



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA-4101-12-02/2011

Warszawa, dnia 7 maja 2012 r.

**Pani
Anna Piotrowska
Dyrektor
Zarządu Miejskich
Inwestycji Drogowych
w Warszawie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Zarządzie Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie (zwanym dalej ZMID), kontrolę realizacji wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg w latach 2008-2011². Kontrolą objęto: budowę Trasy Mostu Północnego – zadanie 1 etap I – od węzła z ul. Pułkowską do węzła z ul. Modlińskiej; modernizację Al. Jerozolimskich – zadanie III – Budowa węzła Łopuszańska – Kleszczowa oraz budowę drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka.

W związku z kontrolą w ZMID³, której wyniki zostały przedstawione w protokole przekazanym Pani Dyrektor do podpisania w dniu 31 grudnia 2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie realizację zadań inwestycyjnych objętych kontrolą, pomimo nieprawidłowości polegających na niedotrzymywaniu terminów zakończenia inwestycji, nienaliczeniu wykonawcom kar umownych za opóźnienia oraz nierzetelnym odbiorze końcowym etapu I budowy Al. Wilanowskiej.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Badaniami objęto również dokumentację z lat wcześniejszych, sporządzoną na etapie planowania i przygotowania kontrolowanych inwestycji.

³ Kontrola obejmowała również działalność Zarządu Dróg Miejskich, który przed utworzeniem ZMID realizował zadania inwestycyjne. Utworzenie ZMID nastąpiło 1 lipca 2008 r., na podstawie uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy, Nr XXXIV/1024/2008 z dnia 29 maja 2008 r. ZMID przejął od ZDM Wydziały: Przygotowania Inwestycji, Realizacji Inwestycji, Funduszy Strukturalnych oraz zadania inwestycyjne.

1. Z trzech skontrolowanych przez NIK zadań inwestycyjnych, do dnia zakończenia kontroli została w całości zakończona i odebrana budowa Al. Wilanowskiej. W dwóch pozostałych przypadkach inwestycje były w końcowych fazach realizacji.

- Trasa Mostu Północnego – zadanie 1 etap I, od węzła z ul. Pułkową do węzła z ul. Modlińską⁴, o łącznej długości 3,4 km. W ramach tego zadania wybudowano m.in. most przez Wisłę składający się z trzech równoległych obiektów mostowych (o oddzielnej konstrukcji niosącej przęsła), z których dwa przeznaczone są dla ruchu kołowego i jeden dla ruchu tramwajowego, wraz z ciągiem dla ruchu pieszego i rowerowego, a także 18 wiaduktów drogowych (wartość zadania - 1 274,2 mln zł);
- Modernizacja Al. Jerozolimskich – zadanie III, Budowa węzła Łopuszańska – Kleszczowa⁵. Wybudowano wielopoziomowe skrzyżowanie w miejscu przecięcia Al. Jerozolimskich z ul. Łopuszańską i Kleszczową oraz przebudowano odcinki Al. Jerozolimskich, ul. Łopuszańskiej, ul. Kleszczowej i ul. Krańcowej o łącznej długości ponad 1,9 km. Realizacja tego zadania ma pozwolić w założeniu, na połączenie układu miejskiego poprzez węzeł Salomea, realizowany przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad, z drogami ekspresowymi nr 7 i 8 oraz trasą Południowej Obwodnicy Warszawy i autostradą A-2, a w konsekwencji odciążenie ruchu kołowego w centrum m.st. Warszawy (wartość zadania – 245 mln zł);
- Budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka⁶. Przebudowano dotychczasową, istniejącą jezdnię oraz wybudowano drugą jezdnię na odcinku 1,5 km, co ułatwiło komunikację i połączenie południowych dzielnic Warszawy (wartość zadania – 66,5 mln zł)

2. NIK ocenia pozytywnie działania ZMID dotyczące przygotowania inwestycji do realizacji, w tym zapewnienie opracowania dokumentacji projektowych. W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- przyjmowaniu w umowach na opracowanie dokumentacji projektowej dla węzła Łopuszańska-Kleszczowa oraz Al. Wilanowskiej nierealnych (zbyt krótkich) terminów wykonania przedmiotu umowy⁷, co wymusiło konieczność dokonywania wielokrotnych zmian umów i w rezultacie wydłużenie ich realizacji o ok. 42 miesiące w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa⁸ oraz o ok. 19 miesięcy w przypadku Al. Wilanowskiej⁹;
- nieprzekazaniu wykonawcom wszystkich niezbędnych do realizacji inwestycji gruntów (placu budowy) przed rozpoczęciem robót, co było jednym z powodów przedłużania terminu realizacji inwestycji; w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa nie przekazano 15 działek, w tym działki nr 115/1¹⁰; w przypadku Al. Wilanowskiej przejęcie ostatniej działki przez inwestora nastąpiło po ok. 6 miesiącach od rozpoczęcia robót, w rezultacie wystąpiła m.in. konieczność zmiany sposobu tzw.

