



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-24-01/2012
P/11/170

Szczecin, dnia 17 lutego 2012 r.

tekst ujednoczony

**Pan
Piotr Krzystek
Prezydent Miasta Szczecina**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Miasta Szczecin³ kontrolę realizacji wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg w latach 2008-2011 (do zakończenia kontroli).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 28 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z budową i modernizacją dróg publicznych wykonywane były przez komórki organizacyjne Urzędu (których zakresy zadań⁴ określono na podstawie § 52 Regulaminu Organizacyjnego⁵) oraz przez Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie.

Tryb i zasady postępowania przy konstruowaniu wieloletnich planów wydatków na ww. zadania oraz przygotowanie i realizację procesów inwestycyjnych dotyczących budowy dróg w badanych latach określone zostały w uchwale nr XXI/620/2000 Rady Miasta Szczecina z dnia 28 lutego 2000 r.⁶ w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych Miasta Szczecina⁷ oraz zarządzeniu nr 314/05 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 21 czerwca 2005 r., a następnie w zarządzeniu nr 27/08 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie powołania Komisji Koordynacyjnej i ustalenia wzoru formularzy⁸.

Z 6 zaplanowanych w latach 2008-2010 kontroli wewnętrznych w zakresie planowania i realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji dróg publicznych, zrealizowano tylko jedną. W planie kontroli na 2011 r. nie ujęto żadnych kontroli wewnętrznych w tym zakresie. Realizacja zadań inwestycyjnych była

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Delegatura w Szczecinie.

³ Zwanym dalej Urzędem.

⁴ m.in. przygotowywanie, realizacja i rozliczanie inwestycji miejskich; nadzór nad utrzymaniem i ochroną dróg oraz wdrażanie programów pomocowych; wieloletnie programy oraz roczne plany inwestycyjne; przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych; przygotowywanie projektu uchwały budżetowej, projektów zmian budżetu i samych zmian, opracowywanie harmonogramu realizacji wydatków budżetowych; prowadzenie rachunkowości jednostki budżetowej.

⁵ nadanym zarządzeniem nr 217/07 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 27 kwietnia 2007 r. (ze zm.), następnie zarządzeniem nr 195/09 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 4 maja 2009 r. (ze zm.).

⁶ zmienionej uchwałami Rady Miasta Szczecina nr LIII/1179/02 z dnia 27 maja 2002 r. i nr VII/136/03 z dnia 23 czerwca 2003 r.

⁷ W uchwale określono m.in. kryteria doboru zadań do wieloletniego programu inwestycyjnego: 1. gospodarczo-społeczne, 2. techniczno-ekonomiczne, 3. formalno-prawne. Procedurę tworzenia i uchwalania kolejnych edycji kroczących wieloletnich programów inwestycyjnych zawarto w załączniku nr 1 do uchwały.

⁸ W zarządzeniu m.in. powołano Komisję Koordynacyjną, określono jej skład (18 osób) i zadania: 1) formalna weryfikacja wniosków inwestycyjnych przygotowanych przez poszczególne wydziały i biura Urzędu oraz podmioty z udziałem miasta, przekazanych za pośrednictwem Wydziału Rozwoju Miasta i Funduszy Pomocowych, 2) konsultacje i ocena wniosków inwestycyjnych, 3) opracowanie i przedłożenie Prezydentowi Miasta wstępnej wersji wieloletniego programu inwestycyjnego uwzględniającego zmiany w stosunku do uchwalonego programu.

przedmiotem 3 audytów oraz 8 kontroli przeprowadzonych w Urzędzie przez organy kontroli zewnętrznych (audyty i kontrole nie wskazały na istotne nieprawidłowości). W badanym okresie nie planowano i nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych oraz zadań audytowych dotyczących sporządzania wieloletnich programów inwestycyjnych i wieloletniej prognozy finansowej (w tym oceny wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w tych dokumentach).

NIK pozytywnie ocenia sposób załatwienia przez Urząd skarg i wniosków składanych przez osoby fizyczne, w których zwracano uwagę na występowanie nieprawidłowości lub zaniedbań dotyczących przebiegu zamówień publicznych oraz prowadzenia robót budowlanych związanych z budową i modernizacją dróg.

