



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4110-001-01/2014

R/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK/KPO-415-162/2014
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 20 sierpnia 2014 r.,
rozpatrującej zastrzeżenia z dnia 8 lipca 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/001 – Realizacja wybranych projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 (dalej „RPO WiM”) ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1) Cezary Kasznicki - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88643 z 10.01.2014 r. 2) Andrzej Sibierski - inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88645 z 14.01.2014 r. 3) Krzysztof Szliszka - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88652 z 31.01.2014 r. 4) Henryk Szatkowski - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88686 z 25.03.2014 r. 5) Zbigniew Wołodko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88673 z 04.03.2014 r. 6) Piotr Górny - doradca techniczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 2556. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
Jednostka kontrolowana	Gmina Miasto Elbląg, zwana dalej „Gminą” lub „Beneficjentem”. Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miejskim w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (zwanym dalej „Urzędem”).
Kierownicy jednostki kontrolowanej	Jerzy Wilk - Prezydent Miasta Elbląg od 07.07.2013 r. (dalej „Prezydent”), Marek Bojarski - Pełniący Funkcję Organów Miasta Elbląg w okresie od 30.04.2013 r. do 07.07.2013 r., Grzegorz Nowaczyk - Prezydent Miasta Elbląg w okresie od 05.12.2010 r. do 16.04.2013 r. Henryk Słonina - Prezydent Miasta Elbląg w okresie od 11.10.1998 r. do 05.12.2010 r. (dowód: akta kontroli str. 11-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie sieci szerokopasmowej, w ramach projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”, w stopniu umożliwiającym jej funkcjonowanie, a także prawidłowe udzielenie przez Gminę zamówień publicznych i zawarcie umów z wykonawcami oraz terminową i zgodną z zakresem umownym realizację części aktywnej ww. sieci. Na pozytywną ocenę zasługuje również realizacja robót budowlanych wykonanych w ramach projektu „Budowa centrum zarządzania siecią miejską w Elblągu”, a także właściwe

¹ Zadania współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”) w ramach Osi Priorytetowej 7 „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego”, działania 7.1 „Tworzenie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego” RPO WiM.

prowadzenie ewidencji księgowej dokonywanych wydatków i rozliczeń finansowych obu ww. projektów.

Izba negatywnie ocenia natomiast sprawowany przez Gminę nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi (częścią pasywną) sieci szerokopasmowej, a także odebranie tych robót mimo, że wykonano je z licznymi wadami i usterkami, których koszt usunięcia ustalony został przez Urząd na kwotę 568,0 tys. zł brutto. Podkreślenia wymaga również, że przekazując Instytucji Zarządzającej (dalej: „IZ”)² informacje o przebiegu ww. projektu Gmina nie powiadomiła o faktycznym zakresie i jakości zrealizowanych w jego ramach robót budowlanych. Nie we wszystkich przypadkach Gmina wywiązała się z obowiązku zawiadomienia właściwych organów nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia ww. robót. Ponadto, na skutek niewyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych kompletnej dokumentacji powykonawczej, Gmina nie w pełni wywiązała się z obowiązku powiadomienia ww. organów o terminie zakończenia robót. Dotyczyło to robót o łącznej wartości 7.684,7 tys. zł, zrealizowanych na podstawie 39 spośród 66 pozwoleń na budowę uzyskanych przez Gminę, w związku z realizacją części pasywnej budowy sieci szerokopasmowej. Mimo to Gmina przystąpiła do użytkowania tych fragmentów wybudowanej sieci, których dotyczyły ww. pozwolenia. Na negatywną ocenę zasługuje również:

- nienaliczenie i niedochodzenie kar umownych, w łącznej wysokości 312,6 tys. zł, z tytułu nieterminowego wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej części aktywnej projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu” oraz niewykonania przez Inżyniera Kontraktu części zadań będących przedmiotem zawartej z nim umowy,
- naliczenie i pobranie kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej części pasywnej ww. projektu w wysokości o 293, 5 tys. zł niższej od kwoty należnej Gminie,
- dopuszczenie, przed zakończeniem i końcowym odbiorem robót budowlanych realizowanych w ramach projektów „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu” i „Budowa Centrum Zarządzania Siecią Miejską w Elblągu”, do wygaśnięcia gwarancji ubezpieczeniowych, stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania tych robót,
- dopuszczenie, w trakcie realizacji projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”, do istotnego odstępstwa od zaprojektowanej trasy kanalizacji, skutkiem czego w 2012 r. doszło do kolizji tej kanalizacji z przebudowywaną drogą wojewódzką nr 503, a koszt jej usunięcia oszacowany został na 103,4 tys. zł,
- niewywiązanie się przez Gminę z obowiązku uzyskania wymaganych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego,
- nieosiągnięcie przez Gminę oraz nieutrzymanie w okresie trwałości wartości dwóch wskaźników produktu i jednego wskaźnika rezultatu przyjętych dla projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”; z zaplanowanych 20 szt. nowych PIAP-ów³ nie uruchomiono dwóch (10,0%), a ze 161 punktów, do których planowano dostarczać szerokopasmowy Internet podłączeń nie zrealizowano w odniesieniu do 42 punktów (26,1%); ponadto w okresie trwałości projektu zlikwidowano pięć (3%) ze 161 punktów przyłączeniowych (AP), zaś ich wyposażenie zostało zmagazynowane lub też uzupełniono nim inne AP,

² „Instytucja zarządzająca” – Województwo Warmińsko-Mazurskie z siedzibą w Olsztynie, reprezentowane przez Zarząd Województwa.

³ Publiczny Punkt Dostępu do Internetu (z ang. Public Internet Access Point).

- przedłożenie IZ niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń o zachowaniu ww. wskaźników w okresie trwałości tego projektu,
- nieujęcie w prowadzonej w Urzędzie ewidencji środków trwałych 12 studni kanalizacji teletechnicznej o łącznej wartości 95,7 tys. zł, a także niewywiązanie się z obowiązku bieżącego aktualizowania danych w tej ewidencji, w związku ze zmianami w stanie poszczególnych składników wybudowanej sieci szerokopasmowej,
- niedostateczne skoordynowanie działań niezbędnych do zapewnienia jednostkom podległym Gminie dostępu do szerokopasmowego Internetu z zakończeniem procesu budowy i uruchomieniem wybudowanej sieci szerokopasmowej, gdyż dopiero rok od jej uruchomienia jednostkom tym umożliwiono korzystanie z szerokopasmowego Internetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Od 2007 r. Gmina realizowała na terenie miasta Elbląga budowę sieci szerokopasmowej w ramach czterech projektów dofinansowanych z EFRR, tj.:

- Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu (zwana w dalszej treści „zadaniem 1”),
- Budowa Centrum Zarządzania Siecią Miejską w Elblągu („zadanie 2”),
- Rozbudowa elektronicznego systemu obsługi użytkowników Miejskiej Sieci Szerokopasmowej w zakresie zarządzania dostępem w elbląskich placówkach oświatowych („zadanie 3”),
- Rozbudowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu („zadanie 4”).

Z czterech ww. projektów, w całości zakończono zadanie 1 – wniosek o płatność końcową został zatwierdzony przez IZ w czerwcu 2011 r. Według stanu na 30.03.2014 r. zadanie 2 było w trakcie realizacji. W I kwartale 2013 r., na podstawie zawartych z IZ porozumień, Gmina zrezygnowała (z przyczyn ekonomicznych) z zadań 3 i 4, na które do dnia zaprzestania ich realizacji wydatkowano łącznie 88,3 tys. zł, tj. 1,0% ogólnej wartości obu tych projektów (8.852,0 tys. zł).

Grzegorz Nowaczyk, ówczesny Prezydent Elbląga podał, że nie pamięta jakie mogły być przyczyny ekonomiczne, które wpłynęły na decyzję o rezygnacji z realizacji zadania 3 i 4 oraz że nie pamięta, czy pracownicy Urzędu informowali go o tych przyczynach.

(dowód: akta kontroli str. 13-101, 1054-1065)

1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych dotyczących projektów budowy sieci szerokopasmowej (zadania 1 i 2).

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadanie 1 zrealizowane zostało przez Gminę w okresie od 04.09.2007 r. do 30.04.2011 r. Koszt projektu ogółem wyniósł 42.519,0 tys. zł, w tym dofinansowanie z EFRR 36.018,0 tys. zł. Zaplanowano osiągnięcie następujących efektów rzeczowych:

- długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego - 96,773 km,
- liczba nowych PIAP-ów – 20 szt.,
- liczba nowopowstałych centrów zarządzania siecią - 1 szt.,
- liczba węzłów sieci szkieletowej - 161 szt.

Zadanie 2 realizowano od 06.10.2010 r. Koszt projektu ogółem wyniósł 4.928,8 tys. zł, w tym dofinansowanie z EFRR - 2.806,0 tys. zł. Zaplanowano osiągnięcie następujących efektów rzeczowych:

- liczba nowopowstałych centrów zarządzania siecią - 1 szt.,

– długość nowopowstałej sieci LAN w jednostkach publicznych - 3,15 km.

Do dnia 31.03.2014 r. w ramach tego zadania zrealizowano roboty budowlane (część pasywną) polegające na dostosowaniu istniejącego budynku do potrzeb centrum zarządzania siecią. Nie przystąpiono natomiast do realizacji części aktywnej tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 16-95)

1.2. W latach 2007-2013 Rada Miejska w Elblągu („Rada Miejska”) podjęła 15 uchwał, w których określono źródła finansowania ww. zadań inwestycyjnych. W budżetach Gminy na poszczególne lata zapewnione zostały środki finansowe na realizację tych zadań w łącznej wysokości 50.121,2 tys. zł, z tego: 1.749,4 tys. zł w 2007 r.; 2.218,8 tys. zł w 2008 r.; 248,5 tys. zł w 2009 r.; 14.732,4 tys. zł w 2010 r.; 28.877,3 tys. zł w 2011 r.; 101,2 tys. zł w 2012 r. i 2.193,6 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 102-106)

1.3. Lokalizacje obu analizowanych zadań były zgodne z ustaleniami 13 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych dla terenów miasta Elbląga. W przypadku przebiegu tych inwestycji przez tereny nie objęte miejscowymi planami zagospodarowania Gmina uzyskała 21 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przystępując do realizacji zadania 1 i 2, Gmina uzyskała 67 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 47 wydanych przez Prezydenta Elbląga i 20 – przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego. Uzyskano również 46 pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Analiza 10 losowo wybranych dokumentacji projektowych dotyczących zadania 1 wykazała, że były one kompletne i aktualne, gdyż m.in. zawierały niezbędne uzgodnienia oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami przeznaczonymi na cele budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 107-128)

1.4. Na realizację zadań 1 i 2 Gmina zawarła z IZ dwie umowy o dofinansowanie, tj.:

- z dnia 31.03.2010 r. (zadanie 1) o wartości 43.005,2 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne w wysokości 42.998,8 tys. zł. Wysokość dofinansowania ze środków EFRR ustalona została na 36.549,0 tys. zł, a wkładu własnego – 6.449,8 tys. zł. Okres realizacji: rozpoczęcie - 08.02.2010 r., zakończenie rzeczowe 30.11.2010 r., zakończenie finansowe 30.12.2010 r. Umowa ta była sześciokrotnie aneksowana, a zmiany dotyczyły: zmniejszenia wartości projektu - do kwoty 42.519,3 tys. zł, kwoty dofinansowania – do 36.017,5 tys. zł, wysokości wkładu własnego – do 6.356,0 tys. zł oraz terminu rzeczowego i finansowego zakończenia projektu (odpowiednio 30.04.2011 r. i 30.06.2011 r.);
- z dnia 28.02.2011 r. (zadanie 2) o wartości 4.873,8 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne w wysokości 4.011,0 tys. zł. Wysokość dofinansowania ze środków EFRR ustalona została na 1.462,0 tys. zł, a wkładu własnego – 2.549,0 tys. zł. Okres realizacji: rozpoczęcie - 30.06.2010 r., zakończenie rzeczowe 30.09.2012 r., zakończenie finansowe 30.11.2012 r. Aneksy do tej umowy dotyczyły zwiększenia wartości zadania i kwoty dofinansowania odpowiednio do kwot: 4.928,8 tys. zł i 2.806,0 tys. zł, zmniejszenia wysokości wkładu własnego do kwoty 1.202,6 tys. zł oraz zmiany terminów rzeczowego i finansowego zakończenia projektu.

