

Dzieląc się wiedzą pomagamy doskonalić organizacje

**Raport z audytu procesu
pozyskiwania i rozliczenia funduszy
zewnętrznych w Urzędzie Miasta
Ostrołęka.**

Warszawa, luty 2019 r.

Spis treści

1	Cel i zakres raportu	4
2	Metodyka prowadzenia audytu	5
3	Kryteria audytu	6
3.1	Klasyfikacja poziomów istotności uwag	6
4	Streszczenie dla Kierownictwa	8
5	Ustalenia	11
5.1.	Regulacje w obszarze pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych w tym ze środków UE	12
5.1.1.	Projekty budowlane	13
5.1.2.	Projekt grantowy.....	16
5.1.3.	Projekty miękkie realizowane przez Wydział Oświaty w ramach RPO Województwa Mazowieckiego.	17
5.2.	Obszar obejmujący przygotowanie WoP i rozliczanie finansowe.....	19
5.2.1.	Projekty budowlane:	19
5.2.2.	Projekt grantowy.....	22
5.3.	Regulacje dla udzielania zamówień poniżej 30 tys. EURO oraz zamówień prowadzonych zgodnie z Ustawą Pzp	26
5.3.2.	Projekt grantowy	39
6	Wnioski i ocena.....	41
7	Zalecenia i rekomendacje	43

1 Cel i zakres raportu

Celem niniejszego raportu z audytu jest ocena procesu pozyskiwania i rozliczenia funduszy zewnętrznych w Urzędzie Miasta Ostrołęka.

Zakres przedmiotowy obejmował zbadanie następujących zagadnień dotyczących procesu pozyskiwania dofinansowań ze środków zewnętrznych w tym ze środków Unii Europejskiej do projektów realizowanych przez Urząd Miasta Ostrołęki:

- a) ocena wykorzystania dostępnych mechanizmów w odniesieniu do potrzeb inwestycyjnych;
- b) prawidłowość wypełnienia składanej dokumentacji aplikacyjnej oraz terminowość i kompletność wnoszenia uzupełnień;
- c) proces pozyskiwania usług zewnętrznych związanych z przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej.

Okres objęty audytem: od dnia 01.01.2017 r. do dnia 22.11.2018 r.

2 Metodyka prowadzenia audytu

W celu uzyskania zapewnienia o skuteczności systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze audytujący zastosowali następujące, podstawowe techniki audytowe:

- analizę udostępnionej dokumentacji,
- analizę stron Internetowych Zamawiającego,
- analizę wyników wyszukiwarki GOOGLE w zakresie wyszukiwania powiązań,
- rozmowy z wyznaczonymi osobami,
- metody analizy danych.

Audytujący mogli korzystać z dokumentów udostępnionych przez Miasto Ostrołęka. Audytujący przeprowadzali rozmowy z wyznaczonymi osobami w celu zweryfikowania i uzupełnienia informacji zebranych w wyniku analizy dostarczonej dokumentacji.



3 Kryteria audytu

Audyt był realizowany w odniesieniu do wymogów wskazanych w ustawie o finansach publicznych w zakresie zapewnienia:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

3.1 Klasyfikacja poziomów istotności uwag

Celem ułatwienia interpretacji uwag i ich znaczenia w raporcie przyjęto opisaną niżej klasyfikację poziomów istotności uwag.

POZIOM ISTOTNOŚCI	INTERPRETACJA
 WYSOKI	Ustalenia, ryzyka o wysokim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka. lub Nie przedstawiono żadnego z wymaganych dokumentów oraz nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu. lub Brak realizacji lub realizacja zadań na poziomie niskim.
 ŚREDNI	Ustalenia, ryzyka o średnim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka. lub Zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: <ul style="list-style-type: none">• istnieje dokument, który został formalnie przyjęty (zatwierdzony) do stosowania, ale nie był aktualizowany po zmianach organizacyjnych;• zidentyfikowano dokument, jednakże nie znaleziono potwierdzenia, że zapisy są stosowane (przestrzegane)

	<p>w praktyce lub testy wykazały istotne słabości zabezpieczenia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • istniejący dokument nie zawiera wszystkich treści wymaganych przez wymagania lub wynikających z tzw. dobrych praktyk; • istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne, jednakże nie w pełni spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.
<p>NISKI</p>	<p>Ustalenia, ryzyka o niskim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka.</p> <p>lub</p> <p>Istnieje dokument (y) formalnie przyjęty (zatwierdzony) do stosowania, który określa sposób realizacji danej kontroli oraz testy wykazały skuteczne funkcjonowanie kontroli lub spełnienia wymogu.</p> <p>lub</p> <p>Istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i pełni spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.</p> <p>Pełna realizacja zadań lub realizacja zadań na poziomie prawie pełnym.</p>

4 Streszczenie dla Kierownictwa

Na podstawie zgromadzonych dowodów, dokumentacji roboczej, wyjaśnień uzyskanych od pracowników Urzędu, oraz w stosunku do zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, audytorzy ocenili efekty prowadzonych działań w obszarach objętych audytem pozyskiwania i rozliczania środków zewnętrznych. W świetle zgromadzonych materiałów stwierdzono w wielu przypadkach niezgodność z obowiązującym przepisami prawa w Urzędzie Miasta Ostrołęka (UM), co zostało ocenione na wysokim poziomie braku zgodności.

W trakcie audytu zidentyfikowano obszary wymagające podjęcia natychmiastowych działań naprawczych, które mogą generować znaczące ryzyka dla funkcjonowania Urzędu i prowadzą do obciążeń finansowych budżet Urzędu, w szczególności:

- obszar Regulacji wewnętrznych w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych w tym ze środków UE, stwierdzono, że ocena kształtuje się na wysokim poziomie istotności.

W obszarze regulacji pozyskiwania środków zewnętrznych, nie stwierdzono co prawda naruszeń przepisów prawa, jednak obszar ten wymaga poprawy wielu elementów mających wpływ na wielkość i rodzaj pozyskiwanych środków finansowych. Przeprowadzona weryfikacja wykazała brak jakichkolwiek dokumentów regulujących działanie powyższego obszaru, oraz brak istnienia wewnętrznych nieformalnych działań, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu oraz są zgodne z Wytocznymi programowania w zakresie kwalifikowalności poniesionych wydatków. Brak wewnętrznych procedur w tym zakresie stwarza ryzyko niekwalifikowalności poniesionych wydatków, co ma ogromny wpływ na budżet miasta. Należy też podkreślić, że w projektach realizowanych przez Wydział Oświaty w Urzędzie powstała luka w zakresie wiedzy historycznej dotyczącej projektów. Pozostawiona dokumentacja jest niekompletna, nieprzejrzysta i mało czytelna, co jest sprzeczne z Zasadami Kwalifikowalności Wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa mazowieckiego na lata 2014-2020 z dnia 31 sierpnia 2015. Stwierdzono brak zachowania ścieżki audytu w zakresie realizowanych projektów oraz brak zastępstwa w tym zakresie.

Projekt grantowy nr PLBU.02.02.00-14-0594/17-00 z dnia 07-12-2017 r. o wdrożenie Projektu pt. **UTWORZENIE CENTRÓW KOMPETENCJI TECHNOLOGII INFORMACYJNO – KOMUNIKACYJNYCH W OSTROŁĘCE I MOSTACH** realizowany w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa Polaka-Białoruś-Ukraina

2014-2020. Oficjalnym językiem programu jest j. angielski, co oznacza, że dokumenty i korespondencja przedkładane są w języku angielskim, jednakże winny być przetłumaczone na j. polski zgodnie z prawem polskim (art. 27 Konstytucji RP), brak tłumaczenia jest niezgodny z obowiązującym prawem.

Ponadto należy podkreślić, że pozyskiwanie środków zewnętrznych ogranicza się w zasadzie do budowy dróg (dotacje od Wojewody Mazowieckiego) i w minimalnym zakresie do podnoszenia kwalifikacji w ramach RPO Województwa Mazowieckiego. Brak jest szerszego spojrzenia na potrzeby mieszkańców.

W powyższym zidentyfikowano słabości oraz wskazano, iż obszar ten wymaga poprawy wielu elementów mających wpływ na wielkość i rodzaj pozyskiwanych środków finansowych.

- obszar przygotowania WoP, rozliczania finansowego projektów w tym zatrudnienie w ramach projektów,

stwierdzono, że w projektach budowlanych ocena kształtuje się na średnim poziomie istotności, a w projekcie grantowym ocena kształtuje się na wysokim poziomie istotności.

Audytorzy stwierdzili, że proces rozliczania i księgowania środków zewnętrznych w obszarze obejmującym projekty w zakresie budowy dróg kształtuje się na średnim poziomie zgodności, ponieważ zidentyfikowano dokumenty podstawowe, natomiast w ramach projektu grantowego stwierdzono brak procedur w zakresie realizacji projektu, co powoduje brak zachowania ścieżki audytu w zakresie kwalifikowalności wydatków, co jest niezgodne z art. 48 Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014r. (brak wydzielonych kont przychodowych i kont kosztowych dla tego projektu), fakt ten stanowi wysoki poziom istotności. Audytorzy podkreślają, że dokumentacja projektowa jest niekompletna, nieuporządkowana i nieopisana w sposób wymagalny. Istotną kwestią jest zasadność zarządzeń wydanych przez Prezydenta Miasta Ostrołęka w projekcie grantowym w zakresie zatrudniania i wynagradzania zespołu projektowego, które stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla Urzędu.

Zidentyfikowano dokumenty podstawowe, które jednak w wielu kwestiach nie zawierają wszystkich wymaganych treści lub zasad wynikających z tzw. dobrych praktyk np. brak regulacji dotyczących zdarzeń gospodarczych w zakresie realizowanych projektów, nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu, a także stwierdzono brak realizacji zadań, wynikający m.in. ze zlecenia księgowości na zewnątrz.

- obszar zamówień publicznych,

stwierdzono, że ocena kształtuje się na wysokim poziomie istotności.

Audytorzy na podstawie analizy materiałów źródłowych stwierdzili, że obszar ten jest szczególnie narażony na działania korupcyjne i inne niepożądane zjawiska, wynikające z łamania przepisów prawa. Postępowania prowadzone w ramach realizowanych projektów, są prowadzone w sposób niezapewniający ich jasności, przejrzystości i rzetelności. Na szczególną uwagę zasługuje stosowanie procederu związanego z aneksowaniem umów podstawowych, prowadzenie zamówień dodatkowych i uzupełniających, dzielenie postępowań. Audytorzy stwierdzili, że w badanym obszarze nie zostały prawidłowo zidentyfikowane ryzyka pozwalające na właściwą realizację przedmiotowych projektów oraz funkcjonują nieskuteczne rozwiązania organizacyjne. Audytorzy stwierdzili niewystarczające środki kontroli, które mogłyby skutecznie ograniczyć występowanie negatywnych skutków realizacji projektów (narzędzia i mechanizmy weryfikujące aneksowanie umów w zakresie okresu realizacji, wartości umowy itp., które pozwoliłyby na ograniczenie ryzyka).

Zgodnie z zaleceniami standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych konieczne jest dokładne określenie ryzyka występującego w każdym obszarze i wzmoczenie w nim Kontroli Zarządczej, a także w celu osiągnięcia założonych celów wzmoczony monitoring realizowanych projektów oraz bieżące aktualizacje procedur.