2. W latach 2008-2010 w przyjętych uchwałach budżetowych ulegały zmniejszeniu pierwotne plany wydatków na zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji lub budowy dróg publicznych: w 2008 r. ze 154.538 tys. zł na 83.641 tys. zł, w 2009 r. ze 148.376 tys. zł na 84.723 tys. zł i w 2010 r. ze 161.927 tys. zł na 159.970 tys. zł). Pomimo corocznego zmniejszania planu wydatków na te zadania, w żadnym w każdym z badanych lat Urząd nie wykonał planu po zmianach: w 2008 r. wydatkowano 70.703 tys. zł (84,5% planowanej kwoty), w 2009 r. - 47.067 tys. zł (55,6%), w 2010 r. - 61.749 tys. zł (tylko 38,6%), a w I półroczu 2011 r. - 11,6% (plan roczny po zmianach 246.049 tys. zł).

Struktura wydatków na zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji lub budowy dróg wskazuje na duży udział środków własnych Miasta. W badanym okresie wydatki ogółem wyniosły 207.968 tys. zł, z tego 191.984 tys. zł (92,3%) stanowiły środki własne, 2.930 tys. zł (1,4%) dotacje z budżetu państwa, 11.247 tys. zł (5,4%) środki z Unii Europejskiej i 1.807 tys. zł (0,9%) inne źródła. Ze środków tych wybudowano 2,04 km nowych dróg i zmodernizowano 77,95 km. Wybudowano też 5 nowych mostów i jedno skrzyżowanie wielopoziomowe. Na dzień 30 czerwca 2011 r. w trakcie budowy lub modernizacji⁹ było 11,4 km dróg.

3. W badanym okresie Miasto planowało wydatki majątkowe na finansowanie wieloletnich zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji dróg publicznych poprzez określanie w uchwałach budżetowych m.in.: limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne¹⁰; łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych; uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej¹¹. W uchwale nr IV/41/11 Rady Miasta Szczecina z dnia 31.01.2011 r. ustalono: Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Szczecina na lata 2011 - 2045, objaśnienia do Prognozy oraz planowane i realizowane przedsięwzięcia Miasta Szczecina w latach 2011 - 2045.

Badania 16 wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w wykazach wieloletnich programów inwestycyjnych na lata 2008-2011 (po 4 wnioski każdego roku) dotyczące przestrzegania ustalonych przez Urząd zasad postępowania wykazały m.in. następujące nieprawidłowości:

- w badanych sprawach oraz wszystkich wnioskach opracowanych w latach 2008 - 2011 nie sporządzono formularza 4 (ocena zadania inwestycyjnego)¹², stanowiącego załącznik nr 4 do zarządzenia Nr 27/08 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie powołania Komisji Koordynacyjnej i ustalenia wzoru formularzy, co było niezgodne z treścią § 2 ust. 2 zarządzenia (do zadań Komisji Koordynacyjnej należy m.in. ocena wniosków inwestycyjnych); w Urzędzie brak było dokumentów wskazujących na dokonywanie w latach 2008-2011 oceny zadań inwestycyjnych; ustalone zasady postępowania w uchwale nr XXI/620/2000 z 28 lutego 2000 r. oraz zarządzeniu nr 27/08 z 16 stycznia 2008 r. nie przewidywały możliwości odstąpienia od sporządzania części formularzy, w tym dotyczących zadań kontynuowanych;
- w latach 2008 i 2009 nie sporządzono formularza 3, tj. zestawienia zadań według priorytetów¹³, którego wzór stanowił załącznik nr 3 do ww. zarządzenia nr 27/08 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 16 stycznia 2008 r.

Zadania inwestycyjne, których wnioski o ujęcie w wykazach wieloletnich programów inwestycyjnych zostały rozpatrzone pozytywnie, mieściły się m.in. w celach strategicznych, kierunkowych i szczegółowych oraz priorytetach rozwoju Szczecina - zawartych w Strategii Rozwoju Szczecina, przyjętej uchwałą nr 1/N/1155/02 Rady Miasta Szczecina z dnia 6 maja 2002 r., co NIK ocenia pozytywnie.

