

Omyśli ST

DF + DI

Proszę o ospic / wzmocnienie

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku Kancelaria Ogólna	
Data wpływu .....	02.04.2019
Nr poz. ....	4553
Podpis .....	



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

WPA [redacted]

LGD.410.001.17.2019  
P/19/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
lgd@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, 80-778 Gdańsk ul. Mostowa 11A (dalej „ZDW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	[REDAKTOWANE], Dyrektor ZDW, od 1 lipca 2012 r. (dalej: „Dyrektor”). (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> . Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Gdańsku.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	
Kontroler	[REDAKTOWANE], główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/31/2019 z 23 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny – pod względem legalności, rzetelności i gospodarności – wydatkowania przez ZDW środków z Unii Europejskiej (dalej: „środki z UE”), przekazanych przez Województwo Pomorskie na projekt „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 222 na odcinku Gdańsk – Starogard Gdański” (dalej: „Projekt”), realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO WP”). Badaniem objęto realizację zakładanego na 2018 r. postępu rzeczowego Projektu oraz działania w zakresie zapewnienia jego finansowania ze środków z UE. Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

## III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

ZDW jest samorządową jednostką organizacyjną Województwa Pomorskiego, której przedmiotem działania jest m.in. pełnienie funkcji inwestora i opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

## IV. Ocena<sup>2</sup>

ZDW wykorzystał w 2018 r. na realizację Projektu 77,8% środków z UE przyznanych na ten rok, co zostało spowodowane m.in. koniecznością wstrzymania prac na niektórych odcinkach i przesunięcia ich realizacji na 2019 r. w związku ze stwierdzeniem na ich terenie odmiennych od założonych w dokumentacji projektowej, warunków gruntowo-wodnych. Wnioski o wypłatę zaliczek ze środków z UE na realizację Projektu były przez ZDW składane w terminie krótszym od określonego w decyzji o przyznaniu dofinansowania dla Projektu, jednak tylko w dwóch przypadkach spowodowało to wypłatę kontrahentom należności

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 (dalej: „ustawa o NIK”).

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

w terminach późniejszych od wskazanych we wnioskach (wyplata należności w późniejszym terminie nie skutkowałą koniecznością zapłaty odsetek za zwłokę).

## V. Wyniki kontroli

Opis stanu  
faktycznego

Dofinansowanie Projektu w ramach RPO WP<sup>3</sup> przyznane zostało Województwu Pomorskiemu (beneficjent) uchwałą Zarządu Województwa Pomorskiego (Instytucja Zarządzająca, dalej: „IZ”) z 14 marca 2017 r.<sup>4</sup>

W decyzji o przyznaniu dofinansowania dla Projektu, stanowiącej załącznik do ww. uchwały, m.in. określono, że beneficjent w zakresie realizacji Projektu będzie działał przez ZDW, zakończenie realizacji Projektu nastąpi 31 lipca 2019 r., jego całkowity koszt wyniesie 86.030,0 tys. zł, wydatki kwalifikowalne – 82.212,0 tys. zł, a dofinansowanie ze środków z UE<sup>5</sup> – kwotę nieprzekraczającą 69.880,2 tys. zł (nie więcej niż 85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych).

Zgodnie z aktualną treścią tej decyzji, obowiązującą od 8 marca 2018 r. (dalej: „Decyzja”), zakończenie realizacji Projektu powinno nastąpić 29 listopada 2019 r., jego całkowity koszt wyniesie 107.342,6 tys. zł, wydatki kwalifikowalne – 101.276,3 tys. zł, a dofinansowanie ze środków z UE – kwotę nieprzekraczającą 86.084,9 tys. zł (nie więcej niż 85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych).

Projekt ma na celu rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 222 na odcinku od granicy miasta Gdańska do początku miasta Starogard Gdański. Inwestycja obejmuje sześć odcinków o łącznej długości 27,7 km. W ramach Projektu ma zostać poszerzona jezdnia drogi 222, a jej konstrukcja wzmocniona, skorygowane łuki pionowe i poziome, przebudowane skrzyżowania, miejscowo wybudowane ciągi pieszo-rowerowe lub ścieżki rowerowe.

