



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.0914-3/09

Kraków, dnia 21 maja 2010 r

Wg rozdzielnika

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany:	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie
Przedmiot kontroli:	Realizacja inwestycji: <ul style="list-style-type: none">– Przebudowa Małego Rynku w Krakowie,– Przebudowa ul. Siostry Faustyny,– Parking przy ul. Lubockiej,– Budowa przedłużenia ul. Meisnera.
Kontrolę przeprowadzono w terminie:	od 22 stycznia do 9 lutego 2010 r.

Zadania objęte przedmiotem kontroli były realizowane przez Zarząd Dróg i Transportu (ZDiT), który na mocy uchwały Rady Miasta Krakowa Nr 593/08 z dnia 9 lipca 2008 r. został zlikwidowany a jego zadania, mienie, należności i zobowiązania zostały przejęte przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT). Dyrektorem Zarządu Dróg i Transportu w okresie objętym przedmiotem kontroli był Pan Jan Tajster.

Znaczną część kontrolowanej dokumentacji stanowiły kserokopie dokumentów, gdyż oryginały zostały przekazane przez jednostkę kontrolowaną organom ścigania.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

Badając realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zwiększono w trakcie roku budżetowego zakres finansowy zadania inwestycyjnego bez zmian w zakresie rzeczowym zadania; w przypadku inwestycji „Przebudowa Małego Rynku w Krakowie” o ponad 70 % (z kwoty 700.000 do 1.200.000 zł), a przypadku zadania „Przebudowa ul. Siostry Faustyny” o 211,5% (z kwoty 400.000 zł do 1.246.000 zł) ponad dwukrotnie. We wnioskach o zmiany w planie wydatków inwestycyjnych brak jest podania jakichkolwiek powodów utrzymania takiego samego zakresu rzeczowego zadania przy tak istotnych zmianach zakresu finansowego w tym choćby powodów związanych z istotną zmianą cen rynkowych. Powyższe może świadczyć o tym, iż plan rzeczowy zadania w budżecie był zbyt ogólnie ujęty, skoro realizacja tych zadań była możliwa przy tak różnych kwotach, bądź też wnioski budżetowe są uzasadniane w taki sposób, że faktycznie nie wyjaśniają powodów proponowanych zmian w budżecie.
2. Zapisy sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2006 w części dotyczącej stopnia realizacji trzech zadań inwestycyjnego nie w pełni odpowiadają stanowi rzeczywistemu na

dzień 31 grudnia 2006 r. (zapisy te wynikały z zatwierdzonych materiałów sprawozdawczych przedłożonych przez ówczesny Zarząd Dróg i Komunikacji).

