



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.01.2021

Pan
Marian Szkudlarek
Przewodniczący Zarządu
Związku Międzygminnego „Puszcza Zielonka”
Nowy Rynek 8, 62-095 Murowana Goślina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/059 - Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury
komunalnej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”, ul. Nowy Rynek 8, 62-095 Murowana Goślina (dalej: Związek albo ZM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szkudlarek - Przewodniczący Zarządu Związku od 12 grudnia 2018 r. (dalej: Przewodniczący Zarządu), wcześniej, od 15 grudnia 2014 r., stanowisko to zajmował Zbigniew Zastrożny.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne do realizacji przedsięwzięcia „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V”.2. Realizacja przedsięwzięcia „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V”.3. Efekty przedsięwzięcia „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V”.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. – do 10 września 2021 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Płoszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/60/2021 z 30 kwietnia 2021 r. oraz nr LPO/131/2021 z 30 sierpnia 2021 r.2. Artur Piglas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/143/2021 z 17 września 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-4, 36, 38-39, 309, 1228, 1355)</p>

¹ Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce. Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Związek zapewnił finansowo-organizacyjne przygotowanie projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V” (dalej: Projekt albo Przedsięwzięcie). Jednak z uwagi na wyczerpanie alokacji środków w konkursie realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ), przez blisko rok miał on status projektu rezerwowego, co w powiązaniu z niemożnością wprowadzania istotnych modyfikacji do wniosku o dofinansowanie złożonego do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW albo Narodowy Fundusz), nie sprzyjało optymalnej realizacji Przedsięwzięcia oraz nie pozostało bez wpływu jego dotychczasowe efekty. W ZM dokonano analizy przedrealizacyjnej Projektu, z wykorzystaniem wyspecjalizowanych podmiotów i przy udziale gmin partycypujących w jego kosztach, jednak z uwagi na zaistniałe później okoliczności obiektywne analiza ta wymagała częściowej aktualizacji. Zespół doświadczonych pracowników Związku działał w oparciu o jego wewnętrzne regulacje, stwarzające warunki do sprawnego przygotowania i wykonania Przedsięwzięcia. Po zmianie statusu Projektu na podstawowy, bez zbędnej zwłoki podjęto działania skutkujące zawarciem z Narodowym Funduszem umowy o dofinansowanie Przedsięwzięcia (dalej: Umowa).

W Związku, niezwłocznie po zawarciu Umowy, ogłoszono postępowania o udzielenie zamówień publicznych, jednak z uwagi na nagły, dynamiczny wzrost cen jaki miał miejsce na rynku budowlanym w latach 2017-2018, konieczne było powtórzenie tych postępowań, wystąpienie do Narodowego Funduszu z wnioskiem o zwiększenie dofinansowania oraz uchwalenie niezbędnych zmian w wieloletnich prognozach finansowych ZM i gmin biorących udział w Projekcie - co wszystko razem rzutowało na termin rozpoczęcia jego realizacji. Zawarto z NFOŚiGW stosowne aneksy do Umowy, uzyskując dodatkowe środki i czas na wykonanie Przedsięwzięcia. W przypadku czterech z 25 zadań realizowanych w systemie „zaprojektuj i wybuduj”, wystąpiły znaczące opóźnienia w uzyskaniu przez wykonawcę niezbędnych pozwoleń i wykonaniu dokumentacji projektowej. Związek zapewnił sobie jednak odpowiednie instrumenty dla dochodzenia roszczeń w przypadku ostatecznego ustalenia, że ww. opóźnienia miały charakter zwłoki. Na skutek kolizji z inną inwestycją odstąpiono od realizacji jednego, relatywnie niewielkiego zadania, co nie miało wpływu na efekty Projektu, z tym że nie wykorzystano wszystkich możliwości, które uprzednio pozwoliłyby zminimalizować ryzyko wystąpienia komplikacji w tym zakresie. Zapewniono rzetelny odbiór zrealizowanych robót i systematycznie składano wnioski o płatność, które jedynie w odosobnionych przypadkach wymagały nieznacznych, niezwłocznie dokonywanych korekt. Wyodrębniono Projekt pod względem rachunkowym, a postępowania o udzielanie zamówień publicznych w zakresie objęty badaniem przeprowadzono rzetelnie i zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁴.

Niezależne od Związku okoliczności, jakie zaistniały w toku przygotowania Projektu oraz jego realizacji, wpłynęły na to, że relacja czasu wykorzystanego dotąd na jego wykonanie nie odpowiada oczekiwanemu poziomowi wykonania. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r., tj. po upływie blisko $\frac{3}{4}$ prolongowanego okresu na rzeczową realizację Projektu, wykonano nieco ponad połowę zaplanowanych robót

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r., dalej: Pzp.

budowlanych, co wskazuje na realne zagrożenie dla terminowego zakończenia Projektu.

Nie stwierdzono by realizacja Przedsięwzięcia negatywnie wpływała na sytuację finansową biorących w nim udział gmin, pomimo zwiększenia pierwotnego wkładu własnego, ani by budziła sformalizowany sprzeciw mieszkańców terenów objętych Projektem.

1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne do realizacji Przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

1.1. Związek został utworzony w 2000 r. przez gminy: Czerwonak, Kiszkowo, Murowana Goślina, Pobiedziska, Swarzędz i Skoki. Obszar ww. gmin częściowo albo w całości znajduje się na terenie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka. Celem Związku było podjęcie wspólnych działań i przedsięwzięć zmierzających do ochrony zasobów przyrodniczych ww. parku oraz racjonalnego wykorzystania tego terenu do celów turystycznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości uzyskania na te cele środków pomocowych z Unii Europejskiej (dalej: UE). Zgodnie ze statutem Związku⁵, do jego zadań należało m.in. wspólne planowanie i wykonywanie na obszarze gmin należących do ZM zadań z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków w tym wytworzonych w ramach realizacji projektów⁶ umożliwiających przyłączanie nowych urządzeń kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 6-34)

1.2. Na lata 2018-2021 w Związku zaplanowano realizację Projektu⁷, który stanowił kontynuację wcześniejszych czterech etapów rozbudowy kanalizacji sanitarnej na terenie gmin będących członkami Związku, prowadzonej od 2009 r.⁸ W trakcie ich realizacji⁹ wybudowano 180 przepompowni oraz 471,631 km sieci kanalizacyjnej, do której podłączono gospodarstwa domowe i obiekty użyteczności publicznej użytkowane przez łącznie 51 800 mieszkańców gmin należących do Związku. Wydatkowano w tym zakresie 358 541 604,98 zł, przy czym dofinansowanie ze środków UE wyniosło 178 643 416,62 zł, tj. 49,8% wartości ww. zadań.

Wstępne prace przedprojektowe, przygotowawcze oraz analizy Projektu były realizowane dla obszaru gmin – członków ZM, bez wyodrębniania i definiowania poszczególnych etapów Przedsięwzięcia. W toku realizowanych prac oraz doprecyzowania warunków uzyskania dofinansowania ustalano ostateczny zakres rzeczowy Projektu ujęty następnie we wniosku o dofinansowanie do NFOŚiGW. Potrzeby w zakresie inwestycji dotyczących kanalizacji były wskazywane przez gminy i przekazywane do Związku, a następnie konsultowane z uprawnionymi podmiotami zajmującymi się pracami projektowymi, w zakresie możliwości zgłoszenia tych inwestycji do dofinansowania.

(akta kontroli str. 320-364, 662-674, 676-677)

⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 4793.

⁶ „Projekt” – zgodnie z § 1 ust. 2 pkt c) statutu Związku – należy przez to rozumieć projekt pod nazwą: „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”, finansowany m.in. ze środków Narodowego Funduszu oraz środków z Funduszu Spójności, realizowany przez Związek w kolejnych etapach.

⁷ Projekt jest realizowany w ramach POIiŚ, Oś priorytetowa II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, działanie 2.3 „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach”. Projekty dotyczące gospodarki wodno-ściekowej, realizowane w aglomeracjach o wielkości co najmniej 10 000 RLM. RLM - równoważna liczba mieszkańców - ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego zapotrzebowania tlenu (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 86 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.).

⁸ Pełnomocnikiem Projektu, odpowiadającym za prawidłową jego realizację oraz reprezentującym Związek w kontaktach z Narodowy Funduszem był, od 30 marca 2018 r. Zbigniew Zastrożny, a od 2 stycznia 2019 r. – Marian Szkudlarek. Zastępcą Pełnomocnika Projektu, od 4 kwietnia 2018 r., była Olga Godynicka-Kubiak, jednocześnie Dyrektor Biura Związku (dalej: Dyrektor).

⁹ IV etap Projektu jest w trakcie realizacji. Zakończenie i rozliczenie tego etapu planowane jest do 31 marca 2022 r.

Dyrektor podała m.in., że Związek był w posiadaniu opracowań koncepcyjnych dotyczących możliwości pozyskania dofinansowania z POliS dla obszaru ZM, sporządzanych na potrzeby wniosku o dofinansowanie IV etapu, a elementy tych opracowań były wykorzystane do podjęcia decyzji o zakresie zadań do dofinansowania w ramach etapu V. Ponadto, w celu doprecyzowania zakresu Przedsięwzięcia, zlecono sporządzenie analizy, ze wskazaniem prac, które pozostały do dofinansowania po realizacji IV etapu oraz nowych zadań zgłaszanych przez gminy. Przedmiotem analizy był m.in. zakres inwestycyjny potencjalnie możliwy do dofinansowania w ramach etapu V oraz zakresy możliwe do sfinansowania w przyszłości, w ramach kolejnych etapów.

W dniu 25 stycznia 2017 r. Związek zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę nr 12/2017 na wykonanie „Kompleksowej analizy zakresów inwestycji wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji lokalizacyjnych i środowiskowych do wniosków o dofinansowanie z POliŚ na terenie Związku”. Wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę 42 000 zł netto (51 660,00 zł brutto).