We wniosku o dofinansowanie Projektu m.in.:

- określono wskaźniki produktu (długość przebudowy dróg wojewódzkich: 27,7 km) i rezultatu (natężenie ruchu na nowych, przebudowanych lub zmodernizowanych drogach: 9.922 pojazdy na dobę),
- wskazano, że realizacja Projektu ma przyczynić się do znacznej poprawy bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego oraz atrakcyjności inwestycyjnej subregionu (rozbudowa ma na celu usprawnienie połączeń między drogą rozbudowywaną, a głównymi szlakami komunikacyjnymi regionu, tj. autostradą A1, drogami krajowymi S6, S7 oraz DK 91 i DK22).

(akta kontroli str. 62-98, 122-124)

Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu z 15 marca 2017 r., stanowiący załącznik do umowy z wykonawcą, opracowano w szczególności odcinków rozbudowy drogi<sup>6</sup>, ze wskazaniem wartości oferty w kwocie netto dla poszczególnych miesięcy lat 2017-2019. Harmonogram w 2018 r. aktualizowano pięciokrotnie, ostatni raz 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 99-110)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że nie było konieczności sporządzenia harmonogramu odpowiadającego poszczególnym asortymentom robót dla odcinków drogi (1220 pozycji), gdyż szczegółowy zakres ich realizacji określono w kosztorysie

<sup>3</sup> Oś Priorytetowa 9. Mobilność, Działanie 9.3. Regionalna Infrastruktura Drogowa.

<sup>4</sup> Uchwała Nr 287/219/17.

<sup>5</sup> Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

<sup>6</sup> Odcinek A: od granicy miasta Gdańsk do węzła Straszyn (1,4 km), odcinek B: od Żuławy do Trąbek Wielkich (6,3 km), odcinek C: od Gołębiewa do Gołębiewka (2,6 km), odcinek D: od Godziszewa do Kokoszków (13,5 km), odcinek E: od Straszyna do Żuławy (3,9 km), odcinek F: budowa ciągu pieszo-rowerowego ronda Jagatowo.

ofertowym wykonawcy i zestawieniu wartości wykonanych robót – będących podstawą wystawienia faktury za okres rozliczeniowy, a wykonanie poszczególnych asortymentów robót podlega ocenie i odbiorom, potwierdzanym przez Zespół Inżyniera Kontraktu.

(akta kontroli str. 9-13)

Na realizację Projektu w latach 2017-2018 w ZDW wydano 52.646,2 tys. zł (w tym ze środków z UE – 39.925,8 tys. zł), z tego:

- w 2017 r.: 7.625,5 tys. zł (w tym ze środków z UE – 6.481,6 tys. zł),
- w 2018 r.: 45.020,7 tys. zł, w tym ze środków z UE – 33.444,1 tys. zł, tj. 77,8% środków przyznanych (42.984,7 tys. zł) i 91,8% – otrzymanych od IZ.

(akta kontroli str. 111, 128)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że:

- niższe od planowanego wykorzystanie w 2018 r. środków z UE na realizację Projektu było spowodowane:
  - koniecznością zmiany kolejności i terminów wykonania robót (w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego) w związku ze stwierdzeniem odmiennych, od założonych w dokumentacji projektowej, warunków gruntowo-wodnych na odcinku drogi o długości ok. 0,7 km (konieczność dostosowania założeń dokumentacji projektowej do zastanych warunków gruntowych wpłynęła na wstrzymanie prac na niektórych odcinkach i przesunięcie ich realizacji na 2019 r., a potrzeba wykonania dodatkowych wzmocnień gruntu spowoduje, że końcowy termin realizacji Projektu będzie musiał zostać przesunięty, wzrośnie też koszt jego realizacji);
  - problemami wykonawcy z kompletowaniem dokumentów sprzedażowych (zaawansowanie robót jest znacznie wyższe od wynikającego z udokumentowanej sprzedaży),
- zaawansowanie robót na poszczególnych odcinkach Projektu jest następujące:  
odcinek A – 90%, odcinek B – 70% (do wykonania roboty dodatkowe – wzmocnienie podłoża), odcinek C – 60% (do wykonania roboty dodatkowe – wzmocnienie podłoża), odcinek D – 50% (do wykonania roboty dodatkowe – wzmocnienie podłoża), odcinek E – 70% i odcinek F – 0%.

