



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-II.431.52.2015.4

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), w dniach od 2 do 12 października 2015 r. przeprowadzono kontrolę w Starostwie Powiatowym w Lesznie (zwanym dalej „SP”) oraz w Powiatowym Zarządzie Dróg w Lesznie (zwanym dalej „PZD”) w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” na realizację zadania pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 6263P od granicy miasta Leszna – Nowa Wieś – Pawłowice”.

Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej zostały przeprowadzone na podstawie upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego Nr 577/15 z 30 września 2015 r., przez zespół kontrolny w składzie: Michał Suchanek – Inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli, Prawnym i Nadzoru (kierownik zespołu kontrolnego) i Włodzimierz Kasprzycki – Inspektor wojewódzki w Wydziale Infrastruktury i Rolnictwa.

Jednostka kontrolowana została poinformowana o przedmiotowej kontroli w piśmie Wojewody Wielkopolskiego z 25 września 2015 r., znak: KN-II.431.52.2015.7.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli prowadzonej w SP pod pozycją 1/2015 oraz w książce kontroli prowadzonej w ZDP pod pozycją 29.

Celem kontroli było potwierdzenie zrealizowania inwestycji zgodnie z umową Nr 19/14 z 1 lipca 2014 r. o dofinansowanie dotacją celową z budżetu państwa zadania pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 6263P od granicy miasta Leszna – Nowa Wieś – Pawłowice” [dalej „umowa o dofinansowanie”] oraz ocena prawidłowości wykorzystania dotacji celowej przyznanej w kwocie 2.472.712,00 zł (według umowy o dofinansowanie), a wykorzystanej przez Beneficjenta, tj. Powiat Leszczyński, w kwocie 2.472.712,00 zł (według złożonego sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa).

Kontrolą został objęty okres realizacji zadania – od zdarzenia polegającego na zaplanowaniu inwestycji, poprzez jej realizację do dnia zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego.

Wojewoda Wielkopolski pozytywnie ocenia wykonane w ramach umowy o dofinansowanie zadanie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Pozytywną ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

- przedsięwzięcie inwestycyjne zostało zrealizowane zgodnie z umową o dofinansowanie,
- procedura wyłonienia wykonawcy zadania pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 6263P Nowa Wieś – Pawłowice” (sprawa oznaczona: 2/p.n/14), przeprowadzona w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.) [dalej „uPzp”], została zrealizowana w sposób: gwarantujący przestrzeganie zasady równego traktowania wykonawców, zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, bez naruszeń mających wpływ na wynik postępowania, bez naruszeń przepisów uPzp powodujących odpowiedzialność zamawiającego z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- wydatki publiczne na przedmiotowe zadanie dokonano w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonego celu, w sposób umożliwiający terminową realizację zadania oraz w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, a więc zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*,
- rzetelne wypełnianie obowiązków inwestora wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienie:

1. Brak wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wydatków dokonywanych ze środków otrzymanych z dotacji – naruszenie art. 152 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* i § 11 umowy o dofinansowanie;
2. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, wniesiona przez wykonawcę w formie gwarancji bankowej na okres nieodpowiadający okresowi rękojmi za wady – niewłaściwy nadzór nad dokumentami składanymi przez

wykonawcę (dot. umowy Nr 3/ZDP/2014 z 27 lutego 2014 r.) [nieprawidłowość usunięta w trakcie kontroli];

3. Niezgoda z projektem budowlanym szerokość poboczy i geometria rowów odwadniających;
4. Dokonanie odbioru ostatecznego robót budowlanych, pomimo niedostarczenia na dzień odbioru końcowego wszystkich dokumentów wskazanych w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej „STWiORB”);
5. Ustawienie znaków drogowych niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

Ad. 1.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Beneficjent nie wprowadził do stosowania wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wydatków dokonywanych ze środków otrzymanych z dotacji. Na koncie „130-600-60014-6050-00” (prowadzonym w PZD) ujęto wydatki dotyczące przedmiotowego zadania (objęte dotacją celową z budżetu państwa) finansowane ze środków otrzymanych z dotacji oraz finansowane ze środków własnych.

W związku z powyższym nie dochowano postanowień wynikających z art. 152 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych* oraz z § 11 umowy o dofinansowanie.

Ad. 2.

Z dokumentów zgromadzonych w sprawie oznaczonej: 2/p.n/14 (SIWZ, umowa o roboty budowlane) wynika, że okres rękojmi wynosi 36 miesięcy (został rozszerzony).

W wyniku kontroli stwierdzono, że wykonawca robót, wniósł m.in. zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady w postaci gwarancji bankowej, tj. gwarancji należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady Nr DDF/12069/2014 z 26 lutego 2014 r. Przedmiotowa gwarancja wskazywała następujący okres zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi za wady: od 30 września 2014 r. do 13 września 2017 r.

