynie II etapu i wyniosła 847.985,57 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 127-129, 138-181)

Pismem z 18 listopada 2014 r. ZDW przesłał do PARP: notę wyjaśniającą oraz zmieniony harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu (wymagane do zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie) w związku ze zwiększeniem wydatków kwalifikowalnych i wprowadzeniem wydatków niekwalifikowalnych w etapie II harmonogramu rzeczowo – finansowego pn. „Realizacja Projektu”, a także w wyniku konieczności aktualizacji wskaźników produktu.

W Projekcie zakładano, że etap II (w zakresie kosztów kwalifikowalnych) będzie wymagał poniesienia nakładów w wysokości 38.325.286,15 zł<sup>9</sup>. Tymczasem po uwzględnieniu wartości robót na odcinkach, dla których zawarto już umowy oraz biorąc pod uwagę wartości kosztorysowe wykonania trasy na pozostałych odcinkach niezbędne było przeznaczenie środków w wysokości 48.079.292,98 zł, tj. o 9.754.006,83 zł więcej niż zakładano w Projekcie. Największe różnice zanotowano na obiektach mostowych, które na etapie Studium Wykonalności nie były doszacowane. Przykładowe porównanie wycen obiektów mostowych:

	<b>Studium Wykonalności</b>	<b>Kosztorys inwestorski</b>
Budowa kładki pieszo-rowerowej nad rzeką Żółkiewka w m. Krasnystaw	369.000,00	1.796.368,32
Budowa kładki pieszo-rowerowej nad rzeką Wieprz w m. Szczepieszyn	1.033.200,00	1.656.853,91
Poszerzenie obiektu mostowego nad rzeką Grabar w m. Kodeń zakładane w Studium Wykonalności zamienione, z powodów technicznych, na dwie jednokierunkowe kładki rowerowe	40.193,94	1.185.737,88
<b>Suma</b>	<b>1.442.393,94</b>	<b>4.638.960,11</b>

<sup>9</sup> Kwota ta została wykazana w zaakceptowanym przez PARP, harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji Projektu z 31 października 2014 r.

Przeszacowanie nastąpiło także na obiektach w ciągach liniowych – przepustach. W Studium Wykonalności na pięciu odcinkach trasy wyceniono je na 68.981 zł, natomiast w kosztorysie inwestorskim na 1.455.250,69 zł.

Poza tym w ramach etapu II wystąpiły roboty dotyczące przebudowy sieci energetycznej i telekomunikacyjnej w kwocie 847.985,57 zł, które należało ująć w Projekcie jako koszty niekwalifikowalne z uwagi na to, że po wykonaniu przebudowy, ww. sieci nie stanowiły własności zarządcy drogi tylko miały być przekazane ich właścicielom. W związku z tym ZDW nie mógł zagwarantować zachowania 5-letniego okresu trwałości Projektu.

Zmiana dotyczy także obiektów inżynierskich (kładek). Wynika ona z rezygnacji z budowy obiektu na rzece Bug, który został uwzględniony w projekcie Województwa Lubelskiego i Podlaskiego po połowie. Z tego powodu konieczne będzie zaprojektowanie i wykonanie połączenia alternatywnego. Po niezbędnych uzgodnieniach nowego punktu styku (najprawdopodobniej wykorzystanie przeprawy promowej Mielnik-Zabuże), długość trasy rowerowej po stronie Województwa Lubelskiego ulegnie dalszemu wydłużeniu w stosunku do obecnych założeń.

Składając 20 lipca 2012 r. do PARP wniosek o dofinansowanie Projektu, ZDW podał jego wartość w kwocie mniejszej o 10.601.992,4 zł od kwoty wskazanej w nocie wyjaśniającej z 18 listopada 2014 r. W tej sprawie dyrektor ZDW wyjaśnił, że: *wypełniając wniosek o dofinansowanie Projektu złożony do PARP w dniu 20 lipca 2012 r. opieraliśmy się na informacjach zawartych w opracowanym – na zlecenie Ministerstwa Studium Wykonalności, w tym m.in. dotyczących wartości Projektu. We wspomnianym Studium Wykonalności nakłady inwestycyjne niezbędne na zrealizowanie Projektu oszacowano na kwotę 44.355.291,69 PLN brutto i taką wartość Projektu zgodnie z Instrukcją wypełniania wniosku i zaleceniami PARP należało wpisać we wniosku.*

Aktualizacja wskaźników produktu wykazana w części E wniosku – Wskaźniki Projektu (załączona do aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu) dotyczyła:

– Długość oznakowanej trasy	353,386 km <sup>10</sup>
– Liczba przebudowanych skrzyżowań	4 <sup>11</sup>
– Liczba przebudowanych obiektów inżynierskich	29
– Długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych	41,566 km
– Długość ciągów pieszo-rowerowych (przebudowa chodnika)	10,128 km
– Długość przebudowanych dróg gruntowych	23,370 km
– Długość wykonanych dróg o nawierzchni twardej	2,198 km
– Liczba stojaków dla rowerów	156

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 138, 158-177, 182-192, 230-232)

1.5. ZDW sporządził, wymagany postanowieniami § 10 ust. 1 umowy o dofinansowanie, harmonogram przekazywania dofinansowania. Zamieszczono w nim wymagane dane finansowe dotyczące: planowanych wydatków kwalifikowalnych (o łącznej wartości 44.355.291,69 zł) oraz wartości środków do wypłaty przez Instytucję Pośredniczącą na rzecz Beneficjenta (o łącznej wartości 42.137.527,09 zł), w podziale na lata i kwartały realizacji Projektu. Harmonogram ten był aktualizowany zgodnie z postanowieniami umowy czterokrotnie, a jego

<sup>10</sup> Na dzień zakończenia kontroli długość uległa dalszemu zwiększeniu do 357,136 km.

<sup>11</sup> Bez wliczania adaptowanych wyłącznie poprzez organizację ruchu.



aktualizację przekazywano do IP, która w przypadkach tego wymagających akceptowała dokonanie zmiany. Do 18 listopada 2014 r. zmiany te nie dotyczyły planowanych wydatków kwalifikowalnych ani wartości środków do wypłaty i związane były z przesunięciami środków pomiędzy latami i kwartałami realizacji Projektu.

