



15 PAŹ. 2012

Poznań,

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

FE-IV.431.17.2012.7

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w dniach od 28 do 31 sierpnia 2012 r. przeprowadzono kontrolę w Urzędzie Gminy Miłosław w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011” na realizację zadania pn. *„Remont ulicy Wiązowej, Klonowej, Świerkowej i Jesionowej w miejscowości Orzechowo”*.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego Nr 443/12 z 16 sierpnia 2012 r., przez zespół kontrolny w składzie: Michał Suchanek – starszy specjalista (kierownik zespołu kontrolnego), Włodzimierz Kasprzycki – starszy specjalista. Jednostka została poinformowana o przedmiotowej kontroli pismem z 16 sierpnia 2012 r., znak FE-IV.431.17.2012.3, a przeprowadzenie kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w Urzędzie Gminy Miłosław pod pozycją 4/2012.

Celem kontroli było potwierdzenie zrealizowania inwestycji zgodnie z umową Nr 48/11 z dnia 5 sierpnia 2011 r. o dofinansowanie dotacją celową z budżetu państwa zadania pn.: *„Remont ulicy Wiązowej, Klonowej, Świerkowej i Jesionowej w miejscowości Orzechowo”*, zmienioną Aneksem Nr 1 z dnia 26 września 2011 r., Aneksem Nr 2 z dnia 15 grudnia 2011 r., Aneksem Nr 3 z dnia 6 lutego 2012 r. (zwanej dalej „umową o dofinansowanie”), oraz ocena prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji w kwocie 812.200,00 zł. Kontrolą został objęty pełny okres realizacji zadania (tj. przedsięwzięcia inwestycyjnego) – od zdarzenia polegającego na zaplanowaniu inwestycji, poprzez jej realizację, rozliczenie zadania pod względem finansowym i ewidencji wytworzonego środka trwałego do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Ustalenia kontroli pozwalają na pozytywną ocenę następujących obszarów związanych z wykonaniem inwestycji:

- stopień realizacji wskaźników założonych w umowie o dofinansowanie,
- proces finansowania zadania, który przeprowadzono zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych, określonymi ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),
- procedura wyłonienia wykonawcy zadania, która przeprowadzona została zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), (zwanej dalej „uPzp”), tj. w sposób nie powodujący naruszeń mających wpływ na wynik postępowania i bez naruszeń uPzp powodujących odpowiedzialność zamawiającego z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. Brak wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z dotacji oraz dla wydatków dokonywanych z tych środków;
2. Opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nierzetelny i w rezultacie niezgodny z uPzp – brak Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót (STWiOR) dla budowy kanalizacji deszczowej;
3. Nieprawidłowe działanie zamawiającego, polegające na odrzuceniu jednej z ofert;
4. Błędne wskazanie w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia;
5. Brak jednego z wymaganych elementów w ogłoszeniu o zamówieniu (dotyczy tylko ogłoszenia zamieszczonego w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej);
6. Brak w zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty uzasadnienia prawnego odrzucenia jednej z ofert;
7. Nienależycie spełnione świadczenie przez wykonawcę w części dotyczącej wymogu sporządzenia szeregu opracowań, wynikających ze STWiOR (dotyczy przebudowy dróg);
8. Dokonanie odbioru końcowego przez zamawiającego, pomimo nie wywiązania się przez wykonawcę z obowiązku narzuconego w STWiOR przedłożenia kilku opracowań niezbędnych do prawidłowego odbioru robót budowlanych.

Ad. 1.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Beneficjent nie wprowadził do stosowania wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z dotacji, co potwierdza wydruk obrotów na koncie 133-000-00000-0000-1000 oraz dla wydatków dokonywanych z tych środków, co potwierdza wydruk obrotów na koncie 902-600-60016-6050-0000. Nie dochowywano zatem postanowień wynikających z brzmienia art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz z § 10 umowy o dofinansowanie.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną był brak należytego nadzoru nad realizacją postanowień zawartej umowy o dofinansowanie.

Ad. 2.

Zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWiOR dla wykonania przebudowy dróg. Jednakże przedmiotem zamówienia była również budowa sieci kanalizacji deszczowej i dla tej części zamówienia, w rezultacie przeprowadzonej kontroli, stwierdzono brak STWiOR sporządzonej przez zamawiającego.

W efekcie zamawiający dopuścił się naruszenia art. 31 ust. 1 uPzp, który to wskazuje, że zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. W związku z powyższym, dla budowy kanalizacji deszczowej wykonawcy nie dysponowali informacjami, o których jest mowa w § 12 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w *sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego* (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.), gdzie wskazano, że specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.