W latach 2008-2011 planowano do realizacji¹⁴ 16 wieloletnich zadań inwestycyjnych, które dotyczyły budowy/modernizacji dróg powiatowych. Badania 10 zadań o największej wartości, przewidzianych do realizacji w kontrolowanym okresie, wykazały m.in.:

⁹ rozpoczęto prowadzenie robót budowlanych.

¹⁰ zgodnie z art. 166 i art. 184 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 lit. a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

¹¹ zgodnie z art. 212, art. 226 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 227-232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹² Zawierającego m.in. dane: symbol i numer zadania, jednostka wnioskująca, tytuł zadania, wiarygodność danych, charakter zadania, stan zaawansowania zadania inwestycyjnego, skala poparcia społecznego, powiązanie z innymi zadaniami, bezpośrednie efekty realizacji zadania inwestycyjnego, finansowanie zadania, suma punktów, decyzja zespołu oceniającego, uzasadnienie, wskazanie sporządzającego i podpisy zespołu oceniającego); w opisie interpretacji zapisów formularza 4 zawarto m.in. punktowe oceny ww. elementów formularza.

¹³ celem wypełnienia formularza było zaprezentowanie hierarchii ważności według kryteriów przyjętych przez wnioskodawcę wszystkich wnioskowanych zadań inwestycyjnych o wartości do i powyżej 1 mln zł.

- niewykonanie 3 zadań w terminach pierwotnie określonych w cyt. Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na lata 2008 - 2013 i uchwale budżetowej na 2008 r., tj. „Modernizacja skrzyżowania ul. Niepodległości, Obrońców Stalingradu łącznie z przebudową Al. Niepodległości”, „Trasa Północna Etap Ia – przebudowa ul. Warcisława od ul. Przyjaciół Żołnierza do ul. Bocianie” i „Przebudowa ul. Autostrada Poznańska Etap IV budowa ronda w ciągu ul. Morwowej”. Główną przyczyną były opóźnienia w sporządzaniu dokumentacji projektowej;
- przekroczenie pierwotnie zaplanowanych w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym i uchwale budżetowej wydatków na realizację 2 zadań: „Modernizacja skrzyżowania ul. Niepodległości, Obrońców Stalingradu łącznie z przebudową Al. Niepodległości” (plan 8 mln zł, wykonanie 28,2 mln zł) oraz „Przebudowa ul. Autostrada Poznańska Etap I i II - budowa nowych mostów przez rzekę Odrę i Regalicę” (plan 32 mln zł, wykonanie 89,4 mln zł) – z powodu nieaktualnych (wcześniejszych) szacunków wartości inwestycji.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli inwestycji drogowych, ujętych w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych Gminy Miasto Szczecin (WPI), tj.: będące w realizacji zadania „Niemierzyńska-Arkońska”¹⁵ i „Obwodnica-EtapV”¹⁶ oraz zakończone „Rondo-Dąbska”¹⁷.

Dla dwóch pierwszych zadań sporządzono Studia ich wykonalności na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, odpowiednio z grudnia 2009 r. i października 2009 r. W opracowaniach tych ujęto m.in. założenia techniczno-ekonomiczne z uzasadnieniem, analizy efektywności/rachunki ekonomiczne, szacowane koszty (i planowane źródła finansowania), planowane efekty oraz mierniki ich oceny. Dla zadania Obwodnica-EtapV w Studium wyszczególniono 3 warianty, z których do realizacji wybrano najbardziej optymalny (m.in. najmniej wyburzeń i wywłaszczeń nieruchomości). Zadanie Niemierzyńska-Arkońska to planowane roboty odbudowy nawierzchni jezdni, chodników, torów tramwajowych i infrastruktury podziemnej prowadzone są w istniejącej ulicy z budynkami. Ze względu na te uwarunkowania nie przygotowano wariantów realizacji tego przedsięwzięcia. Natomiast dla zadania Rondo-Dąbska, finansowanego ze środków własnych Gminy, nie było obowiązku sporządzenia Studium wykonalności, w tym założeń techniczno-ekonomicznych tej inwestycji.