Pismem z 18 listopada 2014 r. ZDW przesłał do PARP: notę wyjaśniającą oraz zmieniony harmonogram przekazywania dofinansowania (wymagane do zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu) w związku ze zwiększeniem wydatków kwalifikowalnych do kwoty 54.109.298,52 zł i zwiększeniem do 51.403.833,59 zł wartości środków do wypłaty przez Instytucję Pośredniczącą na rzecz Beneficjenta Projektu.

Propozycje ZDW dotyczące zmian harmonogramu rzeczowo-finansowego, jak i harmonogramu przekazywania dofinansowania zostały przez PARP zaakceptowane w wyniku czego podpisano aneks nr 1 do umowy o dofinansowanie Projektu. Dotyczył on zwiększenia wartości Projektu do 54.957.284,09 zł, kwoty wydatków kwalifikowalnych do 54.109.298,52 zł oraz kwoty dofinansowania do 51.403.833,59 zł.

W związku z aneksem zmieniono także wskaźniki produktu wykazane we wniosku o dofinansowanie Projektu. Zmiana tych wskaźników wynika także z zainicjowanej na spotkaniu, które odbyło się 12 sierpnia 2014 r. w PARP, współpracy samorządów województw Lubelskiego i Podkarpackiego dotyczącej zaprojektowania dodatkowego elementu trasy rowerowej, łączącego Miasto Zwierzyniec z Miastem Sandomierz.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 143-179, 182-189)

Dnia 23 stycznia 2015 r. ZDW zawarł z PARP aneks nr 2 do umowy o dofinansowanie Projektu. Dotyczył on zmiany nr rachunku bankowego Beneficjenta.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 231-244)

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.

## **2. Rzeczowa i finansowa realizacja Projektu pod względem jej zgodności z umową o dofinansowanie**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Opis realizacji odcinków Projektu wg podziału na powiaty i gminy wykonano analogicznie jak w Studium Wykonalności. Projektowana trasa prowadziła przez tereny powiatów:

- bialski (Gmina Konstantynów, Gmina Janów Podlaski, Gmina Rokitno, Gmina Terespol, Miasto Terespol, Gmina Kodeń, Gmina Sławatycze),
- włodawski (Gmina Hanna, Gmina Włodawa, Miasto Włodawa, Gmina Wola Uhruska),
- chełmski (Gmina Chełm) oraz Miasto Chełm (miasto na prawach powiatu),
- krasnostawski (Gmina Krańczyn, Gmina Krasnystaw, Miasto Krasnystaw, Gmina Izbica),
- zamojski (Gmina Zwierzyniec, Miasto Zwierzyniec),

- biłgorajski (Gmina Józefów, Miasto Józefów),
- tomaszowski (Gmina Susiec).

Lokalizacja trasy na dzień zakończenia kontroli, także była zgodna ze Studium Wykonalności. Jej uproszczony przebieg wyznaczono poprzez nw. miejscowości:

Gnojno - Stary Bubeł - Janów Podlaski - Werchliś - Pratulin - Bohukały - Krzyczew - Mokraný Stare - Koroszczyn - Terespol - Żuki - Kostomłoty - Okczyn - Kodeń - Liszna - Sławatycze - Hanna - Włodawa - Okuninka - Żłobek Duży - Sobibór Osada - Zbereże - Wola Uhruska - Uhrusk - Siedliszcze - Przymiarki - Poczekajka - Leśniczówka - Nowiny - Chełm - Strupin Łanowy - Pokrówka - Weremowice - Uher - Zagroda - Stare Deputyce - Kostunin - Kozieniec - Maciejów - Złośnica - Wola Siennicka - Krasnystaw - Romanów - Staw Noakowski Kolonia - Kulików - Michałów - Klemensów - Bodaczów - Brody Duże - Brody Małe - Żurawnica - Zwierzyniec - Górecko Stare - Brzeziny - Józefów - Wólka Łosiniecka - Kniazie - Dmitroce - Maziły.

Zmiany przebiegu trasy rowerowej miały miejsca na terenie miejscowości: Terespol (1 zmiana), Wola Siennicka (1), Józefów (2). W przypadku Józefowa trasa ta wg Studium Wykonalności miała przebiegać wzdłuż istniejącego cmentarza komunalnego. Z uwagi na przyszłą planowaną jego rozbudowę, wykonawca dokumentacji projektowej obejmującej ten odcinek trasy zaproponował pismem z 19 czerwca 2013 r. zmianę jej przebiegu. Została ona zaakceptowana przez ZDW.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 7-18, 245-255)

Realizacja Projektu została podzielona w harmonogramie rzeczowo – finansowym, na etapy i zadania, w ramach których zaplanowano realizację kontraktów dotyczących m.in. opracowania dokumentacji projektowych lub budowy trasy rowerowej na określonych odcinkach. W zaakceptowanym przez PARP harmonogramie rzeczowo-finansowym z 18 lutego 2015 r. wymieniono sześć etapów i 13 zadań. W ramach etapu I „Przygotowanie Projektu do realizacji” wymieniono zadania: 1. „Przygotowanie dokumentacji projektowej” i 2. „Wypuk gruntów”. W ramach etapu II „Realizacja Projektu” wymieniono zadania: 1. „Roboty budowlane”, 2. „Montaż infrastruktury towarzyszącej (MOR + stojaki)” i 3. „Wykonanie oznakowania szlaku rowerowego”. W ramach etapu III „Sprawowanie nadzoru i usługi doradcze” wymieniono zadania: 1. „Sprawowanie nadzoru” i 2. „Usługi doradcze”. W ramach etapu IV „Zarządzanie Projektem” wymieniono zadania: 1. „Koszty osobowe”, 2. „Zakup sprzętu” i 3. „Koszty ogólne, pozostałe”. W ramach etapu V „Promocja Projektu (tablice informacyjne i pamiątkowe)” wymieniono zadania: 1. „Wykonanie tablic informacyjnych dla zadania Przebudowa skrzyżowania ul. Rejowiecka - Szpitalna w Chełmie - Miasto Chełm” i 2. „Wykonanie tablic informacyjnych i promocyjnych dla pozostałych odcinków tras rowerowych”. W ramach etapu VI „Koszty i opłaty związane z realizacją Projektu (nie wliczając wydatków poniesionych na doradztwo)” wymieniono zadania: 1. „Koszty i opłaty związane z realizacją Projektu przez ZDW w Lublinie”. W ramach ww. zadań wprowadzono podział na kontrakty realizowane na terenie określonych powiatów, np. na etapie przygotowania dokumentacji projektowej (etap I, zadanie 1), obejmujące: kontrakt nr 1 powiat bielski; kontrakt nr 2 powiat włodawski i część bielskiego; kontrakt nr 3 powiaty chełmski i krasnostawski; kontrakt nr 4 powiaty zamojski, biłgorajski i tomaszowski.