W ramach ww. umowy wykonawca przeprowadził analizę Przedsięwzięcia¹⁰ pod kątem:

- zakresów planowanych do zgłoszenia do dofinansowania,
- możliwości realizacji przedmiotowych inwestycji ze względu na uwarunkowania terenowe, własnościowe oraz istniejącą zabudowę mieszkaniową,
- zaliczenia zadań do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i wymagających konieczność uzyskania opinii w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,
- zadań, dla których zostały opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz dla których konieczne jest uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ponadto, przeprowadzono inwentaryzację istniejącej dokumentacji projektowej oraz pozwoleń na budowę oraz uzgodniono opracowane zakresy rzeczowe zadań z przedstawicielami działów inwestycyjnych poszczególnych gmin. Po akceptacji zakresów poszczególnych zadań, wykonawca przystąpił do uzyskiwania materiałów niezbędnych do przygotowania oraz złożenia wniosków o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zakres prac wskazany w ww. opracowaniu posłużył do ostatecznego skonfigurowania wniosku o dofinansowanie Projektu, przy czym w ramach tej umowy nie była prowadzona analiza możliwości finansowych członków ZM oraz kosztów realizacji poszczególnych zadań. W każdej gminie we własnym zakresie podjęto decyzję o finansowych możliwościach udziału w Projekcie, w oparciu o parametry finansowania określone dla projektów POliS.

Dyrektor podała, że w wyniku konsultacji z przedstawicielami gmin analizie poddane były również całkowicie nowe obszary dotyczące listy zadań potencjalnie możliwych do zrealizowania o największym potencjale rozwojowym pod kątem kryteriów wyboru projektów w konkursie POliŚ (dalej: Konkurs). Dodała, że finansowanie inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej z Funduszu Spójności w ramach POliS było kontynuacją modelu przyjętego przez Związek przy składaniu wcześniejszych wniosków.

(akta kontroli str. 320-364, 676-677)

1.3. Związek zawarł ponadto niżej wymienione umowy, dotyczące obsługi Przedsięwzięcia:

¹⁰ W zakresie rzeczowym według stanu planowanego do realizacji na 5 stycznia 2017 r. Zakres ten – również po aktualizacji aneksem nr 2 do umowy, z 30 października 2017 r. – nie obejmował niektórych ostatecznie wykonywanych zadań, w tym: 1.6.2; 4.10; 4.12 i 4.13.

- nr 14/2017 z 6 lutego 2017 r. na realizację usługi: „Przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej w zakresie Studium Wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie wraz z kompletem załączników dla Projektu z uwzględnieniem możliwości uzyskania dofinansowania ze środków POIiŚ.”, za wynagrodzeniem 45 000 zł netto (55 350,00 zł brutto). Przedmiotem opracowania były m.in. symulacje i modele finansowe na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie oraz prognozy i analizy finansowe, w celu dokonania oceny składanego w NFOŚiGW wniosku. Oszacowania robót budowlano-montażowych dokonano bazując na wynikach przetargów w regionie w 2016 r. oraz na wówczas obowiązujących kosztach prac budowlanych w gospodarce wodnościekowej. W związku z koniecznością wystąpienia do Narodowego Funduszu o zwiększenie dofinansowania, wynikającego ze wzrostu kosztów Projektu (opisanego w pkt 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w październiku 2018 r. dokonano częściowej aktualizacji ww. analizy, która posłużyła jako załącznik do wniosku o zwiększenie ww. dofinansowania.
- nr 12/2018 z 13 czerwca 2018 r. z kancelarią radców prawnych w przedmiocie świadczenia stałej obsługi prawnej na rzecz Związku, w zakresie dotyczącym realizacji Projektu. Wynagrodzenie ustalono w kwocie nie wyższej niż 118 818 zł brutto, w tym wynagrodzenie miesięczne ryczałtowe w kwocie 2 100 zł netto.
- nr 13/2018 z 13 lipca 2018 r. na obsługę w zakresie zamówień publicznych dla Projektu. Za realizację przedmiotu umowy zlecenia ustalono wynagrodzenie wynoszące: w 2018 r. 17 000 zł, tj. 1 700 zł miesięcznie, w 2019 r. 10 200 zł, tj. 850 zł miesięcznie, w 2020 r. 10 200 zł, tj. 850 zł miesięcznie, w 2021 r. 4 500 zł, tj. 750 zł miesięcznie, niezależnie od wykorzystania wymiaru godzin w danym okresie rozliczeniowym. Łączna wysokość ww. wynagrodzenia nie mogła przekroczyć 41 900 zł brutto.

W wyżej wymienionych umowach interesy Związku zabezpieczono poprzez uzależnienie wypłacenia wynagrodzenia m.in. od terminowości wykonania zlecenia oraz należytego wykonania przedmiotu umowy. Przed zawarciem umowy z wykonawcą w ZM była sprawdzana jej zgodność z przepisami Pzp przez: pracowników działu wykonującego daną umowę, Dyrektora, radcę prawnego, specjalistę od zamówień publicznych i głównego księgowego.

(akta kontroli str. 220-254, 320-364, 607-610, 615-624, 651-674)

1.4. Prace związane z realizacją Projektu wykonywali pracownicy Związku. Zasady realizacji zadań związanych z zarządzaniem projektami określał regulamin organizacyjny ZM. Zgodnie z tym regulaminem, dla potrzeb przygotowania, wdrożenia i realizacji zadań, w tym projektów realizowanych w ramach zadań statutowych przez Związek, Przewodniczący Zarządu mógł powołać w ramach istniejącej struktury odrębny zespół projektowy zajmujący się powierzonym zadaniem (projektem). Pracownicy Biura ZM byli jednocześnie pracownikami zespołu Jednostki Realizującej Projekt. Zadania realizowane dla potrzeb projektów unijnych stanowiły znaczącą część działalności Związku i obowiązków jego pracowników. W Biurze Związku funkcjonował podział zadań na zadania o charakterze stałym (administracja ogólna) oraz na zadania związane z realizacją projektów. Każdy pracownik w ramach swojego zakresu obowiązków miał wskazane zadania do realizacji, w ramach zespołu realizującego projekty. Dyrektor podała, że kilkunastoletnie doświadczenie osób na stanowiskach kierowniczych w zakresie zarządzania projektami skutkuje tym, że zespół działa sprawnie i skutecznie.

Funkcjonowanie Związku określały wewnętrzne regulacje dotyczące: przyjętych zasad rachunkowości¹¹, udzielania zamówień publicznych¹², procedur przygotowania, sprawdzania oraz podpisywania umów¹³. Ponadto, dla realizacji projektów w ramach POIiŚ 2014 – 2020, w tym Przedsięwzięcia, zostały opracowane i przyjęte procedury z obszarów zarządzania projektami, dotyczące m.in.: regulaminu¹⁴ określającego procedurę udzielania zamówień, dla których nie stosuje się przepisów Pzp; nabywania tytułów prawnych do nieruchomości niezbędnych dla potrzeb realizacji Projektu¹⁵; zasad ewidencjonowania czasu pracy oraz rozliczania kosztów pracy wykonanej przez pracowników Jednostki Realizującej Projekt i Pełnomocnika ds. Projektu¹⁶; zasad ewidencjonowania i rozliczania wydatków związanych z zarządzaniem projektami etap IV i V¹⁷.

(akta kontroli str. 35-43, 320-364, 615-624)

1.5. Konkurs¹⁸ został ogłoszony 31 sierpnia 2016 r. z terminem składania wniosków do 28 lutego 2017 r. Uchwałą Zgromadzenia Związku z 22 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Projektu do realizacji, upoważniono Zarząd ZM do złożenia do NFOŚiGW wniosku o dofinansowanie Projektu - co nastąpiło 28 lutego 2017 r.

Pismami z 2 czerwca i 14 lipca 2017 r., Przewodniczący Komisji Konkursowej Narodowego Funduszu poinformował Związek o umieszczeniu Projektu na liście rankingowej i uzyskaniu statusu „rezerwowego” oraz o wstrzymaniu oceny merytorycznej II stopnia. W uzasadnieniu do oceny ogólnej zgłoszonego Przedsięwzięcia wskazano, że co prawda przekroczyło ono próg wymaganych 55% punktów możliwych do uzyskania, ale ze względu na wyczerpanie alokacji środków przeznaczonych dla Konkursu, uzyskało jedynie ww. status.

Pismem z 12 grudnia 2017 r.¹⁹ – a więc ponad dziewięć miesięcy po złożeniu ww. wniosku – Zastępca Przewodniczącego Komisji Konkursowej NFOŚiGW, w związku ze zwiększeniem alokacji konkursu, poinformował o rozpoczęciu oceny merytorycznej II stopnia. Zwrócił się jednocześnie do Związku o: uzupełnienie dokumentacji dotyczącej m.in.: aktualnego generatora modelu finansowego; uzupełnienie dat, sygnatur i organów wydających decyzje; skorygowanie nazewnictwa zadań i potwierdzenie, że środki gmin partycypujących w kosztach Projektu będą środkami budżetowymi i nie będą pochodzić z kredytów ani pożyczek. W piśmie tym przypomniano, że zgodnie z obowiązującym Regulaminem Konkursu uzupełnienie dokumentacji aplikacyjnej nie może prowadzić do istotnej modyfikacji Przedsięwzięcia, a zakres dokonanych zmian może dotyczyć omyłek, błędów rachunkowych i językowych oraz zgłoszonych przez instytucję konkursową uwag²⁰.

¹¹ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 06/2018 w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości (ze zm.).

¹² Uchwały Zarządu Związku z 17 marca 2021 r., nr 7/2021 w sprawie Regulaminu Komisji Przetargowej oraz nr 8/2021 w sprawie realizacji zadań dotyczących udzielania zamówień przez Związek na podstawie Pzp.

¹³ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 8/2017 z 29 maja 2017 r.

¹⁴ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 03/2021 z 3 marca 2021 r. w sprawie regulaminu określającego procedurę udzielania zamówień, dla których nie stosuje się przepisów Pzp w tym dla wydatków kwalifikowanych ponoszonych w związku z realizacją przez Związek projektów realizowanych w ramach POIiŚ 2014 – 2020.

¹⁵ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 09/2018 z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie procedury nabywania tytułów prawnych do nieruchomości niezbędnych dla potrzeb realizacji Projektu.