(dowód: akta kontroli str. 16-95, 132-138)

2. Realizacja zadań inwestycyjnych dotyczących projektów budowy sieci szerokopasmowej, a także realizacja umów o dofinansowanie tych projektów.

2.1. Zamówienia publiczne i umowy z wykonawcami.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007-2013, Miasto udzieliło 17 zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi związane z realizacją zadania 1 i 2, o łącznej wartości 45.541,3 tys. zł. Zakres przedmiotowy i wartościowy udzielonych zamówień był następujący:

- W ramach zadania 1:
 - a. wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części pasywnej tego zadania (zamówienia udzielono w 2007 r.) o wartości 939,4 tys. zł,
 - b. opracowanie studium wykonalności (2008 r.) – 61,0 tys. zł,
 - c. pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (2008 r.) – 1.439,6 tys. zł,
 - d. wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części aktywnej tego zadania (2008 r.) – 66,1 tys. zł,
 - e. opracowanie aktualizacji studium wykonalności (2009 r.) – 23,2 tys. zł,
 - f. aktualizacja dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części aktywnej (2009 r.) – 9,6 tys. zł,
 - g. sporządzenie ekspertyzy dotyczącej stosowania przepisów o pomocy publicznej (2009 r.) – 10,4 tys. zł,
 - h. wykonanie raportu oddziaływania na środowisko (2009 r.) – 42,7 tys. zł,
 - i. przyłączenie do sieci elektrycznej (2009 r.) – 5,8 tys. zł,
 - j. budowa części pasywnej sieci szerokopasmowej (2010 r.) – 12.797,6 tys. zł,
 - k. budowa części aktywnej sieci szerokopasmowej (2011 r.) – 27.232,1 tys. zł,
 - l. przeprowadzenie audytu zewnętrznego (2011 r.) – 30,8 tys. zł,
 - m. przeprowadzenie kampanii promocyjnej (2011 r.) – 60,1 tys. zł,
- W ramach zadania 2:
 - n. opracowanie studium wykonalności (2010 r.) – 20,0 tys. zł,
 - o. pełnienie funkcji Inżyniera Projektu (2012 r.) – 172,2 tys. zł,
 - p. wykonanie materiałów promocyjnych (2012 r.) – 12,6 tys. zł,
 - q. budowa Centrum Zarządzania Siecią Miejską (2013 r.) – 2.618,2 tys. zł.

Spośród ww. zamówień publicznych, sześciu (umowy dotyczące zadań wymienionych pod lit.: a, c, j, k, o, q), o łącznej wartości 45.199, 2 tys. zł brutto, udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, a pozostałe jedenaście (każde poniżej 14.000 euro), o łącznej wartości 342,1 tys. zł – w trybie bezprzetargowym, z tego: dziewięć w trybie zapytania ofertowego (lit. b, d, e, g, h, l, m, n, p) i dwa z wolnej ręki (lit. f, i).

(dowód: akta kontroli str. 129-141)

Analiza dokumentacji wszystkich sześciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że zamówień tych udzielono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ („Pzp”), gdyż m.in.:

- zakres przedmiotowy zawartych umów był zgodny ze złożonymi ofertami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia („SIWZ”),

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.,

- wymagane ogłoszenia wywieszono w siedzibie Urzędu oraz opublikowano na jego stronie internetowej,
- informacje o zamówieniu terminowo przekazywane były do Biuletynu Zamówień Publicznych, a w przypadkach wymagających zachowania procedur unijnych do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej,
- spośród złożonych ofert spełniających wymogi SIWZ wybrano oferty najkorzystniejsze, tj. zgodne z jedynym kryterium oceny ofert (najniższa cena).

(dowód: akta kontroli str. 142-189)

2.2. Postanowienia umów zawartych z wykonawcami.

We wszystkich umowach zawarto zapisy dotyczące kar umownych, a także warunki i terminy płatności za wykonanie ich przedmiotów. W pięciu umowach (wykazanych w pkt. 2.1. lit. c, j, k, o, q), Gmina skorzystała z możliwości ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w art. 147 ustawy Pzp, a w przypadku pozostałych umów zabezpieczenia takiego nie żądano od wykonawców.

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd dopuścił do wygaśnięcia gwarancji ubezpieczeniowych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1 (umowa wymieniona w pkt. 2.1., lit. j), przed dokonaniem końcowego odbioru tych robót, uwzględniającego usunięcie przez Wykonawcę wad i usterek powstałych w trakcie ww. robót i stwierdzonych w toku czynności odbiorowych. Dopuszczono również do wygaśnięcia, przed końcowym odbiorem prac, gwarancji ubezpieczeniowej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych związanych z budową Centrum Zarządzania Siecią Miejską (umowa w pkt. 2.1. lit. q). Kontrola wykazała bowiem, że:

- Z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania części pasywnej zadania 1, Wykonawca złożył gwarancję ubezpieczeniową do kwoty 1.279,8 tys. zł, z terminem obowiązywania do 30.10.2010 r., a ww. prace odebrane zostały przez Gminę w 22.12.2010 r., tj. 53 dni po wygaśnięciu gwarancji.
- Z tytułu wymaganych kar wynikających z niewykonania lub nienależytego wykonania Centrum Zarządzania Siecią Miejską, Wykonawca złożył gwarancję ubezpieczeniową do kwoty 261,8 tys. zł, z terminem obowiązywania do 22.12.2013 r., a ww. prace odebrane zostały 20.02.2014 r., tj. 60 dni po wygaśnięciu tej gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 190-217, 340-342, 557-560)

W sprawie tej Elżbieta Gieda – zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju, Inwestycji i Dróg („DRID”) wyjaśniła, że nie występowało o przedłużenie gwarancji ubezpieczeniowej dotyczącej budowy Centrum Zarządzania Siecią Miejską ponieważ uznano, że wady i usterek wykazane w protokole odbioru końcowego były nieistotne. Podała też, że nie wie dlaczego nie wymagano przedłużenia gwarancji w przypadku budowy miejskiej sieci szerokopasmowej, ponieważ wówczas Naczelnikiem Wydziału Inwestycji była pani Teresa Malentowicz i to ona w tej sprawie podejmowała decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 607-611)

2.3. Harmonogramy rzeczowo-finansowe zadań 1 i 2.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja obu objętych kontrolą zadań przebiegała zgodnie z ustalonymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi, zatwierdzonymi przez IZ i zmienianymi za jej zgodą. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- W ramach zadania 1:
 - poszczególne jego elementy, takie jak m.in.: wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej części aktywnej i pasywnej, sporządzenie studium wykonalności i raportu oddziaływania na środowisko, roboty budowlane związane z realizacją części pasywnej, dostawa i montaż urządzeń aktywnych, a także promocja projektu, ujęte w umowie o dofinansowanie i harmonogramie rzeczowo-finansowym, zrealizowane zostały w terminach określonych w tych dokumentach,
 - w związku z realizacją tego zadania, w dniu 27.07.2011 r., tj. w terminie określonym w umowie o dofinansowanie, Gmina złożyła do IZ końcowy wniosek o płatność, w którym wykazano wykonanie zadań ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji projektu i stwierdzono zakończenie jego realizacji. IZ dokonała weryfikacji wniosku i uznała go za poprawny. Został on zatwierdzony w dniu 29.06.2012 r.
- W ramach zadania 2, do 30.03.2014 r., tj. zgodnie z umową i harmonogramem, m.in.: sporządzone zostało studium wykonalności, nadzór nad realizacją tego zadania powierzony został Inżynierowi Projektu, a także zrealizowane i odebrane zostały roboty budowlane związane z modernizacją obiektu przeznaczonego na Centrum Zarządzania Siecią Miejską.

(Akta kontroli: str.: 218-223,1003-1065)

2.4. Roboty budowlane (część pasywna) zadań 1 i 2.

2.4.1. Zgodnie z umową z dnia 08.02.2010 r. na realizację części pasywnej zadania 1 (wymienioną w pkt. 2.1., lit. j) Gmina zleciła Wykonawcy wykonanie, w ramach pięciu głównych magistrali (M01-M05), m.in.: 53.900,30 mb kanalizacji pierwotnej, 122.563,40 mb kanalizacji wtórnej, 1.153 studni technicznych, a także zamontowanie 123.075 m kabla światłowodowego oraz zaadaptowanie 161 pomieszczeń na punkty przyłączeniowe (AP). Integralną częścią tej umowy były m.in.: warunki szczegółowe i ogólne kontraktu, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych, dokumentacja projektowa, przedmiar robót i formularz ofertowy. Za zgodą Urzędu wykonanie części robót (magistrale główne: M01-M04) główny wykonawca powierzył czterem podwykonawcom. Zakończenie realizacji ww. robót ustalono na dzień 30.09.2010 r.

W myśl postanowień umowy (wymienionej pkt 2.1., lit. q) na budowę Centrum Zarządzania Siecią Miejską (zadanie 2) Gmina zleciła Wykonawcy kompleksową modernizację i adaptację, na potrzeby tego centrum, budynku przy ul. Orzeszkowej. Zakończenie realizacji tych robót ustalono na dzień 22.11.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 249-270)

2.4.2. W związku z robotami budowlanymi, realizowanymi w ramach zadań 1 i 2 na podstawie 67 decyzji o pozwoleniu na budowę, stosownie art. 41 ust. 4 i art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ Urząd zawiadomił właściwe organy nadzoru budowlanego (Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie) o:

- zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych – w 35 przypadkach,
- zakończeniu robót budowlanych – w 28 przypadkach.

Ustalone
nieprawidłowości

Z obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozporządzenia robót budowlanych, wynikającym z art. 41 ust. 4 ww. ustawy, nie wywiązano się w 32 przypadkach. Z obowiązku zawiadomienia o zakończeniu tych robót (art. 54

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

ustawy) nie wywiązano się natomiast w 39 przypadkach, a przyczyną tego było niewyegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych niezbędnej dokumentacji powykonawczej (opisane w punkcie 2.4.7. niniejszego wystąpienia). Wartość robót, wobec których Gmina nie wywiązała się z obowiązku zawiadomienia o ich zakończeniu wynosi łącznie 7.684,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 271-326, 1192-1202)

W sprawie tej Elżbieta Gieda – zastępca dyrektora DRID zeznała, że nie są jej znane przyczyny, dla których ówczesny Naczelnik Wydziału Inwestycji, pani Teresa Malentowicz, nie zgłosiła nadzorowi budowlanemu rozpoczęcia i zakończenia ww. robót budowlanych. Podała również, że od dnia objęcia stanowiska zastępcy dyrektora departamentu, nie mogła zawiadomić o zakończeniu tych robót, ponieważ nie dysponowała kompletem niezbędnych dokumentów powykonawczych.

Marcin Strembski podinspektor DRID zeznał, że nie zgłaszano rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, ponieważ wykonawca tych robót nie złożył odpowiednich dokumentów umożliwiających dokonanie prawidłowych zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 607-611)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 54 Prawa budowlanego do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. A zatem Gmina, nie wywiązawszy się z obowiązku zawiadomienia o zakończeniu budowy fragmentów sieci szerokopasmowej zrealizowanych na podstawie ww. 39 pozwoleń na budowę, nie mogła przystąpić do ich użytkowania. Odnotowania wymaga, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg, pismem z dnia 18.03.2014 r. zażądał od Urzędu informacji dotyczących zakończenia robót budowlanych w odniesieniu do 13 pozwoleń na budowę oraz informacji czy rozpoczęto roboty budowlane, czy też odstąpiono od ich realizacji w odniesieniu do kolejnych 7 pozwoleń na budowę⁶.