Jak wyjaśnił dyrektor ZDW: *powyższe miało na celu usprawnienie procesu uzgadniania poszczególnych dokumentacji oraz skrócenie czasu uzyskiwania zgłoszeń, pozwoleń na budowę lub decyzji ZRID<sup>12</sup>, gdyż w przypadku dróg*

<sup>12</sup> Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

*gminnych i powiatowych organem właściwym do przyjęcia zgłoszeń i wydania pozwoleń na budowę jest Starosta a dla dróg wojewódzkich i krajowych Wojewoda. Podobny podział zastosowano również w przypadku kontraktów na budowę trasy rowerowej, gdyż ma to wpływ na usprawnienie organizacji pracy wykonawcom poszczególnych kontraktów.*

ZDW przyjął model realizacji inwestycji polegający na odrębnym opracowaniu dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń, w tym budowlanych oraz odrębnym wykonaniu prac budowlanych. Zastosowanie takiego modelu wg dyrektora ZDW: *pozwala zamawiającemu na pełną kontrolę nad rozwiązaniami projektowymi a przez to ich ostatecznymi kosztami już na etapie przygotowania dokumentacji projektowej.*

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 169-177, 190-192)

**2.2.** W ramach realizacji Projektu, do 28 lutego 2015 r., ZDW rozpiisał 32 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym:

- 11 dotyczyło wyboru wykonawców dokumentacji projektowej,
- 6 budowy odcinków trasy rowerowej (w tym 2 postępowania na etapie sprawdzania ofert),
- 5 nadzoru inwestorskiego i rozliczenia finansowo-rzeczowego odcinków trasy rowerowej (w tym 1 postępowanie na etapie sprawdzania ofert),
- 2 podziału działek,
- 2 opracowania stałej organizacji ruchu.

W pozostałym zakresie pojedyncze zamówienia dotyczyły: obsługi prawnej, zakupów inwestycyjnych, zaprojektowania i wybudowania Miejsc Obsługi Rowerzystów, wykonania badań archeologicznych, oznakowania szlaku rowerowego (postępowanie na etapie sprawdzania ofert) oraz wykonania tablic informacyjnych.

Cztery z ww. zamówień zrealizowano na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> (PZP).

Łączna wartość 28 umów podpisanych z wykonawcami wyniosła, na dzień 28 lutego 2015 r. 29.361.631,72 zł netto<sup>14</sup> (4 postępowania były na etapie sprawdzania ofert).

Wg stanu na 28 lutego 2015 r. z ww. 32 zamówień, 17 na łączną kwotę 1.140.565,70 zł netto zrealizowano<sup>15</sup> (dotyczyły one głównie opracowania dokumentacji projektowej), a 10 na łączną kwotę 22.246.244,20 zł netto było w realizacji<sup>16</sup>. Postęp ich realizacji w okresie od 31 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2015 r. wyniósł od 0 % (w przypadku budowy trasy) do 50 % (w przypadku zaprojektowania i wybudowania MOR-ów).

Zaawansowanie w realizacji budowy trasy rowerowej wyniosło<sup>17</sup>:

- na terenie powiatu włodawskiego i bialskiego – 59,1 %, tj. 8.720 tys. zł z 14.750 tys. zł (na pełnej długości odcinka wynoszącej 25,350 km<sup>18</sup>),
- na terenie powiatu chełmskiego i zamojskiego – 50,4 %, tj. 4.936 tys. zł z 9.786 tys. zł (na odcinku o długości 7,4 km z 9,8 km całości),
- na terenie powiatu bialskiego – 10,2 %, tj. 431 tys. zł z 4.235 tys. zł (na pełnej długości odcinka wynoszącej 2,6 km),
- na terenie powiatu zamojskiego i biłgorajskiego – 12,7 %, tj. 395,8 tys. zł z 3.113,9 tys. zł (na odcinku o długości 0,37 km z 2,2 km całości).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 t.j., ze zm.

<sup>14</sup> W ramach realizacji Projektu ZDW zawarł także dodatkową umowę nr 40/RB/2014 ws. zamówienia uzupełniającego (w zakresie budowy odcinka trasy) na kwotę 170.093,8 zł netto. W czasie jej podpisywania założono, że jej koszt będzie sfinansowany ze środków własnych województwa.

<sup>15</sup> Stanowi to 3,9% wartości podpisanych umów.

<sup>16</sup> Stanowi to 75,8% wartości podpisanych umów.

<sup>17</sup> Na 30 marca 2015 r.

<sup>18</sup> Jest to najdłuższy odcinek realizowany w ramach Projektu, na którym trwają roboty budowlane.

Natomiast na terenie powiatu chełmskiego, krasnostawskiego, biłgorajskiego, zamojskiego i tomaszowskiego<sup>19</sup> (długość odcinka – 15,930 km, wartość umowy – 557 tys. zł) oraz na terenie powiatu chełmskiego i krasnostawskiego<sup>20</sup> (długość odcinka – 9,221 km, wartość umowy – 7.498 tys. zł) – zaawansowanie w realizacji budowy trasy wyniosło 0 %.

