



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.003.04.2016
P/16/008

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/008 – Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Marta Mieñkowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich, (dalej „ZDM”), 00-801 Warszawa ul. Chmielna 120.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Puchalski, Dyrektor ZDM od 19 października 2015 r., w okresie od 15 czerwca do 18 października 2015 r. pełniący obowiązki Dyrektora. Poprzednio, w okresie od 1 października 2008 r. do 4 października 2015 r., Dyrektorem była Grażyna Lendzion. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ przedsięwzięcie „Remont Mostu Łazienkowskiego w Warszawie” zostało zrealizowane zgodnie z celem określonym w zapewnieniu finansowania udzielonym przez Ministra Finansów na 2015 r.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień roboty budowlane realizowane w 2015 r. zostały ukończone w terminach określonych umowami z wykonawcami, a otrzymane na remont środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Koszty remontu mostu Łazienkowskiego zostały oszacowane przed wystąpieniem o zapewnienie i uwzględnione w decyzji Ministra Finansów o udzieleniu zapewnienia finansowania ze środków rezerwy celowej utworzonej w celu przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na kwotę 55,0 mln zł. Zgodnie z postanowieniami tej decyzji udział dotacji celowej z budżetu państwa nie przekroczył 50% wartości przedsięwzięcia.

Remont mostu Łazienkowskiego został rozpoczęty w ciągu niespełna dwóch miesięcy od jego zniszczenia w wyniku pożaru i w ciągu miesiąca od uzyskania zapewnienia finansowania od Ministra Finansów. W terminie wynikającym z umowy z wykonawcą remontu uzyskano przejezdność mostu jak również dokonano odbioru sieci ciepłowniczej i gazowej. Środki z rezerwy celowej budżetu państwa

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

przekazane na remont mostu w 2015 r. w formie dotacji celowej, zostały wydatkowane zgodnie z określonym dla niej celem a zobowiązania były regulowane terminowo.

Wyłonienie wykonawcy robót budowlanych na moście Łazienkowskim przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej „upzp”), z wyjątkiem stwierdzonych poniżej nieprawidłowości i uchybień. Nie miały one wpływu na prawidłowość zawarcia i realizacji dwóch badanych umów lecz świadczyły o niewystarczającym nadzorze, w tym:

1. Jedna z osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podstawowego nie złożyła pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 upzp.
2. Zabezpieczenie należytego wykonania jednej umowy nie obejmowało pełnego okresu rękojmi za wady.
3. Wynagrodzenie kosztorysowe wykonawcy w aneksie nr 6 do umowy na podstawowe roboty budowlane ustalono w kwocie o 375,3 tys. zł wyższej niż wynikało z wartości robót.
4. Wartość zamówienia dodatkowego została ustalona na podstawie kosztorysów sporządzonych przez wykonawcę zamiast na podstawie kosztorysu inwestorskiego, co było niezgodne z art. 33 ust. 1 pkt 1 upzp.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na niedostateczny nadzór w zakresie finansowania przedsięwzięcia, na co wskazują między innymi zaciągnięcie zobowiązania na prawie 10 mln zł z tytułu prac budowlanych, na które ZDM nie posiadał środków w planie finansowym, jak również 53-dniowe opóźnienie w ujęciu w księgach rachunkowych dwóch faktur.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Zarządu Dróg Miejskich do realizacji zadania „Remont Mostu Łazienkowskiego”.

Opis stanu faktycznego

Most Łazienkowski został zamknięty w dniu pożaru, tj. 14 lutego 2015 r., a decyzją Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej „PINB”) z 24 lutego 2015 r. most wyłączono z użytkowania do czasu doprowadzenia obiektu do przydatności użytkowej. Termin wykonania zadania został określony na 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.152-166)

ZDM określił zakres robót budowlanych i oszacował koszt odbudowy mostu Łazienkowskiego na 110 mln zł³, w tym: prace budowlane – 107,0 mln zł, prace projektowe 2,0 mln zł i nadzór inwestorski - 1,0 mln zł. Realizację zadania zaplanował na lata 2015-2016, w tym na 2015 r. - 75,0 mln zł, a na 2016 r. - 35,0 mln zł. W dniu 9 marca 2015 r. *Komisja ds. szacowania strat spowodowanych przez zdarzenie noszące znamiona klęski żywiołowej*, w której uczestniczyli między innymi przedstawiciele m.st. Warszawy i Zarządu Dróg Miejskich po dokonaniu wizji w terenie potwierdziła szacunki ZDM. Dodatkowo Komisja oszacowała straty w obiektach komunalnych przebiegających przez ten most (sieć wodociągowa,

² Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm. w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia badanych postępowań.