⁴ Dalej także: „TMP”.

⁵ Dalej także: „węzeł Łopuszańska-Kleszczowa”.

⁶ Dalej także: „Al. Wilanowska”.

⁷ Przedmiot umowy obejmował sporządzenie projektów oraz uzyskanie niezbędnych decyzji i uzgodnień.

⁸ Termin uzyskania w imieniu zamawiającego decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁹ Termin wykonania projektu architektoniczno-budowlanego i wykonawczego.

¹⁰ Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy postanowieniem z 29 kwietnia 2010 r., na wniosek właściciela działki nr 115/1, nakazał usunięcie z działki maszyn, urządzeń i materiałów budowlanych oraz wydał zakaz wykonywania na niej jakichkolwiek robót.

przejsć poprzecznych kabli elektroenergetycznych, co spowodowało zwiększenie wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy o 350,3 tys. zł (brutto).¹¹

2.1. Dla wszystkich skontrolowanych zadań inwestycyjnych sporządzono studia wykonalności zawierające uzasadnienie budowy i analizę efektywności społecznej, technicznej i ekonomicznej, warianty realizacji, wartość inwestycji oraz terminy jej realizacji. Uzyskano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, decyzje o lokalizacji, pozwolenia na budowę oraz w przypadku AI. Wilanowskiej – pozwolenie wodno-prawne.

Dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, obejmowała opracowania określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹². Projekty budowlane zostały sprawdzone, stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³.

2.2. Na etapie przygotowania zadania węzeł Łopuszańska–Kleszczowa, ZMID zawarł z projektantem trzy umowy: na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej, projektu budowlanego i projektu wykonawczego (18 listopada 2005 r.); na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla odcinka ul. Krańcowej (27 lipca 2007 r.); na wykonanie aktualizacji mapy numerycznej do celów projektowych oraz opracowanie projektu wykonawczego na przebudowę przyłączy (2 września 2009 r.)

W przypadku pierwszej umowy, terminy wykonania poszczególnych elementów dokumentacji przedłużano 15-krotnie. W rezultacie termin uzyskania przez projektanta (w imieniu zamawiającego) prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę został przedłużony o ponad 42 miesiące (z 15 grudnia 2007 r. na 30 czerwca 2011 r.), przy pierwotnie planowanym 25 miesięcznym okresie wykonania dokumentacji. Termin wykonania drugiej umowy był zmieniany, na podstawie aneksów, trzykrotnie – w rezultacie uzyskanie w imieniu zamawiającego prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę zostało wydłużone z 15 marca 2008 r. na 30 czerwca 2011 r., tj. ponad 39 miesięcy. Termin wykonania trzeciej umowy zmieniano aneksami trzykrotnie, przedłużając termin jej realizacji umowy z 2 października 2009 r. do 28 lutego 2010 r., tj. o ok. 5 miesięcy.

NIK wskazuje na niekonsekwencję i nierzetelność w działaniu ZMID, który w piśmie z dnia 9 stycznia 2009 r., podpisanym przez Panią Dyrektora, poinformował projektanta, iż ustalił termin na wykonanie dokumentacji projektowej¹⁴ do dnia 30 listopada 2008 r., naliczając jednocześnie kary umowne na dzień 6 stycznia 2009 r. w kwocie 280,8 tys. zł¹⁵, co świadczyło o obciążeniu projektanta odpowiedzialnością za opóźnienia w wykonaniu umowy. Następnie, w dniu 29 kwietnia 2009 r. ZMID zawarł z projektantem aneks nr 10 do pierwszej umowy (obowiązujący z mocą wsteczną od 1 lipca 2008 r.) ustalając nowy termin sporządzenia dokumentacji (do 30 kwietnia 2009 r.), a następnie kolejne aneksy wydłużające czas wykonania umowy, w związku z czym projektant nie został obciążony karami umownymi za zwłokę.

¹¹ Wynagrodzenie zwiększono aneksem nr 2 z 25 czerwca 2009 r. do umowy nr NDZP/87/PN/55/08 z 16 października 2008 r.

¹² Dz. U Nr 202, poz. 2072.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹⁴ W związku z jego wnioskiem z 18 września 2008 r. o „urealnienie terminów”.

¹⁵ Wysokość kary wyliczona dla dwóch umów: na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej, projektu budowlanego i projektu wykonawczego oraz na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla odcinka ul. Krańcowej.