Na 28 lutego 2015 r. w przypadku 2 postępowań, na łączną kwotę 5.974.814,82 zł netto, w ramach których zawarto umowy z wykonawcami nie rozpoczęto ich realizacji<sup>21</sup>. Dotyczyły one budowy trasy rowerowej na terenie powiatów bialskiego, biłgorajskiego i zamojskiego.

Wg stanu na dzień 15 kwietnia 2015 r. długość odcinków inwestycyjnych trasy wyniosła 71,136 km<sup>22</sup> i w całości (100 %) objęta była zamówieniami na roboty budowlane dla których wyłoniono wykonawców.

Długość odcinków bezinwestycyjnych to 286,000 km<sup>23</sup>. Łączna długość trasy rowerowej wyniosła 357,136 km, zaś wykazana w Studium Wykonalności – 351,058 km, w tym:

- długość odcinków inwestycyjnych – 77,761 km,
- długość odcinków bezinwestycyjnych – 273,297 km.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 256-280, 388-390)

**2.3.** Badaniu poddano dokumentację trzech wybranych zamówień publicznych (o łącznej wartości 12.406.412,81 zł netto, stanowiących 42,5 % wartości wszystkich zamówień publicznych netto) zrealizowanych w trybie przetargów nieograniczonych, o najwyższej wartości pn.:

- a. Opracowanie dokumentacji projektowej - powiat włodawski i część bialskiego (obejmująca również nadzór autorski), o wartości netto 239.000 zł, umowa nr 48/U/2012 z 26 listopada 2012 r.;
- b. Opracowanie dokumentacji projektowej - powiat bialski, o wartości netto 174.800 zł, umowa nr 63/U/2013 z 4 listopada 2013 r.;
- c. Budowa trasy rowerowej na terenie powiatu włodawskiego i bialskiego, obejmująca następujące zadania: Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 816 na odcinku od km 37+225 do km 59+211 oraz od km 60+131 do km 61+288 w zakresie budowy ścieżki rowerowej; Rozbudowa drogi powiatowej nr 1738L (Al. Jana Pawła II) na odcinku od skrzyżowania z ul. Reymonta do drogi powiatowej nr 1743L (ul. Kraszewskiego) we Włodawie w zakresie budowy ścieżki rowerowej; Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 812 na odcinku od km 82+209 do km 83+929 w zakresie budowy ścieżki rowerowej wraz z promocją, o wartości netto 11.992.612,81 zł, umowa nr 17/RB/2014 z 26 maja 2014 r.

Stwierdzono, że w ramach ww. postępowań wpłynęło odpowiednio: 5, 2 i 4 oferty. Dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert pod względem ceny. Umowy z wykonawcami zawarto zgodnie z art. 94 PZP, tj. 11, 13 i 18 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. W przypadku umowy nr 17/RB/2014 wniesiono zabezpieczenie należytego wykonania umowy, natomiast w przypadku dwóch pozostałych zbadanych postępowań odstąpiono od tej możliwości. We wszystkich umowach, zgodnie z ich wzorami i SIWZ, określono:

<sup>19</sup> Umowa z 7 kwietnia 2015 r.

<sup>20</sup> Umowa z 9 kwietnia 2015 r.

<sup>21</sup> Stanowi to 20,3 % wartości podpisanych umów.

<sup>22</sup> Obejmuje ona odcinek o długości 6,104 km realizowany przez Miasto Chelm zgodnie z zawartą umową partnerską.

<sup>23</sup> Zostanie ona objęta oznakowaniem. W czasie kontroli wykonawca oznakowania nie został jeszcze wybrany.

rzeczowy zakres inwestycji, wysokość kar umownych oraz sposób odbioru zleconych robót i usług.

Umowy na opracowanie dokumentacji projektowej zostały zrealizowane wg stanu na 31 grudnia 2014 r., natomiast umowa nr 17/RB/2014 zarówno na koniec 2014 r. jak i na 28 lutego 2015 r. była zrealizowana w 56%.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 333-387)

Terminy zakończenia wykonania robót i usług były zmieniane:

- w umowie nr 48/U/2012 – z 30 lipca 2013 r. aneksem z 9 lipca 2013 r. na 30 września 2013 r. a następnie aneksem z 30 września 2013 r. na 15 listopada 2013 r.,
- w umowie nr 63/U/2013 – z 28 kwietnia 2014 r. aneksem 28 kwietnia 2014 r. na 16 czerwca 2014 r.,
- w umowie nr 17/RB/2014 – z 15 grudnia 2014 r. aneksem z 26 maja 2014 r. na 30 czerwca 2015 r.

W tej sprawie dyrektor ZDW wyjaśnił, że stosownie do zapisów ww. umów Zamawiający przewidział zgodnie z art. 144 PZP możliwości dokonania istotnych zmian w umowie, polegających na zmianie terminu zakończenia zamówienia w okolicznościach np.:

- gdy warunki atmosferyczne nie pozwoliły na sporządzenie materiałów przedprojektowych (np. inwentaryzacji, mapy do celów projektowych, opracowań geodezyjnych, geologicznych, geotechnicznych i innych);
- gdy przedłużeniu uległy procedury na etapie wydawania opinii, uzgodnień, postanowień i decyzji administracyjnych.

W przypadku ww. umów powyższe okoliczności zaistniały, zatem ZDW przychylił się do wniosku wykonawcy i przedłużył termin wykonania ww. umów. Zamawiający nie naliczył także kar umownych.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 273, 275-280, 282-332)

**2.4.** Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 28 lutego 2015 r., realizacja Projektu przebiegała zgodnie z obowiązującym harmonogramem rzeczowo-finansowym, zaakceptowanym przez PARP. Przesunięcia terminów realizacji poszczególnych zadań opisano w pkt 1.4. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 169-177, 256- 272)

Stan zaawansowania robót budowlanych według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 28 lutego 2015 r. przedstawiał się następująco:

- ZDW zawarł umowy na roboty budowlane na 46 odcinkach gminnych (położonych na 4 odcinkach powiatowych), o łącznej długości 39.964 km (stanowiących 11,2% długości planowanej trasy rowerowej). Odcinki te obejmowały powiaty: włodawski i bialski (25,350 km<sup>24</sup>, ze stanem zaawansowania prac na poziomie 56%), chełmski i zamojski (9,825 km, zaawansowanie prac – 8,1%) część bialskiego (2,612 km, zaawansowanie prac – 0%) oraz zamojski i biłgorajski (2,177 km, zaawansowanie prac – 0%). Kwota zawartych umów wyniosła 31.885,82 tys. zł.