(dowód: akta kontroli str. 325-326)

Opis stanu
faktycznego

2.4.3. W związku z realizacją zadań 1 i 2 Gmina zawarła dwie umowy na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (Projektu), a mianowicie:

- W dniu 21.08.2008 r. z konsorcjum spółek: InfoStrategia, Krzysztof Heller i Andrzej Szczerba Sp. J. w Krakowie oraz Nizielski & Borys Consulting Sp. J. w Katowicach zawarto umowę na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu przy realizacji zadania 1 – zarówno części pasywnej jak i aktywnej. Przysługujące ww. konsorcjum wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu wykonania przedmiotu umowy ustalone zostało w wysokości 1.439,6 tys. zł, zaś termin realizacji – do dnia zakończenia realizacji zadania 1, nie później niż do 30.06.2011 r.

Według postanowień tej umowy do zadań Inżyniera Kontraktu należało m.in.: zarządzanie i nadzór nad robotami związanymi z budową kanalizacji technicznej na terenie zurbanizowanym, budową linii optotelekomunikacyjnych łączących wszystkie punkty logiczne sieci, adaptacją pomieszczeń w wyznaczonych obiektach oraz instalacją urządzeń aktywnych. Inżynierowi Kontraktu przekazano odpowiedzialność oraz pełnomocnictwa do bezpośredniego monitorowania i nadzorowania realizacji robót. Szczegółowy zakres działania ww. inżyniera obejmował m.in.:

⁶ W przypadku pozostałych 19 pozwoleń na budowę, właściwym organem nadzoru budowlanego był Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

- zapewnienie nadzoru inwestorskiego we wszystkich aspektach, zgodnie z ustawą Prawo budowlane,
- inicjowanie zmian do zakresu robót objętych kontraktem,
- sprawdzanie jakości i odbiór wykonanych robót budowlanych, w tym ulegających zakryciu i zanikowi oraz wybudowanych elementów budowlanych,
- weryfikowanie obmiarów każdego elementu robót, wystawienie świadectwa płatności oraz weryfikowanie, analiza i zatwierdzanie do zapłaty faktur wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych,
- zarządzanie całym procesem przekazania obiektu do użytkowania,
- organizowanie przeglądów gwarancyjnych oraz nadzór nad usuwaniem stwierdzonych wad i usterek.

Przy realizacji robót budowlanych w ramach ww. zadania przedstawicielami Inżyniera Kontraktu były następujące osoby:

- inżynier kontraktu na miejscu – Rezydent, do obowiązków którego należało m.in.: koordynowanie budowy, nadzór nad inspektorami nadzoru, organizowanie rad budowy, analiza protokołów inspektorów nadzoru z wykazem robót wykonanych przez Wykonawcę, a także sporządzanie świadectw płatności i skompletowanie dokumentów z rzeczowego zakresu wykonanych robót (m.in. dzienników budowy, inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, testów ciśnienia i kalibracji sieci telekomunikacyjnej),
- inspektor nadzoru inwestorskiego – specjalista ogólnobudowlany, do którego obowiązków należało nadzorowanie i odbieranie robót budowlanych dotyczących adaptacji pomieszczeń remontowanych i przystosowywanych do obsługi punktów przyłączeniowych, tzw. AP⁷,
- inspektorzy nadzoru inwestorskiego – specjaliści telekomunikacji, do obowiązków których należało m.in. nadzorowanie realizacji zadania w celu zapewnienia wykonania go zgodnie z dokumentacją projektową i zasadami sztuki budowlanej, w tym m.in. zatwierdzania testów ciśnienia i kalibracji sieci telekomunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 327-342, 622-634)

- W dniu 07.02.2012 r. z Przedsiębiorstwem Projektowo-Wykonawczym Budownictwa „GESTA” w Elblągu zawarto umowę na pełnienie funkcji Inżyniera Projektu przy realizacji zadania 2; przysługujące ww. przedsiębiorstwu wynagrodzenia z tytułu wykonania przedmiotu umowy ustalone zostało w wysokości 172,2 tys. zł, zaś termin realizacji – do dnia zakończenia projektu, nie później niż do 31.01.2014 r.

Według postanowień tej umowy do zadań Inżyniera Projektu należało m.in. przygotowanie, zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji, w tym: wykonywanie zadań inwestora (zgodnie z art. 18 Prawa budowlanego), inspektora nadzoru, koordynatora czynności nadzoru inwestorskiego, pisemne informowanie Gminy o wszystkich faktach mających znaczenie dla realizacji inwestycji, a także obsługa okresu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 343-357)

2.4.4. Analiza danych zawartych w 61 dziennikach budowy znajdujących się w posiadaniu Urzędu wykazała, że zawarte w nich były wpisy i oświadczenia kierowników budowy. Inspektorzy nadzoru zadania 1 i 2 wpisami potwierdzali wykonanie robót zgłoszonych do odbioru przez wykonawców. W przypadku realizacji robót budowlanych w innym zakresie niż przyjęto w założeniach

⁷ Z ang. access point, tj. punkt dostępu.

projektowych, konieczność odstępstw potwierdzana była stosownymi wpisami inspektorów nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 358-371)

2.4.5. W toku realizacji robót budowlanych w ramach zadania 1 wystąpiły przypadki odstępstw od projektów wykonawczych, takie jak np. rezygnacja z budowy niektórych studni technicznych, zamiana typu studni, zmiana technologii wykonania robót, przeniesienie usytuowania rozdzielni elektrycznych i szaf serwisowych, a także zmiana przebiegu trasy kanalizacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 358-371)

Kanalizację techniczną pomiędzy dwiema studniami (SM05013 i SM05014), zlokalizowanymi na ul. Pocztowej, wykonano z przesunięciem o 26 m (w kierunku ul. Królewieckiej) w stosunku do zaprojektowanego przebiegu ww. kanalizacji w tym miejscu. Przyczyną tego odstępstwa był brak możliwości posadowienia jednej z ww. studni w projektowanej lokalizacji, co wskazane zostało w dzienniku budowy przez kierownika budowy magistrali M05, w ramach części pasywnej zadania 1 i potwierdzone przez inspektora nadzoru branży teletechnicznej (Ryszarda Bartelę).

Ustalona
nieprawidłowość

Roboty te wykonane zostały bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę mimo, że stanowiły one istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego. Stosownie bowiem do § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej⁸, przy realizacji sieci uzbrojenia terenu dopuszczalne jest odstępstwo od uzgodnionego projektu nieprzekraczające 0,30 m dla gruntów zabudowanych lub 0,50 m dla gruntów rolnych i leśnych, przy zachowaniu przepisów regulujących odległość między poszczególnymi obiektami budowlanymi. Zgodnie natomiast z art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

W sprawie tej Ryszard Bartela - inspektor nadzoru branży telekomunikacyjnej zeznał m.in., że potwierdził zasadność przesunięcia kanalizacji teletechnicznej, powodującej odstępstwo od projektowanej trasy kanalizacji. Zeznał również, że wykonawca nie przedstawił mu zmiany dokumentacji projektowej, a mimo to wykonawca dokonał przesunięcia tego odcinka, które on jako inspektor nadzoru odebrał.

Rezydent Inżyniera Kontraktu (Wiesław Żyluk) zeznał w tej sprawie, że nie zatwierdzał ww. odstępstwa od projektowanej trasy kanalizacji i nie dopuszczał do wykonania prac bez uzgodnienia Inwestora (Gminy). Zeznał też, że do 16.04.2014 r. nie wiedział, że takie przesunięcie nastąpiło i nikt go o tej sprawie nie informował. Stwierdził również, że nadzór nad inspektorami nadzoru sprawował poprzez rozmowy telefoniczne, spotkania osobiste i rady budowy. Nie był fizycznie na budowie i nie nadzorował żadnych czynności związanych z robotami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 372-387, 617-630)

Odstępstwo od projektu spowodowało kolizję wybudowanego w tym miejscu fragmentu sieci światłowodowej z realizowaną w 2012 r. przebudową drogi wojewódzkiej nr 503. W związku z tym, Urząd dwukrotnie (14.05.2012 r. i 24.05.2012 r.) wezwał Wykonawcę do usunięcia powstałej kolizji. Wykonawca nie zgodził się na nieodpłatne jej usunięcie, argumentując, że przebieg kanalizacji został wskazany przez inwestora, co zostało poświadczane wpisem w dzienniku budowy

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 455

i akceptacją inspektora nadzoru budowlanego. Wartość usunięcia ww. kolizji Urząd ustalił na kwotę 103,4 tys. zł.

W sprawie tej Prezydent Elbląga podał, że roboty naprawcze będą realizowane z pieniędzy odzyskanych z gwarancji ubezpieczeniowej, a w przypadku gdy nie pokryją one w pełni kosztów niezbędnych napraw, to w dalszym etapie działań Gmina nie wyklucza wystąpienia na drogę sądową przeciwko Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 372-374, 755, 842, 845-848)

Przyczyną ustalonej nieprawidłowości, polegającej na wykonaniu robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu budowlanego, skutkiem czego doszło do kolizji z inną inwestycją, był zdaniem NIK nierzetelnie sprawowany nadzór inwestorski przez Inżyniera Kontraktu, a także nieskuteczny nadzór Gminy nad wywiązywaniem się przez ww. Inżyniera z powierzonych mu obowiązków.

Opis stanu
faktycznego

2.4.6. W związku z realizacją robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1 Wykonawca tych robót złożył do Urzędu 161 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na prowadzenie w nim robót budowlanych. W dokumentach tych każdorazowo wskazano: inwestora, wykonawcę, a także kierownika odpowiedzialnego za wykonanie robót, bezpieczeństwo ruchu i utrzymanie porządku zgodnie z zezwoleniem Zarządu Dróg Urzędu. Wnioski te zawierały również m.in.:

- kwoty opłaty za zajęcie pasa drogowego (łącznie 97,0 tys. zł), a także ich wysokość po zastosowaniu bonifikaty określonej w uchwale Rady Miejskiej z 14.04.2005 r.⁹ (łącznie 19,4 tys. zł),
- oświadczenie, że składający wniosek (Wykonawca) dokona naprawy nawierzchni chodników,
- informację, że lokalizacja robót, terminy realizacji oraz wymiary i powierzchnia zajętych elementów pasa drogowego określone zostały w załączniku do wniosku.

Do każdego wniosku załączono „Harmonogram i lokalizację zajętości pasa drogowego”, zawierający m.in. następujące dane: lokalizację, termin zajęcia, liczbę dni zajęcia, powierzchnię zajęcia, przebieg trasy kanalizacji kablowej, a także wyliczone stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego. Do wniosków tych dołączone zostały również plany sytuacyjne. W trakcie realizacji ww. robót budowlanych, w zakresie określonym we wnioskach, Wykonawca dokonał zajęć pasa drogowego i umieścił w nim kanalizację teletechniczną wraz ze światłowodem.

(dowód: akta kontroli str. 388-470)

Ustalone
nieprawidłowości

W odniesieniu do robót budowlanych wskazanych w ww. 161 wnioskach Gmina nie wywiązała się z określonego w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰ obowiązku uzyskania zezwolenia (decyzji administracyjnej) na zajęcie pasa drogowego.

W sprawie tej Tomasz Stemporzecki – zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju, Inwestycji i Dróg (Zarząd Dróg) wyjaśnił, że decyzje takie nie zostały wydane, gdyż inwestor (Gmina) nie składał wniosków o wydanie stosownych zezwoleń.

Krystyna Dziurdź, ówczesny Naczelnik Wydziału Zarządu Dróg, wyjaśniła, że to ówczesny Prezydent Elbląga zdecydował o niewydawaniu decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego i naliczających stosowne opłaty.

⁹ Uchwała nr XXI/511/2005 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Henryk Słonina, ówczesny Prezydent Elbląga podał, że nie pamięta, aby podejmował decyzję o niewydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str.471-476, 1208-109)

Ze względu na to, że w uzyskaniu przedmiotowych decyzji interes prawny miał inwestor (Gmina), zdaniem NIK na Prezydencie spoczywał obowiązek uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, niezależnie czy ww. roboty budowlane Gmina prowadziła sama, czy też posłużyła się w tym celu wykonawcą. W związku z niewydaniem ww. decyzji Wykonawca nie poniósł kosztów opłat za zajęcie pasa drogowego, w kwocie 19,4 tys. zł, uwzględnionych przez niego, zgodnie z warunkami SIWZ, w złożonej ofercie.