Gmina Miasto Szczecin dysponowała środkami finansowymi na realizację badanych zadań (ujętych w kolejnych WPI), jak również w corocznych uchwałach budżetowych Miasta (w czasie kontroli planowane nakłady na realizację tych inwestycji szacowano na: Niemierzyńska-Arkońska 72,2 mln zł, Obwodnica-EtapV 91,8 mln zł i Rondo-Dąbska 14,6 mln zł). Plany te nie były jednak realizowane w przewidywanych terminach. Przykładowo w 2010 r. na zadanie Rondo-Dąbska planowano wydać 13.500,0 tys. zł, a poniesione nakłady wyniosły 9.740,0 tys. zł. Jeszcze niższa była realizacja planów finansowych zadania Obwodnica-EtapV - w 2010 r. planowano wydatkowanie 36.000 tys. zł, a faktycznie wykonano roboty za 6.625,3 tys. zł (m.in. wskazywano na udokumentowane uzasadnienie przedłużenia terminu sporządzenia dokumentacji projektowej oraz przesunięcia w wykupach gruntów).

Planowane źródła finansowania realizowanych zadań do końca 2011 r.:

- Niemierzyńska-Arkońska: łącznie 36.000,4 tys. zł, w tym środki własne 13.479,4 tys. zł, kredyty 5.351,8 tys. zł, i środki UE 17.176,2 tys. zł,
- Obwodnica-EtapV: łącznie 74.150,0 tys. zł, w tym środki własne 1.900,0 tys. zł, kredyty 23.250,0 tys. zł i środki UE 49.000,0 tys. zł.

Zadania Niemierzyńska-Arkońska oraz Obwodnica-EtapV są dofinansowywane (za pośrednictwem Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego) ze środków Unii Europejskiej. Umowy w tym zakresie zawarto w 2010 r. Określono w nich m.in. całkowite kwoty zadań, w tym koszty kwalifikowane i wysokość dofinansowania oraz warunki realizacji kwartalnych wniosków o płatności (kopie faktur z protokołami odbiorów). Do czasu kontroli NIK faktycznie zrealizowano w tym zakresie wnioski o płatność (uzyskano zwrot środków) odpowiednio na kwoty 2.559,5 tys. zł i 4.975,4 tys. zł.

Na realizację WPI, w tym badanych zadań, Gmina Miasto Szczecin uzyskała (zatwierdzone uchwałami Rady Miasta Szczecin z 20.07.2009 r. i 3.11.2010 r.) wieloletnie kredyty na kwoty po 300 mln zł z Banku Rozwoju Europy i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W zawartych umowach (odpowiednio z 22.10.2009 r. na lata 2009-2013 ze spłatą przez 25 lat i z 23.11.2010 r. na lata 2010-2015 również ze spłatą do 25 lat) określono m.in. warunki spłaty kredytów, w tym karencje w spłacie oraz oprocentowanie ustalone odrębnie dla każdej transzy.

¹⁴ według wykazu wieloletnich programów inwestycyjnych obowiązującego w 2008 r.

¹⁵ Pełna nazwa zadania: „Przebudowa ul. Niemierzyńskiej, Arkońskiej do Al. Wojska Polskiego Etap I i II”; umowa dotyczy podstawowych robót budowlano-montażowych z 22 grudnia 2010 r. na kwotę 52.325,8 tys. zł brutto (środki własne i UE) z terminem realizacji w ciągu 20 miesięcy,

¹⁶ Pełna nazwa zadania: „Obwodnica Śródmieścia Szczecina Etap V - budowa od ul. Duńskiej-Krasińskiego do ul. Arkońskiej”; umowa dotyczy podstawowych robót z 3 września 2010 r. na kwotę 65.929,8 tys. zł brutto (środki własne i UE) z terminem realizacji 26 miesięcy,

¹⁷ Pełna nazwa zadania: „Modernizacja ul. Dąbska Zoologiczna, Niedźwiedzia, etap II - przebudowa ul. Dąbskiej-Zoologicznej. Zad. 2. Budowa ronda Dąbska, Chłopska, Handlowa”; umowa podstawowa z 13 stycznia 2010 r. na kwotę 11.252,2 tys. zł brutto (środki własne) z aneksowanym terminem realizacji do 31 lipca 2011 r.

Mając na względzie przyjęte podstawy oprocentowania, ustalone w oparciu o koszty kredytów międzybankowych (EURIBOR i WIBOR), ich wieloletniość oraz karencje w spłacie rat i odsetek, można uznać, że kredyty te były korzystne dla Gminy Miasto Szczecin.