Audytorzy podkreślają, że konieczne jest natychmiastowe wprowadzenie usprawnień zapobiegających łamaniu prawa w zakresie zamówień publicznych (nowelizacja Pzp od 28 lipca 2016 r.) w tym w szczególności art. 4 pkt 8 (podział zamówienia), art. 32 (szacowanie wartości zamówienia), art. 140 ust. 3 (zmiany w zakresie zawartej umowy z Wykonawcą) Pzp z dnia 29 stycznia 2004 r. W związku z tym należy zwrócić uwagę na wprowadzenie narzędzi szczególnego nadzoru w obszarze zamówień publicznych, w tym w zakresie: Opisu przedmiotu zamówienia, SIWZ, wyboru Wykonawców, aneksowania umów podstawowych i szacowaniu robót inwestycyjnych w celu zminimalizowania działań niezgodnych z Ustawą Pzp w tym: zamówień dodatkowych i uzupełniających oraz podział zamówień. Audytorzy zwrócili też uwagę na brak aktualizacji i przestrzegania uregulowań wewnętrznych w tym obszarze tj. opracowanie, aktualizacja i wdrożenie regulaminów zamówień publicznych. Audytorzy podkreślają, że obserwator zewnętrzny może odnieść wrażenie, że stosowane w tym obszarze obejście przepisów prawa jest celowe.

W badanych obszarach nie stwierdzono pozytywnych działań, które mogłyby stanowić silne strony działalności Urzędu i stanowić dobre praktyki w funkcjonowaniu UM Ostrołęka.

Audytorzy podkreślają, że Prezydent Miasta ma uprawnienia do podjęcia decyzji zarządczych w tym personalnych, wynikających z wyników przeprowadzonego zadania audytowego.

5 Ustalenia

Zespół audytowy podkreśla na wstępie, że proces pozyskiwania i rozliczenia funduszy zewnętrznych w Urzędzie Miasta Ostrołęka (Urzędu) posiada wiele luk proceduralnych, nieefektywne zarządzanie, niedostateczny nadzór oraz braki komunikacyjne. Niedostosowana do potrzeb Urzędu struktura jego funkcjonowania powoduje występowanie wielu nieprawidłowości w działalności Urzędu, w tym przede wszystkim brak przejrzystości w podejmowanych działaniach. Niewłaściwe/niewystarczające zarządzanie i nadzór generuje nieprawidłowości, które blokują efektywne pozyskiwanie i wykorzystanie środków zewnętrznych w tym środków UE, co skutkuje niedostatecznym wykorzystaniem tych środków oraz ogranicza możliwości pozyskiwania środków na potrzeby miasta.

Audytorzy stwierdzili wiele znaczących naruszeń i nieprawidłowości, w poszczególnych obszarach działalności Urzędu, które wynikają z niedostosowania struktury funkcjonowania Urzędu, braku opracowanych i wdrożonych procedur w poszczególnych obszarach funkcjonowania Urzędu, braku komunikacji pomiędzy poszczególnymi Wydziałami i referatami. Przeprowadzenie audytu w kilku obszarach funkcjonowania Urzędu umożliwiło weryfikację funkcjonowania Urzędu jako zintegrowanej jednostki, co pozwala wyciągnąć wnioski w zakresie działań i współpracy poszczególnych wydziałów i referatów Urzędu, które w opinii audytorów mogą generować wysokie ryzyka związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem ustawy o finansach publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych, jak również potencjalnej niegospodarności.

Analiza obszaru pozyskiwania i rozliczania środków finansowych uzyskanych z zewnątrz, prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne zarówno poniżej 30 tys. EURO jak też zamówień udzielanych na podstawie Ustawy Pzp w obszarze realizowanych projektów wykazała występowanie nieprawidłowości, które winny zostać poddane głębszej analizie z uwagi na prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć w tym obszarze.

Obszary objęte powyższym zakresem audytu:

- 1) Regulacje w obszarze pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł

zewnętrznych w tym ze środków UE;

- 2) WoP i rozliczanie finansowe, w tym zatrudnienie w ramach projektów;
- 3) Obszar zamówień poniżej 30 tys. EURO oraz zamówień prowadzonych zgodnie z Ustawą Pzp.

5.1. Regulacje w obszarze pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych w tym ze środków UE

W Urzędzie Miasta Ostrołęka nie istnieją żadne regulacje w zakresie pozyskiwania, zarządzania i rozliczania środkami uzyskanymi ze źródeł zewnętrznych, w tym środkami z UE.

Audytorzy uzyskali informacje od pracownika **Wydziału Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych**, że w czerwcu 2018 r. został sporządzony wzór wniosku o wszczęcie procedury aplikacyjnej, jednakże ten dokument dotyczy tylko przypadku kiedy o środki zewnętrzne aplikuje Wydział Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych. Należy podkreślić, że w Urzędzie każdy Wydział merytoryczny aplikuje oddzielnie w zakresie swojej działalności o pozyskanie środków zewnętrznych i **nikt tego nie koordynuje**. Należy zauważyć, że ww. wniosek aplikacyjny jest tylko wstępem do całego procesu pozyskiwania, zarządzania, nadzorowania i rozliczania środków zewnętrznych.

Dokument ten nie stanowi żadnej procedury, w przypadku aplikowania o środki zewnętrzne innego wydziału merytorycznego. W przypadku otrzymania dofinansowania przez aplikujący wydział, zajmuje się on sam zarządzaniem, rozliczaniem i realizacją projektu.

Audytorzy podkreślają, że w Urzędzie od wielu lat pozyskiwane są znaczne środki na budowę dróg od Wojewody Mazowieckiego oraz ze środków UE i niezrozumiałym jest, że nie zostały opracowane i wdrożone w tym obszarze żadne procedury. Brak zapisów w zakresie Polityki rachunkowości dla projektów realizowanych w ramach dofinansowania od Wojewody Mazowieckiego, co wskazuje na brak stosowania dobrych praktyk, brak również zapisów dotyczących projektu grantowego, co jest niezgodne z Umową o dofinansowanie projektu oraz Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014r. Nie ma żadnych procedur wskazujących odpowiedzialnego za prowadzenie poszczególnych działań, co powoduje rozmycie odpowiedzialności za wyniki nieprawidłowości, brak komunikacji między poszczególnymi wydziałami, co stwarza chaos i przerzucanie odpowiedzialności.

Audytorom nie przedstawiono żadnych mechanizmów funkcjonujących w obszarze pozyskiwania środków finansowych dla Urzędu w odniesieniu do potrzeb inwestycyjnych i innych potrzeb dla dobra mieszkańców miasta. Nie wskazano żadnych analiz dokumentujących potrzebę aplikowania o dostępne dla samorządów środki finansowe.

Audytorzy bacząc na potrzeby miasta stwierdzili, że Urząd korzysta przede wszystkim z dofinansowania w zakresie budowy dróg i w zakresie szkoleń w obszarze oświaty czyli tzw. Projektów miękkich w ramach RPO Województwa Mazowieckiego.

W działalności Urzędu w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych nie wykazano zaangażowania w pozyskiwanie dotacji pod kątem innych potrzeb np. budowy sieci szerokopasmowego Internetu, szkoleń dla mieszkańców i ich rozwoju w tym zakresie, potrzeb kulturalnych seniorów w mieście, czy też projektów wspierających oszczędność energii, termomodernizację budynków oraz rekultywację terenów, tworzenie zielonej infrastruktury, tworzenie korytarzy ekologicznych itp., które zostały przygotowane dla samorządów ze środków UE w perspektywie 2014 -2020.

W trakcie audytu ustalono, że Miasto Ostrołęka realizuje projekty na podstawie złożonych Wniosków o dofinansowanie w zakresie:

- budowy i przebudowy dróg w mieście (dotacje od Wojewody Mazowieckiego) oraz ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza (ze środków UE) – realizowanych przez Wydział Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych w zakresie Pzp i rozliczania projektów, natomiast nadzór nad realizowanymi w ramach projektów umowami w zakresie merytorycznym sprawuje Wydział Inwestycji Miejskich,

Wnioski złożone o dotacje przez Urząd Miasta Ostrołęka za okres 2016 – 2018

Audyt obejmuje okres od 01.01.2017 r. do 28.11.2018 r., jednakże w ramach zadania audytowego wybrano także Wnioski aplikacyjne złożone przed 2017 r. z uwagi na okres ich realizacji w badanym okresie.

5.1.1. Projekty budowlane

Wnioski złożone w 2016r.

- 1) Projekt pn. „Przebudowa ulicy Wiejskiej w Ostrołęce wraz z oświetleniem ulicznym – etap I” złożony w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr PRGiPID/33/2017 z 07.09.2017r., Aneks nr 1/2017 z 02.11.2017r., Aneks nr 2/2017 z 12.12.2017r., Aneks nr 3/2017 z 15.12.2017r.
- 2) Projekt pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 544 w odcinku ul. Brzozowej na terenie miasta Ostrołęki” – złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa VII - Rozwój regionalnego systemu transportowego, Działanie 7.1. Infrastruktura

Drogowa, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr RPMA.07.01.00-14-6689/16 z 08.03.2017r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6689/16 z 30.11.2017r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6689/16-02 z 20.08.2017r.)

- 3) **Projekt pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki”** złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa VII - Rozwój regionalnego systemu transportowego, Działanie 7.1. Infrastruktura Drogowa, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr RPMA.07.01.00-14-6680/16-00 z 21.04.2017r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6680/16-01 z 04.06.2018r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6680/16-02 z 20.08.2018r.
- 4) **Projekt pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki”** złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa VII - Rozwój regionalnego systemu transportowego, Działanie 7.1. Infrastruktura Drogowa, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr RPMA.07.01.00-14-6686/16-00 z 13.06.2017r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6686/16-01 z 27.04.2018r., Aneks nr RPMA.07.01.00-14-6686/16-02 z 19.09.2018r.

Wnioski złożone w 2017r.

- 5) **Projekt pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki”** złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa IV – Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, Działanie 4.3. Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza, Poddziałanie 4.3.1. Ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr RPMA.04.03.01-14-8111/17-00 z 07.02.2018r., Aneks nr RPMA.04.03.01-14-8111/17-01 z 27.03.2018r., Aneks nr RPMA.04.03.01-14-8111/17-02 z 15.05.2018r., Aneks nr RPMA.04.03.01-14-8111/17-03 z 19.10.2018r.

Wnioski złożone w 2018r.

- 6) **Projekt pn. „Ograniczenie niskiej emisji poprzez wymianę źródeł ciepła i termomodernizację budynków socjalnych w Ostrołęce”** złożony w ramach z RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa IV – Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, Działanie 4.3. Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza, Poddziałanie 4.3.1. Ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej, wniosek w trakcie oceny.

