



Warszawa, dnia 7 lipca 2008 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI 

DELEGATURA w WARSZAWIE

ul. Filtrowa 57, 00-950 Warszawa

tel. 444-57-72

fax 444-57-62

LWA-41131-1-2008

TEKST UJEDNOLICONY

Pan

Marek Mistewicz

p. o. Naczelnego Dyrektora

Zarządu Dróg Miejskich

w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała w Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie (zwanym dalej „ZDM”) realizację projektu inwestycyjnego pn. „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem w Warszawie” .

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 maja 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie decyzji o realizacji w Warszawie projektu inwestycyjnego pn. „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem” (zwanego dalej „ZSZR”), natomiast negatywnie ocenia realizację projektu przez ZDM w szczególności z uwagi na:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

- brak należytej staranności na etapie przygotowania i realizacji projektu inwestycyjnego, co skutkowało niezrealizowaniem całości projektu w planowanym terminie (marzec 2008 r.), niedotrzymaniem terminu realizacji ZSZR dla I obszaru (30 października 2007 r.) i ryzykiem utraty środków unijnych na dofinansowanie projektu;
- nienależyte zabezpieczenie interesu ZDM w umowach zawartych z Inżynierem kontraktu i wykonawcą ZSZR dla obszaru I;
- nierzetelne sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją I obszaru ZSZR.

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. W opracowanym we wrześniu 2004 r. przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie i przyjętym przez ZDM Studium wykonalności ZSZR Etap I – zakładano realizację w Warszawie w latach 2006-2008 (marzec) ZSZR dla trzech obszarów. Łączny planowany koszt realizacji projektu został określony na 80,03 mln zł. W czerwcu 2006 r. ZDM rozpoczął realizację obszaru I ZSZR. W maju 2007 r. - unieważnił przetarg na realizację obszaru II i III, ponieważ cena wybranej oferty (102,4 mln zł) przewyższała o 67,1 mln zł kwotę, którą ZDM na ten cel mógł przeznaczyć.

Zdaniem NIK, przyczyną niezrealizowania ZSZR w planowanym terminie było w szczególności niedołożenie należytej staranności na etapie przygotowania inwestycji do realizacji. ZDM nie dokonał weryfikacji i aktualizacji kosztów projektu, co przy rosnących cenach robót i materiałów, uniemożliwiło realizację ZSZR w planowanym terminie z powodu braku środków finansowych. Niezrealizowanie w latach 2006-2008 systemu dla obszaru II i III (Śródmieście, Praga-Północ, Praga-Południe i Targówek oraz część ul. Grochowskiej i ul. Grójeckiej) oznacza odsunięcie w czasie wprowadzenia na ww. obszarach systemu ułatwiającego ruch drogowy i zwiększającego bezpieczeństwo jego uczestników oraz dalszy wzrost kosztów realizacji systemu.

2. W związku z realizacją projektu ZDM przeprowadził 5 przetargów w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², z czego 2 zostały unieważnione.

W 4 postępowaniach przetargowych nie stwierdzono naruszenia przepisów ww. ustawy, natomiast nieprawidłowości wystąpiły w 1 postępowaniu na zaprojektowanie i budowę ZSZR dla obszaru II i III (sierpień – wrzesień 2006 r.). ZDM w ww. postępowaniu dokonał przedłużenia terminu składania wniosków

² Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, przy czym pierwotny niezmieniony termin był ogłoszony w Dzienniku Urzędowym UE. Działanie ZDM uznane zostało przez Zespół Arbitrów przy Prezesie UZP za naruszenie podstawowej zasady postępowania, wyrażonej m.in. w art. 7 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych tj. zasady zachowania uczciwej konkurencji. Wyrokiem z dnia 25 września 2006 r. ww. postępowanie zostało unieważnione. Koszty postępowania odwoławczego, którymi Zespół Arbitrów obciążył ZDM wyniosły 6.972, 64 zł.