³ Szacunek wykonano w oparciu o szacunkowy zakres prac z uwzględnieniem wartości 1m² inwestycji o podobnym charakterze.

gazowa i ciepłownicza) na 8,1 mln zł. Koszt odbudowy mostu Łazienkowskiego uwzględniał wykonanie dokumentacji projektowej odbudowy mostu, rozbiórkę części stalowej mostu Łazienkowskiego, odbudowę części stalowej, remont części kablobetonowej mostu od strony Wisłostrady, remont części kablobetonowej od strony ul. Wał Miedzeszyński.

(dowód: akta kontroli str. 25-43,210-240, 1156, 1160)

W związku z wnioskiem Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 marca 2015 r. oraz pismem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 marca 2015 r., Minister Finansów decyzją z tego samego dnia (nr 4/KZ/2015) udzielił zapewnienia finansowania zadania pn. „Odbudowa Mostu Łazienkowskiego” w wysokości 55,0 mln zł, w tym w 2015 r. – 37,5 mln zł, a w 2016 r. – 17,5 mln zł. Decyzja ta była następnie dwukrotnie zmieniana:

- w dniu 8 lipca 2015 r. zmianie podlegała nazwa przedsięwzięcia z „odbudowa” na „remont”,
- w dniu 22 grudnia 2015 r. zwiększono zapewnienie na 2015 r. o kwotę 12,7 mln zł do 50,2 mln zł przenosząc te środki z 2016 r.

W dniu 12 marca 2015 r. m.st. Warszawy uchwaliło⁴ zmiany w zakresie wydatków oraz przedsięwzięć wieloletnich w części realizowanej przez ZDM w związku z planowaną odbudową mostu Łazienkowskiego. Zgodnie z decyzją o zapewnieniu odbudowę mostu Łazienkowskiego zaplanowano na lata 2015 – 2016 na łączną kwotę 110,0 mln zł, z tego na 2015 r. – 75,0 mln zł, na 2016 r. – 35,0 mln zł. Plan finansowy ZDM na 2015 r. zwiększono w dziale 600 – *Transport i Łączność*, rozdział 60014 – *Drogi publiczne powiatowe*, § 4270 – *Zakup usług remontowych* o 75,0 mln zł. W dniu 15 lipca 2015 r.⁵ dokonano korekty planu przenosząc wydatki do właściwego rozdziału klasyfikacji budżetowej tj. 60078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* oraz dokonano zmiany nazwy przedsięwzięcia z „odbudowa” na „remont”. Przywrócenie obiektu budowlanego mostu Łazienkowskiego do użytkowania spełniało definicję remontu wynikającą z zapisów prawa budowlanego (art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶).

(dowód: akta kontroli str.14-62,170-173)

W ciągu 2015 r. plan finansowy dla wydatków ZDM na remont mostu Łazienkowskiego zwiększono o 47,4 mln zł do kwoty 122,4 mln zł⁷, w tym w dniach: 15 lipca 2015 r. o 14,5 mln zł, 17 września 2015 r. o 3,0 mln zł, 5 listopada 2015 r. o 30,0 tys. zł, 17 listopada 2015 r. o 3,0 mln zł, 23 grudnia 2015 r. o 14,3 mln zł i 31 grudnia 2015 r. o 12,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.14-110)

ZDM wszczął postępowanie na podstawowe zamówienie na roboty budowlane w dniu 27 marca 2015 r., tj. 9 dni po otrzymaniu uchwały m.st. Warszawy uwzględniającej w planie wydatków środki na odbudowę mostu Łazienkowskiego. Przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, ZDM posiadał

⁴ Uchwała nr VII/121/2015 Rady m.st. z 12 marca 2015 r. w sprawie zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy na 2015 rok oraz Uchwała VII/120/2015 Rady m.st. Warszawy z 12 marca 2015 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta stołecznego Warszawy na lata 2015-2042.

⁵ Zarządzenie nr 1032/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy na rok 2015 oraz Zarządzenie Nr 1045/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20 lipca 2015 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2015 -2042.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 209 ze zm.