- 7) Projekt pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 2538W w odcinku ul. gen. Zygmunta Padlewskiego i ul. Zygmunta Sierakowskiego w Ostrołęce” złożony w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019, wniosek oceniony pozytywnie, znajduje się na 16 m-cu listy rankingowej
- 8) Projekt pn. „Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce” złożony w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr PRGiPID/53/2018 z dnia 21.12.2018r.
- 9) Projekt pn. „Budowa ul. Akacjowej, przebudowa ul. Fortowej oraz przebudowa i budowa ul. Krańcowej na terenie miasta Ostrołęki” złożony w ramach Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej – wniosek otrzymał dofinansowanie, Umowa o dofinansowanie nr BRI-II.805.7.183.2018 z dnia 21.12.2018r.
- 10) Projekt pn. „Remont budynku Galerii w Ostrołęce” złożony w ramach Programu Infrastruktura domów kultury Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego – wniosek nie otrzymał dofinansowania.
- 11) Projekt pn. „Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego wraz z skrzyżowaniem ulic Hubalczyków – gen. Stefana Roweckiego „Grotą” – gen. Tadeusza Kutrzeby oraz budowa ul. Leona Brodowskiego na terenie miasta Ostrołęki” złożony w ramach Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej – wniosek znalazł się na liście rezerwowej
- 12) Projekt pn. „Budowa pięciu stref małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Ostrołęce” złożony w ramach Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym OSA 2018, Ministerstwa Sportu i Turystyki – wniosek nie otrzymał dofinansowania (za wysoki wskaźnik G)
- 13) Protokoły komisji gminnej ds. szacowania strat spowodowanych przez klęski żywiołowe w infrastrukturze komunalnej powołanej przez prezydenta miasta złożone do Wojewody Mazowieckiego w ramach programu klęsk żywiołowych w infrastrukturze komunalnej. Komisja zakwalifikowała do dofinansowania część zgłaszanych dróg (odcinek ul. Goworowskiej, ul. Z. Sierakowskiego, ul. Słonecznej, ul. Pomian, dwa mostki na rzece Czeczotka)

5.1.2. Projekt grantowy

Na podstawie zawartej Umowy Grantowej nr PLBU.02.02.00-14-0594/17-00 z dnia 07-12-2017 r. trwa wdrożenie Projektu pt. **UTWORZENIE CENTRÓW KOMPETENCJI TECHNOLOGII INFORMACYJNO – KOMUNIKACYJNYCH W OSTROŁĘCE I MOSTACH** - przez Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej.

Budżet projektu po walidacji wynosi 2 628 780,46 EURO. Projekt realizowany jest przez Miasto Ostrołęka i Krajową Instytucję Kultury „Mosty country library” – Białoruś. Wdrażanie Projektu rozpoczyna się:

- pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty pierwszej zaliczki przez Instytucję Zarządzającą, ale nie wcześniej aniżeli data wydania notyfikacji przez Komisję odnoszącą się do Artykułu 25(4) IR i trwa 24 miesiące. Projekt realizowany w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 realizowanego w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Miasto Ostrołęka jest Partnerem wiodącym. Drugim Partnerem jest Państwowy Instytut Kultury „Masty County Library” (Białoruś). Zgodnie z decyzją Wspólnego Komitetu Monitorującego z dnia 2017-12-07.

Audytorzy zweryfikowali realizację przedmiotowego projektu poprzez sprawdzenie istniejącej dokumentacji projektu.

Oficjalnym językiem programu jest j. angielski, co oznacza, że dokumenty i korespondencja przedkładane są w języku angielskim, jednakże winny być przetłumaczone na j. polski zgodnie z prawem polskim.

Zgodnie z art. 27 Konstytucji językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. W art. 4 ustawy o języku polskim stwierdzono, że język polski jest językiem urzędowym m.in.: konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, terenowych organów administracji publicznej i instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych. W myśl art. 5 ustawy o języku polskim podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przepis ten stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4 ustawy o języku polskim.

Jak wynika z powyższego jest to niezgodne z obowiązującym prawem.

5.1.3. Projekty miękkie realizowane przez Wydział Oświaty w ramach RPO Województwa Mazowieckiego.

Wykaz projektów realizowanych przez Wydział Oświaty:

- 1) Umowa nr RPMA 10.01.01-14-a477/18 z dnia 13.09.2018 r. – projekt pt. „**Ostrołęckie szkoły kompetencji**” – realizacja 01.08.2018r. - 30.06.2020r., wartość projektu 2 688 537,05 zł, dofinansowanie - 2 531 337,05 zł;
- 2) Umowa nr RPMA.10.01.01-14-a480/18 z dnia 13.09.2018 r. – projekt pt. „**Akademia Rozwoju Kompetencji Kluczowych**” – realizacja 01.08.2018r. - 30.06.2020r., wartość projektu 1 944 780,00 zł, dofinansowanie - 1 840 092,00 zł.

Dodatkowo Urząd Miasta Ostrołęka występuje w 7 projektach realizowanych przez Wydział Oświaty jako Partner.

Należy podkreślić, że w Wydziale Oświaty ww. projektami zajmowała się pracownica – Pani **Małgorzata Krawiec**, która przeszła do innego Wydziału – Wydziału Rozwoju i Działalności Gospodarczej (WRG) i tam kontynuuje koordynację projektu grantowego pt. **UTWORZENIE CENTRÓW KOMPETENCJI**.

Audytory stwierdzili, że powstała luka w zakresie wiedzy historycznej dotyczącej realizowanych projektów. Pozostawiona dokumentacja jest niekompletna, nieprzejrzysta i mało czytelna, co jest sprzeczne z Zasadami Kwalifikowalności Wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa mazowieckiego na lata 2014-2020 z dnia 31 sierpnia 2015r. Stwierdzono brak zachowanie ścieżki audytu w zakresie realizowanych projektów oraz brak zastępstwa w tym zakresie.

W wyniku weryfikacji złożonych wniosków aplikacyjnych w latach 2016-2018 przygotowano 13 wniosków aplikacyjnych w obszarze inwestycji, z czego dofinansowanie otrzymało 9 wniosków, nie otrzymało dofinansowania 2 wnioski, jeden wniosek objął dofinansowanie częściowe, a jeden jest w trakcie oceny, 2 wnioski realizowane przez Wydział Oświaty i wniosek grantowy realizowany przez Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej.

Do próby wybrano projekty realizowane w ramach budowy i przebudowy dróg w mieście, projekt w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza oraz projekt grantowy. Wydział Oświaty realizuje tylko 2 projekty, odstąpiono od ich weryfikacji w próbie.

Na podstawie powyższego do pogłębionej weryfikacji wybrano 6 wniosków aplikacyjnych w tym 5 na podstawie których Urząd realizuje projekty budowlane oraz 1 projekt grantowy.

- 1) Projekt pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki” złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa VII - Rozwój regionalnego systemu transportowego, Działanie 7.1. Infrastruktura Drogowa
- 2) Projekt pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki” złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa VII - Rozwój regionalnego systemu transportowego, Działanie 7.1. Infrastruktura Drogowa
- 3) Projekt pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki” złożony w ramach RPO WM 2014-2020, Oś Priorytetowa IV – Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, Działanie 4.3. Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza, Poddziałanie 4.3.1. Ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej umowa o dofinansowanie z dnia 07.02.2018 r., wartość dofinansowania 25 909 101,01 zł
- 4) Projekt pn. „Budowa ul. Akacyjowej, przebudowa ul. Fortowej oraz przebudowa i budowa ul. Krańcowej na terenie miasta Ostrołęki” złożony w ramach Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej.
- 5) Projekt pn. „Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce” złożony w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”
- 6) Projekt grantowy realizowany na podstawie Umowy Grantowej nr PLBU.02.02.00-14-0594/17-00 z dnia 07-12-2017 r. o wdrożenie Projektu pt. **UTWORZENIE CENTRÓW KOMPETENCJI TECHNOLOGII INFORMACYJNO – KOMUNIKACYJNYCH W OSTROŁĘCE I MOSTACH** - realizowany przez Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej,

W obszarze - Regulacje w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych w tym ze środków UE

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): wysoki poziom ryzyka / wymagania nie spełnione.

- Nie przedstawiono żadnego z wymaganych dokumentów oraz nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.
- Brak realizacji lub realizacja zadań na poziomie niskim.

Audytorzy w ramach wybranej próby zweryfikowali poprawność udzielania zamówień publicznych, terminowość składania Wniosków o płatność (WoP) w poszczególnych projektach, prawidłowość przygotowania dokumentacji w zakresie WoP, prawidłowość rozliczania projektów od strony księgowej, nadzór nad ich realizacją.

5.2. Obszar obejmujący przygotowanie WoP i rozliczanie finansowe.

5.2.1. Projekty budowlane:

W ramach realizacji projektów budowlanych wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację projektu stanowiły wydatki niekwalifikowalne, dlatego odstąpiono od weryfikacji wynagrodzeń tych pracowników.

Audytorzy stwierdzili, że w Urzędzie Miasta Ostrołęka obowiązuje Zarządzenie nr XXVIII/2018 Prezydenta Miasta Ostrołęka z dnia 29 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki rachunkowości) dla Urzędu Miasta Ostrołęka.

Dla projektu finansowanego ze środków UE Beneficjent wyodrębnił ewidencję księgową dla projektu pt. *Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki* współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, do czego Beneficjent zobligowany był zapisami umowy o dofinansowanie. Wyodrębniona dla projektu Polityka została wprowadzona Zarządzeniem nr XXVII/2018 Prezydenta Miasta Ostrołęka z dnia 29 października 2018 r.

Stwierdzono, że dla innych projektów z wybranej próby nie stworzono podobnego dokumentu, w tym szczególnie dla projektu grantowego w stosunku do którego, również takie wymagania są obligatoryjne.

Zgodnie z umowami o dofinansowanie jednostka zobligowana jest do wydzielenia ewidencji księgowej dla poszczególnych projektów.

W celu zapewnienia odpowiedniego udokumentowania operacji związanych z realizowanym projektem jednostka wprowadziła odrębną ewidencję zdarzeń z nim związanych, która polega

na wprowadzaniu kont służących wyłącznie do obsługi projektu do zakładowego planu kont. Konta te wyodrębniono na poziomie analitycznym. Wyodrębnienie obowiązuje dla wszystkich zespołów kont, na których dokonywano ewidencji operacji związanych z projektem. Na potrzeby każdego realizowanego projektu jednostka wyodrębniła w ramach kont bilansowych konta:

- środków trwałych i środków trwałych w budowie, zespół „0” – (01, 08,)
- rachunku bankowego zespół „1” – (13),
- rozrachunków zespół „2” (20),
- przychodów – zespół „7”- (70)

oraz konto pozabilansowe dotyczące wydatków - zespół “9”.

Dla poszczególnych projektów wprowadzono analitykę z kodem zadania inwestycyjnego, co stwierdzono, na podstawie przedłożonych dokumentów (wydruków z kont analitycznych). Ewidencja operacji gospodarczych w ramach realizowanych projektów dokonywana jest na bieżąco, płatności co do zasady dokonywane są z rachunków projektowych, które zasilane są wkładem własnym na bieżąco.