<sup>24</sup> Zawarto umowę dotyczącą robót uzupełniających na terenie tego odcinka w zakresie umocnienia konstrukcji trasy rowerowej na długości 1,833 km na kwotę 209,21 tys. zł.

- trwały dwa postępowania przetargowe prowadzone przez ZDW dotyczące wyboru wykonawców robót budowlanych o łącznej długości 25,068 km (5,1% długości planowanej trasy). Odcinki te obejmowały powiaty: chełmski i krasnostawski (9,221 km) oraz chełmski, krasnostawski, biłgorajski, zamojski i tomaszowski (15,930 km).

Do 21 kwietnia 2015 r. ZDW zawarł umowy dotyczące wszystkich 34 przeprowadzonych – w okresie objętym kontrolą – postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym 7 dotyczących robót budowlanych<sup>25</sup> obejmujących łącznie odcinek 65,032 km, co stanowiło 100% długości odcinków inwestycyjnych realizowanych samodzielnie przez ZDW.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 256- 272, 388-390)

W toku realizacji Projektu, ZDW dokonywał zmian przyjętych w Studium Wykonalności i umowie o dofinansowanie wskaźników. Zmiany te, według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. przedstawiały się następująco:

- zwiększono o 6,077 km (o 1,7%) długość trasy rowerowej, tj. do 357,136 km w miejsce zakładanych 351,059 km,
- zwiększono o 76 szt. (o 95%) liczbę stojaków dla rowerów, tj. do 156 szt. w stosunku do 80 szt. zakładanych,
- zmniejszono o 18 szt. liczbę przebudowywanych skrzyżowań<sup>26</sup>, tj. do 4 szt. w stosunku do 22 szt. zakładanych (o 450%),
- zwiększono o 11 szt. (o 61,1%) liczbę przebudowywanych obiektów inżynierskich, tj. do 29 szt. w stosunku do 18 szt. zakładanych,
- zwiększono o 0,5 szt. (o 10%) liczbę obiektów inżynierskich – z 4,5 szt. do 5 szt.,
- skrócono o 376 m (o 14,6%) długość dróg o nawierzchni twardej (tłuczniowa, żwirowa), tj. z zakładanych 2,573 km do 2,197 km,
- zwiększono o 1,96 km (o 4,7%) długość asfaltowych ścieżek rowerowych, tj. z 39,844 km do 41,804 km,
- zmniejszono o 10,01 km (o 36,5%) długości przebudowanych dróg gruntowych, tj. z 27,429 km do 17,418 km,
- zwiększono o 3,395 km (o 54,5%) długość ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja/przebudowa chodnika), tj. z 6,223 km do 9,618 km.

Zmiany te wynikały z konieczności dostosowania przebiegu oraz kategorii prowadzenia trasy rowerowej ustalonych w Studium Wykonalności do rzeczywistości występujących warunków terenowych, technicznych i prawnych, np. zwiększenie długości trasy rowerowej było następstwem odstąpienia od realizacji kładki pieszo-rowerowej nad drogą krajową nr 2 w m. Terespol i wprowadzeniem w związku z powyższym korekty przebiegu trasy.

Zwiększenie liczby stojaków dla rowerów wynikało z zaplanowanego do wykonania dodatkowego odcinka trasy rowerowej o długości ok. 40 km, przebiegającego od m. Zwierzyniec przez Biłgoraj do granicy z województwem podkarpackim.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 230-232, 388-392)

**2.5.** Dnia 17 kwietnia 2015 r. przeprowadzono oględziny w zakresie budowy trasy rowerowej na odcinku długości 25,3 km, od miejscowości: Okuninka - Włodawa – Hanna w ramach realizacji zamówienia publicznego dotyczącego budowy trasy rowerowej na terenie powiatu włodawskiego i bialskiego, obejmującego następujące zadania: Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 816 na odcinku od km 37+225 do km 59+211 oraz od km 60+131 do km 61+288 w zakresie budowy ścieżki rowerowej;

<sup>25</sup> W tym jedno zamówienie uzupełniające.

<sup>26</sup> Nie wliczono skrzyżowań adaptowanych wyłącznie poprzez organizację ruchu.

Rozbudowa drogi powiatowej nr 1738L (Al. Jana Pawła II) na odcinku od skrzyżowania z ul. Reymonta do drogi powiatowej nr 1743L (ul. Kraszewskiego) we Włodawie w zakresie budowy ścieżki rowerowej; Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 812 na odcinku od km 82+209 do km 83+929 w zakresie budowy ścieżki rowerowej. Ustalono, że wykonane już oraz będące w trakcie realizacji odcinki trasy rowerowej były zgodne z protokołami odbioru wykonanych elementów robót (jej szerokość wynosiła 2 m; wykonano m.in. przepusty pod trasą oraz zjazdy). Realizowane odcinki stałej (3) i czasowej (2) organizacji ruchu były zgodne z dokumentacją. Zatwierdzone stałe i czasowe organizacje ruchu zawierały wszystkie wymagane elementy i opinie, o których mowa w §5 i §7 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>27</sup>. Znaki drogowe odpowiadały wymogom załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli, tom II, str. 1-59, 209-210)

W ramach realizacji postępowania dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej obejmującej odcinki inwestycyjne na terenie powiatów chełmskiego i krasnostawskiego (z nadzorem autorskim), wykonanej przez Mott MacDonald Polska Sp. z o.o., na podstawie umowy nr 49/U/2012 z 4 kwietnia 2013 r. zatwierdzono stałą organizację ruchu na drodze gminnej nr 112713L od km 0+000 do km 0+682, z terminem wprowadzenia do 31 grudnia 2014 r. Postępowanie dotyczące budowy trasy rowerowej na ww. odcinku drogi zostało ogłoszone 3 lutego 2015 r., czyli po upływie terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu.