⁷ Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy na rok 2015 nr 1032/2015 z dnia 15 lipca 2015 r., 1544/2015 z 17 listopada 2015 r., 1725/2015 z 23 grudnia 2015 r., 1758/2015 z 31 grudnia 2015 r. oraz Uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie zmian w budżecie m.st. Warszawy na 2015 r. nr XVII/362/2015 z 17 września 2015 r. i XIX/454/2015 z 5 listopada 2015 r.

koncepcję remontu mostu Łazienkowskiego, kosztorys inwestorski i harmonogram, specyfikację techniczną i specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str.45-48, 510-511)

W dniu 10 kwietnia 2015 r. ZDM podpisał umowę z wykonawcą na kwotę 104,4 mln zł na roboty budowlane pn. „Odbudowa Mostu Łazienkowskiego”. Prace związane z realizacją umowy rozpoczął w dniu jej podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 510, 511, 711-733, 1156, 1158, 1159)

W dniu 5 maja 2015 r., tj. prawie dwa miesiące po udzieleniu przez Ministra Finansów zapewnienia, m.st. Warszawa wystąpiło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z wnioskiem o dotację na 2015 r. na dofinansowanie zadania związanego z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków pożaru z 2015 r. na moście Łazienkowskim (I etap zadania). Cztery miesiące później w dniu 10 września 2015 r. Wojewoda Mazowiecki i Prezydent m.st. Warszawy podpisali umowę dotacji na 2015 r. na kwotę 37,5 mln zł na pokrycie kosztów materiałów i urządzeń oraz kosztów robót budowlano-montażowo-instalacyjnych wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym (49,56% wartości kosztów zadania, tj. 75,7 mln zł). W § 2 umowy dotacji wskazano jednostkę bezpośrednio realizującą zadanie, tj. ZDM będący jednostką organizacyjną m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 167, 168, 175-269, 711-733)

Zawarcie umowy dotacji po czterech miesiącach od złożenia w dniu 5 maja 2015 r. wniosku o dotację nie miało negatywnego wpływu na terminową realizację zadania. ZDM regulował terminowo zobowiązania wynikające z faktur wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych. Zgodnie z § 8 ust. 2 umowy dotacji w rozliczeniu dotacji dla zadania jednostka samorządu terytorialnego miała prawo uwzględnić poniesione w kwocie brutto koszty i wydatki od dnia 10 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 175-182, 187-191, 197-200, 446, 450, 451)

Umowa dotacji była dwukrotnie aneksowana w związku ze zmianą harmonogramu rzeczowo-finansowego, tj. w dniach:

- 7 grudnia 2015 r., w związku ze zmianą liczby i kosztów prac do wykonania w 2015 r. przy niezmienionej ogólnej kwocie kosztów wykonania I etapu zadania.
- 22 grudnia 2015 r. w związku z koniecznością wykonania większego zakresu robót w 2015 r. i przesunięciem części płatności na kwotę 12,5 mln zł z 2016 r. na 2015 r. Zmiana nastąpiła niezwłocznie po korekcie z dnia 22 grudnia 2015 r. decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu⁸, w której określono limit zapewnienia na 2015 r. – 50,2 mln zł, a na 2016 r. - 4,8 mln zł (łącznie kwota zapewnienia w wysokości 55,0 mln zł nie zmieniła się). W rezultacie w aneksie nr 2 do umowy dotacji z 10 września 2015 r., kwota kosztów przedstawionych do dofinansowania została zwiększona o 26,6 mln zł do 102,2 mln zł, w tym 50,2 mln zł dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego (49,10% wartości kosztów zadania do dofinansowania) w związku ze zwiększeniem liczby prac jak również wyższymi kosztami realizacji. Dyrektor ZDM wyjaśnił między innymi, że: „*pierwotny podział kosztów, tj. 75,0 mln zł w 2015 r. i 35,0 mln zł w 2016 r. zakładał wykonanie wszystkich robót niezbędnych do uzyskania przejezdności w wymaganym*

⁸ Korekty dokonano na wniosek Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 listopada 2015 r. uzupełniony pismem z dnia 27 listopada 2015 r. oraz w związku z pismem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 listopada 2015 r. o zapewnieniu finansowania wydatków na remont mostu Łazienkowskiego.

terminie, a zapłacenie za część z nich – z początkiem roku następnego. Później okazało się, że dofinansowanie będzie realizowane na podstawie dwóch odrębnych umów dotacji, a każda z nich musiała być rozliczana w tym samym okresie (roku kalendarzowym), w którym wykonywane były roboty – wystąpiono więc o korektę decyzji o zapewnieniu finansowania zadania”.