Ponadto w związku z realizacją Inwestycji ZDM udzielił 20 zamówień o łącznej wartości 882.882 zł, niepodlegających przepisom ww. ustawy, nie dokonując w 18 przypadkach rozpoznania cenowego. Zastrzeżenia NIK budzi – w świetle zasady celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków publicznych określonej w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ - brak w ZDM w okresie maj 2004 r. – październik 2007 r. obowiązku przeprowadzenia rozeznania cenowego przed udzieleniem zamówień, niepodlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych. Obowiązek zamieszczania w treści wniosku o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 6.000 Euro oświadczenia, że zostało przeprowadzone rozeznanie cenowe wśród wykonawców i została wybrana najkorzystniejsza oferta -obowiązywało w ZDM w okresie od 26 kwietnia 2004 r. do 19 maja 2004 r., na podstawie zarządzenia Nr 461 Naczelnego Dyrektora ZDM z 26 kwietnia 2004 r. Po tym terminie - aneksem Nr 1 z dnia 19 maja 2004 r. Naczelnego Dyrektora ZDM Janusza Foty – ww. obowiązek został anulowany. Obowiązek zamieszczania w treści wniosku oświadczenia o dokonaniu rozeznania cenowego został przywrócony 30 października 2007 r. zarządzeniem Nr 697 z p.o. Naczelnego Dyrektora ZDM, dotyczącym ustalenia zasad udzielania zamówień publicznych (o wartości poniżej 14.000 EURO).

W ZDM nie opracowano zasad postępowania przy udzielaniu zamówień, do których nie stosuje się ustawy - Prawo zamówień publicznych, z innych przyczyn niż kryterium wartości zamówienia.

W ocenie NIK, opracowanie zasad dotyczących udzielania wszystkich zamówień niepodlegających ustawie Prawo zamówień publicznych, w tym obowiązku dokonywania rozeznania cenowego przed udzieleniem zamówienia, stanowi jeden z elementów kontroli finansowej, o której mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o finansach

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

publicznych. Kontrola finansowa powinna zapewnić realizację zasady określonej w art. 35 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, tj. celowego i oszczędnego dokonywania wydatków publicznych, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3. W wyniku przetargów przeprowadzonych w 2006 r. ZDM wybrał wykonawcę dla I obszaru ZSZR (konsorcjum Siemens) oraz Inżyniera kontraktu dla obszaru I, II i III (konsorcjum firm: Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów Transprojekt-Warszawa Sp. z o.o., Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, Timler-Zakład Elektrotechniki Budowlanej i Przemysłowej w Nowym Sączu).

Niedołożenie należytej staranności przy opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków ww. zamówień i zawartych w wyniku przetargów umów, skutkowało zawarciem niekorzystnych dla ZDM umów i niedotrzymaniem terminu zakończenia realizacji I obszaru ZSZR (30 października 2007 r.).

a) NIK negatywnie ocenia fakt zawarcia z Inżynierem kontraktu umowy na nadzór nad realizacją wszystkich trzech obszarów ZSZR, przy jednoczesnym niezabezpieczeniu w umowie interesu ZDM na wypadek zmiany zakresu realizacji projektu.

Umowa z dnia 17 lutego 2006 r. (podpisana przez Dyrektora ds. Technicznych ZDM Radosława Laskowskiego i Dyrektora ds. Ekonomicznych ZDM Macieja Michniewicza) zawarta z Inżynierem kontraktu przewidywała pełnienie tej funkcji dla realizacji I, II i III obszaru ZSZR. Dla tak określonego przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w kwocie 3.294.000 zł, płatne w miesięcznych ratach. Umowa ta nie zabezpieczała interesu ZDM, ponieważ nie zawarto w niej postanowień umożliwiających ZDM ograniczenie wynagrodzenia Inżyniera kontraktu w sytuacji zmniejszenia zakresu całego projektu lub robót budowlanych, co miało miejsce w wyniku unieważnienia przetargu na realizację II i III obszaru ZSZR, a także zmniejszenia zakresu robót budowlanych realizowanych w ramach I obszaru, w związku z wyborem przez wykonawcę wariantu polegającego na zakupie sieci światłowodowej, a nie na jej budowie. Korespondencja ZDM z Inżynierem kontraktu na temat obniżenia jego wynagrodzenia umownego do dnia zakończenia kontroli NIK nie przyniosła rezultatu. ZDM wypłacał całość wynagrodzenia miesięcznego, informując jednocześnie Inżyniera kontraktu, że 50 % zapłaconej kwoty jest wynagrodzeniem nienależnym.