¹⁶ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 08/2018 z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad ewidencjonowania czasu pracy oraz rozliczania kosztów pracy wykonanej przez pracowników Jednostki Realizującej Projekt oraz Pełnomocnika ds. Projektu przy realizacji projektów pn. "Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic - etap IV" oraz etapu V.

¹⁷ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu nr 07/2018 z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad ewidencjonowania i rozliczania wydatków związanych z zarządzaniem przy realizacji projektów pn. "Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic - etap IV" oraz etapu V.

¹⁸ Nr POIiS.2.3/3/2016.

¹⁹ Doręczonym do Związku 18 grudnia 2017 r.

²⁰ Punkt 83 i 84 postanowień ogólnych Regulaminu konkursu (<http://poiis.nfosigw.gov.pl/skorzystaj-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/gospodarka-wodno-sciekowa-w->

W tym kontekście, m.in. zwiększenie wysokości kosztów kwalifikowalnych przyjętej uprzednio we wniosku nie było możliwe²¹.

Po przekazaniu przez Związek stosownych dokumentów i wyjaśnień w określonym terminie 14 dni²², Zastępca Przewodniczącego ww. komisji, w piśmie z 16 stycznia 2018 r. poinformował ZM o uzyskaniu przez Projekt oceny pozytywnej i ujęciu go na liście projektów rezerwowych do czasu aktualizacji list rankingowych. W dniu 18 stycznia 2018 r. poinformował z kolei o zmianie statusu Przedsięwzięcia na projekt podstawowy i o możliwości podpisania Umowy. W rezultacie wystąpienia opisanych okoliczności, rozpatrzenie ww. wniosku o dofinansowanie w Narodowym Funduszu trwało blisko 11 miesięcy.

(akta kontroli str. 110-151, 310-315)

W dniu 7 marca 2018 r. Zgromadzenie Związku podjęło uchwałę w sprawie przyjęcia dofinansowania dla Projektu w kwocie do 15 639 206,08 zł i upoważniono Zarząd ZM do zawarcia umowy z NFOŚiGW .

(akta kontroli str. 44-93, 211-212, 259-277, 288-308, 310-311, 316-319)

1.6. W dniu 16 marca 2018 r. Związek zawarł Umowę z Narodowym Funduszem o wartości 30 221 709,00 zł brutto²³. Kwota dofinansowania wyniosła 15 639 206,08 zł netto, a wkład własny ZM, sfinansowany z wpłat gmin, określono na 9 048 973,92 zł netto. Związek był zobowiązany zakończyć m.in. realizację zakresu rzeczowego Projektu w okresie kwalifikowania wydatków, który upływał z końcem grudnia 2021 r.²⁴ Kwoty dofinansowania, a także umowny termin realizacji były zgodne z wnioskiem Związku złożonym do NFOŚiGW 28 lutego 2017 r.

Przedmiotem Umowy było dofinansowanie budowy kanalizacji sanitarnej o długości 19,92 km²⁵ w tym: budowy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej o długości 16,84 km oraz kanalizacji tłocznej o długości 0,71 km, wykonanie przyłączy sieci kanalizacyjnej o długości 2,37 km, a także budowy sześciu sieciowych przepompowni ścieków.

Do Umowy zawarto dwa aneksy - o czym szerzej w punkcie drugim niniejszego wystąpienia - na podstawie których zwiększono dofinansowanie z 15 639 206,08 zł netto do 21 493 367,68 zł netto oraz wydłużono okres kwalifikowania wydatków – do końca czerwca 2022 r.

Poszczególne etapy Projektu obejmowały realizację niżej wymienionych zadań (kontraktów):

- pełnienie obowiązków nadzoru autorskiego dla robót realizowanych w ramach kontraktu nr 5 na terenie gminy Swarzędz (kontrakt nr 1),
- świadczenie usługi inżyniera nadzoru na roboty w ramach kontraktu nr 5, 6, 7 i 8 (dalej odpowiednio: K5, K6, K7 i K8) – na terenie gmin Swarzędz, Czerwonak i Pobiedziska (kontrakt nr 2, 3, 4²⁶),
- budowę sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami na terenie gminy Swarzędz na podstawie posiadanej dokumentacji technicznej (K5) o długości 6,600 km oraz trzech przepompowni,

aglomeracjach/art,5,iii-nabor-dla-dzialania-2-3-poiis-2014-2020-gospodarka-wodno-sciekowa-w-aglomeracjach-zakonczony.html)

²¹ Patrz także „Katalog przykładowych zmian, które powodują istotną modyfikację projektu - wyjaśnienia do pkt. 47, 57 i 83 Regulaminu Konkursu”.

²² 28 grudnia 2017 r.

²³ W tym podatek VAT w wysokości 5 533 409,00 zł, stanowiący wydatek niekwalifikowalny.

²⁴ § 7 ust. 2 i 3 Umowy.

²⁵ We wniosku o dofinansowanie wpisano „około 19,92 km”, a łączna ostateczna długość budowanej sieci, z dokładnością do jednego metra wyniosła 19,831 km.

²⁶ Obejmujący łącznie K7 i K8.

- realizację inwestycji zgodnie z procedurą „zaprojektuj i wybuduj²⁷”, polegającej na wykonaniu projektów budowlanych, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opinii, na rzecz zamawiającego oraz wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami na terenie:
 - gminy Swarzędz (K6), o długości 6,491 km oraz jednej przepompowni,
 - gminy Czerwonak (K7), o długości 0,69 km,
 - gminy Pobiedziska (K8), o długości 6,050 km oraz dwóch przepompowni.
 (akta kontroli str. 44-93, 211-212, 259-277, 288-308, 310-311, 316-319)

W wyniku realizacji Przedsięwzięcia zaplanowano podłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej nieruchomości użytkowanych przez 1 626 osób, w terminie do 12 miesięcy po zakończeniu realizacji Projektu. Ponadto, w ramach wydatków niekwalifikowalnych²⁸, zaplanowano wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej o długości 5,213 km i jednej przepompowni, finansowanych w 100% ze środków gminy Swarzędz²⁹.

(akta kontroli str. 44-93, 608)

Stan realizacji Przedsięwzięcia oraz jego efekty opisano odpowiednio w drugim oraz trzecim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.7. Łączna planowana wartość Projektu określona w Umowie przed aneksowaniem wyniosła ww. 30 221 709,00 zł brutto, w tym:

- a) wydatki kwalifikowalne 18 399 207,16 zł, z tego dofinansowanie z POIiŚ 15 639 326,08 zł i środki ZM 2 759 881,08 zł,
- b) wydatki niekwalifikowalne – środki ZM 11 822 501,84 zł, w tym VAT 5 533 409,00 zł.

W wyniku aneksu nr 1 do Umowy zawartego 7 marca 2019 r., łączna planowana wartość Przedsięwzięcia została zwiększona do 41 324 656,47 zł brutto³⁰, w tym:

- a) wydatki kwalifikowalne 25 286 314,92 zł, z tego dofinansowanie z POIiŚ 21 493 367,68 zł netto i środki ZM 3 792 947,24 zł,
- b) wydatki niekwalifikowalne – wkład ZM 16 038 341,55 zł³¹, w tym VAT 7 609 569,91 zł.

(akta kontroli str. 44-93, 259-308)

Środki finansowe własne na realizację Projektu zostały ujęte w planach finansowych ZM uchwalonych przez Zgromadzenie Związku na lata 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 oraz były wnoszone w formie rocznej składki członkowskiej. Zgodnie z uchwałą Zgromadzenia ZM w sprawie określenia stałej proporcji partycypowania przez poszczególne gminy uczestniczące w Projekcie we wszelkich kosztach

²⁷ Ang. design-build - system realizacji inwestycji budowlanych umożliwiający dopasowanie planów budowy do zmieniających się warunków oraz technicznych możliwości bez obowiązku zmiany umowy. W odróżnieniu od tradycyjnego systemu „Buduj”, przenosi większość działań na wykonawcę, który odpowiada za projekt i pozostałe podejmowane działania aż do oddania budowli lub budynku do użytku. Inwestor natomiast odpowiedzialny jest za przygotowanie umowy oraz przetargu na roboty budowlane, w których należy określić przeznaczenie inwestycji, postawione wymagania techniczne, ekonomiczne, materiałowe i architektoniczne. Wśród zalet tego systemu wymienia się m.in.: skrócenie czasu budowy poprzez płynne przechodzenie do kolejnych etapów, usprawnienie realizacji poprzez ograniczenie liczby wykonawców, poprawę efektywności i logistyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi i narzędziami, optymalizację kosztów budowy, oszczędność czasu i kosztów inwestora ze względu na zaangażowanie jednej firmy jako wykonawcy generalnego, mniejszą ilość problemów po stronie inwestora. Do wad zalicza się natomiast m.in.: możliwe wydłużenie czasu trwania przetargu, potrzebę wnikliwego i szczegółowego przedstawienia (często wysokich) wymagań w instrukcji dla wykonawców, aby uniknąć nieporozumień, a także możliwe podwyższenie ceny oferty ze względu na ryzyko i koszty jej przygotowania przez wykonawcę.

²⁸ W zakresie K5.

²⁹ Dodatkowy zakres prac nie spełniał wymogu kwalifikowalności z uwagi na niski współczynnik przyłączy na jeden kilometr sieci kanalizacyjnej.

³⁰ W tym podatek VAT w wys. 7 609 569,91 zł stanowiący wydatek niekwalifikowalny.

³¹ Całkowity wkład własny ZM (kwalifikowalny i niekwalifikowalny) wynosił 12 221 718,88 zł netto.

związanych z jego realizacją³², gminy partycypowały w kosztach Przedsięwzięcia w ww. proporcjach, liczonych według zakresu robót budowlano-montażowych, w oparciu o ustalony zakres rzeczowy planowany do zrealizowania we wniosku aplikacyjnym. Wysokość, udział procentowy wpłat środków własnych gmin oraz udział procentowy w planowanych kosztach całego Projektu wyniosły odpowiednio: Czerwonak – 427 760 zł; 3,5%; 1,27%, Pobiedziska – 3 703 181 zł; 30,3%; 10,98% oraz Swarzędz – 8 090 778 zł; 66,2% i 24,00%.