Gmina Miasto Szczecin dysponowała pełną dokumentacją niezbędną do rozpoczęcia kontrolowanych inwestycji. Wyboru wykonawców projektów dokonano w trybach (przetargi nieograniczone) i z zastosowaniem zasad określonych w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁸ oraz jednolitych procedur obowiązujących w tym zakresie w Urzędzie. Dokumentacje projektowe dla Obwodnicy-EtapV wykonano w terminach umownych, a dla Niemierzyńska-Arkońska oraz Ronda-Dąbska z opóźnieniem (za nieterminowe wykonanie tych dokumentacji wyegzekwowano kary umowne w łącznej kwocie odpowiednio 142,0 tys. zł i 251,0 tys. zł). Badane dokumentacje zawierały wszystkie elementy niezbędne do uzyskania decyzji zatwierdzających oraz zezwalających na realizację. Spełniały one również wymogi określone w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programów funkcjonalno-użytkowego*¹⁹ (uwzględniając Studia ich wykonalności), a w zakresie kosztorysów inwestorskich *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym*²⁰.

Umowne terminy sporządzenia dokumentacji technicznych (np. dla zadania Niemierzyńska-Arkońska, zmieniane 7 aneksami) przedłużano z zachowaniem obowiązujących w Urzędzie procedur. Po wnioskach wykonawcy sporządzano Protokoły konieczności (z uzasadnieniem), potwierdzone przez inspektorów nadzoru inwestorskiego i w oparciu o te dokumenty podpisywano aneksy.

Gmina Miasto Szczecin uzyskała niezbędne decyzje administracyjne pozwalające na wykonanie kontrolowanych zadań. Działki gruntowe wyszczególniono w projektach budowlanych i decyzjach organów administracyjnych. Decyzje te obejmowały realizowane lub wykonane zadanie. Nie było przypadku zaistnienia istotnych odstępstw od zatwierdzonych dokumentacji. Nie stwierdzono wadliwości opracowanych dokumentacji projektowych.

Dysponowano decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tych przedsięwzięć, w których określono m.in. rodzaj i miejsce realizacji zadań (z wyszczególnieniem nr kilkudziesięciu działek), warunki wykorzystania terenu, czy wymagania dotyczące ochrony środowiska. Przykładowo dla zadania Niemierzyńska-Arkońska była to decyzja z 23.01.2009 r. Prezydenta Miasta Szczecina, a dla Obwodnicy-EtapV decyzja z 12.11.2008 r. Wojewody Zachodniopomorskiego. Z kolei w decyzjach Prezydenta Miasta Szczecina o zezwoleniu na realizację tych zadań (odpowiednio dla Niemierzyńskiej-Arkońskiej z 6.04.2010 r. i Obwodnicy-EtapV z 6.08. 2009 r.) m.in. wyszczególniono działki przeznaczone do podziału, zezwolono na ograniczone korzystanie z niektórych nieruchomości, zezwolono na nieodpłatne korzystanie z wskazanych nieruchomości. Na utrudnienia w pozyskiwaniu nieruchomości na cele drogowe wskazuje przypadek zadania Ronda-Dąbska. Postępowanie w sprawie wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę wszczęto w II połowie 2008 r., lecz w wyniku uwag i zażaleń stron - po rozpatrzeniu sprawy przez organy administracji urbanistyczno-architektonicznej oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie i NSA w Warszawie - Starosta Goleniowski podjął decyzję w tym zakresie 8.08.2009 r.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przebieg realizacji inwestycji oraz sprawowany nadzór inwestorski i autorski. Kontrolowane zadania zostały rozpoczęte w terminach umownych z tym, że np. plac budowy zadania Niemierzyńska-Arkońska przekazywano od 5.01.2011 r. (większość działek) do 4.08.2011 r. (pojedyncze nieruchomości, co nie wpłynęło na terminowość realizacji tego przedsięwzięcia). Przy przekazywaniu terenów budów jednocześnie przekazywano wykonawcom dokumentacje projektowe. Zadanie Ronda-Dąbska zostało zakończone w terminie umownym (protokolarny odbiór 4.08.2011 r.).