b) Przedmiot umowy z Inżynierem kontraktu został określony jako „zarządzanie, kontrola i nadzór nad realizacją umowy o roboty budowlane, której przedmiotem jest wykonanie ZSZR w Warszawie”, tymczasem wykonawca realizował zadanie według

zasady „zaprojektuj i wybuduj”. Z 25 projektów - 19 projektów wykonawca zrealizował z opóźnieniem, wynoszącym od 62 do 471dni.

c) W umowie z dnia 9 czerwca 2006 r. zawartej z konsorcjum Siemens (podpisanej przez Naczelnego Dyrektora ZDM Marka Mistewicza i Dyrektora ds. Technicznych ZDM Radosława Laskowskiego) na zaprojektowanie i budowę ZSZR dla obszaru I przewidziano kary umowne za przekroczenie czasu wykonania poszczególnych odcinków, określonych w harmonogramie. Tymczasem w harmonogramie przyjęto „wykonanie zadań”, a nie „odcinków”. Pomimo, że w zaistniałej sytuacji harmonogram realizacji inwestycji nie miał żadnego praktycznego znaczenia, a ZDM pozbawił się możliwości dyscyplinowania wykonawcy poprzez naliczanie kar umownych za opóźnienie poszczególnych zadań, nie podjęto działań w celu ujednoczenia zapisów umowy i harmonogramu. Kary umowne ZDM będzie mógł naliczyć dopiero po wykonaniu całego zadania.

4. NIK negatywnie ocenia organizację i sprawowanie nadzoru nad realizacją inwestycji.

Zadania w zakresie nadzoru nad realizacją ZSZR były przypisane Kierownikowi Projektu (powołanemu przez Prezydenta m.st. Warszawy), Wydziałowi Oświetlenia i Sygnalizacji Światłej ZDM (wg Regulaminu organizacyjnego ZDM), Inżynierowi kontraktu (umowa z ZDM).

Prezydent m. st. Warszawy zarządzeniem 1693/2004 z dnia 13 lipca 2004 r. (ze zm.) ustalił system wdrażania projektów inwestycyjnych m. st. Warszawy zgłaszanych do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zgodnie z którym już na etapie przygotowania projektu do realizacji Prezydent m. st. Warszawy powoływał Kierownika Projektu. Kierownik projektu był odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie całego procesu realizacji projektu, w tym nadzorowanie postępu prac na wszystkich etapach. Na funkcję Kierownika Projektu kolejni Prezydenci m. st. Warszawy powoływali Naczelników Dyrektorów ZDM (zarządzenie Nr 1947/2004 z 15 listopada 2004 r. i zarządzenie Nr 626/2007 z 19 lipca 2007 r.), którzy upoważnili do działania w imieniu Kierownika Projektu innych pracowników ZDM.

Pełnomocnictwem z dnia 10 sierpnia 2007 r., p.o. Naczelnego Dyrektora ZDM, upoważniła Naczelnika Wydziału Sygnalizacji Światłej i Oświetlenia do działania w imieniu Kierownika Projektu. Pełniąc funkcję Kierownika Projektu, Naczelnik Wydziału Sygnalizacji Światłej i Oświetlenia podlegał jednocześnie Dyrektorowi

ds. Technicznych ZDM, który faktycznie podpisywał większość dokumentów, w tym umowy i pisma do wykonawcy i Inżyniera kontraktu. Sytuacja ta spowodowała brak przejrzystości kompetencji i odpowiedzialności za prawidłową realizację projektu.