Protokołem końcowym odbioru robót z 18 września 2014 r. – odebrano przedmiot umowy bez uwag i zastrzeżeń co do jakości wykonania, a więc okres rękojmi rozpoczyna swój bieg 18 września 2014 t., a koniec okresu rękojmi przypada na 19 września 2017 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 151 ust. 2 i 3 uPzp kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30 % wysokości zabezpieczenia i jest zwracana nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady. Podstawę prawną dla stosowania przepisów o rękojmi w odniesieniu do robót budowlanych tworzy odesłanie zawarte w przepisach kodeksu cywilnego regulujących umowę o roboty budowlane.

Stąd wykonawca wniósł zabezpieczenie na okres nie pokrywający się z okresem rękojmi za wady, gdyż okres rękojmi rozpoczyna swój bieg od dnia uznania przez zamawiającego wykonania przedmiotu zamówienia za należyte wykonane (zgodnie z *Kodeksem Cywilnym*), tj. od dnia dokonania odbioru przedmiotu zamówienia i trwa przez ustanowiony umownie okres, czyli w tych przypadku przez 36 miesięcy od tego dnia.

W trakcie kontroli wykonawca dostarczył zamawiającemu Aneks nr 1 z 7 października 2015 r. do gwarancji należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady Nr DDF/12069/2014. Aneksem wydłużono termin ważności gwarancji do dnia 19 września 2017 r. (w zakresie zabezpieczenia na okres rękojmi za wady).

W związku z powyższym stwierdzona nieprawidłowość dot. zabezpieczenia została usunięta w trakcie kontroli.

Ad. 3.

Podczas wizji w terenie stwierdzono niewłaściwe wyprofilowanie rowów odwadniających (rowy zbyt głębokie o niewłaściwym kącie nachylenia skarp, nierównym dnie rowu) oraz zbyt wąskie pobocza.

Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika PZD w Lesznie, cyt.: *Założony przekrój normalny przez projektanta nie był wpisany w istniejący pas drogowy. Plan sytuacyjny nie odpowiadał przekrojom normalnym. W trakcie przebudowy w rowie przydrożnym odkryto dreny odwadniające pola zlokalizowane wzdłuż drogi. Koniecznym było udrożnienie tych drenów. Rowy przydrożne zostały odtworzone do stanu pierwotnego sprzed kilkudziesięciu lat, tym samym pochylenie skarp nie może być zgodne z założeniami projektanta jak również szerokość poboczy. (...) Podczas frezowania nawierzchni nie uzyskano odpowiedniej ilości materiału w celu umocnienia poboczy. Z uzyskanego materiału wykonano średnią szerokość około 0,65 m.*

Zgodnie z art. 39 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) zabrania się odprowadzania wody i ścieków z urządzeń melioracyjnych, gospodarskich lub zakładowych do rowów przydrożnych. Jednocześnie wymagania techniczne w stosunku do dróg publicznych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43 poz. 430 ze zm.). Wymagania zawarte w rozporządzeniu zostały uwzględnione w projekcie budowlanym. Niewłaściwe wykonanie rowów i poboczy powoduje osuwanie się skarp i nie zapewnia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.

W przypadku wynagrodzenia ryczałtowego wykonawca otrzymuje pełne wynagrodzenie za wykonanie całego zamówienia zgodnie z jego przedmiotem. Przedmiot zamówienia w przypadku robót budowlanych określa projekt budowlany i specyfikacja techniczna wykonania robót. Odebranie wykonanej niezgodnie z projektem drogi wskazuje na niewłaściwy nadzór nad zrealizowaną inwestycją.

Ad. 4.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Beneficjent nie posiada książki obmiaru. Książka obmiaru zgodnie z pkt. 8.4.2 wymagań ogólnych STWiORB, jest jednym z dokumentów, które wykonawca winien przygotować do odbioru ostatecznego.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Zarządu Dróg Powiatowych w Lesznie, cyt.: *Prowadzenie książki obmiarów nie jest obowiązkowe i wynika tylko z umowy z inwestorem. Jeżeli wynagrodzenie dla wykonawcy jest przewidziane w umowie w formie ryczałtu, to prowadzenie książki obmiaru nie jest potrzebne.*

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie *szczególowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego* (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.) 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.”.

To STWiORB jest dokumentem, którego należy bezwzględnie przestrzegać przy realizacji robót wykonywanych w ramach zamówień publicznych.

Książka obmiaru, nie jest obligatoryjna z punktu widzenia *Prawa budowlanego*, jednakże jest opracowaniem, którego stworzenie wymaga 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 wskazanego powyżej dokumentu, a następnie odstępując od swych żądań, uznając, że świadczenie jest w pełni zrealizowane.

Ad. 5.