2.3. W przypadku Al. Wilanowskiej, umowy termin na opracowanie dokumentacji projektowej zmieniano siedem razy, przedłużając m.in. czas na wykonanie projektu architektoniczno-budowlanego o ok. 19 miesięcy, a uzyskanie prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę o ok. 8 miesięcy. Wykonawca nie dotrzymał terminu złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁶, w rezultacie opóźnienie uzyskania tej decyzji w stosunku do pierwotnego terminu umownego, wynosiło ok. 14 miesięcy.

Dodatkowe zlecenie dla projektanta na zaprojektowanie kanału deszczowego z włączeniem do Kanału Służewieckiego, sporządzenie projektu przebudowy sieci ciepłej w rejonie skrzyżowania z ul. Patkowskiego i wykonanie projektu ekranów akustycznych - również nie zostało wykonane w pierwotnie zaplanowanym terminie. Przyczyną opóźnień w opracowaniu dokumentacji projektowej, podawaną we wnioskach projektanta i w protokołach konieczności było m.in. nieuzyskanie informacji z Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji o przebiegu trasy magistrali wodociągowej (dane wysokościowe) w Al. Wilanowskiej¹⁷. Fakt ten wskazuje na brak koordynacji działań Zarządu Dróg Miejskich z MPWiK, na etapie przygotowania inwestycji.

2.4. Stosowana przez ZDM/ZMID procedura przedłużania terminów wykonania dokumentacji projektowej na podstawie tzw. protokołów konieczności sporządzanych przez komisje¹⁸, była niezgodna z warunkami ogólnymi umów zawartych z projektantami inwestycji. Umowy te przewidywały akceptację wniosku wykonawcy o zmianę terminu przez Kierownika Projektu¹⁹, następnie zaakceptowany wniosek miał być podstawą do zawarcia aneksu do umowy.

Dyrektor ZDM/ZMID nie ustalił na piśmie (w formie regulacji wewnętrznych) procedury związanej z dokonywaniem zmian terminów wykonania zawartych umów na podstawie powyższych protokołów konieczności, przy czym nie zostały określone wymogi co do zawartości protokołu konieczności.

Przeprowadzone przez NIK badanie protokołów konieczności wskazuje, że komisje, o których wyżej mowa, nie dokonywały weryfikacji i oceny przyczyn powstania opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych. Proponowane przez komisje terminy przedłużenia wykonania umowy (lub niektórych prac) nie wynikały z analiz i wyliczeń, a ponadto terminy te były przedłużane również wtedy, gdy wykonawca o to nie wnioskował.²⁰

O nierzetelnym sporządzaniu protokołów konieczności świadczy m.in. protokół konieczności z dnia 27 grudnia 2006 r. dotyczący przedłużenia terminu na wykonanie dokumentacji projektowej dla Al. Wilanowskiej, w którym nie podano rzeczywistej przyczyny konieczności zmiany terminu, tj. dostosowania do terminu wykonania zlecenia dodatkowego (projekt kanału deszczowego).

2.5. W umowach z wykonawcami przewidziano możliwość przedłużania terminów realizacji w przypadku „ponadprzeciętnego czasu trwania procedur administracyjnych”. Pojęcie to wykorzystywano do uzasadnienia przedłużania umownych terminów prawie we wszystkich protokołach konieczności, przy czym również w

¹⁶ Obowiązek uzyskania przez projektanta decyzji o pozwoleniu na budowę zmieniono na obowiązek wystąpienia z wnioskiem o jej wydanie w terminie o dwa tygodnie dłuższym niż ustalony wcześniej termin uzyskania decyzji.

¹⁷ Według zapisów w protokołach konieczności z 27.12.2006 r., 6.07.2007 r., 13.09.2007 r., 18.11.2007 r.

¹⁸ W skład komisji wchodził pracownicy ZDM/ZMID

¹⁹ Osoba wyznaczona przez inwestora do kierowania realizacją projektu inwestycyjnego.

²⁰ Na przykład: aneksem nr 5 do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej węzła Łopuszańska-Kleszczowa przedłużono wykonanie umowy o 3 miesiące, pomimo że wykonawca we wniosku nie występował o jego przedłużenie; przedłużono również termin opracowania projektu architektoniczno-budowlanego o 9 miesięcy, podczas gdy wykonawca wnioskował o 6 miesięcy.

sytuacji, w której nie było prowadzone żadne postępowanie administracyjne, np.: niezakończenie opracowania przez Miejską Pracownię Planowania Przestrzennego i Strategii Rozwoju w Warszawie Studium Uwarunkowań i Zagospodarowania Przestrzennego Warszawy²¹, nieprzeprowadzenie w umownym terminie konsultacji społecznych, z uwagi na „czasochłonną procedurę przygotowania spotkań i długotrwały proces informowania stron o planowanych konsultacjach”²².