Badane zadania ujęto w WPI Gminy Miasto Szczecin na 2008 r. Nie zmieniano zapisów umownych dotyczących kar, a przy zmienianiu aneksami terminów umownych stosowano obowiązujące w Urzędzie procedury. Do umowy dot. zadania Niemierzyńska-Arkońska podpisano 2 aneksy, a dla zadania Obwodnica-V Etap 6 aneksów - jednak nie zmieniały one przebiegu ich realizacji, terminów, a w przypadku zmiany wartości przedmiotu umowy wynikało to ze zmiany wysokości od początku 2011 r. stawki VAT (z 22% na 23%). Odpowiednie procedury stosowano również przy zamawianiu robót dodatkowych i zawieraniu na ich wykonanie odrębnych umów. W przypadku Ronda-Dąbska 26.10.2010 r. zawarto umowę na wzmocnienie podłoża - wykonawca złożył wniosek

¹⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej *ustawą Prawo zamówień publicznych*.

¹⁹ Dz.U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 130, poz. 1389.

w tym zakresie z opisem okoliczności i uzasadnieniem, a komisja złożona z przedstawicieli Urzędu, w tym inspektorów nadzoru potwierdziła w sporządzonym Protokole konieczności niezbędność wykonania tych robót. Do umowy podstawowej o wykonanie robót na tym zadaniu podpisano 3 aneksy (1 po zmianie VAT) oraz 2 przesuwające termin wykonania jej przedmiotu (konieczność wzmocnienia podłoża).

Zadania realizowano zgodnie z zapisami umów, w tym harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Potwierdzeniem tego były m.in. dokonane oględziny oraz zapisy w dziennikach budów. W wyniku oględzin zadania Niemierzyńska-Arkońska (będącego w realizacji) w dniu 19.10.2011 r. stwierdzono ogólne zaawansowanie robót w ok. 35% (ul. Arkońska) i ok. 25% (ul. Niemierzyńska). Odcinek ul. Krasieńskiego (ok. 250 m) był w pełni wykonany (torowisko i nawierzchnia jezdni). Oględziny zadania Obwodnica-EtapV w dniu 18.10.2011 r. wykazało zaawansowanie rzeczowe w ok. 30%. Były też obiekty wykonane w ok. 80% (np. przejście podziemne). Wykonane roboty zadania Rondo-Dąbska odebrano (4.08.2011 r.) protokolarnie i przekazano Zarządowi Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, nie stwierdzając wad lub usterek (przy okresie gwarancji 48 miesięcy nie było konieczności przeprowadzenia rocznego międzygwarancyjnego przeglądu stanu wykonanych robót). Przy odbiorze wykonawca przedłożył m.in. protokoły odbiorów technicznych poszczególnych robót/branż, dokumentację powykonawczą z protokołami badań i pomiarów wbudowanych materiałów, deklaracji ich zgodności z założeniami, aprobatami technicznymi i certyfikatami jakości. Podczas oględzin tego zadania (17.10.2011 r.) stwierdzono bardzo dobrą jakość wykonanych robót nawierzchniowych (przy odbiorze do dokumentacji powykonawczej dołączone były dokumenty dot. jakości i parametrów użytych materiałów). W trakcie oględzin (2,5 miesiąca po odbiorze; obowiązuje gwarancja usunięcia usterek) stwierdzono pojedyncze przypadki obniżenia pokryw studzienek oraz, że nawierzchnia chodnika była powyżej albo poniżej pokryw studzienek (np. kanalizacji wód opadowych w jezdni). W trakcie oględzin stwierdzono również, że dopuszczono do ruchu samochodów i pieszych, bez wymaganego zawiadomienia o zakończeniu budowy (art. 54 *ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane*²¹) Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB). Zawiadomienie takie adresowane do PINB datowano 12.10.2011 r., a jego przyjęcie odnotowano z datą 2.11.2011 r., tj. w czasie kontroli NIK.

Wyniki kontroli wskazują, iż nadzór inwestorski i autorski nad realizacją badanych zadań był prawidłowy. Zadanie Rondo-Dąbska nadzorowali pracownicy Urzędu, a obowiązki w tym zakresie dla zadań Niemierzyńska-Arkońska i Obwodnica-EtapV powierzono - po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargów nieograniczonych - umowami Inżynierom kontraktu (odpowiednio z 3.12.2010 r. i 2.04.2010 r.). Także z Projektantami (realizowanych projektów) zawarto umowy o sprawowanie nadzoru autorskiego.