Opis stanu
faktycznego

2.4.7. W dniu 29.09.2010 r. do Urzędu wpłynęło pismo Rezydenta Inżyniera Kontraktu, w którym potwierdził on przyjęcie zgłoszenia przez Wykonawcę wykonania robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1 oraz wniósł o powołanie komisji odbiorowej. Według wystawionego przez ww. Rezydenta końcowego świadectwa płatności Wykonawca wybudował m.in.: 53.518,74 mb kanalizacji pierwotnej, 125.579,98 mb kanalizacji wtórnej, 1.097 studni technicznych, a także zamontował 123.075 m kabla światłowodowego i wyremontował 161 pomieszczeń przeznaczonych do instalacji urządzeń punktów przyłączeniowych (AP).

W okresie od 06.10.2010 r. do 03.11.2010 r. w Urzędzie wyznaczono członków komisji odbiorowej. Odbioru ww. robót budowlanych dokonano protokołem odbioru końcowego robót („Świadectwo przejęcia dla całości robót”) w dniu 22.12.2010 r., tj. w terminie określonym umową. Dokument ten podpisany został m.in. przez przedstawicieli Urzędu, Wykonawcy oraz Inżyniera Kontraktu. Odnotowano w nim m.in., że:

- przejęcie całości robót nastąpiło w okresie od 03.11. do 22.12.2010 r.,
- Komisja, po zapoznaniu się z dokumentacją techniczną i kosztorysową oraz ze stanem faktycznym, postanowiła przyjąć od Wykonawcy wykonane roboty,
- jakość robót i użytych materiałów oceniona została jako dobra,
- Wykonawca przekazał Zamawiającemu m.in. dzienniki budowy oraz kompletną dokumentację powykonawczą, a także protokoły techniczne odbioru robót branżowych, atesty, certyfikaty na wbudowane materiały, armaturę i urządzenia, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych badań i sprawdzeń, inwentaryzację geodezyjną, według szczegółowego wykazu tych dokumentów stanowiących załącznik do protokołu,
- Komisja wnioskuje o poprawienie jakości wykonanych spawów światłowodu (do dnia 31.12.2010 r.) oraz o przesunięcie szaf (zgodnie z wymaganiami przyszłych użytkowników) w trzech punktach przyłączeniowych (AP 051, AP 119 i AP 145).

(dowód: akta kontroli str. 477-560)

W aktach Urzędu znajdowały się trzy notatki służbowe do protokołu odbioru końcowego robót z dnia 22.12.2010 r., dotyczące wykonanych robót nawierzchniowych, liniowych i adaptacyjnych. Zostały one podpisane przez przedstawicieli Zamawiającego, Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu. W notatce dotyczącej odbioru robót:

- Nawierzchniowych:
 - wykazano 241 wad i usterek (w jezdniach, chodnikach i zieleni miejskiej) polegających m.in. na: braku wszystkich płytek chodnikowych i nieodtworzeniu fragmentów chodnika, braku uzupełnień nawierzchni asfaltowych, występowaniu garbów w poprzek jezdni, pozostawieniu gruzu

i piachu na trasie układanej kanalizacji technicznej oraz nieprzeprowadzeniu renowacji zieleni,

- zapisano, że Wykonawca zobowiązuje się do usunięcia ww. nieprawidłowości do dnia 31.05.2011 r.

Do notatki tej załączono 5 zestawień (wyszczególniono w nich ww. usterki w odtworzeniu nawierzchni pasa drogowego i zieleni) oraz dwa protokoły – w sprawie odbioru robót na obiektach mostowych i uzgodnień w sprawie odtworzenia nawierzchni chodników.

- Liniowych:

- wskazano, że Komisja nie odebrała całego zadania w zakresie tych robót, ze względu na trudne warunki atmosferyczne (opady śniegu, mróz) oraz podano, że prace odbiorcze przerwano po sprawdzeniu 27 km z 96,7 km sieci światłowodowej,
- odnotowano, że należy wykonać poprawki ułożenia i mocowania kanalizacji wtórnej, poprawić uszczelnienia wprowadzeń i uszczelnienia otworów kanalizacji pierwotnej, a także uzupełnić studnie techniczne o brakujące elementy (opisy, zabezpieczenia i wyposażenie),
- zapisano, że Wykonawca zobowiązuje się do wykonania prac w ww. zakresie do 30.04.2011 r.

W notatce tej nie wskazano szczegółowo liczby stwierdzonych wad i usterek oraz ich lokalizacji.

- Adaptacyjnych:

- wykazano 2.500 usterek związanych z adaptacją pomieszczeń 161 punktów przyłączeniowych (AP); dotyczyły one m.in. niewykonania lub wadliwego wykonania elementów składowych ww. punktów przyłączeniowych (np. szaf sterujących, przełączników, włączników, okablowania budynku),
- zapisano, że Wykonawca zobowiązuje się do usunięcia ww. wad i usterek do 31.01.2011 r.

Do notatki tej załączono wykaz zbiorczy usterek, w którym wyszczególniono wszystkie 161 punktów przyłączeniowych (AP), wraz ze wskazaniem rodzaju usterek w każdym z nich, w podziale na usterki dotyczące m.in.: wprowadzenia rur do budynku, instalacji w budynku, montażu i okablowania szaf, zasilania, monitoringu, adaptacji pomieszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 561-605)

Z korespondencji prowadzonej przez Urząd z Wykonawcą ww. robót budowlanych, a także z notatek służbowych z przeglądów gwarancyjnych wynika, że do dnia 21 maja 2014 r. (zakończenie czynności kontrolnych NIK) Wykonawca nie usunął wszystkich wad i usterek wymienionych w ww. trzech notatkach do protokołu odbioru końcowego. Wynika z niej również, że do Urzędu nie została przekazana kompletna dokumentacja powykonawcza ww. robót.

(dowód: akta kontroli str. 557-560)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Działaniem nierzetelnym ze strony przedstawicieli Urzędu biorących udział w pracach komisji odbiorowej było potwierdzenie w protokole odbioru końcowego robót dobrej jakości wykonanych robót i użytych materiałów mimo, że:
 - czynności odbiorowych nie wykonano w odniesieniu do większości zrealizowanych robót liniowych, gdyż nie objęto nimi ok. 70 km (72,2%) wybudowanej sieci światłowodowej,
 - w toku tych czynności stwierdzono co najmniej 2.741 wad i usterek wymagających usunięcia.

W sprawie protokolarnego potwierdzenia dobrej jakości robót budowlanych zrealizowanych przez Wykonawcę, pracownicy Urzędu, Rezydent Inżyniera Kontraktu oraz inspektorzy nadzoru złożyli następujące zeznania:

- Elżbieta Gieda z-ca dyrektora DRID podała, że wady i usterki wykazane w protokole odbioru końcowego oraz w załącznikach, uznane zostały przez Inżyniera Kontraktu jako nieistotne, a podpisując protokół końcowy odbioru robót była zapewniana, że wszystkie prace zostały wykonane i odebrane przez poszczególne komisje odbiorowe. Zeznała również, że weryfikacja wywiązywania się Inżyniera Kontraktu z powierzonych mu zadań prowadzona była tylko na podstawie wystawianych przez niego dokumentów.
- Marcin Strembski podinspektor DRID podał, że wady i usterki wykazane w protokole odbioru końcowego oraz w załącznikach, uznane zostały przez Inżyniera Kontraktu jako nieistotne. Jego zdaniem stwierdzone wady i usterki umożliwiały kontynuację tego projektu. Zeznał również, że był zapewniany przez Inżyniera Kontraktu, że wszystkie prace zostały wykonane.

Rezydent Inżyniera Kontraktu zeznał, że ówczesna Naczelnik Wydziału Inwestycji Urzędu – Teresa Malentowicz wymagała, aby inwestycja była zakończona i odebrana do końca 2010 r. ze względu na konieczność rozliczenia inwestycji z IZ. W związku z tym 22.12.2010 r. sporządzono protokół odbioru końcowego robót, którym odebrano te roboty, mimo stwierdzonych licznych i znacznych usterek i niedoróbek. Podał również, że sporządził Świadectwo Płatności Końcowej na kwotę 1.269,4 tys. zł (brutto), a także wnioskował do Urzędu o wypłatę Wykonawcy tego wynagrodzenia.

- inspektorzy nadzoru branży telekomunikacyjnej zeznali, że podpisali protokół komisyjny z wykazem wad i usterek, które miały być usunięte w ramach gwarancji udzielonej przez wykonawcę.
- inspektor nadzoru branży ogólnobudowlanej zeznał, że były naciski ze strony Urzędu i Inżyniera Kontraktu, aby zakończyć tę inwestycję, w związku z koniecznością rozliczenia jej do końca 2010 r. z IZ. Podał też, że był zapewniany, iż wymienione w protokole odbioru końcowego wady i usterki zostaną usunięte przynajmniej do dnia pierwszego przeglądu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 557-634)

2. Stwierdzenie w protokole odbioru końcowego robót przekazania przez Wykonawcę kompletnej dokumentacji powykonawczej było niezgodne ze stanem faktycznym. Całości tej dokumentacji Urząd nie uzyskał od Wykonawcy ani w toku ww. odbioru końcowego, ani w okresie gwarancyjnym. Ustalono ponadto, że do dnia kontroli NIK (28.03.2014 r.) od Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu nie wyegzekwowano dostarczenia m.in.: protokołów z testów ciśnienia i kalibracji kanalizacji dotyczących 28 odcinków sieci, pięciu dzienników budowy, 11 oświadczeń kierownika budowy o zakończeniu budowy i braku zmian lub wprowadzeniu zmian nieistotnych, a także atestów, certyfikatów na wbudowane materiały, armaturę i urządzenia.

W sprawie tej ww. pracownicy Urzędu, Rezydent Inżyniera Kontraktu oraz inspektorzy nadzoru, którzy podpisali ww. protokół końcowego odbioru robót, złożyli następujące zeznania:

- Elżbieta Gieda - z-ca dyrektora DRID podała, że Inżynier Kontraktu zapewniał, że dokumentacja złożona przez Wykonawcę jest kompletna.

- Marcin Strembski - podinspektor DRID podał, że Inżynier Kontraktu zapewniał, że dokumentacja złożona przez Wykonawcę jest kompletna. Z uwagi na brak wykazu przekazanych dokumentów, w toku odbioru nie można było zweryfikować ich kompletności.

– inspektorzy nadzoru branży telekomunikacyjnej zeznali, że w dniu odbioru końcowego (22.12.2010 r.), brak było m.in inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, testów ciśnienia i kalibracji sieci, dzienników budowy. Ponadto, Ryszard Bartela zeznał, że ww. dokumentacja miała być wykonana przez Wykonawcę w okresie gwarancyjnym i w tym okresie miały być przekazane również dzienniki budowy i inne brakujące dokumenty.

- – inspektor nadzoru branży ogólnobudowlanej zeznał, że Inżynier Kontraktu zapewnił, iż Wykonawca złożył wszystkie wymagane dokumenty powykonawcze.

- Rezydent Inżyniera Kontraktu zeznał, że wykonawca przedłożył mu kompletną dokumentację wykazaną w pkt a – i (9 punktów) protokołu odbioru końcowego robót z dnia 22.12.2010 r. Domniemywał, że wszystkie wymagane testy z ciśnienia i kalibracji kanalizacji telekomunikacyjnej były złożone z całą dokumentacją powykonawczą. Zeznał również, że nie pamięta, aby na etapie odbioru końcowego informował członków komisji powołanej do odbioru tego zadania, że Wykonawca przedłożył kompletną dokumentację powykonawczą.