Ustalenia NIK wskazują, że sporządzane przez ZDM/ZMID protokoły konieczności nie stanowiły rzetelnej podstawy do dokonywania zmian terminów z wykonawcami zadań inwestycyjnych. Przedłużanie tych terminów powoduje opóźnienie uzyskania efektów i pożytków wynikających z oddania do eksploatacji wznoszonych obiektów (przewidzianych w studiach wykonalności). W związku z tym, niezbędne jest dogłębne analizowanie i rzetelne dokumentowanie konieczności zmian (również pod kątem zasadności obciążenia wykonawcy karami umownymi za zwłokę), a procedura ich dokonywania musi być przejrzysta i zgodna z postanowieniami umów.

Zdaniem NIK, przejrzystość procedur i rzetelność działania jest o tyle istotna, że zapobiega powstawaniu mechanizmów korupcyjnych i zwiększa efektywność regulowanych procesów.

3. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez ZMID postępowań o udzielenie zamówień publicznych na: opracowanie dokumentacji projektowej, wykonanie robót budowlanych oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego. Postępowania przeprowadzone zostały w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Pzp)²³, przy czym wystąpiły przypadki naruszenia jej przepisów:

- w postępowaniu na opracowanie dokumentacji projektowej dla TMP²⁴ naruszono art. 35 ust. 1 i art. 49 ust. 2 i 3 Pzp; naruszenie art. 49 skutkowało nałożeniem przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) korekty finansowej w wysokości 10% wydatków kwalifikowalnych²⁵, i utratą dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (UE) w kwocie 480,2 tys. zł (na dzień 21 października 2011 r.)²⁶;
- w postępowaniu na wykonanie robót budowlanych węzła Łopuszańska-Kleszczowa naruszono art. 7 ust. 1 (zasada uczciwej konkurencji) i art. 29 ust. 3 Pzp²⁷, w związku z czym została nałożona przez CUPT korekta finansowa w wysokości 5% wydatków kwalifikowalnych, ponoszonych w ramach kontraktu na roboty budowlane²⁸, co skutkowało, wg stanu na dzień 21 grudnia 2011 r., nieuzyskaniem refundacji ze środków UE w kwocie 2 052,7 tys. zł;

²¹ Protokół konieczności z 14 czerwca 2006 r., poprzedzający aneks nr 1 do umowy na wykonanie dokumentacji projektowej dla węzła Łopuszańska-Kleszczowa

²² Protokół konieczności z 25 maja 2006 r. poprzedzający aneks nr 2 do umowy na wykonanie dokumentacji projektowej dla węzła Łopuszańska-Kleszczowa.

²³ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

²⁴ W wyniku tego postępowania została zawarta umowa nr NDZP/27/PO/1/07

²⁵ Według ustaleń kontroli CUPT przeprowadzonej w sierpniu 2010 r.

²⁶ Minister Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca) w postępowaniu odwoławczym w decyzji 17 marca 2011 r. uznał za uzasadnione nałożenie korekty finansowej, w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez CUPT. ..

²⁷ Według ustaleń kontroli CUPT przeprowadzonej w okresie grudzień 2010 r. - luty 2011 r.

²⁸ Zgodnie ze stanowiskiem Instytucji Pośredniczącej – Ministra Infrastruktury, wyrażonym w piśmie MU6-0831-6-76/11, po wyczerpaniu ścieżki odwoławczej

- w postępowaniu na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego oraz na wykonanie robót budowlanych Al. Wilanowskiej naruszono art. 2 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi²⁹ oraz art. 7 ust. 1 Pzp, poprzez niezachowanie zasad przejrzystości i równego traktowania wykonawców; w związku z tymi naruszeniami Mazowiecka Jednostka Wdrażania Projektów Unijnych (MJWPU) wystąpiła o zwrot udzielonego dofinansowania ze środków UE w kwocie 49,7 tys. zł (dokumentacja projektowa) oraz w kwocie 3 688,3 tys. zł (roboty budowlane) wraz z odsetkami licznymi jak dla zaległości podatkowych; decyzja MJWPU/Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2011 r. została zaskarżona do WSA.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w skontrolowanych postępowaniach: pięciu - na wykonanie dokumentacji projektowej oraz ośmiu - na wykonanie robót budowlanych, dotyczących udzielenia zamówień uzupełniających lub dodatkowych.

Prawidłowo również zostały przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówień publicznych na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu.

4. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i gospodarności, niezakończenie budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa i Al. Wilanowskiej - w terminach określonych w umowach zawartych przez ZMID z wykonawcami robót budowlanych:

- węzeł Łopuszańska-Kleszczowa – planowany termin zakończenia ustalono na 19 maja 2011 r., (po zmianie umowy z wykonawcą termin ten został wydłużony do 31 października 2011 r. w zakresie robót stałych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie oraz do 31 grudnia 2011 r. w zakresie robót wykończeniowych; terminy zakończenia robót stałych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie nie zostały dotrzymane głównie z powodu nieskoordynowania robót przez ZMID z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad na styku węzła Łopuszańska-Kleszczowa i węzła Salomea oraz brak dostępu wykonawcy do działki nr 115/1;
- Al. Wilanowska – planowany termin zakończenia ustalono na 16 grudnia 2009 r. (po dwukrotnych zmianach umowy z wykonawcą termin ten został wydłużony do 31 lipca 2010 r.); konieczność zmiany terminu była uzasadniana przez wykonawcę m.in. brakiem dostępu do placu budowy z powodu nieprzekazania przez inwestora części działek; przyczyną opóźnień był również brak koordynacji robót budowlanych z MPWiK, które budowało magistralę w Al. Wilanowskiej; pomimo dwukrotnego przedłużenia czasu realizacji, budowa Al. Wilanowskiej została zakończona 111 dni po terminie, natomiast usunięcie wszystkich wad i usterek wykonawca zgłosił dopiero w dniu 13 maja 2011 r., tj. 286 dni po umownym terminie zakończenia inwestycji;

5. Nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi, w przypadku TMP i węzła Łopuszańska-Kleszczowa, został zlecony przez ZMID firmom zewnętrznym, w ramach pełnienia przez nich funkcji Inżyniera Kontraktu, natomiast w przypadku Al. Wilanowskiej nadzór pełniony był przez pracowników ZMID i inspektorów nadzoru

²⁹ Dz.U.U.E.L.04.134.114

zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Inspektorzy nadzoru wywiązywali się z obowiązków określonych w art. 25 ustawy Prawo budowlane. Czynności związane z nadzorem dokumentowane były w dziennikach budowy, prowadzonych dla wszystkich skontrolowanych inwestycji. Zapewniony został również nadzór autorski projektantów nad realizacją inwestycji.

5.1. Uchybieniem ze strony ZMID było nieskoordynowanie terminu powołania Inżyniera Kontraktu z terminem rozpoczęcia robót budowlanych w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa. Inżynier Kontraktu został ustanowiony 19 dni po przekazaniu placu budowy wykonawcy³⁰ podczas gdy zgodnie z umową był zobowiązany do wykonywania swoich czynności na miesiąc przed rozpoczęciem robót (m.in. do przeprowadzenia inspekcji terenu budowy w celu sprawdzenia zgodności stanu istniejącego z dokumentacją projektową).

W przypadku TMP, w umowie zawartej z Inżynierem Kontraktu³¹ zobowiązano go do m.in. do przekazania wykonawcy terenu budowy i wystawienia polecenia rozpoczęcia robót, podczas gdy umowa ta została zawarta po ok. 4 miesiącach od przekazania wykonawcy robót placu budowy.

Za nieprawidłowość należy uznać nieegzekwowanie od Inżynierów Kontraktu w ustalonych w umowach terminach raportów, np.: w przypadku TMP zwłoka w przekazywaniu raportów miesięcznych (7 na 25 sporządzonych) wynosiła od 1 do 12 dni, a w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa (10 na 28 sporządzonych) – od 1 do 3 dni. ZMID nie sprawdzał również realizacji przez Inżyniera Kontraktu obowiązku zlecenia kontrolnych badań laboratoryjnych 5% pobranych i przebadanych uprzednio przez wykonawcę próbek zastosowanych materiałów i wyrobów budowlanych.³²

5.2. ZMID nie dysponował pisemnymi upoważnieniami, które powinny posiadać osoby sprawujące nadzór autorski w imieniu projektantów nad realizacją inwestycji (TMP i węzeł Łopuszańska-Kleszczowa).

W „Szczególnych Warunkach Kontraktu” (warunek 1.1.2.6a) do umów na roboty budowlane TMP³³ i węzła Łopuszańska-Kleszczowa³⁴ określono, iż nadzór autorski miał być sprawowany przez osoby będące autorami poszczególnych części dokumentacji projektowej lub przez osoby przez nie upoważnione.

W przypadku TMP, na 111 rozliczonych pobytów na budowie w ramach nadzoru autorskiego inwestycji, -105 to pobyty innych osób niż autorzy projektu (wyplacono im wynagrodzenie w łącznej kwocie 191,1 tys. zł) ; na 92 rozliczone czynności niezwiązane z pobytem na budowie - 82 czynności wykonały osoby niebędące autorami projektów (łącznie wynagrodzenie 117,1 tys. zł). Przy budowie węzła Łopuszańska-Kleszczowa, na 81 pobytów - 5 dotyczyło osób niebędących autorami projektu (wynagrodzenie 10 tys. zł.).