W przypadku realizacji dodatkowego zakresu prac (poza wnioskiem o dofinansowanie) gmina finansowała całość kosztów realizacji tego zakresu. Z tego tytułu Gmina Swarzędz dokonała wpłaty do Związku kwoty 8 572 312 zł na dodatkowy zakres prac dotyczących dwóch zadań w ramach K5.

(akta kontroli str. 110-151, 310-311, 312-315, 578-581, 582-585, 625-626, 675)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Związek zapewnił finansowo-organizacyjne przygotowanie Projektu, jednak z uwagi na wyczerpanie alokacji środków w konkursie realizowanym w ramach POIiŚ, przez blisko rok miał on status projektu rezerwowego, co w powiązaniu z niemożnością wprowadzania istotnych modyfikacji do wniosku o dofinansowanie złożonego do Narodowego Funduszu, nie sprzyjało optymalnej realizacji Przedsięwzięcia oraz nie pozostało bez wpływu jego dotychczasowe efekty. W ZM dokonano analizy przedrealizacyjnej Projektu, z wykorzystaniem wyspecjalizowanych podmiotów i przy udziale gmin partycypujących w jego kosztach, jednak z uwagi na zaistniałe później okoliczności obiektywne, analiza ta wymagała częściowej aktualizacji. Zespół doświadczonych pracowników Związku działał w oparciu o jego wewnętrzne regulacje, umożliwiające sprawne przygotowanie i wykonanie Przedsięwzięcia. Po zmianie statusu Projektu na podstawowy, bez zbędnej zwłoki podjęto działania skutkujące zawarciem Umowy z NFOŚiGW.

OBSZAR

2. Realizacja Przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

2.1. W celu rzeczowego wykonania Przedsięwzięcia, 26 marca 2019 r. Związek zawarł umowy na realizację inwestycji w formule:

a) „buduj” - w zakresie K5 - „Realizacja inwestycji polegającej na wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami oraz przyłączami na terenie gminy Swarzędz w ramach Projektu”,

b) „zaprojektuj i zbuduj” w zakresie :

- K6 - „Realizacja inwestycji polegającej na wykonaniu projektów budowlanych, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opinii, na rzecz Zamawiającego oraz wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami oraz przyłączami na terenie gminy Swarzędz w ramach Projektu”,

- K7 i K8 - „Realizacja inwestycji polegającej na wykonaniu projektów budowlanych, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opinii, na rzecz Zamawiającego oraz wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami oraz przyłączami na terenie gmin: Czerwonak i Pobiedziska w ramach Projektu”.

Wyznaczony wykonawcy czas na realizację zadań wynosił, w przypadku:

- K5 - nie później niż 30 marca 2020 r., a z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych określonych w protokołach konieczności - na 20 maja 2021 r.

- K6, K7 i K8 na 33 miesiące od dnia zawarcia umów na realizację tych kontraktów tj. do 26 grudnia 2021 r.

³² Nr 27/XCVI/2017 z 26 września 2017 r.

Przed rozpoczęciem realizacji K5, podzielonego na 10 zadań wykonywanych w ramach wydatków kwalifikowalnych Projektu, dla wszystkich tych zadań posiadano pozwolenia na budowę, wydane w latach 2006-2017. W terminie umownym ukończono roboty w ramach dziewięciu zadań, a wykonane w ich ramach elementy sieci kanalizacyjnej przekazano do eksploatacji³³.

Odstąpiono natomiast od realizacji jednego zadania, nr 1.15, obejmującego budowę sieci kanalizacyjnej sanitarnej o długości 203 m (i przewidywanej liczbie przyłączy – 28) w miejscowości Kruszewnia wzdłuż ulicy Średzkiej, które zostało umieszczone przez Związek we wniosku aplikacyjnym, a następnie w Umowie. Dla zadania tego ZM dysponował decyzją o pozwoleniu na budowę z 14 września 2017 r. wydaną przez Starostwo Powiatowe w Poznaniu, lecz nie uzyskał zgody Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu (dalej: ZDP) na lokalizację tej sieci, ponieważ jej przebieg zaplanowano w przebudowanej następnie, w 2018 r. drodze powiatowej, na którą udzielona została gwarancja do grudnia 2025 r.³⁴

Przewodniczący Zarządu i Dyrektor wyjaśnili m.in., że wniosek aplikacyjny został złożony w NFOŚiGW 28 lutego 2017 r., a informacja o planowanej na 2018 r. przebudowie ulicy Średzkiej ukazała się w BIP i na stronie internetowej ZDP dopiero w lipcu 2017 r. Podkreślili, że po złożeniu wniosku, w trakcie trwania procedury jego oceny, nie było możliwości wprowadzania jakichkolwiek istotnych korekt z inicjatywy własnej wnioskodawcy, albowiem traktowane byłoby to jako wycofanie wniosku, jednoznaczne z jego odrzuceniem. Dodali, że sam fakt realizacji przebudowy drogi powiatowej, nie przesądzał automatycznie o niemożliwości budowy kanalizacji. Przewodniczący zaznaczył też, że odstąpienie od realizacji tego zadania nie miało wpływu na efekty realizowanego Projektu, ponieważ końcowy efekt dla tego zadania w zakresie wszystkich parametrów realizacyjnych K5 był istotnie wyższy w stosunku do stanu pierwotnie planowanego - wykonana całkowita długość sieci kanalizacji sanitarnej wyniosła 6,849 km, tj. 103,75% planowanej, a liczba przyłączy 186, tj. 164,6% planowanej³⁵.

(akta kontroli str. 607-608, 611-614, 725, 726, 748-750, 1221-1225)

Nie kwestionując przywołanej argumentacji, NIK wskazuje jednak, że w świetle ww. okoliczności uzasadnione byłoby występowanie do gestorów infrastruktury potencjalnie kolidującej z realizowanymi w Związku zadaniami o udzielanie informacji dotyczących planowanych przez nich w przyszłości inwestycji, co pozwoliłoby zminimalizować ryzyko wystąpienia komplikacji w tym zakresie.

2.1.1. W świetle postanowień zawartych umów, termin wykonania dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem braku sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy lub innych robót budowlanych³⁶ został ustalony na 18 miesięcy od dnia zawarcia umów, tj. na 26 września 2020 r.

Dla czterech zadań w ramach K6 i K8, realizowanych przez wykonawców w trybie „zaprojektuj i wybuduj”, wystąpiły opóźnienia w ww. zakresie. Według stanu na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK³⁷, nie dysponowali oni jeszcze decyzjami

³³ Związek uzyskał pozwolenia na użytkowanie wydane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, dalej: PINB.

³⁴ Droga ta była współfinansowana z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 i dotyczy jej trwałość projektu.

³⁵ W świetle treści § 5 ust. 6 Umowy, jedynie zmniejszenie długości wybudowanej sieci - i to bez zgody Instytucji Wdrażającej - byłoby niezgodne z jej wymogami.

³⁶ W rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

³⁷ Tj. 4 maja 2021 r.

umożliwiający rozpoczęcie robót budowlanych³⁸. Opóźnienia te wynikały z następujących przyczyn:

- dla zadania nr 1.6.2³⁹ o długości 2,110 km realizowanego w ramach K6, dopiero w dniu 21 czerwca 2021 r. zgłoszono budowę organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Wynikało to z tego, że pomiędzy datą złożenia przez projektanta pierwszego wniosku a uzyskaniem ostatecznych warunków technicznych od gestora sieci sanitarnej, upłynęło ponad 15 miesięcy⁴⁰, podczas gdy, jak wynika z informacji Kierownika Działu Technicznego Związku, standardowy termin uzyskania tych warunków wynosi 30 dni. W toku projektowania stwierdzono m.in.: konieczność przebudowy kabla telekomunikacyjnego oraz elektrycznego zlokalizowanych w zbliżeniu do istniejącego rurociągu tłoczego w miejscu włączenia z projektowanym rurociągiem. Projektant zmuszony był wystąpić do: (1) operatorów telekomunikacyjnych w celu ustalenia własności kabla telekomunikacyjnego oraz uzyskania warunków technicznych przebudowy, (2) gestora sieci energetycznej w celu ustalenia warunków technicznych przebudowy kabla elektrycznego, (3) gestora sieci gazowej w sprawie przejścia rurociągu tłoczego pod istniejącym gazociągiem wysokiego ciśnienia. Ponadto, po uzyskaniu przez projektanta bilansu ilościowego ścieków od gestora sieci, uwzględniającego aktualny podział działek, uzgadniano warianty realizacji zadania rozważając zmianę lokalizację przepompowni, oraz bilans kosztów zmian w tym związanych, z usuwaniem stwierdzonych kolizji. Po uzgodnieniu warunków technicznych oraz akceptacji przyjętego wariantu realizacji zadania podczas narady koordynacyjnej o której mowa w art. 28b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴¹ (dalej: narada koordynacyjna), konieczne było uzgodnienie lokalizacji sieci we właściwym urzędzie gminy.

- dla zadania nr 4.10⁴² o długości 0,470 km realizowanego w ramach K8, do 31 sierpnia 2021 r., nie dokonano zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót. Wynikało to z faktu występowania licznych kolizji planowanej sieci z istniejącą infrastrukturą oraz bardzo wąskich działek drogowych utrudniających realizację inwestycji. Wstępne propozycje projektanta, w tym zmiana technologii wykonania części kanalizacji sanitarnej, nie zostały zaakceptowane przez podmioty władające sieciami uzbrojenia terenu, w ramach narady koordynacyjnej. W toku przygotowania dokumentacji projektowej konieczne było m.in. uzgadnianie: nowych wariantów lokalizacji sieci sanitarnej, w tym wydanie nowej decyzji lokalizacyjnej oraz zmiana warunków technicznych ze strony gestora sieci, co wygenerowało opóźnienie około 15 miesięcy.

- dla zadania nr 4.12⁴³ o długości 3,650 km realizowanego w ramach K8, 13 lipca i 2 sierpnia 2021 r. dokonano zgłoszenia budowy. Pomiedzy datą złożenia pierwszego wniosku, a otrzymaniem ostatecznych warunków technicznych dla inwestycji upłynęło blisko 12 miesięcy, co było spowodowane głównie koniecznością uzyskania nowej decyzji lokalizacyjnej dla projektowanej sieci sanitarnej. Po wykonaniu inwentaryzacji zieleni stwierdzono bowiem, że w jezdni gminnej drogi

³⁸ Ewentualnie nie upłynął jeszcze termin na zgłoszenie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wobec otrzymanego zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.