(dowód: akta kontroli str. 607-636)

Skutkiem wyżej wymienionych nieprawidłowości był brak możliwości zakończenia procesu budowlanego w odniesieniu do 39 pozwoleń na budowę (opisane w punkcie 2.4.2 niniejszego wystąpienia), na podstawie których realizowano roboty o wartości 7.684,7 tys. zł. Z obowiązku tego Gmina nie wywiązała się do czasu zakończenia kontroli NIK. Ponadto, Wykonawcy tych robót i Inżynierowi Kontraktu, na podstawie wystawionych przez nich faktur końcowych na kwoty odpowiednio 1.269,4 tys. zł (brutto) i 219,6 tys. zł (brutto), wypłacono wynagrodzenia w pełnej wysokości mimo, że nie wywiązali się oni w pełni z zakresu zleconych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 637-644)

3. Działaniem nierzetelnym Urzędu było nieprzekazanie IZ informacji o wadach i usterkach stwierdzonych w toku odbioru końcowego robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1. Według informacji uzyskanej od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego Urząd, w celu rozliczenia projektu, przekazał IZ tylko Świadectwo Płatności Końcowej z kosztorysem powykonawczym i zbiorczym zestawieniem płatności. Marszałek podał również, że Gmina, w celu rozliczenia projektu, nie przekazała żadnych dokumentów, ujawniających wady i usterki wykazane na etapie odbioru końcowego.

Zgodnie z § 4 pkt. 3 umowy o dofinansowanie, Gmina zobowiązana była do realizacji projektu z należytą starannością, w sposób zapewniający prawidłową jego realizację. Natomiast w myśl § 13 pkt. 3 ww. umowy, Gminę zobowiązano do przekazywania IZ informacji dotyczących przebiegu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1276)

Opis stanu
faktycznego

2.4.8. W okresie od 8.06.2011 r. do 21.11.2013 r. Urząd przeprowadzał przeglądy gwarancyjne robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1, w toku których m.in.:

- stwierdzono, że wady i usterki ujawnione w trakcie odbioru końcowego nie zostały w pełni usunięte, zaś dokumentacja z testów ciśnieniowych i kalibracji nie została przez Wykonawcę dostarczona,
- ujawniono inne wady (takie m.in. jak obsypywanie się podmurówek studni, braki w opisach kabli i studni, braki uszczeltek oraz uszkodzenia nawierzchni dróg i chodników) wskazywane we wcześniejszych przeglądach,
- wskazano na wadliwe wykonanie kanalizacji pierwotnej i wtórnej, polegające m.in. na niezaciągnięciu do istniejących otworów kanalizacji żądanej ilości zapasów rur wtórnikowych, niewykonaniu rezerwowych otworów kanalizacji pierwotnej, wykonaniu atrap kanalizacji pierwotnej i wtórnej imitujących ich ciągłość.

Ponadto, w protokole końcowym z przeglądu robót liniowych i adaptacyjnych z dnia 21.11.2013 r. (podpisanym przez przedstawicieli Urzędu i Inżyniera Kontraktu) stwierdzono, że kanalizacja została wykonana niezgodnie z dokumentacją projektową, sztuką budowlaną i umową, jednak ukończono ją w zakresie umożliwiającym funkcjonowanie zgodnie z przeznaczeniem, zaś wskazane braki w wybudowanej kanalizacji dotyczyły przyszłej rozbudowy sieci światłowodowych.

(dowód: akta kontroli str. 645-754)

W złożonym zeznaniu w charakterze świadka Wiesław Żyluk – Rezydent Inżyniera Kontraktu podał, że nie miał wiedzy o tym, że Wykonawca nie wykonał całego zadania zgodnie z zakresem rzeczowym i warunkami umowy.

W sprawie niezrealizowania przez Wykonawcę części kanalizacji pierwotnej i wtórnej, Ryszard Bartela i Leszek Bartela – inspektorzy nadzoru branży telekomunikacyjnej zeznali, że zostali oszukani przez Wykonawcę, który wstawił atrapy rur. Podali również, że nie odbierali od Wykonawcy testów ciśnienia i kalibracji, które wykazałyby, że kanalizacja taka nie została prawidłowo wykonana. Pomimo ustnych wezwań, Wykonawca przeprowadził tylko ok. 30% wymaganych testów ciśnienia i kalibracji kanalizacji telekomunikacyjnych. Zeznali też, że informowali przedstawicieli Urzędu oraz Rezydenta Inżyniera Kontraktu, że ww. testy są podstawowym elementem sprawdzenia prawidłowego wykonania tej kanalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 617-630)

Według wycień pracowników Urzędu, sporządzonych na żądanie kontrolerów NIK, Wykonawca nie wykonał m.in. 8.412 m kanalizacji wtórnej i 66 m kanalizacji pierwotnej. Natomiast ustalone przez Urząd koszty usunięcia wszystkich braków, wad i usterek wykazanych w toku przeglądów gwarancyjnych oszacowane zostały na łączną kwotę 461.770,99 zł (netto), tj. 567.978,32 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 755-842)

W związku ustaleniami poczynionym w trakcie ww. przeglądów Urząd skierował do Wykonawcy pisma z żądaniem podjęcia działań zmierzających do wywiązania się ze wszystkich zobowiązań określonych umową, a w szczególności usunięcia, w wyznaczonych terminach, ujawnionych wad oraz skompletowania i przekazania brakujących elementów dokumentacji powykonawczej. Pismem z dnia 06.07.2011 r. Urząd zobowiązał również Inżyniera Kontraktu do koordynacji działań z Wykonawcą w celu skompletowania brakującej dokumentacji powykonawczej. Urząd nie uzyskał od Inżyniera Kontraktu odpowiedzi o podjęciu działań w ww. sprawie.

Ponieważ Wykonawca nie wywiązał się z zobowiązań wynikających z zawartej umowy, w dniu 15.01.2014 r. Urząd wystąpił do firmy „Allianz” (gwaranta zabezpieczenia z tytułu nieusunięcia lub niewłaściwego usunięcia wad fizycznych lub usterek powstałych w okresie ważności gwarancji) z wezwaniem do zapłaty kwoty 383.934,0 zł, tj. maksymalnej kwoty ubezpieczenia z ww. tytułu. Z uwagi na

odmowę wypłaty gwarancji, w dniu 25.03.2014 r. Urząd złożył w Sadzie Rejonowym dla miasta Warszawy wniosek o zażalenie gwaranta do próby ugodowej.

(dowód: akta kontroli str. 197-210, 645-754, 843-850)

W sprawie zrealizowanych przez Wykonawcę robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1 Jerzy Wilk – Prezydent Elbląga podał, że roboty naprawcze będą realizowane z pieniędzy odzyskanych z gwarancji ubezpieczeniowej, a w przypadku gdy nie pokryją one w pełni kosztów, to w dalszym etapie działań nie wyklucza on wystąpienia na drogę sądową przeciwko Wykonawcy. Uzupełnienie brakującej dokumentacji powykonawczej zostanie powierzone innej firmie w ramach przetargu, a po zakończeniu wszystkich czynności Gmina wystąpi do Wykonawcy z roszczeniem na drodze postępowania sądowego. Faktyczna wartość wszystkich roszczeń zostanie ustalona po zakończeniu i rozliczeniu robót związanych z usuwaniem wad. W świetle ujawnionych nieprawidłowości Gmina planuje naliczenie Inżynierowi Kontraktu kar umownych z tytułu niewypełnienia części zobowiązań wynikających z zawartej z nim umowy.

(dowód: akta kontroli str. 845-848)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, już na etapie odbioru końcowego robót budowlanych Urząd mógł ustalić, że zakres przedmiotowy tych robót nie został w pełni zrealizowany przez Wykonawcę. Dotyczy to zwłaszcza wstawienia atrap rur imitujących ciągłość kanalizacji pierwotnej i wtórnej, które możliwe byłoby do wychwycenia w przypadku wyegzekwowania od Wykonawcy dostarczenia Urzędowi pełnej dokumentacji testów ciśnienia i kalibracji zbudowanej kanalizacji. Ujawnienie ww. braków dopiero rok lub dwa lata po zakończeniu robót świadczy o nierzetelnie sprawowanym nadzorze inwestorskim.
2. Nierzetelny odbiór końcowy robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1, a także dopuszczenie do wygaśnięcia gwarancji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania prac objętych umową z Wykonawcą (opisane w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia) skutkuje tym, że obecnie Gmina może dochodzić od gwaranta zabezpieczenia roszczenia jedynie do kwoty 383,9 tys. zł mimo, że wyliczone przez Urząd koszty usunięcia wszystkich braków, wad i usterek wykazanych w toku przeglądów gwarancyjnych są o 184,0 tys. zł wyższe. Należy również zauważyć, że część z nich nie powstała w okresie gwarancyjnym, lecz była skutkiem nierzetelnego zrealizowania przez Wykonawcę przedmiotu umowy.

Opis stanu
faktycznego

2.4.9. W dniu 18.11.2013 r. Wykonawca robót budowlanych (części pasywnej) zadania 2 zgłosił gotowość do odbioru tych robót. Czynności odbiorowe przeprowadzone zostały przez komisję, złożoną z przedstawicieli Urzędu, Wykonawcy oraz Inżyniera Projektu, w okresie od 28.11.2013 r. do 20.02.2014 r. Całość robót przyjęta została bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 851-876)

2.5. Część aktywna zadania 1.

W ramach zadania 1 Gmina zawarła jedną umowę (wymieniona w pkt. 2.1. lit. k niniejszego wystąpienia) na dostawę sprzętu i wyposażenia na potrzeby części aktywnej budowanej sieci szerokopasmowej. Obejmowała ona dostawę, instalację i konfigurację: wyposażenia „punktu styku przetwarzania danych DC”, systemu telefonii IP (VoIP) i 20 Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (PIAP). Umowa ta przewidywała również wykonanie i montaż szerokopasmowego systemu radiowego z tzw. punktami Hot Spot w ośmiu lokalizacjach, wykonanie przyłączy wszystkich urządzeń peryferyjnych (osiem sieci bezprzewodowych WLAN, 20 PIAP-ów i 395 telefonów IP), a także przeprowadzenie instruktaży stanowiskowych i wdrożenia.

Dostawy ww. sprzętu i wyposażenia części aktywnej zadania 1, a także ich montaż i konfiguracja zrealizowane zostały w terminie przewidzianym w umowie. W okresie od 4.02.2011 r. do 24.02.2011 r. Wykonawca przeprowadził pomiary optyczne włókien światłowodowych, których dokumentację dostarczył Zamawiającemu. Wszystkie ww. prace wykonane zostały terminowo i w zakresie przewidzianym w umowie, a w dniu 31.03.2011 r. zostały one odebrane protokolarnie bez uwag. W okresie od 22.04. do 25.11.2011 r. odbyły się instruktaże stanowiskowe i wdrożenia. Uczestniczyło w nich siedem osób, które zrealizowały pięć rodzajów szkoleń, zakończonych uzyskaniem stosownych certyfikatów.

(dowód: akta kontroli str. 877-903)

W trakcie oględzin, przeprowadzonych przez NIK w dwóch węzłach rdzeniowych (CP1 i CP3), pięciu punktach dystrybucyjnych (DP01, DP02, DP13, DP17 i DP19) oraz 11 punktach przyłączeniowych (AP001, AP054, AP120, AP128, AP130, AP136, AP141, AP142, AP145 i AP146, AP164) ustalono, że zainstalowane w nich urządzenia i sprzęt odpowiadały umowie, SIWZ i kosztorysowi ofertowemu.