- a) „Przebudowa Małego Rynku w Krakowie”
 - sprawozdanie: opracowano dokumentację projektową, uzyskano decyzję o pozwoleniu na budowę, przeprowadzono postępowanie przetargowe, wybrano wykonawcę robót, wydatkowano 100 % zaplanowanej kwoty;
 - stan rzeczywisty: nie zakończono postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy robót (propozycja rozstrzygnięcia komisji przetargowej została sformułowana dopiero w dniu 8 stycznia 2007 r.), nie dokonano wyboru wykonawcy robót (zatwierdzenie wyniku postępowania miało miejsce w dniu 8 stycznia 2007 r.), nie wydatkowano całej kwoty 95.199 zł stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą zaplanowaną na realizację zadania na 2006 rok a kwotą wydatków uznanych uchwałą RMK za środki niewygasające (wydatkowano wyłącznie kwotę w wysokości 47.599,52 zł, natomiast pozostałą kwotę również w wysokości 47.599,52 zł przeniesiono na depozyt w związku z brakiem przedłożenia pełnej dokumentacji projektowej przez wykonawcę).
 - b) „Przebudowa ul. Siostry Faustyny” :
 - sprawozdanie: wydatkowano 100 % zaplanowanych środków;
 - stan rzeczywisty: brak odbioru robót przez ZDiT; część robót została przez ZDiT zakwestionowana, a na poczet ich wykonania nie wypłacono kwoty 58.513,69 zł przelewając środki te na rachunek sum depozytowych.
 - c) „Parking przy ul. Lubockiej”:
 - sprawozdanie: wydatkowano 100 % zaplanowanych środków;
 - stan rzeczywisty: wstrzymano 40 % wynagrodzenia, tj. kwotę 39.967,20 zł do czasu przekazania obiektu bez uwag przelewając te środki z konta podstawowego rachunek sum depozytowych.
3. W toku realizacji skontrolowanych zadań inwestycyjnych stosowana była praktyka „wstrzymywania” zapłaty części kwot wynikających z faktur wystawianych przez wykonawców do czasu całkowitego zakończenia realizacji przedmiotu zawartych umów. Niewykorzystane, w wyniku „wstrzymania” zapłaty, na koniec roku środki finansowe przekazywano z rachunku bieżącego jednostki na rachunek pomocniczy – depozytowy. Ww. operacja traktowana była jako wydatek budżetowy i wykazywana w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej. W efekcie sprawozdanie Rb-28S nie odzwierciedlało rzeczywistych wydatków poniesionych w danym roku budżetowym na realizację zadań inwestycyjnych. W rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, art. 35 ust. 3 pkt 3 obowiązującej w badanym okresie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a obecnie w myśl art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), wydatkiem publicznym jest zapłata zaciągniętych wcześniej zobowiązań, a w przedmiotowych przypadkach do zapłaty zobowiązań w danym roku budżetowym nie dochodziło.
4. W postępowaniu dotyczącym udzielania zamówienia publicznego dla zadania „Przebudowa Małego Rynku w Krakowie” prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania wskazano warunki udziału w postępowaniu bez podania jednocześnie ich znaczenia, co narusza treść art. 48 ust. 2 pkt 6 P.z.p. Podanie przez zamawiającego jedynie sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków postępowania poprzez pryzmat „spełnia/nie spełnia” dla zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego jest niewystarczające, gdyż zgodnie z art. 51 ust. 2 P.z.p. zamawiający w przypadku, gdy liczba wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu jest większa niż określona w ogłoszeniu, zaprasza do składania ofert wykonawców, którzy otrzymali najwyższą ocenę spełnienia tych

warunków. Ocena ograniczająca się jedynie do stwierdzenia „spełnia/nie spełnia” nie pozwoli w żadnym wypadku na wskazanie, który z wykonawców otrzymał wyższą ocenę, a który niższą w zakresie spełnienia warunków postępowania.