(dowód: akta kontroli str. 270-281, 1061, 1062, 1064-1066)

M.st. Warszawa w dniu 4 września 2015 r. wnioskowało do Wojewody Mazowieckiego o korektę podziału środków w poszczególnych latach, tj. przesunięcie części środków z 2016 r. na 2015 r. Zwiększenie dofinansowania zadania musiało być poprzedzone korektą decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania wydatków, która jak wyjaśnił Dyrektor ZDM została dokonana dopiero po wygosparowaniu przez Ministra środków z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 126, 445, 448, 449, 1066, 1080-1089, 1117-1128)

Zarząd Dróg Miejskich, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dla wydatków dotyczących realizacji zadania tj. remontu mostu Łazienkowskiego w dziale 600 – Transport i Łączność, rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, § 4270 – Zakup usług remontowych. Faktury wystawione przez wykonawcę przekazywał do Wojewody Mazowieckiego, zgodnie z § 7 ust. 1 umowy dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 117, 209, 503-505)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

ZDM bez zbędnej zwłoki realizował działania, których celem było wykonanie remontu mostu Łazienkowskiego w terminie wynikającym z decyzji o zapewnieniu i umowy o dotację. NIK nie wnosi uwag do prawidłowości oszacowania kosztów remontu. Postępowanie na zamówienie podstawowe zostało rozpoczęte, w oparciu o uchwalony przez m.st. Warszawa plan finansowy na to zadanie.

2. Realizacja celu przedsięwzięcia objętego zapewnieniem finansowania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁹ zakończone:

- umową nr DZP/15/NBO/2/15 z dnia 10 kwietnia 2015 r. na wykonanie robót budowlanych pn. „Odbudowa Mostu Łazienkowskiego” na kwotę 104,4 mln zł (dalej „umowa na podstawowe roboty budowlane” lub „zamówienie podstawowe”),
- umową nr DZP/68/W/6/15 z dnia 23 października 2015 r. na „Wykonanie zamówienia dodatkowego do zamówienia podstawowego Remont Mostu Łazienkowskiego w Warszawie – realizowanego zgodnie z umową DZP/15/NBO/2/15 z dnia 10 kwietnia 2015 r.” na kwotę 1,2 mln zł (dalej „umowa na roboty dodatkowe” lub „zamówienie dodatkowe”),

NIK nie wnosi uwag do trybu udzielenia badanych zamówień publicznych. Zamówienie podstawowe na wykonanie robót budowlanych zostało przeprowadzone w trybie negocjacji bez ogłoszenia (art. 62 ust. 1 pkt 4 upzp), a zamówienie

⁹ Wydatki z objętych badaniem zamówień publicznych były dofinansowane środkami z budżetu państwa – na podstawie umowy dotacji celowej z dnia 10 września 2015 r. aneksowanej 7 grudnia 2015 r. i 22 grudnia 2015 r.

dodatkowe w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 5 upzp). Nie stwierdzono naruszeń mających wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 512, 537-749, 885-1044)

Postępowanie przeprowadzono w trybie negocjacji bez ogłoszenia z powodu pilnej potrzeby zawarcia umowy na remont mostu Łazienkowskiego w związku z koniecznością jak najszybszego przywrócenia ruchu na moście. Postępowanie to zostało wszczęte niezwłocznie po sporządzeniu i otrzymaniu dokumentów niezbędnych do oszacowania wartości i opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Umowę podpisano w ciągu czternastu dni od wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Do negocjacji zaproszono pięciu wykonawców, co było zgodne z art. 63 ust. 3 upzp. W postępowaniu złożono cztery oferty. Wybrano ofertę z najniższą ceną tj. 104,4 mln zł (z VAT). Umowa, z ustalonym wynagrodzeniem kosztorysowym była do dnia zakończenia kontroli sześciokrotnie aneksowana. Wynagrodzenie wykonawcy było zwiększane czterokrotnie, w tym:

- aneksem nr 3 z dnia 21 lipca 2015 r. podwyższono wynagrodzenie o 13,9 mln zł do kwoty 118,2 mln zł,
- aneksem nr 4 z dnia 23 października 2015 r. podwyższono wynagrodzenie o 2,4 mln zł do 120,7 mln zł,
- aneksem nr 5 z dnia 30 grudnia 2015 r. podwyższono wynagrodzenie o 116,7 tys. zł do 120,8 mln zł,
- aneks nr 6 z dnia 5 kwietnia 2016 r. podwyższono wynagrodzenie o 1,1 mln zł do 121,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 453-458, 467, 537-910, 992-1034, 1038-1044)