Należy zaznaczyć, że brak przedmiotowego opracowania dla budowy kanalizacji deszczowej uniemożliwiał rzetelne porównanie złożonych przez wykonawców ofert, gdyż każdy z potencjalnych wykonawców mógł wdrożyć inne standardy realizacji prac budowlanych i mógł zastosować odmienne materiały, co do ich jakości.

Powyższe zatem jednoznacznie decydowało o oferowanej przez potencjalnych wykonawców cenie za wykonanie kanalizacji deszczowej.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną było nie dochowanie należytej staranności na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nieprawidłowość nie rodzi negatywnych skutków dla wykonania zadania.

Ad. 3.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że zamawiający dokonał odrzucenia oferty Nr 2. Według zamawiającego podstawą do odrzucenia były błędy w złożonym przez wykonawcę kosztorysie ofertowym. Wykonawca, który złożył ofertę Nr 2, popełnił błędy w kosztorysie ofertowym, polegające na wskazaniu w 3 pozycjach przedmiarowych złej jednostki miary, wskazał m³ zamiast m².

Powyższe dotyczy następujących pozycji przedmiarowych ujętych w kosztorysie:

- warstwa dolna podbudowy z kruszywa łamanego grub. 15 cm zjazdu,
- humusowanie skarp z obsianiem przy grubości humusu 5 cm,
- humusowanie skarp z obsianiem – dodatek za każde dalsze 5 cm humusu.

Stwierdzono, że wskazane omyłki są innymi omyłkami, polegającymi na niezgodności oferty ze SIWZ, niepowodującymi istotnych zmian w treści oferty. Stąd, na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 uPzp podlegają poprawieniu przez zamawiającego. Zatem oferta tego wykonawcy nie mogła zostać odrzucona, co jednak uczynił zamawiający.

W związku z powyższym 29 sierpnia 2012 r. Burmistrz Gminy Miłosław oświadczył, że „(...) w czasie przeprowadzania postępowania przetargowego dla w/w inwestycji oferty na wykonanie robót złożyło dwóch Wykonawców. W czasie złożonych ofert stwierdzono, że w jednej z ofert występują różnice w złożonym kosztorysie w stosunku do przedmiaru robót – odmienne jednostki miary trzech pozycjach kosztorysu. Omyłka ta została zakwalifikowana przez Zamawiającego jako niezgodność oferty ze SIWZ i stała się podstawą do odrzucenia oferty na podstawie artykułu 89 ust. 1 pkt 2 pzp. Takie zakwalifikowanie zaistniałych omyłek było błędem, gdyż należało zastosować art. 87 ust. 2 pkt 3 pzp (...)”.

Odrzucenie oferty Nr 2 pozostało jednak bez wpływu na wynik postępowania, gdyż spośród dwóch złożonych ofert ta oferta zawierała wyższą cenę za wykonanie zamówienia (w postępowaniu jedynym kryterium oceny ofert była: cena).

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną był brak właściwej analizy złożonej oferty w kontekście obowiązującego prawa.

Ad. 4.

W protokole postępowania o udzielenie zamówienia wskazano, że 24 czerwca 2011 r. zamawiający bezpośrednio przed otwarciem ofert podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na

sfinansowanie zamówienia – tj. kwotę w wysokości: 2.524.023,16 zł brutto. Kwota, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia musi wynikać z możliwości finansowych zamawiającego, określonych w jego planie finansowym lub innym spełniającym podobne funkcje dokumencie. W Uchwale Nr VIII/44/11 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 31 maja 2011 roku w sprawie: zmian w budżecie Gminy Miłosław na 2011 rok (tj. ostatniej podjętej uchwale przed dniem otwarcia ofert) wskazano w załączniku Nr 2a „Plan wydatków majątkowych w 2011 roku” kwotę przeznaczoną na sfinansowanie przedmiotowego zadania w wysokości: 1.417.693,00 zł.

29 sierpnia 2012 r. Burmistrz Gminy Miłosław w związku z powyższym wyjaśnił, że „(...) w protokole przeprowadzonego postępowania przetargowego błędnie została wpisana kwota jaką zamawiający podał w czasie otwarcia ofert (kwota jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia) – pkt 8 protokołu. Na otwarciu ofert została podana kwota zgodna z zapisami dokumentów finansowych (plan wydatków) czyli 1 417 693,00 zł.”.

Powyższe uchybienie w informacjach zawartych w protokole dowodzi, że zamawiający nie wykazał się starannością w jego sporządzeniu.

Ad. 5.

Stwierdzono, że w ogłoszeniach wymienionych w art. 40 ust. 1 uPzp zamawiający nie wskazał adresu strony internetowej, na której zamieszczona była specyfikacja istotnych warunków zamówienia, czym naruszył art. 41 pkt 3 uPzp.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną było brak należytej staranności na etapie przygotowania przedmiotowych ogłoszeń.