W ramach wybranych projektów przeprowadzono analizę WoP złożonych w badanym okresie. Audytorzy stwierdzili, że UM Ostrołęka złożył Wnioski o płatność w następujących projektach:

Projekt: Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki

Numer wniosku o płatność	Wniosek za okres od-do:	Kwota ogółem wniosku (zł)	Kwota wydatków kwalifikowana (zł)	Kwota wydatków niekwalifikowanych (zł)	Dofinansowanie (zł)
RPMA.04.03.01-14-8111/17-001-02 refundacja	01.03.2016 - 29.03.2018	1 717 663,28	1 717 471,28	192,00	1 373 977,02
RPMA.04.03.01-14-8111/17-002-01 refundacja	30.03.2018 - 24.07.2018	2 042 817,11	2 042 817,11	0,00	1 634 253,68
RPMA.04.03.01-14-8111/17-003-02 refundacja	25.07.2018 - 21.08.2018	552 868,43	495 828,43	57 040,00	396 662,74

Projekt: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki

Numer wniosku o płatność	Wniosek za okres od-do:	Kwota ogółem wniosku (zł)	Kwota wydatków kwalifikowana (zł)	Kwota wydatków niekwalifikowanych (zł)	Dofinansowanie (zł)
RPMA.07.01.00-14-6680/16-001-01 refundacja	01.07.2015 - 12.06.2017	117 526,50	89 362,57	28 163,93	71 490,06
RPMA.07.01.00-14-6680/16-002-01 refundacja	13.06.2017 - 06.06.2018	1 878 064,61	1 878 064,61	0,00	1 502 451,68
RPMA.07.01.00-14-6680/16-003-01 refundacja	07.06.2018 - 26.07.2018	2 467 591,36	2 069 254,59	398 336,77	1 655 403,67
RPMA.07.01.00-14-6680/16-004-01 refundacja	27.07.2018 - 21.08.2018	2 084 547,83	2 019 125,86	65 421,97	1 615 300,68
RPMA.07.01.00-14-6680/16-005-01 refundacja	22.08.2018 - 28.09.2018	2 607 233,10	2 524 944,63	82 288,47	2 019 955,70

Projekt: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki

Numer wniosku o płatność	Wniosek za okres od-do:	Kwota ogółem wniosku (zł)	Kwota wydatków kwalifikowana (zł)	Kwota wydatków niekwalifikowanych (zł)	Dofinansowanie (zł)
RPMA.07.01.00-14-6686/16-001-01 refundacja	01.07.2015 - 21.07.2017	67 588,50	66 142,02	0,00	52 913,62
RPMA.07.01.00-14-6686/16-002-01 refundacja	22.07.2017 - 20.02.2018	208 621,08	208 621,08	0,00	166 896,86
RPMA.07.01.00-14-6686/16-003-01 refundacja	21.02.2018 - 18.07.2018	2 265 157,23	2 118 469,81	146 687,42	1 694 775,84
RPMA.07.01.00-14-6686/16-004-01 refundacja	19.07.2018 - 10.09.2018	630 578,85	630 578,85	0,00	504 463,08

Projekt: Budowa ul. Akacjowej, przebudowa ul. Fortowej oraz przebudowa i budowa ul. Krańcowej na terenie miasta Ostrołęki

Numer wniosku o płatność	Wniosek za okres od do:	Kwota ogółem wniosku (zł)	Kwota wydatków kwalifikowana (zł)	Kwota wydatków niekwalifikowanych (zł)	Dofinansowanie (zł)
Wniosek o transzę końcową	18.06.2018 – 21.12.2018	9 174 493,96	6 110 621,50	3 063 872,46	3 000 000,00

Na dzień audytu nie złożono żadnego WoP w ramach projektu: **Projekt pn. „Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce”** realizowanego w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” ponieważ w projekcie wystąpiło opóźnienie, które wstrzymało złożenie WoP, a w efekcie rozwiązanie umowy dofinansowania.

Wydatki niekwalifikowalne wykazane w powyższym zestawieniu dotyczą w większości przypadków podatku VAT, który jest niekwalifikowalny w części projektów, natomiast trzeba zauważyć, że występują też wydatki niekwalifikowalne z tytułu nieprawidłowości w zakresie Pzp oraz z tytułu nieterminowej realizacji projektu (kary umowne).

W przygotowaniu WoP należy wprowadzić weryfikację w KPZ, wydatków kwalifikowalnych wskazywanych przez Wydziały merytoryczne, w celu uniknięcia wprowadzenia do rozliczenia we WoP wydatków, które nie mogą być uznane za kwalifikowalne (w szczególności w zakresie zamówień publicznych do 30 000,00 EURO i powyżej 30 000,00 EURO).

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione.

- Zidentyfikowano niektóre dokumenty np. Polityka Rachunkowości, Umowy o dofinansowanie, jednakże nie znaleziono potwierdzenia, że zapisy są stosowane (przestrzegane) w praktyce lub testy wykazały istotne słabości zabezpieczenia;
- Istniejące dokumenty nie zawierają wszystkich treści wymaganych przez wymagania lub wynikających z tzw. dobrych praktyk;

5.2.2. Projekt grantowy

Na dzień przeprowadzenia audytu nie został złożony jeszcze żaden Wniosek o płatność.

Mając na uwadze założenia Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 oraz Umowę o dofinansowanie i wynikające z tych dokumentów zobowiązania Beneficjenta wiodącego tj. Urząd Miast Ostrołęka. W ramach projektu winna być od początku jego realizacji zabezpieczona ścieżka audytu celem prawidłowej realizacji przedmiotowego Programu tj. nałożonych wskaźników produktu i rezultatu projektu, zachowania wymagań dotyczących kosztów kwalifikowalnych wskazanych w treści art. 48

Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014r. ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa. Koszty niekwalifikowalne ujęte zostały w art. 49 powyższego Rozporządzenia RW.

W trakcie weryfikacji dokumentów źródłowych stwierdzono, że w ramach realizowanego projektu nie wydzielono kont projektowych, co jest niezgodne z zapisami powyżej przywołanego rozporządzenia, oraz Umowy o dofinansowanie, tym samym sprowadza się do uznania poniesionych w ramach projektu wydatków za niekwalifikowalne. Wszystkie ponoszone dotychczas wydatki w ramach projektu księgowane są na koncie podstawowym Urzędu w tym m.in.:

- studium wykonalności dla projektu,
- opracowanie dokumentacji projektowej,
- opłaty przyłączeniowe.

Audytorzy stwierdzili, że mimo zawartej umowy cywilnoprawnej w zakresie prowadzenia usług księgowych usługodawca wyłoniony w trakcie procedury konkurencyjnej nie świadczy żadnych usług (które powinien świadczyć od 19.10.2018 r.). W ramach realizowanego projektu powołano kierownika projektu i asystenta kierownika projektu wśród pracowników Urzędu Miasta, jednak nikt tego nie nadzoruje i nie koordynuje mimo że wypłacane są dodatki za dodatkowe obowiązki związane z realizacją projektu pracownikom Urzędu. Nikt nie egzekwuje od zleceniobiorców świadczenia pracy, co powoduje dezorganizację w Urzędzie. W trakcie rozmowy z pracownikiem księgowości okazało się, że nikt nie wie kto powinien księgować koszty projektu. Umowy cywilnoprawne są zawarte w sposób niekorzystny dla Urzędu i w żaden sposób ich zapis nie odnosi się do przywołanej sytuacji tzn. nie ma zapisu, regulującego kwestię niewykonania pracy przez zleceniobiorcę.

W ramach realizowanego projektu w Prezydent Miasta Ostrołęka wydał 2 zarządzenia

- 1) **Zarządzenie nr 283 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 24 sierpnia 2018 r.** w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania projektem pn. „Utworzenie Centrów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnych w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś)” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014 – 2020, Priorytet 2.2 Rozwój Infrastruktury ICT.

- 2) **Zarządzenie nr 362/2018 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 20 listopada 2018 r. zmieniające zarządzenie** w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania projektem pn.

„Utworzenie Centrów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnych w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś)” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014 – 2020, Priorytet 2.2 Rozwój Infrastruktury ICT.

Na podstawie powyższych Zarządzeń w ramach projektu powołano Zespół zadaniowy ds. Zarządzania projektem, zwany dalej „Zespołem”, w składzie:

Pracownicy zatrudnieni w Urzędzie Miasta wynagradzani na podstawie dodatków specjalnych:

- 1) Koordynator Projektu Mirosław R - Dyrektor Wydziału Rozwoju i Działalności Gospodarczej
- 2) Specjalista ds. zamówień publicznych Katarzyna D -W Dyrektor Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych
- 3) Specjalista ds. technologii informatyczno-komunikacyjnej Jacek O - Dyrektor Wydziału Informatyki
- 4) Specjalista ds. inwestycji w projekcie Radosław P - Dyrektor Wydziału Inwestycji Miejskich
- 5) Asystent Koordynatora Projektu w wymiarze ½ etatu; Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej stanowisko w wymiarze ½ etatu główny specjalista -
Osoby zatrudnione z zewnątrz:
 - 6) Kierownik finansowy projektu umowa cywilnoprawna - ..., zam. ul. ..., 07 -410 Ostrołęka. Kwota zamówienia: 99 900,00 zł brutto;
 - 7) Kierownik ds. komunikacji i ryzyka - umowa cywilnoprawna - ..., zam. ul. ..., 10 – 062 Olsztyn. Kwota zamówienia: 107 400,00 zł brutto;
 - 8) Księgowy projektu-umowa cywilnoprawna - ..., zam. ul. ..., 07 – 410 Ostrołęka. Kwota zamówienia: 69 600, 00 zł;
 - 9) Inspektor nadzoru - umowa cywilnoprawna - Ostrołęckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Ostrołęce, ul. Berka Joselewicza 1. Kwota zamówienia: 79 800, 00 zł.
 - 10) Specjalista ds. prawnych - umowa cywilnoprawna - Radca Prawny ... A. ... prowadząca Kancelarię przy ul. ..., 07 – 411 Ostrołęka. Kwota zamówienia: 38 400,00 zł;

Audytorzy stwierdzili, że zawarte/aneksowane umowy przyznające dodatki za zaangażowanie w projekcie kadry kierowniczej Urzędu stwarza sztuczne/fikcyjne stanowiska w projekcie w celu wyprowadzenia środków finansowych z projektu. Dodatki

specjalne zostały przyznane od dnia 01.03.2018 r., gdy tymczasem pierwsze zarządzenie o powołaniu zespołu projektowego jest datowane na dzień 24.08.2018 r. Audytorzy podkreślają, że pracownikom Urzędu zaangażowanym w projekt tj. Koordynatorowi Projektu Panu Mirosławowi R..., Specjaliście ds. zamówień publicznych Pani Katarzynie D..., -W..., Specjaliście ds. technologii informatyczno komunikacyjnej Panu Jackowi O..., Specjaliście ds. inwestycji w projekcie Panu Radosławowi P..., oraz Asystentowi Koordynatora Projektu Pani... (zatrudnionej w Urzędzie w na ½ etatu - Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej oraz stanowisko w wymiarze ½ etatu - główny specjalista) przyznano dodatki, **wypłacane przy wynagrodzeniu zasadniczym, za niewykonywaną w rzeczywistości pracę.**

Audytorzy zweryfikowali postęp prac w projekcie oraz wygenerowaną dokumentację i stwierdzili, że nie ma potwierdzenia wykonywania żadnych prac na rzecz projektu przez ww. osoby. Dodatkowo należy podkreślić, że nikt nie nadzorował prac w projekcie, co potwierdzają nieprawidłowości, które stwierdzono, przy weryfikacji dokumentów:

1) nieprawidłowo przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne na opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej dostosowania budynku dworcowego PKP w Ostrołęce do projektu MULICENTRUM, które wg. audytorów prowadzi do uznania poniesionych wydatków za niekwalifikowalne.

2) wydzielone w ramach projektu stanowiska, winny być finansowane z kosztów projektu (przy rzeczywiście przepracowanym czasie pracy), jednakże jak podkreślono powyżej, są to stanowiska fikcyjne ponieważ nie ma żadnych dowodów na wykonywanie prac w ramach projektu, przez osoby w nim zatrudnione. **Wynagrodzenia tych pracowników finansowane są z rachunku podstawowego Urzędu, co obciąża budżet miasta i świadczy o niegospodarności w zakresie finansowym w Urzędzie.**

3) brak dokumentów potwierdzających wykonanie jakichkolwiek prac w projekcie przez:

- a) Koordynatora Projektu,
- b) Specjalistę ds. zamówień publicznych,
- c) Specjalistę ds. technologii informatyczno-komunikacyjnej,
- d) Specjalistę ds. inwestycji - Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich,
- e) Asystenta Koordynatora Projektu w wymiarze ½ etatu;

Ponadto audytorzy stwierdzili, że w ramach projektu zawarto umowy cywilnoprawne, które winny być świadczone zgodnie z zapisami przedmiotowych umów od dnia ich zawarcia tj. od 19.10.2018 r. do dnia zatwierdzenia Wniosku o płatność końcową w projekcie.