Zmiana wynagrodzenia wykonawcy wynikała przede wszystkim ze zmiany ilości robót na skutek wystąpienia rozbieżności pomiędzy przedmiarem będącym podstawą do złożenia oferty, a faktyczną ilością do wykonania wynikającą z projektu wykonawczego. Możliwość dokonywania odpowiednich zmian w umowie została przewidziana - stosownie do treści art. 144 ust. 1 upzp - w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej „siwz”). Koszty kwalifikowane z tytułu realizacji niniejszej umowy w 2015 r., dofinansowane środkami z rezerwy celowej budżetu państwa utworzonej w celu przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych¹⁰ (dalej „koszty kwalifikowane”), wyniosły 101,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 484-492, 503-506, 598-608, 711-733, 754-884, 1044)

Umowa na roboty dodatkowe została zawarta z wykonawcą zamówienia podstawowego, gdyż wystąpiła konieczność wykonania niemożliwych wcześniej do przewidzenia robót budowlanych, niezbędnych do prawidłowej realizacji zamówienia podstawowego, których oddzielenie wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów. W umowie określono wynagrodzenie kosztorysowe na kwotę 1,2 mln zł (z VAT). W 2015 r. wypłacono wykonawcy 761,8 tys. zł (w całości koszt kwalifikowany).

(dowód: akta kontroli str. 468, 486-487, 503-506, 911-991, 1035-1037, 1160-1163)

W 2015 r. koszty remontu mostu Łazienkowskiego wyniosły 114,2 mln zł, czyli 93,3% środków przeznaczonych w planie finansowym ZDM na to zadanie. Koszty

¹⁰ Zgodnie z umową dotacji z 10 września 2015 r. nie mogła być ona przeznaczona m.in. na pokrycie kosztów wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, wynagrodzenia dla osób sprawujących nadzór inwestorski, kosztów robót dotyczących przewodów: wodociągowych, ciepłowniczych i gazowych.

kwalfikowalne wyniosły 102,1 mln zł, czyli 99,8% wydatków przewidzianych umową dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 473, 481, 503-506, 1062, 1066, 1067)

Nie objęto dofinansowaniem kosztów w wysokości 12,1 mln zł, za które zapłacił ZDM ze środków własnych, w tym:

- kosztów niekwalfikowanych w wysokości 11,1 mln zł wykazanych w harmonogramie rzeczowo – finansowym (załącznik do umowy dotacji),
- kosztów w wysokości 868,4 tys. zł, z tytułu wykonania większej ilości prac budowlanych niż określono w harmonogramie rzeczowo – finansowym dotacji,
- kosztów kwalfikowanych w wysokości 107,7 tys. zł poniesionych na podstawie faktury nr 031/15/12/S1 z dnia 22 grudnia 2015 r. za roboty elektryczne, przekazanej Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 31 grudnia 2015 r. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że faktura nie została rozliczona w ramach dotacji, ponieważ „ze względu na procedurę przekazywania środków z dotacji polegającą na tym, iż płatność była uruchamiana na wniosek Wojewody, zaakceptowany przez MAiC i następnie przekazany do Ministerstwa Finansów, uruchomienie płatności w tak krótkim czasie nie było możliwe”.

(dowód: akta kontroli str. 473, 481, 503-506, 1062, 1066, 1067)

W wyodrębnionej ewidencji wydatków § 4270 po stronie WN ujęto kwotę opłaconą ze środków dotacji w wysokości 50,1 mln zł, tj. 49,10% wartości kosztów zadania przedstawionych do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 116, 117, 424-426, 503-506)

W dniu 19 stycznia 2016 r. tj. w terminie określonym w § 9 ust. 1 lit. b umowy dotacji przekazano do Wojewody rozliczenie I etapu zadania składające się z rozliczenia końcowego oraz protokołu rzeczowo-finansowego końcowego odbioru zadania.

(dowód: akta kontroli str. 423-436)

W dniu 31 grudnia 2015 r. m.st. Warszawa otrzymało odszkodowanie w wysokości 3,0 mln zł z tytułu ubezpieczenia infrastruktury drogowo – mostowej po pożarze na moście Łazienkowskim. W dniu 18 marca 2015 r. dotacja w wysokości 3,0 mln zł wraz z odsetkami w kwocie 51,3 tys. zł została zwrócona na rachunek Wojewody Mazowieckiego. W rezultacie wydatki objęte dofinansowaniem z budżetu państwa wyniosły 47,1 mln zł i stanowiły 47,56% wydatków kwalfikowanych. W dniu 6 maja 2016 r. ZDM przekazał do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego korektę rozliczenia końcowego dotacji na remont mostu Łazienkowskiego, zgodnie z którą zmniejszeniu uległy koszty kwalfikowane do 99,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 437-441)