Ad. 6.

Zamawiający w sporządzonym zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazanym wykonawcom, biorącym udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wskazał uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty Nr 2, nie podał jednak uzasadnienia prawnego jej odrzucenia – dot. zawiadomienia przekazanego za pośrednictwem operatora pocztowego, czym naruszył wymóg określony w art. 92 ust. 1 pkt 2 uPzp.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną był brak właściwej realizacji obowiązującej uPzp.

Ad. 7.

Ustalono, że zamawiający w związku z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego wymagał od wykonawcy sporządzenia następujących opracowań, co zostało odzwierciedlone w zapisach STWiOR, a mianowicie:

- dziennika budowy,
- książki obmiaru,
- planu BIOZu i
- programu zapewnienia jakości.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że żadne ze wskazanych powyżej opracowań nie zostało wykonane. Zamawiający pomimo to 18 listopada 2012 r. dokonał odbioru końcowego robót, uznając, że zamówienie zostało zrealizowane.

Burmistrz Gminy Miłosław w wyjaśnieniach złożonych 29 sierpnia 2012 r. potwierdził, że wskazane dokumenty nie zostały dostarczone przez wykonawcę oraz wyjaśnił dlaczego nie wnioskował o nie od wykonawcy, cyt.: „(...) zamawiający nie wyegzekwował zapisów specyfikacji wykonania robót ze względu na brak konieczności dostarczenia tych dokumentów do instytucji zewnętrznych np. nadzór budowlany (...)”.

Wymienione dokumenty nie są obligatoryjne z punktu widzenia *Prawa budowlanego* (dla tej inwestycji), jednakże są opracowaniami, których stworzenie wymaga wiedzy i czasu, stąd z całą pewnością kształtują częściowo cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia proponowaną przez wykonawców składających swoje oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Powyższa nieprawidłowość dowodzi, że zamawiający (inwestor) nie dokonał właściwej analizy swoich potrzeb i działał niekonsekwentnie, najpierw żądając szeregu opracowań, a następnie odstępując od swych żądań.

Ad. 8.

18 listopada 2011 r. inwestor dokonał odbioru technicznego wykonanych robót, co potwierdza spisany na tę okoliczność protokół podpisany przez strony umowy. W wyniku działań kontrolnych ustalono, że wykonawca nie przedłożył szeregu dokumentów (wymienionych w ad. 7.). Zamawiający w dniu odbioru nie dysponował zatem kompletem dokumentów niezbędnych do rzetelnego potwierdzenia realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z umową.

W rezultacie zamawiający (inwestor), dokonując odbioru końcowego bez stwierdzenia uwag i zastrzeżeń co do jakości i sposobu wykonania przedmiotu umowy i co do kompletności spełnionego świadczenia, tym samym akceptując zaistniały stan rzeczy, pozbawił się

możliwości naliczenia i dochodzenia kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy, co rodzi wątpliwości z punktu widzenia należytego zabezpieczenia interesów inwestora.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną był brak należytego nadzoru inwestorskiego i niewłaściwe egzekwowanie istotnych postanowień zawartej umowy. Nieprawidłowość nie rodzi negatywnych skutków dla wykonania zadania.

Ponadto ustalono, że dla dróg objętych przebudową sporządzono projekt docelowej organizacji ruchu, który zakładał, że dla całego obszaru objętego projektem, będą obowiązywały zasady ruchu w strefie zamieszkania. W trakcie przeprowadzonej przez kontrolujących wizji 29 sierpnia 2012 r. potwierdzono, że wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi, właściwymi dla strefy zamieszkania oraz stwierdzono brak wyznaczonych miejsc do postoju. W przedmiotowym obszarze znajdowało się kilkanaście samochodów zaparkowanych w różnych częściach strefy, naruszających w ten sposób art. 49 ust. 2 pkt 4 ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.), który wskazuje jednoznacznie, iż zabrania się postoju w strefie zamieszkania w innym miejscu niż wyznaczone w tym celu.

W związku z powyższym Burmistrz Gminy Miłosław złożył wyjaśnienia o następującej treści: „(...) Gmina Miłosław jako Inwestor w/w zadania wykonała oznakowanie dotyczące znaków drogowych zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. W czasie kontroli stwierdzono brak oznakowania dotyczący parkowania na terenie utwardzonym zarówno w pasie drogi jak i na terenie zatok parkingowych. Po konsultacji z organami zatwierdzającymi projekty organizacji ruchu Gmina Miłosław dokona stosownej korekty w zakresie oznakowania.

W trakcie wizji lokalnej stwierdzono również, że jeden ze znaków (B-21) jest odwrócony o 180° w stosunku do kierunku ruchu i projektu organizacji ruchu.