³⁹ Zadanie to obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej w ulicy Bazylowej i Laurowej w miejscowości Gortatowo.

⁴⁰ Wniosek o wydanie warunków technicznych projektant złożył 12 kwietnia 2019 r., uzyskał je 8 sierpnia 2019 r. a następnie zmuszony był wystąpić o skorygowanie tych warunków i uzyskał je 5 sierpnia 2020 r.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

⁴² Zadanie to obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w miejscowości Stęszewko wzdłuż ulic: Masztowa, Rybacka o długości 0,47 km na terenie gminy Pobiedziska.

⁴³ Zadanie to obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w miejscowości Gorzkie Pole wzdłuż ulic: Leśna, Akacyjowa, Brzozowa, Sosnowa, Świerkowa, Dębowa, Modrzewiowa, Klonowa, Wierzbowa, Topolowa, o długości 3,65 km oraz jednej przepompowni na terenie gminy Pobiedziska.

publicznej rośnie około 90 drzew, z których wiele kolidowało z przebiegiem projektowanej kanalizacji. Związek przekazał gminie informację o konieczności uregulowania przebiegu drogi zgodnie ze stanem geodezyjnym, a tym samym wycinka drzew musiała być zrealizowana staraniem i na koszt gminy. We właściwym urzędzie gminy podjęto działania mające na celu pozostawienie ulicy w dotychczasowym przebiegu i zadeklarowano uzgodnienie z Lasami Państwowymi lokalizacji urządzeń kanalizacyjnych i ustanowienie służebności przesyłu. W związku z tym, wystąpiono do właściwego nadleśnictwa o zgodę na lokalizację sieci w istniejącej drodze tj. częściowo w działce należącej do Lasów Państwowych.

- dla zadania nr 4.13⁴⁴ o długości 0,720 km realizowanego w ramach K8, 9 sierpnia 2021 r. dokonano zgłoszenia budowy. Proces projektowania tego zadania był opóźniony o około 12 miesięcy. Wykonawca w toku realizowanych prac projektowych zgłaszał m.in. że z uwagi na uwarunkowania terenowe oraz lokalizację wylotu kanalizacji z jednej z przyłączanych działek, konieczne byłoby pogłębienie kanału nawet do 6,5 metra⁴⁵. Projektant zaproponował dwa warianty realizacji zadania, przy czym wariant wybrany do realizacji wymagał m.in.: (1) zmiany planowanej lokalizacji przepompowni i uzgodnienia we właściwym urzędzie gminy nowej lokalizacji, (2) zwiększenia zakresu aktualizacji map do celów projektowych oraz geologii, (3) uzyskania od gestora sieci sanitarnej zmiany warunków technicznych jej realizacji.

(akta kontroli str. 727-736, 1106-1220, 1238)

W oparciu o procedurę FIDIC⁴⁶ i postanowienia klauzuli 20.1 warunków szczególnych umowy pomiędzy wykonawcą a Związkiem⁴⁷, wykonawca zgłaszał ZM roszczenia o zmianę terminu realizacji umowy w części dotyczącej sporządzenia dokumentacji projektowej i uzyskania pozwoleń na budowę lub braku sprzeciwu wobec zgłoszeń robót budowlanych. W zgłoszeniach tych wskazywano, że faktyczne warunki techniczne, terenowe i prawne okazały się odmienne od założeń projektowych, co wymagało częściowo zmiany lokalizacji przebiegu sieci a także uzyskania aktualizacji decyzji lokalizacyjnych oraz warunków technicznych.

Z przedstawionej korespondencji wynikało, że w trakcie kontroli NIK Inżynier Kontraktu był na etapie analizy przekazanych dokumentów i roszczeń, a ewentualne naliczanie kar umownych i ich wysokości będzie mogło nastąpić w przypadku wykazania, że opóźnienia wykonawcy były przez niego zawinione, tj. miały charakter zwłoki.

(akta kontroli str. 725, 748-750, 781-1105, 1004-1011, 1106-1220)

Dyrektor wyjaśniła, że decyzja w przedmiocie zmiany terminu realizacji umowy w części dotyczącej wykonania dokumentacji projektowej zostanie podjęta po upływie czasu na wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia realizacji robót budowlanych i (jeżeli przyczyny opóźnienia będą zawinione przez wykonawcę) zostaną naliczone stosowne kary umowne. W ocenie Przewodniczącego Zarządu i Dyrektor, realizacja inwestycji nie jest zagrożona, nie można jednak wykluczyć, że termin jej zakończenia ulegnie niewielkiemu przesunięciu w wyniku uzasadnionych, niezależnych od wykonawcy opóźnień. Przesunięcie to – jak dodali – nie zagraża dochowaniu ostatecznych terminów określonych w Umowie.

(akta kontroli str. 211-212, 288-308, 310-311, 316-319, 368-526, 584-585, 725-736, 748-752, 1004-1011, 1106-1220)

⁴⁴ Zadanie to obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w miejscowości Pobiedziska wzdłuż ulic: Rolna, Gajowa, Długa, o długości 0,72 km oraz jednej przepompowni na terenie gminy Pobiedziska.

⁴⁵ Zgodnie z przedmiarem robót, planowane było ułożenie sieci sanitarnej na głębokości do trzech metrów.

⁴⁶ (Fr) Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils en: International Federation of Consulting Engineers - Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów.

⁴⁷ Nr 272/17/2019 z 26 marca 2019 r.

Ww. cztery zadania nie były objęte szczegółowym zakresem umowy nr 12/2017 na „Kompleksową analizę zakresów inwestycji wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji lokalizacyjnych i środowiskowych do wniosków o dofinansowanie z POIiŚ na terenie Związku”⁴⁸

(akta kontroli str. 323-345, 607-610)

2.1.2. W wyniku zakończenia zadań częściowych realizowanych kontraktów Inżynier Kontraktu sporządzał świadectwo przejęcia części robót objętych zadaniem i przekazywał je wykonawcy oraz Związkowi, załączając m.in. protokół częściowego odbioru robót oraz protokół odbioru technicznego wraz z gwarancją jakości. Protokółem zdawczo-odbiorczym ZM przekazywał urządzenia kanalizacyjne będące jego własnością na rzecz spółki komunalnej będącej gestorem sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, celem użytkowania i pobierania pożytków ze składników majątkowych zgodnie z postanowieniami umowy na oddanie w dzierżawę ww. urządzeń, zawartej przez Związek 26 lutego 2020 r. Do protokołów przekazania dołączano dokumentację przepompowni oraz sieci sanitarnej i przyłączy do nich. Dołączane do protokołów przekazania dokumenty przepompowni w wersji papierowej i elektronicznej obejmowały m.in.: geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, projekty techniczne powykonawcze, protokoły: technicznego odbioru robót, rozruchu mechanicznego, hydraulicznego, technologicznego, prób szczelności, pomiarów elektrycznych oraz dokumentację rozruchową przepompowni, zaświadczenie PINB, pozwolenie na budowę, książkę obiektu budowlanego. Dołączane do protokołów przekazania dokumenty sieci sanitarnej i przyłączy do nich w wersji papierowej i elektronicznej obejmowały m.in.: geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, projekty techniczne powykonawcze, kopię dziennika budowy, protokoły: technicznego odbioru robót zanikających, odbioru pasa drogowego, prób szczelności a także: badanie wskaźnika zagęszczenia, świadectwo przejęcia robót, tabelaryczne zestawienia przyłączy podłączonych do przekazywanej sieci i jednorodnych odcinków sieci, kopię karty gwarancyjnej wykonanych robót, zaświadczenie PINB, pozwolenie na budowę, nagranie z oględzin sieci przeprowadzonych z wykorzystaniem specjalistycznego robota.

(akta kontroli str. 627-650, 677-705, 706-723)

2.2. Związek zawarł z NFOŚiGW dwa aneksy do Umowy:

- aneks nr 1 z 7 marca 2019 r. w sprawie zwiększenia dofinansowania⁴⁹ z kwoty nie większej niż 15 639 206,08 zł do kwoty 21 493 367,68 zł, tj. o 37,4%,
- aneks nr 2 z 23 września 2020 r. o przedłużeniu okresu kwalifikowania wydatków⁵⁰ do dnia 30 czerwca 2022, tj. o sześć miesięcy.

(akta kontroli str. 110-219, 259-308)

2.2.1. Trzy postępowania przetargowe na roboty budowlano-montażowe Związek ogłosił w dniu 17 kwietnia 2018 r. Postępowania te zostały unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, tj. z uwagi na to, że wartość złożonych ofert przewyższała kwoty jakie w ZM planowano przeznaczyć na realizację zamówienia⁵¹. W dniu 27 lipca 2018 r. ogłoszono kolejne trzy postępowania na wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami, roboty budowlane dla K5 oraz na wykonanie projektów budowlanych, uzyskanie niezbędnych pozwoleń,

⁴⁸ O której mowa w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁹ Aneks nr PO-IS.02.03.00-00-0056/17-01.

⁵⁰ Aneks nr PO-IS.02.03.00-00-0056/17-02.

⁵¹ Zgodnie z przywołanym przepisem, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

uzgodnień i opinii, na rzecz zamawiającego i wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami dla K6, K7 i K8. Otwarcie ofert nastąpiło w dniach od 3 do 5 września 2018 r. Wysokość złożonych ofert ponownie przewyższała kwoty przewidziane na realizację Przedsięwzięcia, jednak w ZM podjęto działania na rzecz zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zadań - do ceny najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 in fine Pzp. Wartość ww. wszystkich zamówień ustalono w dniach odpowiednio 11 marca oraz 24 i 25 lipca 2018 r., tj. z wyprzedzeniem nienaruszającym dyspozycji art. 35 ust. 1 Pzp. Przebieg tych przetargów wskazywał na znaczący wzrost wartości robót budowlano-montażowych w stosunku do kwot oszacowanych na etapie sporządzenia wniosku o dofinansowanie.