(akta kontroli str. 9-13)

Środki na realizację Projektu w 2018 r. (33.444,1 tys. zł) nie zostały wydane zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do Decyzji (w I kwartale 2018 r. wydano 1.459,5 tys. zł, w II kwartale 2018 r. – 2.731,6 tys. zł, w III kwartale 2018 r. – 3.702,4 tys. zł i w IV kwartale 2018 r. – 25.550,7 tys. zł, co stanowiło – odpowiednio – 74,6%, 65,2%, 65,2% i 147,2% zaplanowanych na te kwartały wydatków).

(akta kontroli str. 5-8; 62-98)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że ww. różnice w poszczególnych kwartałach 2018 r. zostały spowodowane:

- w I kwartale 2018 r.: głównie niezakończeniem lub niewszczęciem przez Wojewodę Pomorskiego postępowań odszkodowawczych za nieruchomości przejęte pod rozbudowę drogi,
- w II kwartale 2018 r.: koniecznością wstrzymania prac i zmiany kolejności wykonania robót w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego na niektórych odcinkach drogi w związku ze stwierdzeniem (na odcinku drogi o długości ok. 0,7 km) odmiennych od założonych w dokumentacji projektowej warunków gruntowo-wodnych, koniecznością wykonania zamówienia

- dodatkowego na budowę odcinka sieci kanalizacji deszczowej w Kokoszkowach, a także niezakończeniem postępowań odszkodowawczych,
- w III kwartale 2018 r.: koniecznością wykonania przez wykonawcę dodatkowych szczegółowych badań podłoża gruntowego na odcinkach drogi, na których stwierdzono odmienne od założonych warunki gruntowo-wodne oraz opracowania przez niego rozwiązań zamiennych, stanowiących podstawę wykonania robót na ww. odcinkach, a także problemami wykonawcy z kompletowaniem dokumentów sprzedażowych,
- w IV kwartale 2018 r.: podjętymi przez ZDW działaniami (narady koordynacyjne, spotkania z osobami umocowanymi, wezwania do złożenia wyjaśnień), mobilizującymi wykonawcę do kompletowania dokumentów sprzedażowych w celu zniwelowania ogromnej różnicy między faktycznym zaawansowaniem robót, a udokumentowaną sprzedażą.

(akta kontroli str. 113-120)

Zgodnie z art. 10 ust. 4 załącznika nr 17 do Decyzji, zaliczki na realizację Projektu przyznawane są na podstawie poprawnego wniosku, złożonego prawidłowo do IZ za pośrednictwem SL2014<sup>8</sup>, co najmniej 30 dni przed planowanym terminem ich wykorzystania.

(akta kontroli str. 69-86)

W 2018 r. ZDW złożył do IZ 16 wniosków o wypłatę ze środków z UE zaliczek na realizację Projektu na łączną kwotę 36.427,2 tys. zł. Objęte wnioskami wydatki dotyczyły zakupu nieruchomości, robót budowlano-montażowych, nadzoru inwestorskiego i autorskiego, inżyniera kontraktu.

Wszystkie wnioski zostały przez ZDW złożone w terminie krótszym niż 30 dni przed wskazanym w nich terminem płatności.

ZDW otrzymał w 2018 r. od IZ zaliczki w ww. kwocie, w terminach wnioskowanych, za wyjątkiem dwóch przypadków, w których zaliczki, w łącznej kwocie 19.182,9 tys. zł, otrzymano po wskazanych we wnioskach terminach płatności, jednak przed upływem 30 dni od daty złożenia wniosków do IZ.

(akta kontroli str. 112)

ZDW w ramach nadzoru i kontroli nad realizacją Projektu uczestniczył w 2018 r. w 32 cyklicznych naradach koordynacyjnych, organizowanych przez Inżyniera Kontraktu, w których udział brali przedstawiciele zamawiającego, nadzoru i wykonawcy. Podczas narad omawiano i analizowano problemy związane z postępem prac i plan robót na kolejny tydzień, zaangażowanie sił i środków wykonawcy, informacje i problemy zgłoszone przez ZDW, nadzór i wykonawcę, zgodność prowadzenia prac z harmonogramem, sprawy bieżące, polecenia i ustalenia do wykonania oraz zawansowanie finansowe zadania na poszczególnych odcinkach drogi. Ponadto 4 grudnia 2018 r. inwestor, wykonawca oraz inżynier kontraktu potwierdzili wykonanie na odcinkach drogi o długości 5,58 km warstw bitumicznych z warstwą ścieralną.