(dowód: akta kontroli str. 904-915)

2.6. Naliczanie kar umownych.

2.6.1. Kontrola wykazała, że Wykonawca dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części pasywnej zadania 1 (umowa wymieniona w pkt. 2.1. lit. a) nieterminowo zrealizował zleczone mu zadanie, w związku z czym Gmina naliczyła i pobrała od niego karę umowną w kwocie 116,0 tys. zł. Nieterminowo wykonana została również dokumentacja projektowo-kosztorysowa dla części aktywnej zadania 1 (umowa z pkt. 2.1. lit. d). Wykonawcy tej dokumentacji wypłacone zostało wynagrodzenie w pełnej wysokości (66,1 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 916-934)

Ustalone
nieprawidłowości

Z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotów ww. umów Gmina nie naliczyła i nie pobrała kar umownych lub naliczyła je i pobrała w niewłaściwej wysokości. I tak:

- W przypadku umowy na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części pasywnej zadania 1, karę umowną naliczono za 79 dni opóźnienia (tj. za okres od 17.02.2009 r. do 6.05.2009 r.) z zastosowaniem stawki 0,2% za każdy dzień zwłoki, zaś za podstawę jej naliczenia przyjęto kwotę 734,4 tys. zł, wynikającą z wystawionej przez Wykonawcę faktury końcowej. Kontrola wykazała natomiast, że faktyczne opóźnienie w realizacji tej umowy wyniosło 218 dni. Umownym terminem dostarczenia ww. dokumentacji był bowiem 30.09.2008 r., natomiast dostarczono ją Zamawiającemu w dniu 7.05.2009 r. Biorąc pod uwagę, że w § 8 pkt 1 analizowanej umowy ustalono, że za każdy dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy Wykonawca zobowiązany jest do zapłaty kar umownych w wysokości 0,2% ustalonego wynagrodzenia ryczałtowego (wynoszącego 939,4 tys. zł brutto), kwota prawidłowo naliczonej kary umownej powinna wynieść 409.578,40 zł, tj. o 293,5 tys. zł więcej od kary umownej, która została przez Urząd naliczona i pobrana.
- W przypadku umowy na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części aktywnej zadania 1 w ogóle nie naliczono i nie pobrano kar umownych. W § 7 pkt 1 umowy zapisano, że za zwłokę w wykonaniu ww. dokumentacji Wykonawca zobowiązany jest do zapłaty kar umownych w wysokości 0,2% ustalonego wynagrodzenia ryczałtowego za każdy dzień zwłoki, licząc od umownego terminu jego dostarczenia. Ponieważ opóźnienie w przekazaniu tej dokumentacji wyniosło 187 dni (umowny termin jej dostarczenia ustalono na 31.05.2008 r. a faktycznie została ona odebrana w dniu 05.12.2008 r.), zaś przysługujące Wykonawcy wynagrodzenie ustalone zostało na kwotę

66,1 tys. zł brutto, z tytułu nieterminowej realizacji analizowanej umowy Urząd powinien naliczyć i pobrać karę umowną w wysokości 24,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 916-954)

W złożonych zeznaniach Elżbieta Gieda – zastępca dyrektora DRID podała, że nie wie dlaczego w przypadku ww. umów kary umowne naliczono i pobrano w nieprawidłowej wysokości lub w ogóle ich nie naliczono. Dodała, że w tym czasie Naczelnikiem Wydziału Inwestycji była pani Teresa Malentowicz, która w sprawie tej podejmowała decyzje.

Henryk Słonika ówczesny Prezydent Elbląga podał, że nie pamięta okoliczności w jakich podejmowano decyzje o naliczeniu kary za nieterminowe wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej części pasywnej i aktywnej. Podał też, że to Wydział Inwestycji ustalał i naliczał kary za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy, a wszystkie propozycje w takich sprawach przedstawiał naczelnik tego wydziału pani Teresa Malentowicz.

(dowód: akta kontroli str. 607-611, 1208-1209)

Opis stanu
faktycznego

2.6.2. W §6 ust. 3 umowy na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu zadania 1 (pkt. 2.1. lit. c) zapisano, że zwłokę w wykonaniu zobowiązań wynikających z tej umowy Inżynier zapłaci Zamawiającemu karę w wysokości 0,3% ustalonego wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki, nie więcej jednak niż 20% wynagrodzenia. Jak wykazano w punkcie 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Inżynier Kontraktu nie wykonał w pełni i z należytą starannością przedmiotu zawartej z nim umowy. Dopuścił on bowiem m.in. do wadliwego wykonania kanalizacji pierwotnej i wtórnej (polegającego m.in. na ułożeniu atrap tej kanalizacji imitujących ich ciągłość), a także do istotnego odstępstwa od zaprojektowanej trasy kanalizacji bez uzyskania zmiany pozwolenia na budowę, co w 2012 r. doprowadziło do kolizji z przebudową drogi wojewódzkiej nr 503. Inżynier Kontraktu nie wyegzekwował od wykonawcy skompletowania całości dokumentacji powykonawczej, skutkiem czego zakończenie części zrealizowanych robót nie mogło zostać przez Gminę zgłoszone organom nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 327-339, 372-374, 752-754, 843-844)

Ustalone
nieprawidłowości

Mimo niewywiązania się Inżyniera Kontraktu z postanowień zawartej z nim umowy, Gmina nie naliczyła i nie wyegzekwowała od niego kary umownej za niewykonanie zobowiązań wynikających z tej umowy, wypłacając mu wynagrodzenie za realizację powierzonych mu zadań w pełnej kwocie (1.439,6 tys. zł brutto) wynikającej z tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 642-644)

Elżbieta Gieda – zastępca dyrektora DRID wyjaśniła, że oprócz przewidzianych umową kar Gmina zastrzegła sobie również prawo do odszkodowania uzupełniającego – przenoszącego wysokość kar umownych do wysokości rzeczywistej poniesionej szkody. Podała też, że Urząd posiada zabezpieczenie należytego wykonania umowy z tytułu gwarancji i rękojmi, wpłacone w kwocie 12.956,40 zł, a ponadto wystąpi z żądaniem zapłaty maksymalnej kwoty kary ustalonej w umowie, tj. w wysokości 287,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 637-639)

Opis stanu
faktycznego

2.7. Prowadzenie ewidencji księgowej oraz wydatki i płatności związane z zadaniami 1 i 2.

2.7.1. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dla wydatków ponoszonych w ramach zadań 1 i 2. Umożliwiała ona identyfikację poszczególnych zdarzeń gospodarczych związanych z ich realizacją. Wydatki na zadanie 1 ewidencjonowano na koncie 130-SIEĆ, zaś na zadanie 2 na koncie 130-CZS.

(dowód: akta kontroli str. 961-962)

2.7.2. W związku z realizacją zadań 1 i 2, w kontrolowanym okresie Urząd poniósł następujące wydatki:

- Zadanie 1 – 42.519,3 tys. zł ogółem, z tego:
 - 811,2 tys. zł – projekt budowlany,
 - 12.795,2 tys. zł – roboty budowlane,
 - 27.232,1 tys. zł – dostawy sprzętu i wyposażenia (część aktywna),
 - 1.439,6 tys. zł – zarządzanie projektem i jego obsługa,
 - 241,2 tys. zł – inne wydatki (m.in. studium wykonalności i promocja projektu).
- Zadanie 2 – ogółem 2.229,9 tys. zł, w tym:
 - 2.087,0 tys. zł – roboty budowlane,
 - 111,2 tys. zł – Inżynier Projektu,
 - 31,7 tys. zł – inne wydatki (studium wykonalności, promocja).

Wysokość wydatków, we wszystkich ww. kategoriach była zgodna z umowami dofinansowania zadań 1 i 2. Sfinansowane w ramach ww. projektów środki trwałe nie zostały przez Urząd zbyte.

Analiza 30 losowo dobranych dowodów księgowych dokumentujących poniesienie wydatków na realizację zadań 1 i 2 wskazała m.in., że:

- wszystkie badane wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowach dofinansowania zadań,
- wszystkie dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację zadań zostały ujęte w ewidencji księgowej, w prawidłowej kwocie,
- dostawy i usługi, na które poniesiono wydatki w ramach badanych zadań wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych zostały faktycznie zrealizowane,
- poniesione wydatki były niezbędne do realizacji projektu,
- żadne z badanych wydatków nie zostały objęte podwójnym finansowaniem,
- wszystkie analizowane wydatki były kwalifikowalne.

(dowód: akta kontroli str. 957-998)

2.7.3. Płatności realizowane w ramach dwóch ww. projektów dokonywane były z wyodrębnionych rachunków bankowych w: Banku Millenium SA w Warszawie - do 30.09.2012 r. i Banku Handlowym w Warszawie – od 01.10.2012 r. Dokonywane z tych rachunków płatności dotyczyły wyłącznie wydatków ponoszonych na realizację analizowanych zadań. Kwoty poniesionych wydatków wykazane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami wydatkowanymi z ww. rachunków bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 956)

2.8. Rozliczenia Beneficjenta z IZ.

W związku z realizacją zadań 1 i 2 Gmina przedłożyła IZ łącznie 24 wnioski o płatność na łączną kwotę 37.260,7 tys. zł (85% wydatków kwalifikowanych finansowanych ze środków UE) z czego 14 wniosków na kwotę 36.106,9 tys. zł dotyczyło zadania 1, a 10 na kwotę 1.153,8 tys. zł – zadania 2. Analiza tych wniosków wykazała m.in., że:

- sporządzone zostały one prawidłowo, tj. zgodnie ze wzorem określonym w Generatorze wniosków płatniczych RPO WiM,
- ujęto w nich wszystkie wydatki poniesione na realizację ww. zadań w okresach, których dotyczyły te wnioski,
- kwoty wydatków ujęte we wnioskach były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej Urzędu,

- wnioski te złożone zostały w terminach określonych w harmonogramach wydatków,
- poziom refundacji wydatków kwalifikowalnych wykazanych we wnioskach był zgodny ze współczynnikiem dofinansowania określonym w umowach dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 999-1002)

2.9. Promocja projektów dofinansowanych ze środków UE.

Na budynku Urzędu umieszczono tablicę informacyjną dotyczącą zrealizowanego zadania 1, zawierającą m.in.: logo UE, herb województwa warmińsko-mazurskiego, informację o całkowitej wartości projektu, kwotę dofinansowania ze środków EFRR oraz nazwę Beneficjenta. Również dokumentacja dotycząca analizowanych zadań posiadała oznaczenia zawierające nazwę i logo RPO WiM, Narodowej Strategii Spójności, EFRR, a także herb województwa warmińsko-mazurskiego i nazwę projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1030)

Ustalone
nieprawidłowości

Dokonane w toku kontroli oględziny 20 PIAP-ów, utworzonych w ramach zadania 1 (znajdujących się w 18 lokalizacjach na terenie Elbląga), wykazały m.in., że wszystkie budynki, w których znajdowały się PIAP-y, jak również 15 z 18 pomieszczeń (wewnątrz tych budynków), w których zostały one umieszczone, nie posiadały wymaganego umową o dofinansowanie oznakowania, zawierającego m.in. nazwę i logo: RPO WiM, Narodowej Strategii Spójności oraz EFRR. Również sześć spośród 20 zestawów komputerowych będących wyposażeniem tych punktów nie było oznakowanych w ww. sposób.

Było to niezgodne z umową o dofinansowanie stanowiącą, że Beneficjent zobowiązuje m.in. się do oznaczenia miejsca realizacji projektu, urządzeń, obiektów, terenów i pomieszczeń, w których realizowany jest projekt.

(dowód: akta kontroli str. 16-57, 1005-1030)

W sprawie tej Jacek Boruszka – Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki w wyjaśnił m.in., że nie są mu znane powody, dla których PIAP-y nie są oznaczone zgodnie z wymogami umowy. Plakietki informacyjne były zamieszczone na sprzęcie ruchomym – wszystkich zestawach komputerowych PIAP (po jednej na zestaw). Pracownicy Departamentu dokonają sprawdzenia, na których urządzeniach PIAP nie ma naklejek i uzupełnią brakujące oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1032)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielenie przez Gminę zamówień publicznych i zawarcie umów z wykonawcami, realizację części aktywnej sieci szerokopasmowej, prowadzenie ewidencji księgowej dokonywanych wydatków i rozliczenia finansowe skontrolowanych projektów.