ZDM po zapłacie na rzecz wykonawcy 8,8 mln zł (koszty niekwalfikowane) za dokumentację projektową oraz odbudowę przewodów wodociągowych, ciepłowniczych i sieci gazowych wystawił faktury obciążające odpowiednio na właścicieli sieci (MPWiK, PSG oraz VEOLIA), co było zgodne z warunkami porozumień zawartych z nimi w maju i czerwcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 384-412, 503-504)

Koszty poniesione na remont mostu w 2016 r. wyniosły 6,4 mln zł. Do dnia zakończenia kontroli nie została podpisana umowa dotacji remontu mostu Łazienkowskiego na II etap realizowany w 2016 r. Wniosek w tej sprawie m.st.

Warszawa złożyło do Wojewody w dniu 18 lipca 2016 r. Dyrektor ZDM wyjaśnił między innymi, że „przed złożeniem wniosku o dotację na rok 2016 r., należało wprowadzić zmiany do umowy z wykonawcą robót ze względu na różnice w ilościach robót pomiędzy przedmiarami, a faktycznymi ilościami do wykonania. Wykonawca przekazał wyliczenia z końcem marca 2016 r. Po sporządzeniu aneksu przystąpiono do opracowywania wniosku o udzielenie dotacji na II etap zadania. Obecnie trwa procedura obowiązująca w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 503, 1062, 1067, 1098-1116, 1129-1146)

W terminie wynikającym z umowy na wykonanie robót budowlanych dokonano odbioru prac niezbędnych do uzyskania przejezdności mostu (w dniu 28 października 2015 r.), odbioru sieci ciepłowniczej (17 grudnia 2015 r.) i sieci gazowej (1 grudnia 2015 r.). Odbioru sieci wodociągowej dokonano 13 maja 2016 r., tj. w terminie wskazanym w aneksie nr 5 z 30 grudnia 2015 r. do umowy. Termin odbioru sieci wodociągowej został przedłużony z powodu konieczności wykonania dodatkowych prac związanych z siecią wodociagową.

(dowód: akta kontroli str.413-422)

Zbadano 14 faktur na kwotę 104,7 mln zł z tytułu prac realizowanych w ramach remontu mostu Łazienkowski objętego zapewnieniem na 2015 r.¹¹, nie stwierdzając przy tym nieterminowych płatności, które skutkowałyby zaplaceniem odsetek, kar czy innych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 461, 464, 503-505)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ZDM zaciągając zobowiązania wieloletnie¹² na remontu mostu Łazienkowski w latach 2015-2016, nie uwzględnił ograniczenia wynikającego z art. 46 *ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹³, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

Plan finansowy ZDM na remont mostu na koniec października 2015 r. wynosił 92,5 mln zł podczas gdy do ZDM wpłynęły do końca października faktury na łączną kwotę 103,1 mln zł. W wyniku realizacji umów z wykonawcami w dniu 30 października 2015 r. do ZDM wpłynęła faktura nr 022/15/10/S1 na kwotę 9.897,1 tys. zł, na uregulowanie której nie było środków w planie finansowym ZDM. Fakturę opłacono w dniu 28 grudnia 2015 r. a dzięki porozumieniom z wykonawcą odnośnie przesunięcia terminu płatności uniknięto zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie należności.

Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśnił, że przed otrzymaniem faktury ZDM kilkakrotnie wnioskował do m.st. Warszawa o zwiększenie środków w planie. Dyrektor ZDM wyjaśnił, że zwiększono zakres robót w aneksach umów z wykonawcą ponieważ „na moście zlokalizowana była infrastruktura gazowa, ciepłownicza i wodociągowa. W wyniku pożaru unieruchomiono sieci. Wyłączenie magistrali ciepłowniczej, spowodowało konieczność uruchomienia Ciepłowni Kawęczyn. W przypadku awarii Ciepłowni Kawęczyn zagrożona byłaby dostawa ciepła dla rejonu Pragi Południe”

(dowód: akta kontroli str. 121, 465, 479-481, 1157, 1165, 1166, 1226-1228, 1231- 1234)

¹¹ W tym całość wydatków kwalifikowanych w umowie dotacji - 102,1 mln zł.