(akta kontroli str. 14-56)

W 2018 r. w ZDW przeprowadzono jedną kontrolę dotyczącą realizacji Projektu. Kontrolę, obejmującą m.in. zakres rzeczowy i finansowy Projektu, poprawność procedur udzielania zamówień publicznych oraz umów zawartych z wykonawcami,

<sup>7</sup> Szczegółowe postanowienia oraz prawa i obowiązki Beneficjenta decyzji o dofinansowaniu Projektu współfinansowanego z EFRR w ramach RPO WP na lata 2014-2020.

<sup>8</sup> Aplikacja główna centralnego systemu informatycznego służąca instytucjom zaangażowanym w realizację programów operacyjnych do wspierania procesów związanych z obsługą Projektu od momentu wydania decyzji.

zgodność i kwalifikowalność zaplanowanych i zrealizowanych wydatków, pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku rozpoczęli 6 czerwca 2018 r. Do zakończenia kontroli NIK ZDW nie otrzymał informacji o wynikach tej kontroli.

(akta kontroli str. 57-61)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

ZDW wszystkie 16 wniosków o wypłatę zaliczek ze środków z UE na realizację Projektu złożył w 2018 r. w terminie krótszym niż 30 dni przed wskazanym we wnioskach terminem płatności, tj. z naruszeniem postanowień art. 10 ust. 4 ww. załącznika nr 1 do Decyzji, zgodnie z którym zaliczki te przyznawane są na podstawie wniosku, złożonego co najmniej 30 dni przed planowanym terminem ich wykorzystania.

W dwóch przypadkach (wnioski o wypłatę ze środków z UE zaliczek na realizację Projektu w łącznej kwocie 19.304,8 tys. zł, złożone na 12 dni przed wskazanymi we wnioskach terminami płatności<sup>9</sup>) spowodowało to przekazanie przez IZ zaliczek w łącznej kwocie 19.182,9 tys. zł po wskazanych we wnioskach terminach płatności (jednak przed upływem 30 dni od daty ich złożenia do IZ)<sup>10</sup>.

Wypłata kontrahentom należności w terminach późniejszych od wskazanych we wnioskach nie spowodowała konsekwencji finansowych w postaci naliczenia odsetek.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że opóźnienia w składaniu ww. wniosków wynikały z konieczności weryfikacji, przed złożeniem wniosku, przedstawianej przez kontrahentów dokumentacji pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a czas niezbędny na przeprowadzenie ww. działań powoduje – zdaniem Dyrektora – niemożność dotrzymania postanowień art. 10 ust. 4 ww. załącznika nr 1 do Decyzji.

(akta kontroli str. 112, 127, 129-131)

Zdaniem NIK obowiązkiem kierownika jednostki jest zapewnienie takiej organizacji pracy, która zapewni realizację przyjętych obowiązków we właściwych terminach, a w przypadku braku możliwości terminowej realizacji obowiązków – podjęcie działań w celu zmiany tych terminów.

## VI. Wniosek

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu wywiązywania się z terminowego przekazywania do IZ wniosków o wypłatę ze środków z UE zaliczek na realizację Projektu.

Wniosek pokontrolny

<sup>9</sup> We wniosku o zaliczkę w kwocie 7.697,8 tys. zł złożonym 14 listopada 2018 r. termin płatności określono na 26 listopada 2018 r., a we wniosku o zaliczkę w kwocie 11.607,0 tys. zł, złożonym 6 grudnia 2018 r., ww. termin określono na 18 grudnia 2018 r.

<sup>10</sup> Na wniosek z 14 listopada 2018 r. ZDW 26 listopada 2018 r. otrzymał 121,9 tys. zł, a 4 grudnia 2018 r. 7.575,9 tys. zł. ZDW wypłacił kontrahentom 28 listopada 2018 r. 120,6 tys. zł za zakup nieruchomości, a 4 grudnia 2018 r. 7.575,9 tys. zł za nadzór autorski, inwestorski i roboty budowlano-montażowe.

Na wniosek z 6 grudnia 2018 r. ZDW 28 grudnia 2018 r. otrzymał 11.607,0 tys. zł i w tym dniu wypłacił kontrahentom ww. kwotę za nadzór autorski, inwestorski i roboty budowlano-montażowe.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

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

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

Gdańsk, dnia 29 marca 2019 r.

Kontroler

główny specjalista kontroli państwowej

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