Wysokość złożonych ofert wyniosła (w kwotach brutto):

- K5 – w pierwszym przetargu – 22 121 345,48 zł, a w drugim - 22 138 271,00 zł⁵²,
- K6 – odpowiednio 13 834 785,39 zł i 11 507 164,25 zł,
- K7 i K8⁵³ – odpowiednio: 12 776 814,81 zł i 11 883 735,52 zł.
(akta kontroli str. 426, 430, 438, 445, 448, 453, 459, 461, 464, 472, 478, 483, 501, 509, 516, 519,)

Uwzględniając wyłącznie zakres zadań objętych Umową, szacunkowa wartość zamówień oraz wysokość złożonych ofert w ramach ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych wyniosła (w kwotach netto):

- K5 – szacunkowa wartość zamówienia 6 461 000,00 zł, wysokość oferty złożonej w pierwszym przetargu 11 910 997,53 zł, wysokość oferty złożonej w drugim przetargu 12 004 087,57 zł,
- K6 – odpowiednio: 6 552 000,00 zł, 11 247 793,00 zł oraz 9 355 418,09 zł,
- K7 - odpowiednio: 710 000,00 zł, 1 116 254,17 zł oraz 942 186,34 zł,
- K8 – odpowiednio: 6 241 000,00 zł, 9 271 400,15 zł oraz 8 719 387,25 zł.
(akta kontroli str. 217, 368-536)

W reakcji na ww. okoliczności, 8 października 2018 r. Zgromadzenie Związku:

- uchwaliło zmianę w planie Wieloletniej Prognozy Finansowej Związku na lata 2018-2036, poprzez zwiększenie dochodów i wydatków na Przedsięwzięcie w latach 2019 – 2021 (w tym: zwiększenie wpłat gmin do kwoty 12 221 720,00 zł)⁵⁴,
- upoważniło Zarząd ZM do złożenia wniosku o zwiększenie dofinansowania dla Projektu w związku ze zwiększeniem kosztów jego realizacji⁵⁵.
(akta kontroli str. 300-319, 368-536, 1236)

W dniach 10 i 18 października 2018 r. oraz 13 listopada 2018 r. rady gmin: Swarzędz, Czerwonak i Pobiedziska podjęły uchwały o wprowadzeniu zmian do ich wieloletnich prognoz finansowych poprzez zwiększenie wpłat do Związku na realizację Przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 578-581, 1232-1236)

Dnia 22 października 2018 r. ZM złożył do NFOŚiGW wnioski w sprawie zwiększenia dofinansowania Projektu, co uzasadniono przekroczeniem wartości ofert złożonych w postępowaniach publicznych na usługi i roboty budowlano-montażowe, z uwagi na ówczesną tendencję na rynku usług budowlanych związaną m.in. ze wzrostem kosztów zatrudnienia, niedoborem pracowników, rosnącymi cenami materiałów i usług oraz malejącą rentownością produkcji budowlano-

⁵² Wysokość oferty obejmowała dodatkowo realizację zadań polegających na budowie sieci sanitarnej na terenie gminy Swarzędz, które nie były objęte dofinansowaniem.

⁵³ Kontrakty objęte jednym postępowaniem przetargowym.

⁵⁴ Uchwała nr 14/CIII/2018.

⁵⁵ Uchwała nr 10/CIII/2018.

montażowej⁵⁶. Na potrzeby Umowy przed aneksowaniem oszacowano koszty kwalifikowalne Projektu dla robót budowlano-montażowych na kwotę 19 064 000 zł (netto), natomiast koszty wynikające z przeprowadzonych postępowań przetargowych wyniosły 31 021 079 zł (netto), czyli były wyższe o 11 057 079 zł, tj. o 55,4% w porównaniu do założeń przyjętych we wniosku o dofinansowanie. Dla K5 były wyższe o 85,8%, dla K6 o 42,8%, a dla kontraktu K7 i K8 o 32,7%. We wniosku o zwiększenie dofinansowania Przedsięwzięcia zaproponowano zwiększenie wartości Projektu netto z kwoty 24 532 276,21 zł do 33 715 087 zł, tj. o 37,4%.

(akta kontroli str. 211-258, 259-277, 288-308, 365-367, 368-536, 584-585)

W aktualizacji analizy finansowej Projektu wykonanej w październiku 2018 r. na potrzeby złożonego wniosku o zwiększenie dofinansowania, w koszcie kontraktów budowlanych ponownie uwzględniono niezbędne do realizacji zadań roboty: zasadnicze, przygotowawcze i tymczasowe, w tym m.in. odtworzenia nawierzchni dróg, zajęcia pasa drogowego, nadzorów specjalistycznych, przebudowy istniejącego uzbrojenia, wykonania tablic informacyjnych i promocyjnych, wycinki drzew i krzewów oraz realizacji nasadzeń kompensacyjnych i ich pielęgnacji, zgodnie z warunkami decyzji o wycince. Ponadto, dla K6, K7 i K8 ich szacowany koszt obejmował również prace projektowe wraz z nadzorem autorskim, a także koordynację zagadnień terenowych i prawnych (m.in. negocjacje mające na celu uzyskanie tytułów prawnych do nieruchomości nabywanych na cele Projektu).

W dniach 24 października i 29 listopada 2018 r. Związek przekazał NFOŚiGW uchwały gmin w sprawie zmian wieloletnich prognoz finansowych oraz zaktualizowaną analizę finansową.

W dniu 29 stycznia 2019 r. ZM otrzymał od Narodowego Funduszu informację o wyrażeniu zgody na zwiększenia finansowania Przedsięwzięcia, co skutkowało zawarciem w dniu 7 marca 2019 r. ww. aneksu nr 1 do Umowy.

Po uzyskaniu zwiększenia finansowania Związek, w dniu 26 marca 2019 r. zawarł z jednym wykonawcą trzy umowy na łączną kwotę 45 529 171 zł. Wynagrodzenie wykonawcy było o 3 203 775 zł brutto niższe (6,6%) niż zaoferowane w pierwszym unieważnionym postępowaniu przetargowym.

(akta kontroli str. 110-151, 209-212, 259-277, 288-308, 310-319, 368-526, 754-774)

Z wyjaśnień pracowników Związku oraz korespondencji prowadzonej z NFOŚiGW wynikało, że kwota pierwotnie przewidziana na realizację Projektu została uzgodniona z Narodowym Funduszem, w którym weryfikowano wartość realizowanych zadań i wysokość przyznawanego dofinansowania. Ponadto kwoty oszacowane na potrzeby ogłoszenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego były tożsame z wartościami zadań ostatecznie ujętymi w Umowie przed

⁵⁶ Trendy te rzeczywiście, obiektywnie występowały. Jak wynika m.in. z raportu „Dynamika cen na rynku budowlanym w latach 2017 – 2018” jednego z największych na świecie podmiotów świadczących usługi doradcze w budownictwie, z ponad 130-letnim doświadczeniem w branży, wysoki wzrost gospodarczy Polski w latach 2017-2018 oscylujący w granicach 5% w połączeniu z dobrą koniunkturą na rynku budowlanym oraz dosyć trudną sytuacją na rynku pracy (wynikającą głównie z braku pracowników) był przyczyną dynamicznego wzrostu cen. Szacowany wzrost kosztów budowy w odniesieniu do roku poprzedniego wyniósł w 2017 roku 10-15%, a w 2018 roku 8-13%. Takie zmiany były dużym zaskoczeniem zarówno dla inwestorów, którzy zmuszeni byli do zrewidowania swoich budżetów dla inwestycji zaplanowanych w tych latach, jak i generalnych wykonawców, którzy długoterminowe kontrakty zawarte przed 2017 rokiem okupili stratami i spadkiem rentowności. Najniższy w historii poziom bezrobocia w połączeniu z dużym zapotrzebowaniem rynku budowlanego na pracowników stworzył sprzyjające warunki wywierania presji płacowej na pracodawcach. Chcąc dotrzymać zobowiązań umownych, zmuszeni byli do poniesienia dodatkowych kosztów, podnosząc wynagrodzenia pracownikom i podwykonawcom. Ponadto, ropa naftowa (będąca nie tylko głównym źródłem paliwa w transporcie drogowym, ale również tworzywem dla materiałów ropopochodnych), miedź, aluminium i cynk, tj. surowce często używane w budownictwie, zanotowały wyraźne wzrosty cen na giełdach (<https://pl.gleeds.com/news-media/publications/dynamika-cen--na-rynku-budowlanym--w-latach-2017-2018/>).

jej aneksowaniem. Także argumentacja ujęta we wniosku o zwiększenie dofinansowania dla Projektu spotkała się przychylnością NFOŚiGW skutkującą wyrażeniem zgody na zwiększenie wartości Przedsięwzięcia i wartości dofinansowania.

(akta kontroli str. 132-151, 220-258, 368-536, 754-774, 1226-1227)

Wyjaśniając przyczyny niewystąpienia do Narodowego Funduszu z wnioskiem o zwiększenie dofinansowania niezwłocznie po unieważnieniu pierwszego przetargu, Dyrektor podała, że ponowne wszczęcie postępowań przetargowych jest podstawowym uprawnieniem zamawiającego i świadczy o woli efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Dodała, że wszczynając powtórzone postępowania przetargowe, w Związku:

- 1) liczone na poszerzenie kręgu wykonawców biorących udział w postępowaniu, a tym samym na uzyskanie korzystniejszych pod względem finansowym ofert i skuteczne rozstrzygnięcie postępowań przetargowych w ramach budżetu - w tym dofinansowania - którym dysponowano,
- 2) w dacie podejmowania decyzji o ponownym ogłoszeniu przetargów, nie można było przewidzieć rezultatu finansowego tych powtarzanych postępowań,
- 3) spodziewano się, że nawet w przypadku gdy nie zgłoszą się nowi oferenci, to powtórzenie tych postępowań spowoduje uzyskanie niższych wartości ofert od dotychczasowych oferentów, co będzie rzutowało na wnioskowanie o odpowiednio niższą wartość zwiększanego dofinansowania.