W wyniku prowadzonych postępowań do 30 000,00 EURO zawarto umowy z:

- a. Kierownikiem finansowym projektu - umowa cywilnoprawna z Panią
- b. Kierownikiem ds. komunikacji i ryzyka - umowa cywilnoprawna z Panią ;
- c. Księgową projektu - umowa cywilnoprawna z Panią
- d. Inspektorem nadzoru - umowa cywilnoprawna z Ostrołęckim Towarzystwem Budownictwa Społecznego;
- e. Specjalistą ds. prawnych - umowa cywilnoprawna z Panią

Audytorzy stwierdzili, że mimo zawartych umów cywilnoprawnych żaden usługodawca z którym podpisano umowę nie świadczy jakichkolwiek usług (które powinien świadczyć od 19.10.2018 r.). Żadna z ww. osób nie nadzoruje i nie koordynuje realizacji projektu. Nikt nie egzekwuje od zleceniobiorców świadczenia pracy, co powoduje dezorganizację w Urzędzie. W trakcie rozmowy z pracownikiem księgowości okazało się, że nikt nie wie kto powinien księgować koszty projektu. Umowy cywilnoprawne są zawarte w sposób niekorzystny dla Urzędu i w żaden sposób ich zapis nie odnosi się do przywołanej sytuacji, tzn. nie ma zapisu, regulującego kwestię niewykonania pracy przez zleceniobiorcę.

Audytorzy podkreślają, że mimo małej objętościowo dokumentacji projektowej nie jest ona uporządkowana, poukładana i opisana. Dokumentacja prowadzona jest w sposób nierzetelny, księgowania są na rachunku podstawowym Urzędu, a zestawienia wydatków w projekcie wskazane w budżecie projektu prowadzone są na kartce zapisanej ołówkiem.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): wysoki poziom ryzyka / wymagania nie spełnione.

- Nie przedstawiono żadnego z wymaganych dokumentów oraz nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.
- Brak realizacji lub realizacja zadań na poziomie niskim.

5.3. Regulacje dla udzielania zamówień poniżej 30 tys. EURO oraz zamówień prowadzonych zgodnie z Ustawą Pzp.

W Urzędzie Miasta Ostrołęka obszar zamówień uregulowany jest dwoma zarządzeniami:

- Zarządzeniem Nr 91/2014 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie

ustalenia ramowych procedur udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO.

- Zarządzeniem Nr XVI/2016 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 28 września 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

W trakcie audytu dokonano analizy wymienionych wyżej regulacji.

Zarządzenie w sprawie ustalenia ramowych procedur udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO (stronę merytoryczną tego uregulowania określa część audytu dotycząca zamówień poniżej 30.000 EURO).

Zarządzenie Nr XVI/2016 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 28 września 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w zakresie merytorycznym opracowane jest na regulacjach Ustawy Pzp. Zarządzenie nie jest na bieżąco aktualizowane (zmiany ustawy obowiązujące 28 lipca 2016 r.).

Audytorzy stwierdzili, że pomimo opracowanych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych powyższymi zarządzeniami, poprowadzenie zamówień publicznych zarówno do 30 000,00 EURO jak i powyżej nie jest zgodne z zapisami ww. zarządzeń, co powoduje szereg nieprawidłowości w tym obszarze.

Urząd Miasta Ostrołęki zgodnie z zapisami art. 13a Ustawy Pzp jest zobligowany do sporządzania Planów zamówień publicznych na dany rok finansowy. Opracowanie Planu zamówień publicznych stanowi jedną z czynności przygotowawczych do udzielenia zamówienia publicznego, która powinna zwiększyć transparentność i przejrzystość postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Niestety tak się w Urzędzie Miasta Ostrołęki nie dzieje z uwagi na fakt, że nieskutecznie działa w tym zakresie Kontrola Zarządcza, która pozwoliłaby skutecznie planować, nadzorować i realizować postępowania o zamówienia publiczne w Urzędzie. Plan zamówień publicznych pozwala na terminowe i usystematyzowane prowadzenie przez zamawiającego postępowań, a także pozwala na spójność podejmowanych w tym celu działań. W Urzędzie Plany zamówień nie odzwierciedlają stanu faktycznego w tym obszarze, nie grupują zamówień, co wpływa na podział zamówień o wspólnym CPV.

W ramach weryfikowanych projektów przeprowadzono postępowania zarówno o zamówienia publiczne do 30 000 Euro jak i zamówienia w oparciu o ustawę Pzp.

W wielu przypadkach stosowane są zamówienia „ad Hoc” bez racjonalnego uzasadnienia i przemyślenia. np. w 2017 r. po wielu uaktualnieniach zaplanowanych było 22 postępowania

o zamówienia publiczne prowadzone w oparciu o zapisy Pzp, natomiast przeprowadzonych zostało 29 postępowań. W 2018 r. zaplanowano 10 postępowań o zamówienie publiczne, a przeprowadzono 25 postępowań. Ten stan świadczy o braku planowania strategicznego w Urzędzie, co ma negatywny wpływ na budżetowanie i prawidłowe funkcjonowanie Urzędu.

5.3.1. Projekty budowlane

W ramach weryfikowanych projektów budowlanych przeprowadzono postępowania w trybie art. 39 Ustawy Pzp oraz w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Audytorzy dokonali weryfikacji wszystkich materiałów źródłowych w ramach projektów wybranych do próby tj. umów o dofinansowanie, aneksów do zawartych umów o dofinansowanie, dokumentacji potwierdzającej prowadzenie postępowań do 30 000,00 EURO oraz powyżej 30 000,00 EURO w zgodności z zapisami Pzp, umów zawartych z wyłonionymi Wykonawcami, aneksów do zawartych umów, pism pomiędzy zamawiającym i Wykonawcą, korespondencji z organami udzielającymi dofinansowania. Z uwagi na ogrom materiałów źródłowych audytorzy nie opisują każdego dokumentu oddzielnie tylko wskazują na powtarzające się nieprawidłowości w wykonywanych czynnościach.

Wykaz postępowań prowadzonych w ramach projektów wybranych do próby:

Projekt: Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki

Nr umowy/ aneksu	Data zawarcia	Zakres umowy	Nr Postępowania	Podstawa wszczęcia	Wykonawca
KPZ.272.15.2017 Aneks nr 1 Aneks nr 2 Aneks nr 3	18.08.2017 30.05.2018 31.07.2018 7.09.2018	Roboty budowlane – budowa drogi łączącej ulicę Korczaka z ulicą Dobrzańskiego w Ostrołęce – II etap	KPZ.271.18.2017	Art.39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
KPZ.272.3.2018	20.02.2018	Zakup elektronicznych tablic informacyjnych (5 szt.) w ramach projektu pn. "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.37.2017	Art. 39 ustawy pzp	FIRMA R&G PLUS sp. z o.o. ul. Traugutta 7, 39-300 Mielec
KPZ.272.5.2018	19.04.2018	Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Ścieżka rowerowa w ulicy kontradmirala Włodzimierza Steyera w Ostrołęce wraz z ciągiem pieszym. Projekt: "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.3.2018	Art. 39 ustawy pzp	Zakład Usług Inżynierskich Dziekońscy s.c. Piotr Dziekoński, Krystyna Dziekońska, Grabowo, ul. ... , 07-415 Olszewo-Borski
KPZ.272.6.2018 Aneks nr 1	25.04.2018 10.08.2018	Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Ścieżka rowerowa w ulicy Brata	KPZ.271.4.2018	Art. 39 ustawy pzp	Firma Drogowo-Budowlana „AMSTONE” Patrycja M..., Łazy ul. ..., 07-410 Ostrołęka

		Zenona Żebrowskiego w Ostrołęce. Projekt: "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"			
KPZ.272.7.2018 Aneks nr 1	25.04.2018 30.08.2018	Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Ścieżka rowerowa w drodze krajowej nr 61 w ulicy Romualda Traugutta, alei Wojska Polskiego i ulicy Łomżyńskiej w Ostrołęce wraz z ciągiem pieszym. Projekt: "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.5.2018	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
KPZ.272.8.2018 Aneks nr 1 Aneks nr 2	17.05.2018 30.08.2018 1.10.2018	budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Budowa odcinka ciągu pieszo-rowerowego na os. Wojciechowice. Projekt: "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.7.2018	Art. 39 ustawy pzp	Firma Usługowo-Transportowa "HUSBUD" Michał M... I. 07-410 Ostrołęka
KPZ.272.12.2018	9.07.2018	Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Przebudowa infrastruktury na potrzeby obiektu "parkuj i jedź". Projekt: "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.16.2018	Art. 39 ustawy pzp	Firma Drogowo-Budowlana „AMSTONE” Patrycja ... Łazy ul. ... 07-410 Ostrołęka
KPZ.272.19.2018	10.10.2018	Montaż instalacji z ogniw fotowoltaicznych. Zadanie: "Doposażenie Miejskiego Zakładu Komunikacji sp. z o.o. w Ostrołęce, poprzez zakup niskoemisyjnego taboru pasażerskiego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na potrzeby publicznego transportu zbiorowego komunikacji miejskiej" w ramach projektu pn. "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.23.2018	Art. 39 ustawy pzp	DOM-SERWIS Małgorzata B... Kółko ... 07-440 Goworowo
KPZ.272.20.2018	23.10.2018	zakup wiat przystankowych (15 szt.) wraz z instalacją zasilającą wiaty przystankowe. Zadanie: Doposażenie Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Ostrołęce, poprzez zakup niskoemisyjnego taboru pasażerskiego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na potrzeby publicznego transportu zbiorowego komunikacji miejskiej w ramach projektu pn. "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.30.2018	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe Ślizex Wiesław Ś... ul. ... 83-140 Gniew
KPZ.272.21.2018	25.10.2018	Wdrożenie rozwiązań informatycznych z zakresu Inteligentnego Systemu Transportowego,	KPZ.271.27.2018	Art. 39 ustawy pzp	SPRINT SPÓŁKA AKCYJNA 10-062 Olsztyn, ul. Jagiellończyka 26