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę znaczenie nadzoru autorskiego w procesie inwestycyjnym, niezbędne było żądanie przez inwestora dokumentów potwierdzających dopuszczenie do sprawowania tego nadzoru.

6. NIK ocenia negatywnie nienaliczenie przez ZMID kar umownych za nieterminową realizację zadań przez wykonawców robót i usług:

³⁰ Umowa z Inżynierem Kontraktu zawarta w dniu 7 lipca 2009 r.

³¹ Umowa z dnia 23 września 2009 r.

³² Obowiązek wynikający z pkt 5.1. Zmodyfikowanego Opisu Przedmiotu Zamówienia, stanowiącego załącznik do umowy

³³ Umowa nr NDZP/113/PO/6/08

³⁴ Umowa nr NDZP/73/PO/5/08

- z tytułu nieterminowego zakończenia robót budowlanych związanych z budową drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka, (opóźnienie wyniosło 111 dni), wyliczona przez NIK wysokość kary umownej - 3 088, 3 tys. zł
- z tytułu zwłoki w przekazaniu przez Inżyniera Kontraktu siedmiu miesięcznych raportów z postępu robót budowy TMP, wynoszącej łącznie 39 dni, wyliczona przez NIK wysokość kary umownej - 36,2 tys. zł;
- z tytułu zwłoki w przekazaniu przez Inżyniera Kontraktu dziesięciu miesięcznych raportów z postępu robót budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa, wynoszącej łącznie 16 dni, wyliczona przez NIK wysokość kary umownej – 3,6 tys. zł

7. NIK ocenia negatywnie dokonanie przez Komisję ZMID odbioru końcowego etapu I inwestycji budowa Al. Wilanowskiej (protokół odbioru z 19 listopada 2010 r.), pomimo że roboty budowlane nie zostały w całości należycie wykonane.

7.1. Kierownik budowy oświadczył, a inspektor nadzoru inwestorskiego ZMID potwierdził, że roboty budowlane zostały wykonane i zakończone zgodnie z projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę, a teren przyległy uporządkowany (wpis do dziennika budowy z dnia 30 lipca 2010 r.). Komisja ZMID przystąpiła do odbioru końcowego robót budowlanych dopiero po ponad 3 miesiącach, tj. w dniu 5 listopada 2010 r. W dniu tym Komisja nie dokonała odbioru końcowego, z uwagi na stwierdzone ustereki, i jednocześnie wyznaczyła wykonawcy terminy usunięcia usterek (19 listopada 2010 r. i 30 kwietnia 2011 r.). Odbiór końcowy etapu I odbył się 19 listopada 2010 r., po stwierdzeniu przez Komisję usunięcia części usterek.

Zdaniem NIK, dokonanie odbioru końcowego zadania i wyznaczenie blisko półrocznego terminu na usunięcie pozostałych usterek, oznaczało *de facto* usankcjonowanie przez ZMID niedotrzymania przez wykonawcę terminu zakończenia etapu I inwestycji, zwłaszcza że z protokołu Komisji wynika, że nie zostały wykonane takie roboty jak położenie nawierzchni betonowej na zatoce autobusowej ul. Sobieskiego 1 i połączenia zatok autobusowych z nawierzchnią bitumiczną jezdni.

Do ponownego odbioru końcowego Komisja ZMID przystąpiła w dniu 29 czerwca 2011 r., półtora miesiąca po poinformowaniu przez wykonawcę o usunięciu kolejnych usterek³⁵, podczas gdy powinna tego dokonać po 7 dniach od zgłoszenia. W protokole odbioru Komisja stwierdziła terminowe usunięcie usterek.

7.2. Zgodnie z ust 2.3. cz. VI. Ogólnych Warunków Umowy (nr NDZP/87/PN/55/08 z dnia 16 października 2008 r.), datą zakończenia przedmiotu umowy była data podpisania protokołu odbioru końcowego, w związku z powyższym należy przyjąć, że etap I inwestycji zakończono 19 listopada 2010 r., zatem zadanie zostało wykonane ze zwłoką wynoszącą 111 dni (termin umowny ustalono na 31 lipca 2010 r.), a kara umowna z tego tytułu winna wynosić **3 088,3 tys. zł**. ZMID nie naliczył wykonawcy kary umownej.

NIK zwraca uwagę, na błędną konstrukcję ww. umowy. W ust. 1.6 cz. VI. Ogólnych Warunków Umowy dopuszczono możliwość kontynuowania czynności odbioru końcowego w sytuacji stwierdzenia wad, podczas gdy w cz. VI w ust.1.1. pkt 2 Ogólnych Warunków Umowy ustalono, że przedmiotem odbioru końcowego mógł być

³⁵ Pismo wykonawcy z 13 maja 2011 r.

tylko całkowicie zrealizowany zakres robót. Skutkiem dokonania odbioru końcowego zadania w dniu 19 listopada 2010 r., pomimo niewykonania niektórych robót, był brak możliwości dochodzenia przez ZMID kar umownych od wykonawcy za zwłokę w realizacji zadania za okres po tym dniu³⁶.