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (3 badanych zadań) stanowiły elementy ofert, zostały zaakceptowane przez Komisje Przetargowe i stanowią integralną część zawartych umów (opracowania te zawierały m.in. wymagania dot. wbudowywanych materiałów i ich badań, warunków atmosferycznych). Nie stwierdzono by zapisy specyfikacji technicznych i programów zapewnienia jakości nie były realizowane. Jakość zgromadzonych na budowach lub wbudowanych materiałów była bez zastrzeżeń (wg zgromadzonej dokumentacji, np. rury kanalizacyjne, elementy studzienek, w tym ich pokrywy, zawory sieci wodociągowej, szyny tramwajowe, warstwy ścieralne jezdni z mieszanki asfaltobetonowej). Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zgłaszali (np. poprzez wpisy do dzienników budów, protokoły odbiorów częściowych robót) uwag do jakości wykonywanych robót i stosowanych materiałów.

Dla badanych zadań w trakcie ich realizacji lub po zakończeniu (jednego z nich) nie korzystano z zabezpieczeń wykonania umów na wykonanie robót budowlano-montażowych - nie stwierdzono nieprawidłowości w toku ich realizacji.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość wydatkowania i rozliczania środków publicznych na badane inwestycje. Poniesione wydatki były zgodne z planami finansowymi Gminy Miasto Szczecin oraz umowami (w tym harmonogramami rzeczowo-finansowymi), zawartymi z wykonawcami i instytucjami dofinansującymi.

Do końca sierpnia 2011 r. zaakceptowano wydatkowanie środków za zrealizowane roboty:

- Arkońska-Niemierzyńska: łącznie 10.290,2 tys. zł, w tym środki własne 5.252,2 tys. zł, kredyty 1.056,5 tys. zł i środki UE 3.381,6 tys. zł,
- Obwodnica-EtapV: łącznie 18.540,9 tys. zł, w tym środki własne 1.692,2 tys. zł, kredyty 9.447,9 tys. zł i środki UE 7.400,7 tys. zł,
- Rondo-Dąbska: łącznie 12.694,2 tys. zł z kredytów.

Środki były wydatkowane terminowo, w wysokościach określonych w umowach i za faktycznie wykonane roboty. Nie odnotowano przestoju z powodu braku środków finansowych. W badanych umowach nie zmniejszono wydatków, a wynagrodzenie za wykonanie zadań zwiększono w związku ze zmianą podatku VAT.

²¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Zbadane rozliczenia z wykonawcami robót były zgodne z zapisami umów. Zrealizowane zadanie Rondo-Dąbska (odebrane protokolarnie 4.08.2011 r.) do 30.06.2011 r. nie było jeszcze rozliczone finansowo. Wysokość wypłacanego wykonawcom wynagrodzenia była określana zgodnie z zapisami umów i potwierdzana przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, a faktury wystawiane przez wykonawców robót były udokumentowane/opisane zgodnie z wymogami art. 21 i 22 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*²². Dokumenty stanowiące podstawę wystawienia zbadanych faktur (protokoły odbioru z przytoczeniem pozycji tabel elementów rozliczeniowych) spełniały wymogi formalne i umowne (np. w zakresie dołączania wymaganych załączników czy terminowości realizacji). Nie było opóźnień w regulowaniu przez Gminę Miasto Szczecin płatności za odebrane i zafakturowane przez wykonawców roboty oraz nie było zobowiązań wymagalnych na 30.06.2011 r. Do 30.06.2011 r. za wykonane podstawowe rbm na zadaniu Niemierzyńska-Arkońska (umowa z 22.12.2010 r.) otrzymano i zapłacono 6 faktur na łączną kwotę 5.249,5 tys. zł, dla zadania Obwodnica-EtapV (umowa z 3.09.2010 r.) 5 faktur na łączną kwotę 9.728,3 tys. zł. Za roboty wykonane i odebrane do końca czerwca 2011 r. wnioskowano (na wymaganych drukach i dołączonymi załącznikami) oraz uzyskano środki UE: Niemierzyńska-Arkońska łącznie 2.559,5 tys. zł (3 wnioski z dołączonymi 12 fakturami) i Obwodnica-EtapV 4.975,4 tys. zł (4 wnioski o płatność z dołączonymi 20 fakturami z wymaganymi załącznikami).