5. Zamieszczanie w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia żądania przedłożenia przez wykonawców wykazu wykonanych w okresie ostatnich 5 lat robót budowlanych, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, odpowiadających swoim rodzajem i wartością robotom budowlanym stanowiącym przedmiot zamówienia z podaniem ich wartości oraz daty i miejsca wykonania bez powiązania go z jasno określonym warunkiem udziału w postępowaniu, będącym uszczegółowieniem warunku określonego w art. 22 ust. 1 pkt 2 P.z.p. Zamawiający nie wskazał w tych postępowaniach, wartości robót, które jego zdaniem dokumentowałyby spełnienie wyżej wymienionego warunku.
6. Zamieszczenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniach dotyczących „Przebudowy Małego Rynku w Krakowie” oraz „Budowy przedłużenia ul. Meissnera w Krakowie – etap I odcinek od al. Jana Pawła II do al. Pokoju” żądania, aby dokumenty sporządzone w języku obcym były przedłożone wraz z tłumaczeniem na język polski przez tłumacza przysięgłego. Przepis określony w art. 9 ust. 2 P.z.p. stanowi, że postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi się w języku polskim pozostawiając sposób tłumaczenia w gestii wykonawcy.
7. Wystąpienie istotnej różnicy pomiędzy oszacowaną wartością zamówienia na „Przebudowę Małego Rynku w Krakowie” a kwotą, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na finansowanie zamówienia. Wartość zamówienia została określona na kwotę 3.963.442,20 zł, co po powiększeniu o kwotę podatku VAT (przy założeniu najwyższej stawki podatkowej) daje kwotę 4.835.399,49 zł. Natomiast zamawiający zamierzał na realizację zamówienia przeznaczyć kwotę o 2.369.400,51 zł wyższą, co oznacza iż kwota zabezpieczona na realizację zamówienia była o około 50% wyższa niż wynikająca z wartości szacunkowej zamówienia. Ponadto cena wybranego wykonawcy była o około 250% wyższa od oszacowanej wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT. Dostrzegając fakt, iż w praktyce często występują znaczne różnice pomiędzy wartością szacunkową zamówienia powiększoną o podatek VAT a ceną wybranej oferty, to jednak należy stwierdzić, że tak duża różnica (250%) musi oznaczać, iż w zaistniałej sytuacji bądź to szacowanie zamówienia zostało dokonane bez należytej staranności, bądź późniejsza umowa zawarta z wykonawcą, nie odpowiadała ówczesnym cenom rynkowym. Należy w tym kontekście przywołać treść art. 35 ust. 3 pkt 1 ówczesnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zagadnienie to było przedmiotem zaleceń pokontrolnych sformułowanych w roku 2008, dlatego też odstepuje się od wydawania w tym zakresie ponownych zaleceń.
8. Wystąpienie sprzeczności pomiędzy protokołem odbioru robót, potwierdzającym wykonanie zadania a adnotacją zamieszczoną na fakturze i faktem „wstrzymania” wypłaty całej należności. W przypadku inwestycji „Przebudowa ul. Siostry Faustyny” zamawiający dokonał odbioru robót stwierdzając ich bezusterkowość, a jednocześnie na fakturze zamieszczono adnotację, iż kwotę w wysokości 5% wartości umownej tj. 58.513,69 zł należy wstrzymać w depozycie do czasu przekazania obiektu bez uwag (brak jest określeń występujących niezgodności). Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku rozliczania inwestycji „Parking przy ul. Lubockiej”.
9. Zamieszczenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przygotowanej do postępowania na budowę przedłużenia ul. Meissnera w Krakowie – etap I odcinek od al. Jana Pawła II do al. Pokoju zapisu niezgodnego z § 1 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia PRM z dnia 7 kwietnia 2004 r. i § 1 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia PRM z dnia 19 maja 2006 r. wskazującego, że oferta musi zawierać, m.in. „aktualną informację z właściwego rejestru

albo aktualne zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, jeżeli odrębne przepisy wymagają wpisu do rejestru lub zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wystawiony lub potwierdzony za zgodność z oryginałem przez urząd wydający nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert”. Zagadnienie to było przedmiotem zaleceń pokontrolnych sformułowanych w roku 2008, dlatego też odstępuje się od wydawania w tym zakresie ponownych zaleceń.

10. Zamieszczenie w załączniku nr 1 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia przygotowanej do postępowania na budowę przedłużenia ul. Meissnera w Krakowie – etap I odcinek od al. Jana Pawła II do al. Pokoju żądania od wykonawców złożenia oświadczenia, że przeprowadzili oni wizję lokalną na terenie przyszłej budowy i zdobyli wszystkie informacje konieczne do zawarcia umowy. W przepisach P.z.p. brak jest uzasadnienia dla nakładania na wykonawców obowiązku składania tego rodzaju oświadczenia. Zagadnienie to było przedmiotem zaleceń pokontrolnych sformułowanych w roku 2008, dlatego też odstępuje się od wydawania w tym zakresie ponownych zaleceń.
11. W postępowaniu na budowę przedłużenia ul. Meissnera w Krakowie – etap I odcinek od al. Jana Pawła II do al. Pokoju zamawiający nie wykluczył z postępowania – na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 ówczesnej obowiązującej ustawy Prawo Zamówień Publicznych - dwóch wykonawców tj. ENERGOPOL sp. z o. o. oraz BUDOSTAL 5 S.A., pomimo że nie złożyli oni wymaganego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia potwierdzenia spełnienia warunku w postaci odpowiedniej sytuacji ekonomicznej i finansowej. W opinii dostarczonej przez ENERGOPOL sp. z o. o. stwierdzono, że aktualna kondycja ekonomiczno-finansowa i skala realizowanych przez firmę przychodów pozwala ubiegać się o kredyt lub linię kredytową w kwocie 20.000.000 zł. Natomiast w opinii dostarczonej przez BUDOSTAL 5 S.A. znajduje się zapis stwierdzający, że spółka ma możliwość ubiegania się o kredyt w wysokości 25.000.000 zł. Zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami określonymi w umowie. Kredytobiorca zobowiązany jest do przedłożenia na żądanie banku dokumentów i informacji niezbędnych do dokonania oceny tej zdolności. Ustalenie czy kredytobiorca ma zdolność kredytową na określonym poziomie wymaga przeprowadzenia przez bank analizy różnych obszarów jego aktywności. Dopiero po dokonaniu takiej analizy stwierdzana jest zdolność kredytowa, a następnie podejmowana decyzja o przyznaniu kredytu.
12. Ujmowanie w księgach rachunkowych nierzetelnych faktur obcych, dokumentujących całkowite wykonanie przedmiotu zawartych umów, podczas gdy w rzeczywistości przedmiot umowy nie został wykonany w pełnym zakresie, co narusza art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