W sporządzonym protokole Komisja stwierdziła terminowe usunięcie usterek i ponownie dokonała odbioru końcowego etapu I.

Zdaniem NIK, brak należytej staranności przy sporządzaniu kolejnych komisyjnych protokołów odbioru (powielanie tej samej treści, błędy w nagłówku, potwierdzanie z kilkumiesięcznym opóźnieniem wykonania prac naprawczych) budzi wątpliwości, co do rzeczywistej daty wykonania robót i usunięcia usterek .

8. NIK ocenia pozytywnie zabezpieczenie środków finansowych na realizację skontrolowanych inwestycji, w tym pozyskanie dofinansowania ze środków UE., wskazując jednak na nieprawidłowości skutkujące utratą części tego dofinansowania.

8.1. Źródłem finansowania wydatków na realizację inwestycji były środki³⁷:

- TMP: z budżetu m.st. Warszawy: kwota 590 367,1 tys. zł (68%), z UE: kwota 280 488,2 tys. zł (32%);
- węzeł Łopuszańska–Kleszczowa: z budżetu m.st. Warszawy: kwota 92 136,1 tys. zł (55%), z UE: kwota 75 633,2 tys. zł (45%);
- Al. Wilanowska: z budżetu m.st. Warszawy: kwota 21 214,1 tys. zł (32%), z UE: kwota 45 326,8 tys. zł (68%).

8.2. Według rozliczeń umów o dofinansowanie do dnia 21 października 2011 r., z wnioskowanej kwoty środków z UE w wysokości 360 643,5 tys. zł, otrzymano 329 953,0 tys. zł, w tym na:

- TMP – 248 647,6 tys. zł
- węzeł Łopuszańska-Kleszczowa – 40 564,7 tys. zł,
- Al. Wilanowska – 40 740,7 tys. zł

W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych przez CUPT na etapie przygotowania i realizacji inwestycji TMP³⁸ oraz budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa³⁹ nie uzyskano dofinansowania z UE w kwocie ogółem 16 394,6 tys. zł (5,1% wnioskowanej refundacji dla obu inwestycji)

W przypadku inwestycji Al. Wilanowska, – decyzja MJWPU, zobowiązująca m.st. Warszawa do zwrotu kwoty 3 750 909,20 zł (9,2% udzielonego dofinansowania) wraz z odsetkami liczonymi jak za zaległości podatkowe została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴⁰. Ponadto za naruszenie § 13 ust. 8 umowy o dofinansowanie inwestycji Al. Wilanowskiej, dotyczącego zasad postępowania przy zachowaniu konkurencyjności w wyłonieniu wykonawców zleceń, co do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień

³⁶ Przy przyjęciu, że wykonanie całości zadania nastąpiło 13 maja 2011 r. (pismo wykonawcy) wysokość kar umownych za okres od 20 listopada 2010 r. do 13 maja 2011 r. wynosiłaby 4 868 900,24 zł.

³⁷ Wg zapisów w ewidencji finansowo-księgowej ZMID, wprowadzonych do 28.10.2011 r.

³⁸ Opisanych w pkt 3 wystąpienia, ponadto w związku z naruszeniem postanowień umowy nr NDZP/27/PO/1/07 na nadzór autorski i nr NDZP/113/PO/6/08 na roboty budowlane,

³⁹ Opisanych w pkt 3 wystąpienia

⁴⁰ W związku z nieprawidłowościami w postępowaniach o zamówienia publiczne opisany w pkt 3 wystąpienia oraz stwierdzonymi w postępowaniu na sukcesywne wykonywanie opracowań geodezyjnych (umowa nr ZPL/LB/341/IV-293/06) i w realizacji umowy o dzieło nr 1/2009 z 12 marca 2009 r.

publicznych wystąpiła konieczność zwrotu refundacji wydatku w kwocie głównej 7,7 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 851,0 zł⁴¹.

9. NIK nie wnosi uwag do sposobu dokumentowania przez ZMID rozliczeń z wykonawcami dokumentacji projektowej, robót budowlanych oraz usług związanych z pełnieniem funkcji Inżyniera Kontraktu. Ustalenia kontroli stanowią natomiast podstawę do negatywnej oceny rozliczenia umowy nr NDZP/100/W/28/08 z dnia 11 czerwca 2008 r. na świadczenie usług prawnych⁴² z uwagi na nieprzestrzeganie jej postanowień dotyczących sposobu dokumentowania jej realizacji. .