		uprzywilejowujących transport publiczny w mieście Ostrołęka w ramach projektu pn. "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"			Oddział w Warszawie 00-189 Warszawa Ul. Inflancka 4
KPZ.272.27.2018	20.12.2018	Pełnienie funkcji inżyniera kontraktu – koordynatora dla zadania pod nazwą Wdrożenie rozwiązań informatycznych z zakresu Inteligentnego Systemu Transportowego, uprzywilejowujących transport publiczny w mieście Ostrołęka w ramach projektu pn. "Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez zrównoważony rozwój mobilności miejskiej na terenie Ostrołęki"	KPZ.271.38.2018	Art. 39 ustawy pzp	THINKIT CONSULTING SP. Z O.O. Ul. Kosiarzy 32 02-953 Warszawa
WIM.032.51.2017 Aneks nr 1	19.09.2017 30.05.2018	Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestycyjnego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży elektrycznej i energetycznej – budowa drogi łączącej ulicę Korczaka z ulicą Dobrzańskiego w Ostrołęce – II etap	WIM.7011.18.6.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Tadeusz P... zam. ul. ... 07-410 Ostrołęka
3/2017	2.01.2017	Wykonywanie w 2017r. operatów szacunkowych wyceny nieruchomości stanowiących własność Miasta Ostrołęki	GN.271.3.2016	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Iwona T... BIURO WYCENY NIERUCHOMOŚCI 07-415 Olszewo-Borki, Kordowo
WIM.032.8.2016 Aneks nr 1 Aneks nr 2	14.03.2016 7.07.2016 16.09.2016	Wykonanie dokumentacji budowlanej i wykonawczej oraz kosztorysowej dla budowy drogi łączącej ulicę Korczaka z ulicą Dobrzańskiego w Ostrołęce – II etap	WIM.7011.10.1.2016	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Projektowanie Komunikacyjne „KOM-PROJEKT” s.c. ul. Witosa 18, 06-200 Maków Mazowiecki
WD.271.18.2017	21.07.2017	Opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla wdrożenia rozwiązań informatycznych z zakresu inteligentnego systemu transportowego, uprzywilejowujące transport publiczny w mieście Ostrołęka	WD.271.18.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	THINKIT CONSULTING SP. Z O.O. Ul. Kosiarzy 32, 02-953 Warszawa
WIM.032.33.2017 Aneks	7.07.2017 5.10.2017	Opracowanie dokumentacji projektowej na przejazd rowerowy z przejściem dla pieszych w ul. Brata Z. Żebrowskiego w Ostrołęce	WIM.7011.22.2.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	STERBUD s.c. Andrzej B... Waldemar L... 07-410 Ostrołęka
WD.271.16.2017	21.07.2017	Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę ulicy Obozowej w Ostrołęce	WD.271.16.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	STERBUD s.c. Andrzej B... Waldemar L... 07-410 Ostrołęka
WD.271.35.2016	21.07.2017	Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę alei Wojska Polskiego w Ostrołęce i na przebudowę ulicy Mostowej w Ostrołęce	WD.271.35.2016	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	STERBUD s.c. Andrzej B... Waldemar L... 07-410 Ostrołęka
WD.271.15.2017	16.10.2017	Opracowanie dokumentacji projektowej dla przebudowy infrastruktury drogowej na potrzeby obiektu „parkuj i jedź” wraz z niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą w Ostrołęce	WD.271.15.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	VEGMAR Jakub K... ul. ... 05-500 Piaseczno

6/2017	18.12.2017	Wykonywanie w 2018r. prac geodezyjnych w zakresie nieruchomości stanowiących własność Miasta Ostrołęki	GN.271.1.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Elzbieta Wanda M., Maria K., Jacek K., Wiesław P. Przedsiębiorstwo Usług Geodezyjnych „GEOS” s.c. ul. ..., 07-410 Ostrołęka
8/2017	19.12.2017	Wykonywanie w 2018r. operatów szacunkowych wyceny nieruchomości stanowiących własność Miasta Ostrołęki	GN.271.3.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Iwona T. BIURO WYCENY NIERUCHOMOŚCI, 07-415 Olszewo-Borki, Kordowo
WIM.032.61.2017 Aneks nr 1	10.10.2017 30.05.2018	Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży telekomunikacyjnej – budowa drogi łączącej ulicę Korczaka z ulicą Dobrzańskiego w Ostrołęce – II etap	WIM.7011.18.7.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Wiesław S. ul. ..., 07-420 Kadzidło
WD.271.17.2017 Aneks nr 1/2017	19.09.2017 16.11.2017	Opracowanie dokumentacji projektowej na wprowadzenie kontraruchu i kontrapasów na ulicach jednokierunkowych na os. Stare Miasto w Ostrołęce	WD.271.17.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	VEGMAR Jakub K. ul. ..., 05-500 Piaseczno
WIM.032.34.2018	19.06.2018	Wykonanie prac polegających na usunięciu 182 szt. drzew wraz z usunięciem karp rosnących w pasie drogowym ulicy Goworowskiej w Ostrołęce w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych wraz z obiektem "parkuj i jedź" na terenie miasta Ostrołęki oraz niezbędną rowerową infrastrukturą towarzyszącą. Ścieżka rowerowa wraz z chodnikiem w odcinku ulicy Goworowskiej od ulicy T.Lubieńskiego do granicy miasta”	WIM.7011.3.11.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	FORESTER Mateusz I. ul. ..., 07-410 Ostrołęka
KPZ.032.1.2018	2.08.2018	Wykonanie, dostawa i montaż tablic informacyjnych/promocyjnych oraz wykonanie i dostawę naklejek promocyjnych w ramach działań promocyjnych projektu	KPZ.042.12.9.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	IDP INTERSIGN Marek J. ul. ..., 90-505 Łódź
WIM.032.52.2017	29.09.2017	Obsługa laboratoryjna na zadaniu pn.: Budowa drogi łączącej ulicę Korczaka z ulicą Dobrzańskiego w Ostrołęce – II etap	WIM.7011.18.5.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał S. Wojciech T. ul. ..., 18-400 Łomża

Projekt: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki

Nr umowy/ aneksu	Data zawarcia	Zakres umowy	Nr Postępowania	Podstawa wszczęcia	Wykonawca
WIM.032.032.2015 Aneks nr 1	11.08.2015 21.12.2015	Aktualizacja dokumentacji projektowej i kosztorysowej pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 z kanalizacją deszczową – ulica Słowackiego w Ostrołęce” na odcinku od skrzyżowania z ulicą Kaczyńską do torów kolejowych, tj. od km 4+005,20 do km 4+850 w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Regionalny Instrument Terytorialny”.	WIM.7011.31.1.2015	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	STERBUD s.c. Andrzej B. Waldemar L. ul. I ..., 07-410 Ostrołęka

KPZ.272.17.2017 Aneks nr 1 Aneks nr 2 Aneks nr 3	11.09.2017 30.08.2018 30.11.2018 31.12.2018	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki	KPZ.271.14.2017	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WIM.032.39.2017 Aneks nr 1	31.07.2017 30.08.2018	Usługa polegająca na pełnieniu nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży elektrycznej i elektroenergetycznej wynikających z opracowanego projektu budowlanego oraz wszystkie czynności wynikające z ustawy Prawo budowlane (Dz.U.2016.290 ze zm.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U.2002.108.953 ze zm.) i umowy z wykonawcą robót budowlanych dotyczącej zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki”.	WIM.7013.3.17.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Tadeusz P..., zam. ul. ..., ..., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.40.2017 Aneks nr 1	31.07.2017 30.08.2018	Usługa polegająca na pełnieniu nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży telekomunikacyjnej wynikających z opracowanego projektu budowlanego oraz wszystkie czynności wynikające z ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz.1332 tj. z dnia 8.06.2017 r.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2002 r., nr 108, poz. 953 ze zm.)	WIM.7013.3.15.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	PHU ELEKTRO-TEL ul. Korczaka 41, 07-409 Ostrołęka
WIM.032.41.2017 Aneks nr 1	31.07.2017 30.08.2018	Obsługa laboratoryjna na zadaniu inwestycyjnym pn.: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki	WIM.7013.3.12.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo- Budowlane Sp. j. Michał St..., Wojciech T..., ul. ..., 18-400 Łomża
WIM.032.49.2017	11.12.2017	Wykonanie, dostawa i montaż dwóch jednostronnych tablic informacyjnych na potrzeby promocji projektu pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odc. ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki” dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020. Oś Priorytetowa VII „Rozwój	WIM.7011.3.19.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Agencja Reklamowa Brand Studio Monika S..., ul. ..., ..., 02-784 Warszawa

		regionalnego systemu transportowego”, Działanie 7.1 „Infrastruktura drogowa”.			
WIM.032.8.2018	13.02.2018	Usługa polegająca na pełnieniu nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży drogowej wynikających z opracowanego projektu budowlanego oraz wszystkie czynności wynikające z ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz.1332 tj. z dnia 8.06.2017 r.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2002 r., nr 108, poz. 953 ze zm.) i umowy z wykonawcą robót budowlanych dotyczącej zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Ostrowskiej i ul. Słowackiego na terenie miasta Ostrołęki”.	WIM.7013.7.25.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	DIM-PROJEKT Przedsiębiorstwo Projektowo-Wykonawcze Dróg i Mostów Leszek Ch. ul. 07-410 Ostrołęka

Projekt: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki

Nr umowy/ aneksu	Data zawarcia	Zakres umowy	Nr Postępowania	Podstawa wszczęcia	Wykonawca
WIM.032.38.2017 Aneks nr 1	31.07.2017 31.08.2018	Usługa polegająca na pełnieniu nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży elektrycznej i elektroenergetycznej wynikających z opracowanego projektu budowlanego oraz wszystkie czynności wynikające z ustawy Prawo budowlane (Dz.U.2016.290 ze zm.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U.2002.108.953 ze zm.) i umowy z wykonawcą robót budowlanych dotyczącej zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odc. ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki”	WIM.7011.12.3.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Tadeusz F. zam. ul. 07-410 Ostrołęka
WIM.032.29.2017	20.12.2017	Wykonanie, dostawa i montaż dwóch jednostronnych tablic informacyjnych na potrzeby promocji projektu pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odc. ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki” dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020. Oś Priorytetowa VII „Rozwój regionalnego systemu transportowego”, Działanie 7.1 „Infrastruktura drogowa”.	WIM.7011.12.2.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Mazowiecka Spółka Reklamowa – T. Krzysztof, ul. 05-230 Kobyłka

KPZ.272.14.2017 Aneks nr 1 Aneks nr 2	8.08.2017 31.08.2018 1.10.2018	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki	KPZ.271.16.2017	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WIM.032.33.2015	18.08.2015	Aktualizacja dokumentacji projektowej i kosztorysowej pn.: „Przebudowa ulicy Witosa wraz z kanalizacją deszczową w Ostrołęce” (odcinek drogi wojewódzkiej nr 627 od skrzyżowania z ulicą 11-go Listopada (rondo Z.Niedziałkowskiej) do zjazdu na teren stacji paliw LOTOS, tj. od km 0+000,00 do km 0+497,00 w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Regionalny Instrument Terytorialny”.	WIM.7011.33.1.2015	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	STERBUD s.c. Andrzej B. Waldemar L., ul. ..., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.42.2017 Aneks nr 1	31.07.2017 31.08.2018	Obsługa laboratoryjna na zadaniu inwestycyjnym pn.: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 627 w odcinku ul. Witosa na terenie miasta Ostrołęki	WIM.7011.12.4.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał S., Wojciech T., ul. ..., 18-400 Łomża

Projekt: Budowa ul. Akacjowej, przebudowa ul. Fortowej oraz przebudowa i budowa ul. Krańcowej na terenie miasta Ostrołęki

Nr umowy/ aneksu	Data zawarcia	Zakres umowy	Nr Postępowania	Podstawa wszczęcia	Wykonawca
KPZ.272.21.2017	20.10.2017	Budowa ulicy Akacjowej w Ostrołęce	KPZ.271.25.2017	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WIM.032.83.2017	14.12.2017	Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektroenergetycznych i energetycznych przy realizacji zadania pn.: „Budowa ulicy Akacjowej w Ostrołęce”	WIM.7011.38.1.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Tadeusz P., zam. ul. ..., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.86.2017	20.12.2017	Obsługa laboratoryjna na zadaniu inwestycyjnym pn.: „Budowa ulicy Akacjowej w Ostrołęce”	WIM.7011.38.2.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał S., Wojciech T., ul. ..., 18-400 Łomża
WIM.272.1.2018	12.01.2018	Przebudowa ulicy Krańcowej	KPZ.271.36.2017	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WIM.032.13.2018	26.02.2018	Obsługa laboratoryjna Przebudowy ulicy Krańcowej – odcinek od km 0+274,91 do km 1+111,85	WIM.7011.4.5.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał S., ul. ..., 18-400 Łomża