Izba negatywnie ocenia natomiast sprawowany przez Gminę nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi (częścią pasywną) realizowanymi przez wykonawców sieci szerokopasmowej, a także odebranie tych robót mimo, że zrealizowano je z licznymi wadami i usterkami. Podkreślenia wymaga również, że Gmina przekazując IZ informacje o przebiegu ww. projektu nie powiadomiła o faktycznym zakresie i jakości zrealizowanych w jego ramach robót budowlanych. Nie we wszystkich przypadkach Gmina wywiązała się z obowiązku zawiadomienia właściwych organów nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia ww. robót. Ponadto, na skutek niewyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych kompletnej dokumentacji powykonawczej, Gmina nie w pełni wywiązała się również z obowiązku powiadomienia ww. organów o terminie zakończenia robót. Dotyczyło

to robót o łącznej wartości 7.684,7 tys. zł, zrealizowanych na podstawie 39 spośród 66 pozwoleń na budowę uzyskanych przez Gminę, w związku z realizacją części pasywnej budowy sieci szerokopasmowej. Mimo to Gmina przystąpiła do użytkowania tych fragmentów wybudowanej sieci, których dotyczyły ww. pozwolenia. Na negatywną ocenę zasługuje również nienaliczenie i niedochodzenie lub naliczenie i pobranie w niewłaściwej (zbyt niskiej) wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania lub niewłaściwego wykonania przedmiotów zawartych przez Gminę umów. Przed zakończeniem i końcowym odbiorem robót budowlanych realizowanych w ramach zadań 1 i 2, Gmina dopuściła do wygaśnięcia gwarancji ubezpieczeniowych, stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania tych robót. W toku realizowanych robót w ramach zadania 1 dopuszczono także do istotnego odstępstwa od zaprojektowanej trasy kanalizacji, skutkiem czego w 2012 r. doszło do kolizji tej kanalizacji z przebudowywaną drogą wojewódzką nr 503. Gmina nie wywiązała się również z obowiązku uzyskania wymaganych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w przypadku robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1.

3. Uzyskane efekty rzeczowe zadań 1 i 2.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Oba objęte kontrolą zadania realizowane były zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi, w których w trakcie realizacji ww. zadań dokonywane były, za zgodą IZ, zmiany polegające m.in. na:

- zmniejszeniu wartości zadania 1 i kwoty dofinansowania,
- zwiększeniu wartości zadania 2 i kwoty dofinansowania,
- uszczegółowieniu wskaźników rezultatu realizowanych zadań.

W przypadku zadania 1 zmianie uległy również terminy jego rzeczowego i finansowego zakończenia, z powodu przedłużającej się procedury przetargowej dotyczącej wyboru Inżyniera Kontraktu.

W żadnym przypadku IZ nie naliczyła Gminie korekt wysokości dofinansowania ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 16-35, 218-223)

3.2. We wniosku o dofinansowanie zadania 1 (stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie) ustalono m.in. następujące wskaźniki osiągnięcia realizacji celu tego zadania:

- Wskaźniki produktu:

- liczba nowych PIAP-ów: 20 szt.,
- długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego: 96,8 km,
- liczba węzłów sieci szkieletowej: 161 szt.

- Wskaźniki rezultatu:

- liczba połączeń do szerokopasmowego Internetu – 161 szt., w tym jednostki publiczne – 88 szt.
- liczba szkół (bez szkół wyższych i dla dorosłych) podłączonych do szerokopasmowego Internetu – 61 szt.
- łączna liczba utworzonych miejsc pracy – 6 szt.
- liczba osób korzystających miesięcznie z uruchomionych PIAP-ów: 2.000 osób.

(dowód: akta kontroli str. 16-35)

Kontrola wykazała, że w wyniku realizacji zadania 1 niżej wymienione wskaźniki produktu i rezultatu zostały przez Gminę osiągnięte:

- długość wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego – 96,8 km (100% długości planowanej),
- liczba węzłów sieci szkieletowej – 161 szt. (100% liczby),
- liczba szkół (bez szkół wyższych i dla dorosłych) podłączonych do szerokopasmowego internetu – 61 szt. (100%),
- liczba utworzonych miejsc pracy – 6 szt. (100%),
- liczba jednostek publicznych podłączonych do szerokopasmowego internetu – 86 szt. (97,7%), przy czym Urząd uzyskał z IZ informację, że możliwe jest odchylenie od zakładanego wskaźnika rezultatu w granicach 15%,
- liczba osób korzystających miesięcznie z uruchomionych PIAP-ów; w latach 2011-2013 liczba logowań do PIAP-ów wynosiła odpowiednio: 24.282, 24.172 i 24.130, tj. średnio 2.023 logowania miesięcznie w 2011 r., 2014 – w 2012 r. i 2010 – w 2013 r.) oraz 5.977 w I kwartale 2014 r., tj. 1.992 logowania miesięcznie (99,6% zakładanej liczby logowań).

(dowód: akta kontroli str. 1033-1046, 1131-1134)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Gmina nie osiągnęła następujących wskaźników produktu i rezultatu: liczba nowych PIAP-ów (20 szt.) i liczba połączeń do szerokopasmowego Internetu (161 szt.). Stwierdzono bowiem, że:
 - spośród 20 zestawów komputerowych przeznaczonych na wyposażenie PIAP-ów, 2 zestawy dostarczone zostały do jednostek, w których ww. punkty miały zostać utworzone, lecz od 2011 r. nie zostały one zmontowane i uruchomione (pozostały zapakowane w kartonach),
 - ze 161 punktów przyłączeniowych, do których planowano dostarczać szerokopasmowy Internet połączeń nie zrealizowano w odniesieniu do 42 (26,1%) zlokalizowanych w 11 podmiotach.

Jacek Boruszka – Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki wyjaśnił, że nie miał wiedzy, że dwa PIAP-y nie były wykorzystywane. Po powzięciu informacji o takiej sytuacji, tj. po oględzinach przeprowadzonych przez kontrolerów NIK, uzgodnił nowe lokalizacje tych PIAP-ów z Dyrektorem Zarządu Budynków Komunalnych w Elblągu. Po otrzymaniu zgody IZ zostaną przeniesione do budynków ZBK na ul. Jaśminowej i Hetmańskiej. Prośba o zgodę została wysłana do IZ dnia 02.04.2014 r. Odnośnie nieosiągnięcia ww. wskaźnika rezultatu podał on, że dostarczanie Internetu do ww. 42 punktów przyłączeniowych nie było możliwe, gdyż są one zlokalizowane w spółkach prawa handlowego, którym Gmina nie może dostarczać darmowej usługi Internetu z uwagi na istniejące regulacje prawne.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spośród ww. 11 podmiotów trzy są jednostkami organizacyjnymi Gminy nieposiadającymi osobowości prawnej, do których dostarczanie usługi Internetu szerokopasmowego jest dopuszczalne. Należy również zauważyć, że w kontekście braku możliwości darmowego udostępniania ww. usługi spółkom komunalnym (m.in. Elbląskiemu Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Elblągu, Zarządowi Portu Morskiego Sp. z o.o. w Elblągu, Zakładowi Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Elblągu), Gmina powinna podjąć działania w celu skorygowania przyjętej wartości wskaźnika rezultatu w zakresie liczby połączeń do szerokopasmowego Internetu.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1032, 1036-1063, 1203-1205)

2. Siedem PIAP-ów zlokalizowanych zostało w miejscach uniemożliwiających lub ograniczających powszechne z nich korzystanie. I tak, na przykład PIAP:

- w Niepublicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej Centrum Chorób Wewnętrznych „El-Vita” Sp. z o.o. w Elblągu zlokalizowano w pomieszczeniu biurowym, a z informacji pracowników tej spółki wynika, że korzystały z niego wyłącznie osoby zatrudnione w tej spółce,
- w Samodzielnym Specjalistycznym Zespole Opieki Zdrowotnej umiejscowiono w pomieszczeniu rejestracji Izby Przyjęć, do którego dostęp miał wyłącznie personel tego szpitala,
- w Bramie Targowej przy Starym Rynku w Elblągu został ulokowany w pomieszczeniu na drugim piętrze budynku, w którym nie była zamontowana winda dla osób niepełnosprawnych.

W sprawie tej, Jacek Boruszka – Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki wyjaśnił, że zna lokalizację PIAP-ów, ale nie otrzymywał żadnych informacji od pracowników Urzędu, jak i od pracowników jednostek, w których PIAP-y te znajdują się, że ich ustawienie ogranicza możliwość powszechnego dostępu i korzystania z nich.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1030, 1203-1205)

Opis stanu
faktycznego

3.3. W okresie objętym kontrolą zrealizowane i rozliczone w całości zostało zadanie 1, o wartości ogółem 42.519,3 tys. zł. Wniosek o płatność końcową złożony został IZ dnia 27.07.2011 r., tj. w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Został on zatwierdzony przez IZ, która poświadczyła ujęte w nim wydatki poniesione przez Gminę. Według stanu na dzień zakończenia kontroli zadanie 2 pozostało w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1065)

3.4. Środki trwałe, pozyskane w ramach realizacji zadania 1 wprowadzono do ewidencji środków trwałych Urzędu. Ich wartość (42.789.847,46 zł brutto) ustalono zgodnie z zarządzeniem Nr 115/2011 Prezydenta Miasta Elbląg z 30.03.2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji ewidencjonowania składników majątku Gminy Miasta Elbląg, powiększając ich wartość początkową o koszty związane z zakupem naliczone od dnia przekazania środka trwałego (w tym: koszty sporządzenia i aktualizacji dokumentacji, przeprowadzenia audytu, promocji, wykonania prac budowlanych nie objętych umową z IZ oraz koszty umowy dotyczącej pełnienia obowiązków Inżyniera Kontraktu).

(dowód: akta kontroli str. 1066-1067)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W ewidencji środków trwałych Gminy zaewidencjonowano o 12 studni technicznych mniej, niż ujęto w końcowym świadectwie płatności. Wartość nie ujętych w ewidencji księgowej studni wynosi 95,7 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 265, 1066)

W sprawie tej Zbigniew Pater – Skarbnik Miasta podał m.in., że różnica pomiędzy liczbą studni technicznych faktycznie wybudowanych a liczbą ujętą w ewidencji księgowej jest efektem błędnego określenia ich liczby w pętli DP13 i DP14 przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1112)

2. Kontrola wykazała, że według stanu na dzień 11.03.2014 r. w ewidencji księgowej Urzędu:

- nie zostały wprowadzone zmiany wynikające z likwidacji pięciu punktów przyłączeniowych (AP014, AP047, AP060, AP065 i AP186), tj. przeniesienia wyposażenia tych punktów do innych punktów przyłączeniowych bądź złożenia go w magazynie,

- lokalizacja 3 punktów dystrybucyjnych (DP03, DP06 i DP15), trzech punktów przyłączeniowych (AP009, AP145 i AP164), jednego centrum przetwarzania danych (DC typu 1) i jednej sieci WLAN wykazana była niezgodnie ze stanem faktycznym, gdyż na kartach przyjęcia środka trwałego (OT) wskazano niewłaściwą lokalizację ww. elementów sieci szerokopasmowej.

Stosownie do §7 ust. 1 zarządzenia Nr 203/2012 Prezydenta Miasta Elbląg z 11.06.2012 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji ewidencjonowania składników majątku Gminy Miasta Elbląg, w ewidencji księgowej należy uwzględniać zmiany miejsca użytkowania środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str.1006-1067, 1077-1110)

W sprawie tej Jacek Boruszka - Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki wyjaśnił, że zapomniano poinformować odpowiedni departament Urzędu o zmianach w lokalizacji tych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str.1068-1069)

Opis stanu
faktycznego

3.5. Kontrola wykazała, że wybudowana w ramach zadania 1 sieć szerokopasmowa jest użytkowana m.in. przez Gminę i podległe jej jednostki. Za jej pośrednictwem uzyskiwany jest dostęp do internetu. Na bazie sieci zbudowana jest również infrastruktura telefonii IP. Jest ona wykorzystywana również do transmisji sygnału wizyjnego z kamer monitoringu zamontowanych m.in. w Urzędzie i wybranych szkołach. W oparciu o ww. sieć w 8 podmiotach (Urzędzie, Bibliotece Elbląskiej, Elbląskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej, Elbląskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji, Zarządzie Budynków Komunalnych, Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji i Zarządzie Komunikacji Miejskiej) działają sieci wewnętrzne WLAN tych podmiotów.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 81/2014 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 25 lutego 2014 r., w zakresie technicznym (utrzymania sprawności sieci) Miejską Siecią Szerokopasmową zarządza Referat Teleinformatyki w Departamencie Innowacji i Informatyki Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1036-1046, 1113-1114)

Ustalone
nieprawidłowości

W pisemnych oświadczeniach o zachowaniu wskaźników produktu i rezultatu w okresie trwałości zadania 1, złożonych IZ w dniach 24.07.2012 r. i 26.02.2013 r. przez Adama Witka – ówczesnego Wiceprezydenta Elbląga i w dniu 24.02.2014 r. przez Janusza Hajdukowskiego – obecnego Wiceprezydenta Elbląga, wyżej wymienieni podali, że wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu określone we wniosku o dofinansowanie zadania 1 i we wniosku o płatność końcową utrzymane są na poziomie wskazanym w ww. dokumentach.