9.1. Kontrola 30 faktur wykazała, iż zostały wystawione na podstawie dokumentacji rozliczeniowej, zgodnie z postanowieniami umów. Na wszystkich fakturach została potwierdzona kontrola merytoryczna w zakresie realizacji zamówień zgodnie z umowami, sprawdzenie pod względem legalności, celowości i gospodarności, dokonano kwalifikacji do ujęcia w księgach rachunkowych ze wskazaniem klasyfikacji budżetowej, potwierdzono kontrolę wstępną zgodnie z art. 54 ust.1 pkt 3 i ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*.⁴³

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 lipca 2011 r. w ZMID nie wystąpiły wydatki z tytułu odsetek za zwłokę, w związku z regulowaniem zobowiązań dotyczących kontrolowanych inwestycji.

9.2. W § 4 umowy nr NDZP/100/W/28/08 ustalono, iż wynagrodzenie za wykonane czynności i usługi będzie płatne na podstawie faktur VAT. Wskazano, iż załącznikiem do każdej faktury wykonawcy będzie opis wykonanych prac wraz z zestawieniem przepracowanych godzin. Natomiast w § 3 ust. 6 umowy ustalono, że wykonanie poszczególnych zakresów częściowych prac będzie potwierdzone protokołem odbioru, a w § 3 ust. 7 - że wykonawca zobowiązany jest do przedstawienia, w celu weryfikacji przez zamawiającego, informacji o liczbie godzin przepracowanych w ramach umowy, zawierającej co najmniej wskazanie prac wykonanych w każdym dniu z podaniem zakresu częściowego oraz liczby godzin przepracowanych w każdym dniu przez każdego z prawników.

Rozliczenia za powyższe usługi prawnicze były dokonywane niezgodnie z ww. postanowieniami, tj. na podstawie tzw. „Specyfikacji do faktury (...)”, zawierających wskazanie, który zakres umowy jest rozliczany, zbiorczą liczbę godzin, dotyczącą realizacji danego zakresu umowy oraz, odnoszący się do wykazanej zbiorczej liczby opis czynności wykonanych i podlegający rozliczeniu. Nie sporządzano też protokołów odbioru prac.

Zdaniem NIK, załączane do faktur przez wykonawcę usług prawnych dokumenty nie pozwalały na rzetelną weryfikację jego czasu pracy, co przy przyjęciu do rozliczeń stawek za godzinę pracy jest niezbędne.

Z tytułu ww. umowy wypłacono wynagrodzenie w kwocie 388,0 tys. zł (brutto).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przyjmowanie w umowach realnych terminów opracowania dokumentacji projektowej.

⁴¹ W wyniku kontroli NIK i oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym z 18 lutego 2011 r.

⁴² Umowa nr NDZP/100/W/28/08 na świadczenie usług prawnych związanych z realizacją zadania polegającego na udzieleniu przez m.st. Warszawa-Zarząd Dróg Miejskich zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego na roboty budowlane w ramach inwestycji pn. Modernizacja Al. Jerozolimskich odc.: Rondo Zesłańców Syberyjskich- Łopuszańska, w tym zadanie III- budowa węzła „Łopuszańska-Kleszczowa”.

⁴³ Dz. U Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2. Zapewnianie wykonawcom robót budowlanych dostępu do wszystkich gruntów przeznaczonych pod budowę przed planowanym terminem rozpoczęcia prac.
3. Rzetelne analizowanie wniosków wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych o przedłużenie terminu realizacji umowy, zgodnie z procedurą określoną w umowach.
4. Dokonywanie przez Komisję ZMID rzetelnego odbioru końcowego robót budowlanych.
5. Naliczenie i wyegzekwowanie od wykonawców kar umownych z tytułu opóźnienia w realizacji obowiązków umownych, tj.:
 - w kwocie 3.088.273,87 zł z tytułu nieterminowego zakończenia I etapu robót budowlanych związanych z budową drugiej jezdni Al. Wilanowskiej,
 - w kwocie 36.222,65 zł z tytułu zwłoki w przekazywaniu przez Inżyniera Kontraktu siedmiu miesięcznych raportów z postępu robót budowy TMP wynoszącej łącznie 39 dni;
 - w kwocie 3.632,29 zł z tytułu zwłoki w przekazywaniu przez Inżyniera Kontraktu dziesięciu miesięcznych raportów z postępu robót budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa wynoszącej łącznie 16 dni.
6. Egzekwowanie od inżynierów kontraktu raportów o postępie prac w ustalonych terminach,.
7. Dołożenie należytej staranności w prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne w celu uniknięcia utraty dofinansowania inwestycji ze środków UE.
8. Dokonywanie rozliczeń umów na świadczenie usług prawnych w sposób określony w umowach.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Dyrektor o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Dyrektor przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.