W ocenie NIK, ZDM nie sprawował należytego nadzoru nad prawidłowością wywiązywania się Inżyniera kontraktu ze swoich obowiązków. ZDM bez zastrzeżeń przyjmował sporządzane przez Inżyniera kontraktu miesięczne, kwartalne i roczne raporty, pomimo że nie zawierały one informacji określonych w warunkach SIWZ, tj. opisu postępu robót i powstałych problemów oraz podejmowanych działań w celu ich wyeliminowania. Raporty w formie, w jakiej były opracowywane - w ocenie NIK - nie spełniały roli dokumentu służącemu kontroli przez ZDM prawidłowości realizacji Inwestycji i skuteczności sprawowanego nadzoru. ZDM nie podjął żadnych działań w wyniku dokonanych przez Inżyniera kontraktu ustaleń w ww. raportach. Inspektorzy nadzoru budowlanego, działający w imieniu Inżyniera kontraktu nie dokonywali kontroli przebiegu robót budowlanych i wbudowywanych wyrobów budowlanych. Ich zapisy w dziennikach budowy ograniczały się do odbioru zgłoszonych przez kierownika budowy robót i stwierdzenia zakończenia robót.

5. Wskazane wyżej nieprawidłowości w zakresie przygotowania do realizacji i w nadzorze nad realizacją Inwestycji skutkowały niskim jej zaawansowaniem, pomimo przekroczenia terminu realizacji (opóźnienie na dzień zakończenia kontroli NIK, tj. 16 maja 2008 r. wynosiło 7 miesięcy). Na dzień 30 kwietnia 2008 r. zaawansowanie finansowe realizacji Inwestycji wynosiło 4,1 %. W zakresie rzeczowym wykonano adaptację pomieszczeń ZDM-u na potrzeby Centrum Sterowania Ruchem, 5 bramowskazów (tablice informacyjne), modernizację i przebudowę kilku skrzyżowań. Nie rozwiązano sprawy pozyskania sieci światłowodowej dla potrzeb ZSZR, która jest podstawą funkcjonowania systemu.

Niedotrzymanie terminu zakończenia Inwestycji spowodowało niewykorzystanie przez ZDM środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w kwocie 40,02 mln zł, przyznanych na dofinansowanie projektu umową z dnia 11 kwietnia 2006 r., zawartą pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a m. st. Warszawą. Zgodnie z ww. umową, termin zakończenia finansowego realizacji Inwestycji wyznaczono na dzień 2 maja 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pismem z dnia 22 kwietnia 2008 r. wyraziło zgodę na przedłużenie tego terminu do 6 października 2008 r., pod warunkiem dalszej realizacji projektu zgodnie ze zaktualizowanym

harmonogramem rzeczowo-finansowym. Na dzień zakończenia kontroli NIK harmonogram nie został zaktualizowany i nie podpisano aneksu do ww. umowy o dofinansowanie, co stanowi zagrożenie utraty dofinansowania Inwestycji ze środków unijnych.

Istotne znaczenie ma również fakt, że opóźnienie realizacji I obszaru ZSZR oznacza dodatkowy okres utrudnień w ruchu miejskim, związanych z przebudową skrzyżowań i podłączaniem sygnalizacji do Centrum Sterowania w ZDM.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Bezzwłoczne podjęcie skutecznych działań w celu jak najszybszego zakończenia realizacji inwestycji „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem w Warszawie” – dla obszaru I, m.in. celem zapobieżenia utracie środków unijnych.
2. Dokonanie oceny działalności Inżyniera kontraktu i renegocjację wysokości wynagrodzenia umownego stosownie do zakresu wykonanych przez niego zadań.
3. Rzetelne opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i projektów umów w celu zabezpieczenia interesów ZDM przy realizacji inwestycji.
4. Objęcie obowiązkiem dokonywania rozeznania cenowego i wyboru najkorzystniejszej oferty przy udzieleniu zamówień niepodlegających ustawie Prawo zamówień publicznych, z przyczyn innych niż ich wartość.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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