W toku kontroli badaniu poddano przedłożone dowody zestawione w spisach stanowiących załączniki od Nr 1 do Nr 5 oraz pobrano pisemne wyjaśnienia i oświadczenia, stanowiące załączniki od Nr 12 do Nr 17.

Tabela 1. Wykaz załączników:

Załącznik Nr	Nazwa załącznika	Liczba stron
1.	Spis przedłożonych dokumentów w związku z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego	2
2.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – zakres finansowy	2

3.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – inne dokumenty dot. zakresu finansowego	2
4.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – zakres rzeczowy	2
5.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – inne dokumenty	1
12.	Oświadczenie kierownika jednostki kontrolowanej o przeprowadzonych kontrolach z 28 sierpnia 2012 r.	1
13.	Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Miłosław z 28 sierpnia 2012 r. w sprawie przychodów	1
14.	Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Miłosław z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie odrzucenia oferty i kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia	1
15.	Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Miłosław z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie oznakowania miejsc postojowych.	1
16.	Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Miłosław z 28 sierpnia 2012 r. w sprawie wycięcia drzew i krzewów.	1
17.	Wyjaśnienia Burmistrza Gminy Miłosław z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie brakujących opracowań wraz z załącznikami.	3

Stan faktyczny został utrwalony w niniejszym projekcie wystąpienia oraz w wymienionych niżej załącznikach.

Tabela 2. Wykaz załączników:

Załącznik Nr	Nazwa załącznika	Liczba stron
6.	Lista sprawdzająca postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego	17
7.	Lista sprawdzająca zakres finansowy realizacji zadania	3
8.	Zestawienie wydatków kwalifikowalnych	1
9.	Lista sprawdzająca rzeczową realizację zadania	3
10.	Protokół oględzin zadania z 29 sierpnia 2012 r.	2
11.	Płyta CD ze zdjęciami z oględzin inwestycji	1

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości/uchybień znajdują potwierdzenie w dowodach zebranych podczas kontroli, wymienionych w poniższej tabeli.

Tabela 3. Wykaz zebranych dowodów:

Dowód Nr	Nazwa dokumentu	Liczba stron
1.	Płyta CD zawierająca pliki (dokumenty) zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego w ramach przedmiotowego postępowania	1
2.	Ogłoszenie o zamówieniu (zamieszczone na tablicy ogłoszeń)	2
3.	Ogłoszenie o zamówieniu (opublikowane na stronie internetowej)	3
4.	Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty (dokument przekazany wykonawcom)	2
5.	Oferta wykonawcy wraz z kosztorysem ofertowy (wykonawca, który złożył ofertę Nr 2)	9
6.	Protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	17
7.	Załącznik Nr 2a do Uchwały Nr VIII/44/11 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 31 maja 2011 roku w sprawie: zmian w budżecie Gminy Miłosław na 2011 rok	3
8.	Protokół odbioru robót – końcowy z 18 listopada 2011 r.	3
9.	Wydruk obrotów na koncie 133-000-00000-0000-1000	2
10.	Wydruk obrotów na koncie 902-600-60016-6050-0000	1

Biorąc pod uwagę oceny i uwagi zawarte w pkt 1-8 wystąpienia, wnoszę o:

1. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków zgodnie z art. 152 ust. 1

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w odniesieniu do zadań realizowanych z udziałem dotacji celowych z budżetu państwa;

2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), w szczególności w zakresie: rzetelnego dokonywania opisu przedmiotu zamówienia, prawidłowego postępowania przy realizacji czynności polegającej na odrzuceniu oferty, prawidłowego sporządzania ogłoszeń wskazanych w art. 40 ust. 1 uPzp i kompletności informacji wskazanych w zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty;
3. Dochowanie należytej staranności w sporządzaniu protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności z zachowaniem zasady odzwierciedlania stanu faktycznego;
4. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem zapisów umów zawieranych z wykonawcami i warunkami ich realizacji określonymi w SIWZ, w szczególności w zakresie tych dokumentów wytworzonych przez wykonawcę, które stanowią podstawę do dokonania prawidłowego odbioru i rozliczenia zadania;
5. Dokonywanie odbioru ostatecznego wykonanych robót tylko i wyłącznie wtedy kiedy wykonawca wywiąże się ze wszystkich postanowień i obowiązków zawartych w umowie o wykonanie robót budowlanych, w szczególności w momencie kiedy wykonawca przedłoży zamawiającemu wszystkie dokumenty związane z procesem budowlanym pozwalające na ocenę prawidłowości wykonania robót.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie **30 dni** od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem

Wz. Wojewody Wielkopolskiego

Przemysław Pacia
Wicewojewoda Wielkopolski