Treść ww. oświadczeń była niezgodna ze stanem faktycznym, gdyż:

- jak wykazano w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia, wskaźnik produktu „liczba nowych PIAP-ów” i wskaźnik rezultatu „liczba połączeń do szerokopasmowego internetu” nie zostały przez Gminę w pełni osiągnięte.
- w okresie trwałości projektu Gmina nie utrzymała wskaźnika produktu „liczba węzłów sieci szkieletowej”. Stwierdzono bowiem, że spośród 161 szt. punktów przyłączeniowych (AP), po wybudowaniu sieci szerokopasmowej zlikwidowanych zostało pięć z nich (3%), zaś ich wyposażenie zostało zmagazynowane lub też uzupełniono nim inne punkty przyłączeniowe.

Jacek Boruszka - Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki wyjaśnił, że części urządzeń złożonych w magazynach nie wykorzystuje się, ponieważ nie ma takiej konieczności. Wskazał też, że urządzenia te są sprawne i zostaną wykorzystane podczas budowy nowych punktów sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1115-1148, 1173-1178)

We wniosku o dofinansowanie zadania 1, stanowiącym załącznik do zawartej z IZ umowy o dofinansowanie ww. zadania, Gmina zobowiązała się do utrzymania trwałości projektu w okresie 5 lat od daty zakończenia jego realizacji.

Wyjaśniając przyczyny nieutrzymania ww. wskaźników w okresie trwałości projektu, a także przyczyny złożenia oświadczeń o zachowaniu wskaźników produktu i rezultatu niezgodnych ze stanem faktycznym Janusz Hajdukowski – Wiceprezydent Elbląga podał, m.in. że zgodnie z dotychczasową praktyką, akceptowaną przez IZ, w przypadku niepełnego osiągnięcia wskaźników, do oświadczeń dołączane są wyjaśnienia w piśmie przewodnim. Odchylenia wartości wskaźników do 15% poniżej wartości założonych we wniosku aplikacyjnym są możliwe bez ponoszenia przez beneficjenta konsekwencji niezachowania trwałości projektu.

(dowód: akta kontroli str. 16-35, 1149-1155)

Najwyższa Izba Kontroli nie w pełni podziela wyjaśnienia pana Wiceprezydenta. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem IZ, wyrażonym w piśmie z dnia 25.03.2014 r. i skierowanym do Prezydenta Elbląga, wskaźniki produktu muszą być osiągnięte w 100% i utrzymane na takim poziomie w okresie trwałości projektu, tj. przez okres 5 lat od dnia zakończenia jego realizacji. W analizowanych przypadkach wskaźnik „liczba nowych PIAP-ów” osiągnięty został w 90%, zaś wskaźnik „liczba węzłów sieci szkieletowej” osiągnięto wprawdzie w 100%, lecz w związku z likwidacją siedmiu punktów przyłączeniowych nie został on utrzymany w okresie trwałości zadania 1. Wskaźnik rezultatu „liczba połączeń do szerokopasmowego internetu” osiągnięty został natomiast w 73,9%, a więc odchylenie od wartości wskazanej we wniosku o dofinansowanie było większe niż dopuszczalne 15%. Ponadto, w okresie trwałości projektu wskaźnik ten, w związku z likwidacją ww. siedmiu punktów przyłączeniowych, uległ obniżeniu do 69,6%.

Opis stanu
faktycznego

3.6. Po zakończeniu końcowego odbioru części aktywnej zadania 1 (31.03.2011 r.) w Urzędzie przeprowadzone zostały instruktaże stanowiskowe, dla osób obsługujących wybudowaną sieć szerokopasmową. Ponadto, przeprowadzano analizy wewnętrznych potrzeb jednostek gminnych w zakresie możliwości podłączenia ich sieci wewnętrznych do sieci miejskiej, w celu zapewnienia im dostępu do Internetu. Prowadzone było również postępowanie przetargowe na wyłonienie dostawcy usługi dostępu internetu. W dniu 14.03.2012 r. zawarto umowę z dostawcą ww. usługi, natomiast w dniu 02.04.2012 r. Urząd wystosował do podległych jednostek gminnych pismo z informacją o możliwości bezpłatnego korzystania z internetu, poprzez wybudowaną sieć.

(dowód: akta kontroli str. 903, 1177-1178, 1215)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Z zakończeniem procesu inwestycyjnego zadania 1 w Urzędzie niedostatecznie skoordynowano inne działania, takie jak analizę możliwości podłączenia wewnętrznych sieci jednostek gminnych do budowanej sieci szerokopasmowej, czy postępowanie przetargowe na wyłonienie dostawcy usługi dostępu do Internetu, zapewniające realizację zasadniczego celu ww. zadania, tj. podłączenie ww. jednostek do szerokopasmowego Internetu. Dopiero rok po odbiorze części aktywnej zadania 1 umożliwiono jednostkom podległym korzystanie z szerokopasmowego Internetu.

W sprawie tej Jacek Boruszka - Dyrektor Departamentu Innowacji i Informatyki wyjaśnił, że w chwili uruchomienia sieci szerokopasmowej, Urząd był związany umową na dostarczanie Internetu i nie można było rozszerzyć istniejącej umowy, aby zaspokoić potrzeby jednostek. Podał również, że nie zna powodów, dla których na wcześniejszym etapie realizacji zadania 1 w Urzędzie nie dokonano analizy możliwości podłączenia wewnętrznych sieci jednostek gminnych do budowanej sieci szerokopasmowej.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1164, 1177-1178, 1203-1205, 1215)

2. Urząd nie powiadomił 13 spośród 80 jednostek gminnych o możliwości nieodpłatnego korzystania z Internetu za pośrednictwem wybudowanej sieci szerokopasmowej. Stwierdzono bowiem, że pisma z 02.04.2012 r. informującego o takiej możliwości nie przekazano 13 jednostkom.

W sprawie tej Jacek Boruszka wyjaśnił, że pisemne informacje w ww. zakresie przekazane zostały tylko jednostkom oświatowym, a z pozostałymi jednostkami szczegóły korzystania z Internetu szerokopasmowego ustalane były ustnie.

Z informacji uzyskanej od kierowników ww. 13 jednostek podległych Gminie wynika, że nie byli oni informowani o możliwości przystąpienia do nieodpłatnego korzystania z szerokopasmowego Internetu za pośrednictwem ww. sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1164, 1179-1181)

Opis stanu
faktycznego

3.7. Kontrola wykazała, że punkt przyłączeniowy AP168 zainstalowany został w Niepublicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej Centrum Chorób Wewnętrznych „El-Vita” Sp. z o.o. w Elblągu. Punkt ten wyposażony został m.in. w przełącznik CISCO 3400ME i zestaw telefonii IO-VOIP typu 1 wraz z trzema telefonami. W budynku spółki zainstalowano również zestaw komputerowy z przeznaczeniem na PIAP. Łączna wartość ww. urządzeń wynosi 62,6 tys. zł.

Z wyjaśnień Jacka Protasa – Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego wynika, że zlokalizowanie punktu przyłączeniowego (AP) w podmiocie prywatnym nie oznacza, że podmiot ten został podłączony do sieci szerokopasmowej. W sytuacji, gdy ww. AP wykorzystywany jest wyłącznie do obsługi PIAP-u, a pracownicy tego podmiotu nie mają dostępu na stanowiskach pracy do usługi szerokopasmowego Internetu, przyjęte przez Gminę rozwiązanie jest dopuszczalne.

(dowód: akta kontroli str. 1182-1189)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W toku przeprowadzonych oględzin ustalono, że PIAP w siedzibie ww. spółki zlokalizowany został w pomieszczeniu biurowym i korzystali z niego wyłącznie pracownicy ww. podmiotu. Stwierdzono również, że na budynku, jak również wewnątrz tego budynku nie zamieszczono informacji o zainstalowaniu w nim PIAP-u (opisane w pkt 2.9. i 3.2. niniejszego wystąpienia).

2. W ramach wyposażenia punktu przyłączeniowego (AP 168), poza elementami służącymi obsłudze utworzonego PIAP-u, Gmina dostarczyła NZOZ „El-Vita” Sp. z o.o. w Elblągu zestaw telefonii IO-VOIP typu 1 wraz z trzema telefonami o łącznej wartości 8,8 tys. zł. Biorąc pod uwagę, że Gmina zaplanowała w budynku spółki lokalizację punktu przyłączeniowego (AP) umożliwiającego wyłącznie zainstalowanie PIAP-u, dostarczenie spółce ww. składników majątkowych było nieuzasadnione.

W złożonym wyjaśnieniu dyrektor Jacek Boruszka podał, że nie wie dlaczego Spółka El-Vita została włączona do projektu obejmującego zadanie 1.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1030, 1187, 1190-1191)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie elementów sieci szerokopasmowej w stopniu umożliwiającym jej bieżące funkcjonowanie.

Negatywnie ocenia natomiast fakt, że nie wszystkie założone wskaźniki produktu i rezultatu dla zadania 1 zostały osiągnięte, a także złożenie w IZ niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń o zachowaniu tych wskaźników w okresie trwałości projektu. Ponadto, nie wszystkie składniki wybudowanej sieci szerokopasmowej zostały ujęte w prowadzonej w Urzędzie ewidencji środków trwałych, a ponadto ewidencja ta nie była na bieżąco aktualizowana w związku ze zmianami w stanie poszczególnych składników tej sieci. Na negatywną ocenę zasługuje również

niedostateczne skoordynowanie przez Gminę innych działań niezbędnych do zapewnienia jednostkom podległym dostępu do szerokopasmowego Internetu.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu osiągnięcia i utrzymania w okresie trwałości wszystkich wskaźników produktu i rezultatu przyjętych dla projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”.
2. Podjęcie działań zapewniających skuteczny nadzór inwestorski nad inwestycjami budowy sieci szerokopasmowych oraz rzetelny odbiór wykonanych robót budowlanych.
3. Podjęcie działań zmierzających do zrealizowania pełnego zakresu robót budowlanych (części pasywnej) zadania 1, a także do uzyskania kompletnej dokumentacji powykonawczej tych robót, w celu zawiadomienia właściwych organów nadzoru budowlanego o zakończeniu wszystkich robót budowlanych zrealizowanych w ramach zadania 1.
4. Każdorazowe rozpoczynanie robót budowlanych, wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, po uprzednim powiadomieniu ww. organów.
5. Zapewnienie obowiązywania uzyskanych zabezpieczeń należytego wykonania zawieranych przez Gminę umów do czasu końcowego odbioru robót budowlanych realizowanych na ich podstawie.
6. Podjęcie działań zapewniających każdorazowe uzyskiwanie wymaganych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w trakcie realizowanych przez Gminę inwestycji budowy sieci szerokopasmowych.
7. Wyegzekwowanie od Wykonawcy zadania 1 kosztów, jakie zostaną przez Gminę poniesione w związku z naprawą i uzupełnieniami wadliwie wykonanych lub brakujących elementów wybudowanej sieci.
8. Naliczanie i wyegzekwowanie we właściwej wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego lub niewłaściwego wykonania zawartych przez Gminę umów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych.
9. Zapewnienie powszechnego dostępu do wszystkich PIAP-ów, a także wystąpienie do NZOZ „El-Vita” Sp. z o.o. w Elblągu o zwrot składników majątkowych Gminy stanowiących wyposażenie punktu przyłączeniowego AP 168, które nie służą jednak obsłudze PIAP-u zlokalizowanego w budynku ww. spółki.
10. Wywiązanie się w pełni z obowiązku oznaczenia miejsc realizacji projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”, a także urządzeń, obiektów, terenów i pomieszczeń, w których projekt ten jest realizowany.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

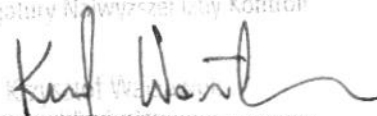
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Olsztyn, dnia 8 września 2014 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up.


.....
podpis