¹² Umowa z 10 kwietnia 2015 r. na wykonanie robót budowlanych na kwotę 104,4 mln zł, której wartość podwyższono na podstawie aneksów podpisanych do końca października 2015 r. o 16,3 mln zł do 120,7 mln zł oraz umowa z 23 października 2015 r. na roboty dodatkowe na kwotę 1,2 mln zł.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

2. Z opóźnieniem wynoszącym 53 dni ujęto w ewidencji księgowej dwie faktury wystawione przez wykonawcę remontu mostu Łazienkowskiego w dniu 30 października 2015 r., tj. nr 022/15/10/S1 na kwotę 9.897,1 tys. zł i nr 021/15/10/S1 na kwotę 605,6 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Faktury wpłynęły do ZDM w dniu 30 października 2015 r., a zostały ujęte w księgach rachunkowych 23 grudnia 2015 r. Dokumenty sprawdzono pod względem merytorycznym 4 grudnia 2015 r., pod względem formalno-rachunkowym w dniu 11 grudnia 2015 r., a kontroli wstępnej dokonano w dniu 23 grudnia 2015 r.

Główna Księgowa ZDM wyjaśniła m.in., że faktury zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych niezwłocznie po spełnieniu wszystkich warunków uznania otrzymanego dokumentu za dowód księgowy. Zgodnie z § 11 ust. 1-3 zasad postępowania w zakresie obiegu i kontroli dokumentów w ZDM¹⁵ każdy dokument dopiero po spełnieniu warunków m.in. kompletności wymaganych załączników, zgodności z zapisami zawartej umowy powraca z wydziału merytorycznego do wydziału finansowego i podlega kontroli formalno-rachunkowej. Dodała również, że zgodnie z § 3 ust 8 umowy z wykonawcą, termin płatności jest liczony od daty złożenia faktury wraz z oświadczeniami podwykonawców o braku zaległości w płatnościach na ich rzecz, które złożono 19 listopada 2015 r.

Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, którą w tym przypadku było zakończenie prac opisanych w umowie. Dokumentem potwierdzającym zaistnienie operacji gospodarczej jest faktura wraz z ostatecznym protokołem odbioru lub dokumentem równoważnym. Zawarcie w umowie wymogu dostarczenia innych dokumentów nie neguje faktu zaistnienia operacji gospodarczej i powstania zobowiązania, co najwyżej uniemożliwia zapłatę.

NIK nie podziela stanowiska, jakoby złożenie oświadczeń o braku zaległości było niezbędne do „spełnienia wszystkich warunków uznania otrzymanego dokumentu za dowód księgowy”. Niezłożenie przez wykonawców oświadczeń, jak również zawarcie porozumień w sprawie nowego terminu płatności, w żadnym przypadku nie powinny wpłynąć na terminowe ujęcie zobowiązań w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 121, 460-461, 464, 465, 479-481, 1231-1234)

3. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na podstawowe roboty budowlane (30% wartości zabezpieczenia) nie obejmowało pełnego okresu rękojmi za wady, tj. obejmowało okres czterech lat zamiast pięciu. Zabezpieczenie wniesione w formie gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej obowiązywało do 14 listopada 2019 r. natomiast rękojmią za wady przedmiotu umowy za roboty w zakresie uzyskania przejezdności obejmowała okres 60 miesięcy od daty odbioru tego zakresu robót, które miały być zakończone do 30 października 2015 r.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 12 lipca 2016 r. wykonawca przedłużył o rok termin ważności gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej do 14 listopada 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 465, 466, 469, 470, 488, 708-733, 885-905, 1038-1044, 1164, 1232, 1233)

4. Aneksem nr 6 z dnia 5 kwietnia 2016 r. do umowy na podstawowe roboty budowlane zwiększono wynagrodzenie kosztorysowe wykonawcy do kwoty

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047.

¹⁵ Zarządzenie Dyrektora ZDM nr 961 z dnia 9 września 2013 r. w sprawie „Instrukcji kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych w ZDM”.

121,9 mln zł. Prawidłowa kwota wynagrodzenia, wynikająca ze szczegółowego zakresu robót, będącego załącznikiem do protokołu konieczności nr MŁ/9/2016 z dnia 30 marca 2016 r. była o 375,3 tys. zł niższa.

Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśnił, że z uwagi na wynagrodzenie kosztorysowe w umowie omyłka nie wywołała żadnych finansowych skutków dla ZDM.

W dniu 9 sierpnia 2016 r., aneksem nr 7 do umowy na podstawowe roboty budowlane dokonano stosownej zmiany wynagrodzenia wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.489-492, 849-884, 1038-1044, 1167, 1179-1222, 1264-1265)

5. Jedna z osób wykonujących czynności w postępowaniu na zamówienie podstawowe do dnia udzielenia zamówienia nie złożyła pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 upzp. Oświadczenie o braku okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania zostało złożone dopiero 14 kwietnia 2015 r., tj. 4 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą. Zgodnie z przyjętymi w ZDM „Zasadami udzielania zamówień publicznych”¹⁶ oświadczenie to powinno zostać złożone do chwili wyboru najkorzystniejszej oferty (§ 4 ust. 3).