II. Zalecenia:

Wystąpienie nieprawidłowości opisanych w punktach od I.3 do I.10 zostało również stwierdzone w toku wcześniejszych kontroli wewnętrznych przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK w jednostce kontrolowanej lub jej poprzednikach. Polecenia ich wyeliminowania wraz ze wskazaniem sposobów działań w tym zakresie były przedmiotem zaleceń pokontrolnych sformułowanych w 2008 i 2009 roku. Jednostka kontrolowana w każdym przypadku przedłożyła sprawozdania z wykonania zaleceń pokontrolnych, w których oświadczała o ich całkowitej realizacji. W związku tym, jak również z uwagi na fakt, iż okres objęty obecną kontrolą to lata 2006-2008, odstępuje się od wydawania w tym zakresie ponownych zaleceń pokontrolnych, jednocześnie przypominając o konieczności dalszego i konsekwentnego stosowania w bieżącej działalności zaleceń wydanych w oparciu o wyniki wszystkich wcześniejszych kontroli.

W pozostałym zakresie poleca się:

1. Planować zakresy rzeczowe zadań inwestycyjnych w sposób adekwatny do zaplanowanych na ten cel środków finansowych w danym roku budżetowym, tak aby planowany zakres rzeczowy zadania faktycznie przedstawiał jako część zadania ma być zrealizowana w konkretnym roku budżetowym. Przy prawidłowym planowaniu zakresu rzeczowego każda istotna zmiana zakresu finansowego winna być powiązana ze zmianą zakresu rzeczowego zadania, a w przypadkach gdy mimo istotnej zmiany zakresu finansowego zadania zakres rzeczowy nie ulega zmianie wskazywać okoliczności uzasadniające, czy też wyjaśniające takie stan rzeczy.
2. Przedstawiać sprawozdania z wykonania budżetu jednostki odpowiadające stanowi rzeczywistości.
3. Sporządzać protokoły odbioru robót zgodnie ze stanem rzeczywistym, a w przypadku protokolarnego potwierdzenia odbioru robót wypłacać wynagrodzenie stosowne do warunków wynikających z zawartych umów. Niedopuszczalnym jest tworzenie sytuacji, w których istnieje sprzeczność pomiędzy treścią protokołu końcowego odbioru robót a adnotacjami dokonywanymi na wpływających fakturach dotyczących odebranych robót.
4. W toku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wzywać wykonawców do uzupełnienia brakującej dokumentacji, w sytuacji gdy nie przedstawią oni potwierdzenia spełnienia warunku w postaci odpowiedniej sytuacji ekonomicznej i finansowej.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych.

Zalecenie nr 1 - 4 - Pani Joanna Niedziałkowska, Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych.

Zalecenie nr 1 - 4 - od zaraz.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych.

Do dnia 11 czerwca 2010 roku.

Pouczenie:

Zgodnie z § 13 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno - prawnej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 135/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22 stycznia 2010 r. jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu i przekazania go do Biura Kontroli Wewnętrznej UMK.

Otrzymują:

1. Pani Joanna Niedziałkowska, Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie,
2. Pani Małgorzata Okarmus Dyrektor Wydziału Budżetu UMK,
3. Pan Krzysztof Adamczyk, Dyrektor Biura Planowania i Monitoringu Inwestycji - Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Inwestycji
4. Pan Tadeusz Trzmiel, Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa,
5. aa.