W sprawie wystąpienia ZDW o przedłużenie terminu wprowadzenia tej organizacji ruchu, dyrektor Zarządu wyjaśnił, że *dla tego odcinka Wydział Przygotowania Inwestycji ZDW w Lublinie pismem z 2 kwietnia 2015 r. wystąpił do Starostwa Powiatowego w Chełmie o przedłużenie terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Ponadto Wydział Przygotowania Inwestycji ZDW w Lublinie pismem z 2 kwietnia 2015 r. wystąpił do Starostwa Powiatowego we Włodawie o przedłużenie terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu dla odcinka dot. „Rozbudowy drogi powiatowej nr 1738L (Al. Jana Pawła II) na odcinku od skrzyżowania z ul. Reymonta do drogi powiatowej nr 1743L (ul. Kraszewskiego) we Włodawie” powiat włodawski i część powiatu bialskiego. Dla pozostałych odcinków inwestycyjnych na terenie powiatu włodawskiego, bialskiego chełmskiego i krasnostawskiego, zamojskiego, tomaszowskiego i biłgorajskiego dokumentacja projektowa posiada aktualne zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu.*

(dowód: akta kontroli, Tom II, str. 207-210)

**2.6.** Kontrakt dotyczący zamówienia uzupełniającego (obejmujący odcinek o długości 1,833 km) nie został wykonany do zakończenia kontroli. W umowie nr 40/RB/2014 z 25 listopada 2014 r. termin wykonania zamówienia wyznaczono na 15 grudnia 2014 r. Kontrakt ten nie został także ujęty w aktualnym harmonogramie rzeczowo – finansowym realizacji Projektu, stanowiącym załącznik nr 4 do Umowy o dofinansowanie Projektu. W tej sprawie dyrektor ZDW wyjaśnił, że *w chwili*

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 177, poz. 1729. Projekt stałej organizacji ruchu został opracowany przez wykonawcę budowy.

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

*podpisywania tej umowy zakładano, że koszt wykonania robót uzupełniających objętych tą umową będzie sfinansowany ze środków własnych województwa nie ujętych w projekcie budowy tras Rowerowych. W przypadku wystąpienia oszczędności w projekcie budowy tras Rowerowych, które umożliwią sfinansowanie tych robót, zostanie złożony wniosek do PARP o zawarcie aneksu do umowy o dofinansowanie obejmującego ujęcie tych robót w harmonogramie.*

*(dowód: akta kontroli, tom I, str. 273-274, 280-281, 388-390, tom II, str. 60-73)*

**2.7.** ZDW prowadził nadzór i monitoring nad realizacją Projektu i jego postępowaniem poprzez:

1. kontakt z wykonawcami opracowań projektowych i geodezyjnych (spotkania robocze, prowadzenie korespondencji), analizowanie stopnia zaawansowania prac i możliwości dotrzymania terminów umownych,
2. monitorowanie realizacji robót budowlanych poprzez udział w comiesięcznych radach budowy oraz współpracę z Inżynierem Kontraktu,
3. przygotowywanie comiesięcznych ankiet monitorujących (przesyłanych także do PARP),
4. przygotowywanie i składanie wniosków o płatności zaliczkowe i pośrednie, (pełniących również funkcję sprawozdawczą).

*Dyrektor ZDW podał także, że w przypadku zaistniałych opóźnień np. na etapie opracowania dokumentacji projektowych, w siedzibie ZDW organizowano spotkania robocze z projektantami, podczas których omawiany był stopień zaawansowania prac projektowych, prowadzone były rozmowy telefoniczne oraz korespondencja mające na celu mobilizowanie wykonawców dokumentacji do zintensyfikowania prac projektowych. Wszelkie zaistniałe problemy na etapie projektowania były rozwiązywane w możliwie najkrótszym czasie, tak aby nie powodowało to wydłużenia terminu wykonania tych prac. Ustalano nowe, możliwe do dotrzymania terminy. W przypadku niedotrzymania tych terminów rozwiązywano umowy i ogłaszano nowy przetarg na ten sam zakres prac. Miało to miejsce w odniesieniu do firmy Mott Mac Donald Polska Sp. z o.o., która podpisała umowę na opracowanie dokumentacji projektowej (budowlanej i wykonawczej) - powiat bialski i pomimo dwukrotnego przedłużania terminu z 30.05.2013 r. do 14.06.2013 r. oraz następnie do 26.06.2013 r. nie wywiązała się z umowy, wskutek czego ZDW w Lublinie odstąpił od umowy. Konieczność wydłużenia terminu wykonania tych prac lub rozwiązania umowy z wykonawcą i ogłoszenie nowego zamówienia spowodowało co prawda przesunięcie terminów kolejnych etapów ale nie miało to wpływu na założony termin zakończenia Projektu. Nie czekając na zakończenie prac projektowych równolegle ogłaszane były przetargi na opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej niezbędnej do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tzw. ZRID. Równolegle ze złożeniem wniosków o ZRID-y ogłaszaliśmy przetargi na wykonanie robót budowlanych. W odniesieniu do opóźnień w realizacji robót budowlanych to na comiesięcznych radach budowy kierownik Projektu i dyrektor ZDW zwracali uwagę na słabe tempo i małe zaangażowanie robót oraz sugerowali wykonawcy zwiększenie potencjału w zakresie sprzętu i obsady osobowej. W związku z występującym nadal niewielkim postępowaniem robót, zwołano nadzwyczajną Radę Budowy, na której został przyjęty program naprawczy umożliwiający zakończenie robót zgodnie z terminem umownym. ZDW przekazywał Beneficjentowi za pośrednictwem Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa Urzędu Marszałkowskiego oraz Instytucji*



*Pośredniczącej informacje o zaistniałych opóźnieniach w opracowaniu dokumentacji projektowych czy w wykonaniu robót budowlanych.*

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 190-193, 254-255, 393)

**2.8.** Zgodne z założeniami zawartymi w Studium Wykonalności i umowie o dofinansowanie Projektu, samorząd Województwa Lubelskiego zawarł 38 umów z Partnerami Projektu. Do końca 2014 r. siedem jednostek samorządu terytorialnego przekazało dotacje w wysokości 41.233,80 zł<sup>29</sup> (tj. 7% kwot wynikających z umów - 587.022,02 zł). ZDW dokonał ich rozliczenia prawidłowo.