Dyrektor wskazała również, że dopiero po udowodnieniu NFOŚiGW wykorzystania wszystkich narzędzi przewidzianych przepisami można było w sposób skuteczny dowodzić słuszności wnioskowanych kwot dotyczących zwiększenia wartości Projektu i dofinansowania, tj. tego, iż zwiększenie wartości Przedsięwzięcia było efektem szerszego trendu zmian cen rynkowych dla zamówień objętych zakresem Projektu - a nie jednostkowym przypadkiem dotyczącym ogłoszonych przez Związek postępowań przetargowych. Podkreśliła, że dopiero na podstawie danych historycznych, do których w dacie podejmowania decyzji nie mógł mieć dostępu ówczesny Zarząd Związku, można wyciągnąć wniosek, iż w tamtym czasie zamawiający musieli zmierzyć się z tendencją na rynku usług budowlanych, wywołaną: wzrostem kosztów zatrudnienia, niedoborem pracowników, rosnącymi cenami materiałów i usług podwykonawców oraz coraz ostrożniejszym podejściem przedsiębiorców budowlanych do nowych przetargów, a także zwiększającą się dynamiką produkcji budowlano-montażowej przy malejącej rentowności tych inwestycji.

Dyrektor wskazała również, że wskutek podjęcia decyzji o ponownym wszczęciu przetargów Związek mógł wnioskować do NFOŚiGW o zwiększenie wysokości dofinansowania na kwotę o 2 525 365,60 zł netto mniejszą, niż gdyby podjął takie kroki niezwłocznie po unieważnieniu pierwszej tury postępowań przetargowych.

(akta kontroli str. 1232-1235)

2.2.2. Zgodnie z Umową w jej pierwotnym brzmieniu, okres kwalifikowania wydatków rozpoczynał się 1 stycznia 2014 r. a kończył 31 grudnia 2021 r.

Obszernie uzasadniając w korespondencji z Narodowym Funduszem wniosek Związku o przedłużenie ww. okresu, Dyrektor 14 sierpnia 2020 r. wskazała m.in. na: rozpoczęcie realizacji zasadniczych kontraktów prawie rok później niż w założeniach z Umowy⁵⁷, konieczność powtórzenia procedur przetargowych oraz przedłużające się uzgodnienia z niektórymi podmiotami w ramach kontraktów wykonywanych w trybie „zaprojektuj i zbuduj”. W Narodowym Funduszu zaakceptowano

⁵⁷ Na skutek pierwotnego zakwalifikowania wniosku na listę rezerwową.

ww. argumentację i proponowany termin, na skutek czego, w dniu 23 września 2020 r. ZM zawarł z NFOŚiGW aneks nr 2 w przedmiocie przedłużenia okresu kwalifikowania wydatków⁵⁸ do 30 czerwca 2022 r., tj. o sześć miesięcy.

(akta kontroli str. 286-288)

2.3. Zgodnie z Umową, Związek składał do NFOŚiGW, jako Instytucji Wdrażającej, okresowe wnioski o płatność (co trzy miesiące). W ramach realizacji Projektu ZM złożył 13 takich wniosków, w tym dziewięć, w których ujęto wydatki poniesione na realizację Przedsięwzięcia, stopień jego zaawansowania oraz opis napotkanych problemów. W pierwszych czterech wnioskach składanych za okresy do: 31 maja, 31 sierpnia, 30 września 2018 r. oraz do 28 lutego 2019 r., nie wykazano wydatków, ponieważ ich nie ponoszono. Dwa wnioski wymagały korekt, które zostały dokonane niezwłocznie. We wniosku z 12 grudnia 2019 r. korekta dotyczyła poprawy nr NIP i została złożona 5 lutego 2020 r., a we wniosku z 8 grudnia 2020 r. dotyczyła opisu załączonych dokumentów i została złożona 17 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 44-93, 152-168, 539-558, 559-577)

2.4. W Związku obowiązywały zasady rachunkowości określone zarządzeniem Przewodniczącego Zarządu nr 06/2018 z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości. W zarządzeniu tym, zgodnie z postanowieniami Umowy, na potrzeby realizacji Projektu utworzono analitykę do konta syntetycznego 080 "Środki trwale w budowie (inwestycje)". Prowadzona ewidencja dawała możliwość sporządzania oddzielnych wydruków kartotek, zestawień obrotów i sald kont księgowych funkcjonujących w ramach Przedsięwzięcia. Wydzielone konta księgowe stanowiły jeden z elementów ewidencji księgowej Związku. Prowadzono dla Projektu wydzieloną ewidencję księgową kosztów, wydatków i przychodów, w zintegrowanym systemie informatycznym, w oparciu o certyfikowane oprogramowanie. Na podstawie ww. zarządzenia, dla wyodrębnienia Przedsięwzięcia w ewidencji księgowej wprowadzono rozszerzoną analitykę oraz zastosowano odrębne znakowanie typów dokumentów wprowadzanych do tej ewidencji. Dla dochodów i wydatków w ramach realizowanego Projektu prowadzone były też wyodrębnione rachunki bankowe, tj. osobny dla obsługi dotacji unijnych (refundacja) i osobny dla obsługi zaliczek dotacji unijnych.

(akta kontroli str. 95-109)

2.5. W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia 10 wydatków realizowanych przez Związek w ramach Projektu, o najwyższej wartości (od 35 560 zł do 3 429 990 zł brutto). Wydatki te były zgodne z Umową oraz przeznaczone na cele i zadania w niej ujęte. Wydatki na roboty budowlane zostały poniesione zgodnie z zakresem rzeczowym zawartym we wniosku o dofinansowanie, tj. na budowę części systemu kanalizacji sanitarnej w ramach Przedsięwzięcia oraz koszty Inżyniera Nadzoru wskazane w załączniku nr 7 do Umowy. Poniesienie wydatków było udokumentowane potwierdzeniami dokonanych przelewów. Każdy poddany sprawdzeniu wydatek był zweryfikowany pod względem merytorycznym przez pracowników działu technicznego Związku oraz pod względem formalnym i rachunkowym przez pracowników działu finansowego. Opisy na fakturach od wykonawców składanych w ramach realizacji inwestycji z dofinansowaniem ze środków z POIiŚ sporządzane były zgodnie z „Wytycznymi w zakresie kontroli dla POIiŚ 2014-2020”⁵⁹.

(akta kontroli str. 169-208, 586-605, 724)

⁵⁸ Aneks nr PO-IS.02.03.00-00-0056/17-02.

⁵⁹ Wytyczne przedstawiały podstawowe reguły dotyczące przeprowadzania kontroli w systemie realizacji POIiŚ przez Instytucję Zarządzającą, Certyfikującą, Instytucje Pośredniczące oraz Wdrażające i są publikowane na stronie internetowej: <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kontroli-dla-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>.

2.6. Zakres zawieranych przez Związek umów z wykonawcami był zgodny z załącznikiem nr 3 „Harmonogram realizacji Projektu”, stanowiącym integralną część Umowy. Umowy z wykonawcami dotyczyły: pełnienia nadzoru autorskiego oraz świadczenia usług inżyniera nadzoru na roboty (łącznie dwie umowy); robót budowlanych kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami na terenie gminy Swarzędz (jedna); realizacji inwestycji polegającej na wykonaniu projektów budowlanych, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opinii na rzecz zamawiającego oraz wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami i przyłączami na terenie gmin Swarzędz (jedna), a także na terenie gmin Czerwonak i Pobiedziska (jedna).

W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia wszystkich dziewięciu postępowań o udzielanie zamówień publicznych dotyczących kontraktów realizowanych w ramach Projektu⁶⁰. We wszystkich postępowaniach prawidłowo określono rodzaj zamówienia publicznego (usługi, roboty budowlane), osoby uczestniczące po stronie zamawiającego w postępowaniu złożyły niezbędne oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 Pzp, a SIWZ⁶¹ zawierały wszystkie elementy wymagane art. 36 ww. ustawy. W zależności od wartości przedmiotu zamówienia, a tym samym trybu jego udzielania, ogłoszenie o zamówieniu było publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Związku, na jego stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶² lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ogłoszenia te zawierały wszystkie elementy określone w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 Pzp, a SIWZ zostały udostępnione w BIP. W wyniku prowadzonych postępowań o udzielanie zamówień publicznych, w każdym przypadku została złożona jedna ważna oferta, a jej otwarcie nastąpiło zgodnie z przepisami. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty została w każdym analizowanym przypadku przekazana pisemnie i elektronicznie oraz umieszczona na stronie BIP i na tablicy informacyjnej ZM. Z przebiegu postępowania sporządzono protokół zawierający wszystkie elementy wymagane w art. 96 ust. 1 Pzp. Umowy zostały zawarte w terminach zgodnych z wymogami art. 94 Pzp, a ich zakres był zgodny ze złożonymi przez wykonawców ofertami oraz SIWZ.

(akta kontroli str. 209-219, 220-254, 365-367, 368-536, 781-1105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Związku niezwłocznie po zawarciu Umowy ogłoszono postępowania o udzielenie zamówień publicznych, jednak z uwagi na nagły, dynamiczny wzrost cen jaki miał miejsce na rynku budowlanym w latach 2017-2018, konieczne było powtórzenie tych postępowań, wystąpienie do Narodowego Funduszu z wnioskiem o zwiększenie dofinansowania oraz uchwalenie niezbędnych zmian w wieloletnich prognozach finansowych ZM i gmin biorących udział w Projekcie - co wszystko razem rzutowało na termin rozpoczęcia jego realizacji. Zawarto z NFOŚiGW stosowne aneksy do Umowy, sprawnie uzyskując zgodę na dodatkowe środki i czas na wykonanie Przedsięwzięcia. W przypadku czterech z 25 zadań, realizowanych w systemie „zaprojektuj i wybuduj”, ziszcilo się ryzyko związane z tym systemem i wystąpiły znaczące opóźnienia w uzyskaniu przez wykonawcę niezbędnych pozwoleń i wykonaniu dokumentacji projektowej. Związek zapewnił sobie jednak odpowiednie instrumenty dla dochodzenia roszczeń w przypadku ostatecznego ustalenia, że ww. opóźnienia miały charakter zwłoki. Na skutek kolizji z inną inwestycją odstąpiono od

⁶⁰ W tym sześciu na roboty budowlano montażowe (z tego trzech unieważnionych), jednego na pełnienie obowiązków nadzoru autorskiego oraz dwóch na świadczenie usługi inżyniera nadzoru na roboty (z tego jednego unieważnionego (wydatek niekwalifikowalny)).