					Wojciech T. ul., 18-400 Łomża
KPZ.272.13.2018	20.07.2018	Przebudowa ulicy Krańcowej w Ostrołęce - ETAP I	KPZ.271.17.2018	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WD.271.32.2017	31.07.2018	Przebudowa ulicy Fortowej w Ostrołęce	WD.271.32.2017	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	„JOKAR” Grażyna G. ul., 07-411 Rzekuń
WIM.032.48.2018	14.08.2018	Pełnienie profesjonalnego, wielobranżowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją umowy na roboty budowlane, dotyczące przebudowy ulicy Krańcowej w Ostrołęce – ETAP I	WIM.7011.4.13.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Projektowo-Wykonawcze „DROKOM” Paweł Zi... .., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.57.2018	10.09.2018	Obsługa laboratoryjna w ramach zadania inwestycyjnego pn.: Przebudowa ulicy Krańcowej – Etap I	WIM.7011.4.14.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał St... .. Wojciech Tr... .. ul., 18-400 Łomża

Projekt: Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce

Nr umowy/ aneksu	Data zawarcia	Zakres umowy	Nr Postępowania	Podstawa wszczęcia	Wykonawca
KPZ.272.14.2018 Aneks nr 1	25.07.2018 15.11.2018	Przebudowa ulicy ks.Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce	KPZ.271.18.2018	Art. 39 ustawy pzp	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „OSTRADA” sp. z o.o. ul. Lokalna 2, 07-410 Ostrołęka
WIM.032.49.2018 Aneks nr 1	14.08.2018 15.11.2018	Pełnienie profesjonalnego nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży drogowej nad realizacją umowy na roboty budowlane, dotyczące przebudowy ulicy ks.Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce	WIM.7011.17.2.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Zakład Robót Drogowo-Budowlanych MEKABUD Mirosław M ul., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.50.2018 Aneks nr 1	23.08.2018 15.11.2018	Pełnienie profesjonalnego nadzoru inwestorskiego całego procesu inwestycyjnego w zakresie robót budowlanych w branży sanitarnej nad realizacją umowy na roboty budowlane, dotyczące przebudowy ulicy ks.Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce	WIM.7011.17.2.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	Bogusław L. S... .. ul., 07-410 Ostrołęka
WIM.032.56.2018	10.09.2018	Obsługa laboratoryjna w ramach zadania inwestycyjnego pn.: Przebudowa ulicy ks.Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce	WIM.7011.17.3.2018	Art. 4 pkt 8 ustawy pzp	LAB-TECH Niezależne Laboratorium Drogowo-Budowlane Sp. j. Michał S... .. Wojciech Tr... .. ul., 18-400 Łomża

W wyniku weryfikacji powyższej dokumentacji przetargowej audytorzy stwierdzili, że struktura Urzędu rozmywa odpowiedzialność za prowadzoną działalność Urzędu. W Urzędzie powołano Wydział Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych (KPZ), który prowadzi postępowania powyżej 30 000,00 EURO do chwili zawarcia umowy z Wykonawcą. Po tym fakcie pieczę nad realizacją umowy przejmują Wydziały merytoryczne. W przypadku weryfikowanych postępowań w zakresie inwestycji w tym budowy dróg Wydziałem merytorycznym jest Wydział Inwestycji Miejskich (WIM), który odpowiada za prawidłowość realizacji umowy na wykonanie usługi. Audytorzy stwierdzili, że taki podział zadań rozmywa odpowiedzialność, powoduje bałagan w dokumentacji. Nie jest w sposób jasny i przejrzysty zachowana ścieżka audytu przy prowadzonych czynnościach dotyczących realizacji poszczególnych umów, które opiewają na wysokie wartości. Audytorzy stwierdzili, że w trakcie realizacji zawartych z Wykonawcami umów, nagminnie były one aneksowane, czasem nawet kilkakrotnie, co jest niezgodne z zapisami ustawy Pzp i stanowi nieprawidłowość, chyba, że spełnione są przesłanki art. 144 Pzp.

W przypadku aneksowania zawartych umów stwierdzono zmiany w zakresie:

- 1) terminu wykonania przedmiotu zamówienia (wydłużenie realizacji umowy),
- 2) zmiany wartości umowy z tytułu włączenia zamówień dodatkowych lub uzupełniających,

co jest sprzeczne z zapisami art. 140 ust. 3 Pzp, który wskazuje, że zmiana umowy zawartej w wyniku zamówień publicznych jest zakazana pod rygorem unieważnienia całej umowy z uwzględnieniem art. 144 Pzp.

Ustawodawca przewidział jedynie dwa wyjątki od tego zakazu:

- I. gdy zmiana umowy ma charakter **nieistotny** w stosunku do treści oferty na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy,
- II. gdy zamawiający **przewidział możliwość** dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany.

Wprowadzone w umowach zmiany tj. zmiana okresu realizacji umowy, czy wartość umowy wprowadzają warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówień, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy brali udział w postępowaniu. Praktyki stosowane w Urzędzie w zakresie aneksowania umów są sprzeczne z art. 140 ustawy Pzp, który mówi, że zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy

musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowa zaś wykraczająca poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w specyfikacji podlega unieważnieniu. Nie wystarczy więc sam fakt wpisania do umowy okoliczności uzasadniających ewentualną jej zmianę. Muszą być one w ogóle możliwe w świetle ustawy Pzp. Za takie nie są uznawane zmiany umowy polegające przykładowo na rozszerzeniu jej przedmiotu w stosunku do opisanego w SIWZ oraz do pierwotnie udzielonego (np. wydłużenie przebudowy drogi o dodatkowy odcinek).

W związku z powyższym audytorzy uznali, że w przypadku weryfikowanych i aneksowanych umów stosowano praktyki niezgodne z prawem. Audytorzy podkreślają, także fakt, że postępowania prowadzone były w sposób, który dopuszczał do udziału w zamówieniach, firmy, które nagminnie nie wywiązywały się ze swoich zobowiązań w stosunku do Urzędu Miasta Ostrołęka. Nie wprowadzono żadnych mechanizmów, które ograniczyłyby udział w postępowaniu takich firm, chociażby przez wymóg przedstawienia referencji za ostatnie okresy działalności. Weryfikując dokumentację przetargową oraz dokumentację wynikającą z realizacji poszczególnych umów obserwator zewnętrzny odnosi wrażenie, że jest to działanie celowe. Prawie wszystkie zamówienia w zakresie budowanych dróg realizuje jedna firma, która już od dawna nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań w stosunku do Urzędu, przez co naraża Urząd na utratę dofinansowania, co miało miejsce np. przy realizacji projektu pn. „Przebudowa ul. Ks. Franciszka Blachnickiego w Ostrołęce” złożonego w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” – umowa o dofinansowanie została podpisana 21.12.2018 r. (pismo Wojewody Mazowieckiego sygn. BRI-II.805.2.53.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. – zarzut pod adresem Beneficjenta, że nie zgłaszał w terminie niewykonania umowy oraz brak zgody na wydłużenie terminu realizacji projektu oraz zmniejszenia zakresu rzeczowego przedmiotowego zadania).

Ponadto audytorzy stwierdzili, że w Urzędzie stosowana jest praktyka zawierania aneksów do umowy podstawowej w zakresie zamówień dodatkowych i uzupełniających. Od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy Pzp, tj. od dnia 28 lipca 2016 r., nie jest możliwe udzielanie zamówień dodatkowych w formie odrębnego zamówienia z wolnej ręki, należy więc stosować inne zapisy Ustawy Pzp (np. zaplanowanie zamówienia dodatkowego lub uzupełniającego w SIWZ, uwzględnienie takiego zamówienia przy szacowaniu wartości zamówienia) pozwalające na rozszerzenie podstawowych prac zleconych umową.

Nie istnieje formalnie możliwość udzielania zamówień uzupełniających w trybie zamówienia z wolnej ręki (dawne art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp) bez względu na to, czy umowa zawarta przed dniem wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy oraz specyfikacja (SIWZ) przewidywała możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, co oznacza w świetle dokonanych zmian, zamówienia uzupełniające i dodatkowe stają się zamówieniami powtarzalnymi. Mogą one zostać udzielone w okresie 3 lat od dnia udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości, a samo zamówienie polega na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych.

Jak wynika z weryfikacji dokumentacji przetargowej zamówienia dodatkowe i uzupełniające nie były przewidziane w ogłoszeniach o zamówieniu dla zamówienia podstawowego, nie są zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia nie została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości.

Audytory podnoszą też kwestię Protokołów odbioru robót budowlanych, zaznaczając, że protokoły są nierzetelne, nie potwierdzają stanu faktycznego (np. odbiór drogi, która nie nadaje się do użytkowania, brak protokołów inwentaryzacyjnych, co z kolei podważa prawidłowość nadzoru budowlanego).

W przypadku postępowań do 30 000,00 Euro stwierdzono, że doszło do podziału zamówienia przynajmniej w ramach poszczególnych umów o dofinansowanie, jako, że:

- 1) pełnienie profesjonalnego, wielobranżowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją umowy na roboty budowlane;
- 2) obsługa laboratoryjna w ramach zadania inwestycyjnego;

powtarza się kilkakrotnie w ramach jednej umowy o dofinansowanie, a kilkunastokrotnie w ramach realizowanych projektów. Urząd posiada plan realizacji projektów w ramach jednego a nawet dwóch lat w związku z czym należy kierować się faktem czy zamówienie spełnia kryteria jednego zamówienia, bowiem przy kwalifikacji jako „jednego” zamówienia należy kierować się trzema kryteriami tożsamościowymi:

- przedmiotową (usługi spełniające te same lub podobne funkcje, przeznaczenie lub powiązane funkcjonalne),

- podmiotową (usługi o takim samym lub podobnym przeznaczeniu mogą być zrealizowane przez jednego wykonawcę) oraz
- czasową (możliwe nabywanie usług w tym samym czasie lub w możliwej do przewidzenia perspektywie czasowej).

W przypadku powyżej wymienionych zamówień wszystkie przesłanki zostały spełnione tzn. istnieje potencjalna możliwość wykonania usługi przez jednego wykonawcę, istnieje znaczne podobieństwo przedmiotowe (CPV), co zmusza do pogrupowania wg. ww. kryteriów, i zachodzi tożsamość czasowa z uwagi na plan i okres realizowanych projektów.

Wg. audytorów takie praktyki są niezgodne z art. 4 pkt 8, art. 32 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Audytorzy sugerują, że nadzór nad realizacją umowy zawartej na podstawie Ustawy Pzp powinien do końca realizacji sprawować kompetentny w tym zakresie wydział, tj. Wydział w zakresie którego leży prowadzenie zamówień publicznych. Wydziały merytoryczne w tym WIM, nie mają kompetencji w zakresie zawierania umów, tym bardziej w zakresie zawierania Aneksów do zawartych umów podstawowych w zamówieniach publicznych w oparciu o Ustawę Pzp (mając na uwadze obwarowania Pzp na aneksowanie umowy w zakresie wartości czy okresu realizacji). W Urzędzie istnieje komórka prawna, która winna weryfikować całą dokumentację projektową i parafować za zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Obszar zamówień publicznych jest obszarem newralgicznym przy realizacji projektów dofinansowanych z UE oraz z dotacji krajowych i stanowi bardzo wysokie zagrożenie przy uznaniu wydatkowanych środków za kwalifikowalne. Wg audytorów niedostatecznie oceniono wielkość ryzyka w tym obszarze i nie zastosowano żadnych mechanizmów pozwalających na jego zminimalizowanie.