W 2015 r. (na podstawie zawartych aneksów do umów z Partnerami) przekazane mają być dotacje pochodzące od 36 Partnerów<sup>30</sup>, w kwocie 545.788,22 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 394-395, tom II, str. 112-119)

Wg wyjaśnień dyrektora ZDW, nie planowane jest zawarcie aneksu do umowy o dofinansowanie odnośnie zmiany terminu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 190-193)

**2.9.** W dniach 4 – 18 listopada 2013 r. PARP przeprowadzała w ZDW kontrolę w zakresie realizacji Projektu. W przekazanej 3 września 2014 r. informacji pokontrolnej określono zakres kontroli, który dotyczył: weryfikacji stopnia realizacji prac związanych z Projektem, poprawności udzielania zamówień publicznych, finansowej realizacji Projektu (sprawdzenie siedmiu wniosków o płatność), kwalifikowalności podatku od towarów i usług, działań promocyjno – informacyjnych, sprawozdawczości i archiwizowania dokumentacji. W ramach tej kontroli PARP nie stwierdził nieprawidłowości, natomiast uchybienia dotyczyły: zakwestionowanej poprawki oczywistej omyłki pisarskiej w ofercie dotyczącej zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji geodezyjno – prawnej, braku aktualizacji Podręcznika Procedur do realizacji projektów dofinansowanych w ramach PO RPW<sup>31</sup>, podania niekompletnego numeru Projektu na segregatorach z dokumentami (w ciągu kilkunastu cyfr pominięto dwa zera).

Po przeprowadzeniu kontroli, PARP nie sformułowała żadnych zaleceń.

(dowód: akta kontroli, Tom II, str. 74-96)

**2.10.** W związku z realizacją Projektu ZDW podjął działania mające na celu promowanie Projektu. Promocja ta obejmowała ustawienie na budowie tablic informacyjnych o wykonywaniu ścieżek rowerowych współfinansowanych przez Unię Europejską z PO RPW. Także dokumentacja dotycząca realizowanego Projektu oznaczona była odpowiednimi znakami graficznymi a na tablicy ogłoszeń w miejscu siedziby ZDW i na stronie internetowej umieszczona była informacja o fakcie współfinansowania Projektu przez UE.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 190-194, tom II, str. 3-4, 7)

**2.11.** ZDW został zobowiązany przez Beneficjenta do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do obsługi Projektu. Pierwotnie był to rachunek WBK BANK ZACHODNI 10 1500 (...). Po podpisaniu aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu z 23 stycznia 2015 r. rachunek ten został zmieniony na PKO BP 35 1020

<sup>29</sup> Gminy: Hanna (839,05 zł), Siennica Różana (724,62 zł), Włodawa (2.002,74 zł), Zwierzyniec (1,209,20 zł); Powiaty: Biała Podlaska (24.177,18 zł), Włodawski (9.968,59 zł) oraz Miasto Włodawa (2.312,42 zł). Dotacje te wyniosły po 50% wkładu od każdego z Partnerów.

<sup>30</sup> Województwo Podlaskie i Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie wg zawartego porozumienia i umowy nie ponoszą kosztów udziału w Projekcie.

<sup>31</sup> ZDW w tej sprawie wyjaśnił, że nie był zobowiązany do stosowania tego Podręcznika i nie stosował go, a zatem także i nie aktualizował.

(...). ZDW wyodrębnił konto nr 080-53 - Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej – woj. Lubelskie (koszty), oraz konto nr 130-00-25-12 Trasy Rowerowe (wydatki).

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 231-244, tom II, str. 97-106, 112-131)

**2.12.** Wydatki na realizację Projektu poniesione zostały zgodnie z postanowieniami zawartej umowy o dofinansowanie. Na podstawie próby 30 losowo wybranych dowodów księgowych dokumentujących poniesienie wydatków w wysokości 10.918.297,09 zł (co stanowiło 20% wartości Projektu), ustalono, że:

- wszystkie badane wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie o dofinansowanie,
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację Projektu zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowych kwotach,
- dostawy i usługi, na które poniesiono wydatki w ramach realizacji Projektu, wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych, zostały faktycznie dostarczone,
- wydatki były niezbędne do realizacji Projektu,
- wydatki poniesione na badany Projekt nie zostały objęte podwójnym finansowaniem,
- wydatki wykazane przez Beneficjenta były kwalifikowalne w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli, tom II, str. 106-109)

**2.13.** ZDW w Lublinie złożył do PARP łącznie 16 wniosków o płatność, w tym:

- do dnia 31 grudnia 2014 r.:

I wniosek - wnioskowanie o zaliczkę

II wniosek na kwotę	46.433,23 zł
III wniosek na kwotę	46.480,35 zł
IV wniosek na kwotę	30.986,90 zł
V wniosek na kwotę	30.986,90 zł
VI wniosek na kwotę	62.658,75 zł
VII wniosek na kwotę	42.917,00 zł
VIII wniosek na kwotę	970.706,17 zł
IX wniosek na kwotę	71.534,65 zł
X wniosek na kwotę	219.490,39 zł
XI wniosek na kwotę	99.921,70 zł
XII wniosek na kwotę	231.048,95 zł
XIII wniosek na kwotę	1.500.894,84 zł
XIV wniosek na kwotę	2.050.212,86 zł
XV wniosek na kwotę	2.993.509,15 zł

na łączną kwotę 8.397.781,84 zł (wydatki kwalifikowalne), tj. 15,5 % wartości Projektu.

- od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 28 lutego 2015 r.:

XVI wniosek na kwotę 3.079.733,49 zł (wydatki kwalifikowalne)<sup>32</sup>.