7. Badania kontrolne²³ postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zadania: „Niemierzyńska-Arkońska”, „Obwodnica-EtapV” i „Rondo-Dąbska” wykazały m.in., że wykonawcy zadań zostali wyłonieni po przeprowadzeniu przez Urząd postępowań, w których powołano i określono tryb pracy komisji przetargowych, ustalono z należytą starannością wartości zamówień, opublikowano ogłoszenia zawierające wymagane informacje, sporządzono specyfikacje istotnych warunków zamówienia obejmujące niezbędne elementy, zweryfikowano spełnianie przez wykonawców warunków poprzez analizę oświadczeń i referencji, wybrano oferty według ustalonych wcześniej kryteriów, zawarto umowy sporządzone w oparciu o oferty i przedmiot zamówień określony w SIWZ. Jednakże w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie Obwodnica - Etap V umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 3 września 2010 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich dopiero w dniu 30 września 2010 r. Było to niezgodne z treścią art. 95 ust. 2 *ustawy Prawo zamówień publicznych*. Przyczyną tego było późne przekazanie podpisanej umowy przez komórkę merytoryczną (w tym przypadku Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu) do Biura ds. Zamówień Publicznych.

8. NIK pozytywnie ocenia rzetelną realizację przez Urząd wniosków sformułowanych przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym²⁴, po kontroli działań Urzędu na rzecz usprawnienia systemu transportowego w Szczecinie w latach 2004-2009 (I półrocze)²⁵.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Przeprowadzanie kontroli wewnętrznych dotyczących planowania i realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji dróg, a także kontroli wewnętrznych oraz zadań audytowych dotyczących procesu opracowywania wieloletnich programów inwestycyjnych i wieloletniej prognozy finansowej.*
2. *Sporządzanie ocen zadań inwestycyjnych na formularzu 4 oraz zestawień zadań według priorytetów na formularzu 3, stanowiących załączniki do zarządzenia nr 27/08 z dnia 16 stycznia 2008 r.*
3. *Zawiadamianie PINB o zakończeniu realizacji zadań (w przypadkach określonych w art. 54 *ustawy Prawo budowlane*).*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezydenta o nadesłanie - w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia - informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

²² Dz.U z 2009 Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²³ w zakresie zgodności z przepisami *ustawy Prawo zamówień publicznych*.

²⁴ nr LSZ-410-08-03/09; tekst ujednoczony wpłynął do Urzędu w dniu 14 stycznia 2010 r.

²⁵ W Urzędzie znajdowały się następujące dokumenty: plan rozwoju sieci drogowej w Szczecinie na lata 2010-2035 (wniosek nr 1), umowa o dofinansowanie projektu „Budowa systemu zarządzania ruchem w Szczecinie” nr UDA-RPZP.06.05.00-32-001/10-00 w ramach RPO zawarta w dniu 22 grudnia 2010 r. pomiędzy Województwem Zachodniopomorskim a Gminą Miasto Szczecin, Studium kierunków rozbudowy torowisk tramwajowych i celowości zastosowania na sieci torowisk tramwajowych w Szczecinie przystanków i pasów autobusowo-tramwajowych (PAT) z dnia 7 czerwca 2010 r. opracowane przez dr inż. S. M., program funkcjonalno-użytkowy dla przebudowy torowiska tramwajowego i sieci trakcyjnej na węźle komunikacyjnym Brama Portowa w Szczecinie z marca 2010 r. (wniosek nr 2), pismo z dnia 24 kwietnia 2010 r. podpisane przez M. P., Dyrektora WGKiOŚ, w którym zobowiązano 7 pracowników Wydziału do wzmocnienia nadzoru nad ZDiTM w zakresie realizowanych zadań oraz zapoznania się z wystąpieniem pokontrolnym NIK; na potwierdzenie zapoznania się z poleceniem zawartym w piśmie, właściwi pracownicy Wydziału złożyli własnoręczne podpisy z datami (wniosek nr 3).

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się - stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.