Podczas wizji lokalnej w terenie przedmiotowej inwestycji stwierdzono ustawienie znaków drogowych w ciągu drogi powiatowej nr 6263P, na odcinku od Nowej Wsi do Pawłowic, niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz w sposób niezgodny z obowiązującymi warunkami technicznymi.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Natomiast sposób ustawiania pionowych znaków drogowych został określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).

Ustawienie znaków drogowych niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu lub w sposób niezgodny z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu stanowi naruszenie wskazanych przepisów prawa.

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 14.

Tabela 1. Wykaz załączników.

Załącznik Nr	Nazwa załącznika	Liczba stron
1.	Spis przedłożonych dokumentów w związku z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego	3
2.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – zakres finansowy	2
3.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – zakres finansowy	1
4.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – inne dokumenty	2
5.	Spis przedłożonych dokumentów w związku realizacją zadania – zakres rzeczowy	3
12.	Oświadczenie kierownika jednostki kontrolowanej o przeprowadzonych kontrolach z 1 października 2015 r.	1
13.	Oświadczenie kierownika jednostki o dochodach w związku z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego z 1 października 2015 r.	1
14.	Wyjaśnienia Kierownika ZDP w Lesznie	1

Stan faktyczny został utrwalony w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz w wymienionych niżej załącznikach.

Tabela 2. Wykaz załączników:

Załącznik Nr	Nazwa załącznika	Liczba stron
6.	Lista sprawdzająca postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego – przetarg nieograniczony	
7.	Lista sprawdzająca zakres finansowy realizacji zadania	3
8.	Zestawienie wydatków kwalifikowanych	2
9.	Lista sprawdzająca rzeczową realizację zadania	3
10.	Protokół oględzin zadania z 6 października 2015 r.	3
11.	Płyta CD ze zdjęciami z oględzin inwestycji	1

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia znajdują potwierdzenie w dowodach zebranych podczas kontroli, wymienionych w poniższej tabeli, gdzie zostały również wskazane pozostałe dowody.

Tabela 3. Wykaz zebranych dowodów:

Dowód Nr	Nazwa dokumentu	Liczba stron
1.	Płyta CD zawierająca pliki (dokumenty) zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	1
2.	Umowa Nr 3/ZDP/2014 z 27 lutego 2014 r.	12
3.	Umowa z 1 kwietnia 2014 r. zawarta pomiędzy Gminą Rydzyna a Powiatem Leszczyńskim	2
4.	Wyciąg bankowy nr 180/2014 dla rachunku należącego do Gminy Rydzyna	1
5.	Gwarancja należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady Nr DDF/12069/2014 z 26 lutego 2014 r.	1
6.	Aneks nr 1 z 7 października 2015 r. do gwarancji należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady Nr DDF/12069/2014	1
7.	Wydruk obrotów na koncie 130/2 605 PDLNWP za okres 01.01.-31.12.2014 r.	1

Biorąc pod uwagę oceny i uwagi zawarte w pkt 1 – 5 wystąpienia, wnoszę o:

1. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* w odniesieniu do zadań realizowanych przez Beneficjenta z udziałem dotacji celowych z budżetu państwa;
2. Doprowadzenie szerokości poboczy oraz geometrii rowów odwadniających do stanu zgodnego z dokumentacją projektową i STWiORB, tj. do stanu zapewniającego ich prawidłowe funkcjonowanie – wykonanie zalecenia należy potwierdzić poprzez przekazanie dokumentacji fotograficznej z obszarów drogi podlegających naprawieniu (zdjęcia w formie elektronicznej na płycie CD);
3. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem i egzekwowaniem zapisów umów zawieranych z wykonawcami oraz warunkami ich realizacji określonymi w SIWZ,

w szczególności w zakresie tych dokumentów wytworzonych przez wykonawcę, które stanowią podstawę do dokonania prawidłowego odbioru, oceny jakościowej robót budowlanych i rozliczenia zadania inwestycyjnego;

4. Rzetelne dokonywanie odbiorów robót budowlanych;
5. Dostosowanie ustawienia znaków drogowych do zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu oraz ich ustawienie zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* – wykonanie zalecenia należy potwierdzić poprzez: (1) przekazanie dokumentacji fotograficznej prawidłowo ustawionych znaków drogowych (zdjęcia w formie elektronicznej na płycie CD) oraz (2) protokołu umieszczenia znaków drogowych, ze wskazaniem rodzaju znaków podlegających przedstawieniu (dokument potwierdzony za zgodność z oryginałem).

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.


Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Dyrektor Wydziału


Hanna Sobańska


Odział Kontroli

10.02.2016

Starszy specjalista


Piotr Ślusarski
10.02.2016

al. Niepodległości 16/ 18, 61-713 Poznań, tel. 618-515-566, fax 618-541-150
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: wojewoda@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117