Łącznie ZDW złożył wnioski na kwotę 11.477 tys. zł, stanowiącą 21,2 % wartości kosztów kwalifikowalnych Projektu, tj. 54.109 tys. zł.

<sup>32</sup> PARP pozytywnie go zweryfikował pismem z 5 marca 2015 r.

Powyższe kwoty wydatków (z budżetów: UE i Polski) zostały zatwierdzone przez PARP w wysokości 11.436.281,53 zł, po pomniejszeniu o kwoty (40.024,60 zł w 2014 r. i 1.209,20 zł w 2015 r.) stanowiące udział Partnerów w realizacji Projektu. Zaliczki na poczet płatności zostały prawidłowo rozliczone – zgodnie z § 13 umowy o dofinansowanie Projektu.

Wg dyrektora ZDW, *poza zadaniami ujętymi w ww. wnioskach, na dzień 23 marca 2015 r. zaangażowanie robót na odcinkach objętych zawartymi umowami wynosi ok. 4,2 mln zł, zawarto 6 umów na roboty budowlane, 5 umów na inżynierów Projektu oraz umowę na zaprojektowanie i wykonanie MOR-ów na łączną wartość 38.012.270,49 zł, natomiast 2 przetargi na wykonanie robót budowlanych na kolejnych odcinkach, przetarg na oznakowanie i przetarg na inżyniera Projektu były w trakcie oceny.*

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 190, 194-229)

Na podstawie analizy trzech wniosków o płatność (nr: XII, XIV i XV na łączną kwotę 6.544.616,85 zł) ustalono, że sporządzane zostały na obowiązującym wzorze tego dokumentu. We wnioskach tych ZDW ujął wszystkie wydatki poniesione na realizację Projektu w okresie, którego dotyczyły. Kwoty tych wydatków były zgodne z ewidencją księgową. Nie wystąpiły przypadki wykazania we wnioskach o płatność wydatków, których faktycznie nie poniesiono w związku z realizacją Projektu.

(dowód: akta kontroli, tom II, str. 132-199, 211-213)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Stosownie do § 24 Regulaminu Organizacyjnego ZDW, do zakresu działania Wydziału Budowy ZDW, należało m.in. prowadzenie spraw nadzoru inwestorskiego i technicznego w zakresie budowy. W umowie nr 40/RB/2014 z 25 listopada 2014 r. dotyczącej budowy trasy rowerowej na ww. terenie powiatu włodawskiego i bialskiego (stanowiącej zamówienie uzupełniające do umowy nr 17/RB/2014 z 26 maja 2014 r.), obejmujące odcinek 1,833 km, o wartości robót 209.215,38 zł brutto określono termin jej realizacji na 15 grudnia 2014 r. Oznaczało to, że przedmiot umowy powinien być wykonany w okresie 20 dni. Z informacji przygotowanych, na polecenie NIK z 10 kwietnia 2015 r., przez Wydział Budowy wynika, że nie został on wykonany. W tej sprawie dyrektor ZDW wyjaśnił, że *przedmiot umowy nie został wykonany z uwagi na okres zimowy i występujące trudne warunki gruntowo-wodne i wysoki stopień zawilgocenia gruntu. Nie zawarto do niej aneksu, ponieważ wykonawca robót nie występował w tej sprawie do ZDW.* NIK zwraca jednak uwagę, że trudne warunki gruntowo-wodne występujące w okresie zimowym stanowiły ważną podstawę do przedłużenia terminu wykonania umów nr: 17/RB/2014 z 26 maja 2014 r. (umowę tą zawarto z tym samym wykonawcą) oraz 48/U/2012 z 26 listopada 2012 r.

Konsekwencją przeoczenia upływu terminu wykonania przedmiotu tej umowy mogło być niedochodzenie kary umownej wynikającej z jej § 5, jednak w wyniku podjętych w czasie kontroli czynności NIK, dyrektor ZDW zobowiązał się do jej naliczenia. Na pytania kontrolera NIK dotyczące przyczyn nienaliczenia kary umownej, dyrektor ZDW odpowiedział, że *kary zostaną naliczone po zakończeniu robót i dokonaniu odbioru ostatecznego. Odbiór końcowy robót (jest to data zakończenia robót) objętych tą umową odbył się w dniu 17 kwietnia 2015 r. wykonawca zostanie obciążony karą umowną po odbiorze ostatecznym. Planowany jego termin nastąpi do dnia 17 maja 2015 r.* Stosownie do § 5 umowy kara za opóźnienie w wykonaniu robót (które powinny się zakończyć do 15 grudnia 2014 r.) wynosi 0,5% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia. Opóźnienie wyniosło 123 dni a w związku z tym kara umowna – 128.667 zł brutto.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 273-281, 391-392, tom II, str. 60-73, 200-206)

#### Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

### 3. Stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu

3.1. Na dzień zakończenia kontroli opracowano dokumentację: projektowe, geodezyjne oraz dotyczące podziału działek. Na dzień 7 kwietnia 2015 r. nie został zakończony żaden z odcinków realizowanych w ramach Projektu budowy tras rowerowych, a tym samym nie zostały jeszcze osiągnięte wskaźniki produktu poszczególnych odcinków. Zgodnie z zawartymi przez ZDW umowami z wykonawcami, terminy zakończenia budowy odcinków trasy rowerowej na dzień zakończenia kontroli nie upłynęły (za wyjątkiem umowy nr 40/RB/2014 z 25 listopada 2014 r. opisanej w części „Ustalone nieprawidłowości” w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, tom II, str. 207-208)

Ustalone nieprawidłowości

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

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na trwającą w czasie kontroli realizację Projektu, odstępuje od oceny ZDW tym zakresie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>33</sup>, wnosi o wyegzekwowanie kary umownej zgodnie z treścią § 5 umowy nr 40/RB/2014 z dnia 25 listopada 2014 r.

## 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 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 Lublinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie 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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Lublin, dnia 28 maja 2015 r.

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

Kontrolerzy  
Edyta Kolano  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*

Piotr Kwaśniak  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*