⁶¹ SIWZ – specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

⁶² Dalej „BIP”.

realizacji jednego, relatywnie niewielkiego zadania, co nie miało wpływu na efekty Projektu, z tym że nie skorzystano z możliwości, która pozwoliłaby uprzednio zminimalizować ryzyko wystąpienia komplikacji w tym zakresie. Zapewniono rzetelny odbiór robót i systematycznie składano wnioski o płatność, które w jednostkowych przypadkach wymagały jedynie nieznacznych, niezwłocznie dokonywanych korekt. Wyodrębniono Projekt pod względem rachunkowym, a postępowania o udzielanie zamówień publicznych w zakresie objęty badaniem przeprowadzano rzetelnie i zgodnie z wymogami Pzp.

OBSZAR

3. Efekty realizacji Przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

3.1. W Umowie⁶³ określono następujące wskaźniki do monitorowania postępu rzeczowego:

- wskaźnik produktu mierzony jako długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej - 19,92 km, z terminem jego realizacji do 30 czerwca 2022 r.⁶⁴,
- wskaźnik rezultatu bezpośredniego jako liczba nowych użytkowników sieci kanalizacyjnej, wyrażona wskaźnikiem RLM - zaplanowano podłączenie nieruchomości użytkowanych przez 1 628 osób, z terminem realizacji do 30 czerwca 2023 r.

Według informacji przekazanej przez Związek do NFOŚiGW we wniosku o płatność, do dnia 31 maja 2021 r. osiągnięto wskaźnik produktu dla ukończonych i przekazanych do eksploatacji zadań wynoszący 6,91 km, tj. 34,69% zaplanowanej do realizacji i oddano trzy przepompownie, tj. 50% zaplanowanych.

(akta kontroli str. 299, 559-577, 608, 725)

Według stanu na dzień 15 lipca 2021 r., dla dziewięciu ukończonych i przekazanych do eksploatacji zadań realizowanych w ramach K5 oraz trzech w ramach K6, przewidywana liczba nowych użytkowników sieci wyniosła 721 wobec 459 planowanych (157%). Wynikało to z wykonania większej liczby przyłączy do sieci kanalizacyjnej od pierwotnie zaplanowanej (212 wobec 131).

(akta kontroli str. 726)

Uwzględniając zadania ukończone po okresie sprawozdawczym, według stanu na dzień 31 sierpnia 2021 r.: oddano do eksploatacji sieć o długości 7,876 km (39,8%⁶⁵); zakończono roboty budowlane, ale nie oddano do eksploatacji sieci o długości 0,230 km (1,2%⁶⁶); w trakcie realizacji pozostawało 6,908 km sieci (34,8%)⁶⁷; nie rozpoczęto prac budowlanych na czterech odcinkach obejmujących sieć sanitarną o długości 5,020 km (25,3%⁶⁸), przy czym odnośnie do trzech z tych odcinków dokonano zgłoszenia budowy, a termin na wniesienie sprzeciwów minął nie później niż z końcem sierpnia 2021 r. a w przypadku czwartego odcinka gestor sieci⁶⁹ miał określić warunki techniczne jego realizacji do 10 września 2021 r. Ponadto, z sześciu zaplanowanych przepompowni wybudowano trzy, jedna była w trakcie budowy a w przypadku dwóch ostatnich uzyskano pozwolenia na budowę, której rozpoczęcie jest planowane na 15 września oraz początek października 2021 r.

(akta kontroli str. 44-93, 259-277, 288-308, 320-364, 537, 676-670)

⁶³ W załączniku nr 12, stanowiącym jej integralną część.

⁶⁴ Po aneksie nr 2.

⁶⁵ 13 z 24 zadań w ramach kosztów kwalifikowalnych (od realizacji 25 zadania (1.15) uprzednio odstąpiono).

⁶⁶ Dwa zadania.

⁶⁷ Pięć zadań. Według szacunkowego zaawansowania robót, na dzień 31 sierpnia 2021 r. zrealizowano do 51% każdego z nich tj. łącznie około 2,037 km sieci (10,3% całości projektowanej sieci sanitarnej).

⁶⁸ Cztery zadania.

⁶⁹ Który nie wniósł uwag do projektu budowanej sieci.

3.2. Do dnia 16 lipca 2021 r., postęp finansowy wynikający z wartości złożonych faktur dotyczących realizacji Projektu wyniósł 17 341 415 zł brutto (14 088 711 zł netto) wydatków kwalifikowalnych⁷⁰, co stanowiło 43,98% wartości Projektu. Postęp finansowy w świetle złożonych faktur za wykonanie nadzoru autorskiego (K1) i prac budowlanych na terenie gminy Swarzędz (K5) wyniósł 100%, za prace Inżyniera Kontraktu w ramach K5, K6, K7 i K8 – 72,13%; za prace projektowe i budowlane na terenie gminy Swarzędz (K6) – 13,87%, natomiast za realizację prac projektowych i budowlanych na terenie gmin Czerwonak i Pobiedziska do dnia 16 lipca 2021 r. Związek nie otrzymał jeszcze faktur.

(akta kontroli str. 559-577, 724)

3.3. W trakcie kontroli poddano oględzinom wybudowaną i oddaną do użytkowania kanalizację (w ramach realizacji zadania nr 1.10 dla K5) wzdłuż ulic: Podleśnej, Aroniowej i Daktylowej w miejscowości Garby oraz przepompowni na ww. ul. Podleśnej. Dokumentacja projektowa była wykonana w 2014 r. i obejmowała zakresy docelowej zabudowy tego rejonu. Do sieci kanalizacyjnej sanitarnej wykonano 43 przyłącza dla nieruchomości zamieszkałych przez 151 osób, w stosunku do pierwotnie planowanych 28 przyłączy i 98 osób. Na miejscu znajdowały się tablice informujące o współfinansowaniu zadania z Funduszu Spójności UE. Sieć kanalizacyjna grawitacyjna miała zgodnie z dokumentacją powykonawczą długość 1 066,8 m, podczas gdy długość pierwotnie przewidywana do realizacji wynosiła 1 193 m, przy czym uwzględniając przyłącza, całkowita długość sieci kanalizacyjnej wybudowanej wyniosła 1 352 m, podczas gdy wcześniej zaplanowano 1 333 m. Kierownik działu technicznego wyjaśnił, że przyczyną skrócenia długości wybudowanej sieci była m.in. rezygnacja z budowy kanalizacji dla jeszcze niezabudowanych działek (przy ulicy Daktylowej), zaznaczając jednocześnie, iż celem realizacji projektów z dofinansowaniem z NFOŚiGW jest przyłączenie do sieci kanalizacyjnej istniejących użytkowników, a nie uzbrojenia terenów jeszcze niezabudowanych.

(akta kontroli str. 92, 299, 457-461, 465-466, 726, 737-746)

Zdaniem Przewodniczącego Związku i Dyrektora nie wystąpiły okoliczności, ani przesłanki dla zagrożenia terminu zakończenia Projektu ponieważ Związek nie utożsamia normalnych ryzyk kontraktowych, z zagrożeniem dla realizacji Przedsięwzięcia w ustalonym terminie, tj. do 30 czerwca 2022 r. Podkreślili, że na bieżąco jest monitorowany postęp rzeczowy i finansowy Projektu, m.in. poprzez raporty Inżyniera Kontraktu, stanowiące podstawę do sprawozdań dla NFOŚiGW. Przy odpowiedniej organizacji robót i zaangażowaniu niezbędnych sił i środków wykonawcy możliwe jest wykonanie kilku kilometrów sieci w ciągu jednego miesiąca, co miało miejsce w ramach poprzednich etapów kanalizacji obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i jego okolic.

(akta kontroli str. 1226-1227, 1237)

3.4. Beneficjenci Projektu, nie zgłaszali uwag co do jego funkcjonalności, ani też co do skutków finansowych partycypacji w Przedsięwzięciu. Przedstawiciele trzech jst uczestniczących w Projekcie podali, że odpowiadał on potrzebom gmin w zakresie rozwoju sieci kanalizacyjnej, a wniesiony wkład finansowy był jedynie częścią kosztów Przedsięwzięcia, które były pozyskane ze źródeł zewnętrznych. Nie odnotowano też skarg mieszkańców gmin uczestniczących w realizacji Projektu.

(akta kontroli str. 775-780)

⁷⁰ Ponadto w ramach Projektu, do 16 lipca 2021 r. złożono w ramach dodatkowego zakresu realizacji nieobjętego kosztami kwalifikowalnymi faktury o wartości 11 972 904 zł brutto (9 733 255 zł netto), które zostały opłacone z budżetów gminnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Niezależne od Związku okoliczności, jakie zaistniały w toku przygotowania Projektu oraz jego realizacji, wpłynęły na to, że stopień zaawansowania Przedsięwzięcia jest znacząco niższy niż czas wykorzystany już na jego wykonanie. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r., tj. po upływie blisko $\frac{3}{4}$ prolongowanego okresu na rzeczową realizację Projektu⁷¹, wykonano nieco ponad połowę zaplanowanych robót budowlanych⁷², co wskazuje na realne zagrożenie dla terminowego zakończenia Projektu. Nie stwierdzono by realizacja Przedsięwzięcia negatywnie wpływała na sytuację finansową biorących w nim udział gmin, pomimo zwiększenia pierwotnego wkładu własnego, ani by budziła sformalizowany sprzeciw mieszkańców terenów objętych Projektem.

III. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

Poznań, 17 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Pięgas
doradca ekonomiczny

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁷¹ Wykorzystano 29 z 39 miesięcy pomiędzy miesiącem zawarcia Umowy (marzec 2019 r.) a końcem okresu na rzeczową realizację projektu (czerwiec 2022 r.).

⁷² 39,8% + 1,2% + 10,3%, tj. 51,3% planowanej długości kanalizacji sanitarnej.