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że upzp nie precyzuje terminu składania ww. oświadczeń. Zdaniem NIK złożenie oświadczenia po podpisaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, czyli po zakończeniu postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego nie może być uznane za spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 2 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 457, 513-531, 628-662, 734-744, 1038-1044, 1163)

6. Wartość szacunkową zamówienia dodatkowego ustalono na podstawie kosztorysów sporządzonych przez wykonawcę i zweryfikowanych przez zamawiającego. Stanowiło to naruszenie art. 33 ust. 1 pkt 1 upzp, zgodnie z którym wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej.

NIK zwraca uwagę, że wskazany w wyjaśnieniach § 4 ust. 1 pkt 3 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-użytkowego¹⁷ dotyczy szczegółowego zakresu i formy opisu przedmiotu zamówienia, a nie podstaw ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane. Ani upzp ani rozporządzenie w sprawie kosztorysu inwestorskiego¹⁸ nie przewiduje - w przypadku udzielania zamówienia w trybie z wolnej ręki - innej metody ustalania wartości zamówienia na wykonanie robót budowlanych niż kosztorys inwestorski. Ustalona nieprawidłowość nie miała wpływu na obowiązek stosowania upzp, ani na zastosowanie przepisów upzp dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości.

(dowód: akta kontroli str.468, 911-928, 976-982, 1035-1037, 1160, 1164, 1165, 1224)

1. W umowie na podstawowe roboty budowlane i umowie na zamówienie dodatkowe określono wymóg wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie siedmiu dni od ich zawarcia. W ocenie NIK, jeśli zamawiający

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁶ Zarządzenie nr 996 Dyrektora ZDM z dnia 28 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad udzielania zamówień publicznych”.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 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 (Dz. U. Nr 130, poz. 1389).

wymaga wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy to zasadnym jest żądanie jego wniesienia do dnia udzielenia zamówienia, czyli zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 465, 466, 708-733, 885-905, 1038-1044)

2. W trzech aneksach (aneksy o nr 3, 4 i 5) do umowy na podstawowe roboty budowlane nie zapisano, że integralną częścią umowy są zmienione kosztorysy ofertowe (z zaznaczeniem pozycji, ilości, cen jednostkowych i wartości poszczególnych prac wchodzących w zakres danych robót). Również protokoły konieczności (MŁ/2/2015; MŁ/5/2015; MŁ/6/2016¹⁹) nie zawierały zapisu o zmienionych kosztorysach stanowiących ich integralną część. W ramach kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości wynikających z braku przedmiotowego zapisu jednak zdaniem NIK zawarcie go ogranicza ryzyko nieprecyzyjnej interpretacji zakresu poszczególnych prac budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 468, 488, 771-848)

Ocena cząstkowa

Remont mostu Łazienkowskiego realizowano w 2015 r. zgodnie z decyzją Ministra Finansów nr 4/KŻ/2015 o zapewnieniu finansowania. Wyboru wykonawcy zamówień objętych badaniem dokonano zgodnie z przepisami upzp, mimo uchybień nie mających jednak wpływu na prawidłowość zawarcia badanych umów. Przejedność mostu i odbioru sieci gazowej i ciepłowniczej uzyskano w terminie określonym w umowie z wykonawcą.

ZDM terminowo uregulował zobowiązania wynikające z faktur za roboty objęte w 2015 r. dofinansowaniem z budżetu państwa. NIK zwraca jednak uwagę na stwierdzone przypadki zaciągania zobowiązań pomimo braku środków w planie finansowym ZDM oraz na nieterminowe ewidencjonowanie zobowiązań.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Bieżące ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.
2. Zwiększenie nadzoru nad procesem przygotowania, udzielania i realizacji zamówień publicznych, w tym zaciąganiem zobowiązań w ramach planu finansowego ZDM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁹ W treści protokołu MŁ/6/2015 można znaleźć jedynie odniesienie do kosztorysu wykonawcy - w zakresie wymiany dwóch kompensatorów oraz wzmocnienia punktów stałych na porporze nr 8 i 13 - przyjętego 30 listopada 2015 r., ale nie ma odniesienia do kosztorysu pozostałych robót dodatkowych.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2016 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK-KPO.443.140.2016
z dnia 12 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

7.11.2016

Data i podpis