5.3.2. Projekt grantowy

Audytorzy po wstępnej weryfikacji dokumentacji stwierdzili, że na dzień audytu przy realizacji projektu uczestniczyły: wydziały merytoryczne w zakresie wiedzy merytorycznej i w zakresie postępowań do 30 000,00 EURO, w tym Wydział Inwestycji Miejskich (WIM) w zakresie inwestycji oraz Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej (WRG) w pozostałych zamówieniach. Audytorzy podkreślają, że Wydział Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych koordynuje prowadzenie zamówień publicznych powyżej 30 000,00 EURO do

momentu wyboru wykonawcy realizującego projekt oraz rozlicza przedmiotowe projekty poprzez przygotowanie WoP. Później realizację umowy przejmuje Wydział merytoryczny, tj. w przypadku budowy dróg Wydział Inwestycji Miejskich, a w przypadku projektu grantowego Wydział Rozwoju i Działalności Gospodarczej (WRG). Na dzień audytu w projekcie nie prowadzono postępowania powyżej 30 000,00 EURO.

Projekt jest realizowany w ramach Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś-Ukraina 2014-2020. Zgodnie z treścią pkt. 5.1.2.4 przedmiotowego programu „Beneficjenci mający siedzibę na terenie Polski zobowiązani będą postępować zgodnie z przepisami polskiego prawa zamówień publicznych spójnego z ustawodawstwem unijnym dotyczącym procedur zamówień publicznych”.

W ramach projektu przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne do 30 000,00 EURO:

- na projekt plastyczny aranżacji wnętrz i wyposażenia wraz z nadzorem autorskim dla obiektu Multicentrum realizowanego w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Utworzenie Centrów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnej w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś)” realizowanego przez Miasto Ostrołęka w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014 – 2020, Priorytet 2.2. Rozwój Infrastruktury ICT (zwanego dalej Projektem). Zlecenie zostało wykonane zgodnie z umową, ale nie wiadomo, kto powinien odebrać zleconą pracę, kto powinien potwierdzić jej wykonanie i z jakich środków należy zapłacić za wykonaną pracę.

- na opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej dostosowania budynku dworcowego PKP w Ostrołęce do projektu MULTICENTRUM.

Zamówienia publiczne w ramach projektu w zakresie inwestycji realizowane są przez Wydział Inwestycji Miejskich (WIM).

W wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie art. 4 pkt 8 w dniu 17.07.2017 r. wybrano firmę Sterbud s.c. ul. I Armii Wojska Polskiego 21, 07 -401 Ostrołęka – cena netto zamówienia 120.000,00 zł (zamówienie podprogowe do Ustawy Pzp). Termin realizacji zamówienia 24.08.2017 r. (I etap), 12 tygodni od podpisania umowy (II etap).

W dniu 28.09.2018 r. sporządzono notatkę służbową na okoliczność rozszerzenia zakresu robót określonych w Opisie przedmiotu zamówienia o roboty dodatkowe w tym: przebudowę instalacji c.o. w całym budynku, przebudowę zasilania budynku z sieci PGE, rozszerzenie dokumentacji projektowo kosztorysowej instalacji elektroenergetycznej na cały budynek, zaprojektowanie instalacji telewizyjnej w budynku, oraz zasilania zewnętrzne sceny i fontanny,

budowa zadaszonej sceny. Jak wskazano w notatce przeprowadzono rozeznanie telefonicznie i wybrano firmę Sterbud s.c. ul. I Armii Wojska Polskiego 21, 07 -401 Ostrołęka – cena netto zamówienia po negocjacjach 35 000,00 zł oraz wydłużono termin realizacji zamówienia do 31.12.2017 r.

ZK stwierdził jednak, że działania w ramach projektu w obszarze Pzp są niezgodne z obowiązującymi zapisami Ustawy Pzp (art.4 pkt 8), ponieważ wartość netto zamówienia przekroczyła 30 EURO, tym samym wydatki poniesione w związku z zamówieniem na opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej dostosowania budynku dworcowego PKP w Ostrołęce do projektu MULTICENTRUM będą stanowić wydatek niekwalifikowalny w projekcie, co spowoduje obciążenie budżetu miasta.

Kontrolującym nie przedłożono wyników prac ww. postępowania. Jak wynika z wydruków księgowych przedmiotowa usługa została zapłacona.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): wysoki poziom ryzyka / wymagania nie spełnione.

- Nie przedstawiono żadnego z wymaganych dokumentów oraz nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.
- Brak realizacji lub realizacja zadań na poziomie niskim.

6 Wnioski i ocena

W świetle zgromadzonych dowodów, na podstawie dokumentacji roboczej, przeprowadzonych rozmów z pracownikami UM Ostrołęka należy stwierdzić, że w zakresie skuteczności systemu Kontroli Zarządczej w obszarze Regulacje w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych, w tym ze środków UE stwierdzono nieprawidłowości skutkujące obciążeniami finansowymi dla UM Ostrołęka oraz zwrot środków finansowych do Instytucji Wdrażających poszczególne Programy dotacyjne.





Audytorzy stwierdzają, że w obszarach gdzie stwierdzono wysoki poziom ryzyka występują przypadki ewidentnego naruszenia prawa.

Audytorzy dokonali oceny badanego obszaru wg założonych kryteriów i stwierdzili, że w zakresie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej występuje wysokie ryzyko tzn. system nie działa i konieczne są natychmiastowe usprawnienia.

Stwierdzono, że w badanym obszarze nie zostały prawidłowo zidentyfikowane ryzyka pozwalające na właściwą realizację przedmiotowych projektów oraz funkcjonują nieskuteczne rozwiązania organizacyjne. Audytorzy stwierdzili niewystarczające środki kontroli, które mogłyby skutecznie ograniczyć lub zminimalizować występowanie negatywnych skutków realizacji projektów (brak mechanizmów i narzędzi, które pozwoliłyby na ograniczenie ryzyka). Zgodnie z zaleceniami standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych konieczne jest dokładne określenie ryzyka występującego w każdym obszarze i wzmoczenie w nim Kontroli Zarządczej, a także w celu osiągnięcia założonych celów wzmoczony monitoring realizowanych projektów oraz bieżące aktualizacje procedur.

Audytorzy podkreślają, że konieczne jest natychmiastowe wprowadzenie usprawnień zapobiegających łamaniu prawa w zakresie zamówień publicznych, opracowanie i aktualizacja wymaganych - w celu zachowania dobrych praktyk – procedur w zakresie realizacji wniosków aplikacyjnych o pozyskanie środków zewnętrznych, należy też natychmiast zweryfikować i usprawnić realizację projektu grantowego, a także planowanie i aktualizację wydatków budżetowych.

Poniżej przedstawiono zestawienie obszarów oraz ich poziom zgodności z wymaganiami.

Obszar		Poziom zgodności Niewielkie luki lub ich brak	Poziom zgodności Luki wymagające poprawy	Poziom zgodności Luki krytyczne, brak spełnienia wymagania
Regulacje w obszarze pozyskiwania i rozliczania środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych w tym ze środków UE				
Obszar obejmujący przygotowanie WoP i rozliczanie finansowe w tym zatrudnienie w ramach projektu	– projekty budowlane			
	– projekt grantowy			
Regulacje dla udzielania zamówień poniżej 30 tys. EURO oraz zamówień				

prowadzonych zgodnie z Ustawą Pzp			
--------------------------------------	--	--	--

7 Zalecenia i rekomendacje

1. Należy w trybie natychmiastowym wprowadzić instrumenty naprawcze w obszarze zamówień publicznych tj. należy zweryfikować wszystkie postępowania w obszarze zamówień publicznych i wykluczyć z rozliczeń w ramach dotacji postępowania przeprowadzone niezgodnie z obowiązującym prawem;
2. Należy opracować i wdrożyć procedurę w zakresie realizacji projektu grantowego i wydzielić konta przychodowe i kosztowe dla projektu zgodnie z zapisami Umowy o finansowanie projektu.
3. Należy zaktualizować na podstawie obowiązującego prawa oraz wdrożyć do realizacji Regulaminy o zamówienia publiczne dla postępowań do 30 000,00 EURO i powyżej 30 000,00 EURO.
4. Należy przetłumaczyć na j. polski umowę grantową nr PLBU.02.02.00-14-0594/17-00 z dnia 07-12-2017 r. o wdrożenie Projektu pt. **UTWORZENIE CENTRÓW KOMPETENCJI TECHNOLOGII INFORMACYJNO – KOMUNIKACYJNYCH W OSTROŁĘCE I MOSTACH.**
5. Należy skompletować, uporządkować i opisać zgodnie z Wytocznymi dokumentację projektową w zakresie wszystkich realizowanych projektów.
6. Należy zweryfikować wszystkie umowy zawarte z Wykonawcami w ramach realizowanych projektów pod kątem okresu ich realizacji, wartości zamówienia w stosunku do umowy podstawowej i podjąć skuteczne działania w celu wyeliminowania występujących nieprawidłowości,
7. Należy rozważyć wprowadzenie w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących metodyki pozwalającej na stosowanie dobrych praktyk w obszarze aplikacji i rozliczania środków zewnętrznych;
8. Należy rozważyć potrzeby miasta pod kątem możliwości wykorzystania środków zewnętrznych, w tym wydzielenie Wydziału mającego na celu wyszukiwanie i przygotowanie wniosków aplikacyjnych oraz koordynowanie i nadzór nad realizowanymi projektami.

9. Należy rozważyć wprowadzenie w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących metodyki pozwalającej na prawidłową realizację projektów w Wydziale Oświaty.
10. Należy rozważyć zasadność zarządzeń wydanych przez Prezydenta Miasta Ostrołęka w projekcie grantowym w zakresie zatrudniania i wynagradzania zespołu projektowego, w tym ewentualne rozwiązanie zawartych umów cywilnoprawnych, które stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla Urzędu.
11. Należy rozważyć możliwość wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób powołanych do Zespołu projektowego w zakresie przedmiotu zawartych umów cywilnoprawnych.
12. Należy rozważyć podjęcie decyzji zarządczych (kadry, narzędzia i mechanizmy) w obszarze zamówień publicznych (KPZ) oraz w zakresie realizacji umów zawartych zgodnie z Ustawą Pzp.
13. Należy rozważyć podjęcie decyzji zarządczych (kadry, narzędzia i mechanizmy) w Wydziale Rozwoju i Działalności Gospodarczej (WRG) w związku z realizacją projektu grantowego.
14. Należy rozważyć podjęcie decyzji zarządczych (kadry, narzędzia i mechanizmy) w Wydziale Inwestycji Miejskich (WIM) w związku z realizacją umów zawartych z Wykonawcami w realizowanych projektach.
15. Należy rozważyć wprowadzenie weryfikacji w KPZ, w zakresie wydatków kwalifikowalnych wskazywanych przez Wydziały merytoryczne, w celu uniknięcia wprowadzenia ich do rozliczenia we WoP (w szczególności w zakresie zamówień publicznych do 30 000,00 EURO i powyżej 30 000,00 EURO).
16. Należy rozważyć wprowadzenie narzędzi szczególnego nadzoru w obszarze zamówień publicznych, w tym w zakresie Opisu przedmiotu zamówienia, SIWZ, wyboru Wykonawców, aneksowania umów podstawowych.
17. Należy rozważyć wprowadzenie procedur w zakresie szacowania robót inwestycyjnych, w celu zapobiegania stosowania zamówień dodatkowych i uzupełniających, stanowiących naruszenie prawa.
18. Należy rozważyć opracowanie nowej regulacji wewnętrznej UM dotyczącej etyki, zapobiegania konfliktowi interesów, korupcji i innym niepożądanym zjawiskom oraz formalne wprowadzenie go do stosowania w UM przez Prezydenta Miasta Ostrołęki.