



Warszawa, 14 lipca 2015 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

FCR-VIII.431.2.1.2015

**Pan
Dariusz Gizka
Burmistrz Warki
Pl. Czarnieckiego 1
05-660 Warka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 roku Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 roku Nr 185, poz. 1092),

kontrolerzy:

1. **Monika Stosio** – starszy inspektor w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 422/3/2015 z 12 marca 2015 roku, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolującego,
2. **Edyta Siewak** – inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 423/3/2015 z 12 marca 2015 roku,
3. **Damian Stańczykowski** – inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 421/3/2015 z 12 marca 2015 roku,
4. **Roman Trzcieliński** – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 366/3/2015 z 4 marca 2015 roku,

przeprowadzili w dniach 16 marca – 10 kwietnia 2015 roku kontrolę problemową w Gminie Warka z siedzibą przy Pl. Czarnieckiego 1, 05-660 Warka.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Przebudowa ul. Polnej na odcinku od ul. Nowakowskiego do ul. Warszawskiej i ul. Słowackiego w Warce”, realizowanego w roku 2014 w ramach Programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg

lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, mającą na celu stwierdzenie prawidłowości wykonania zadania oraz wydatkowania dotacji celowej z budżetu państwa przekazanej na jego realizację, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

Kontrolą objęto okres realizacji zadania od złożenia przez Gminę Warka wniosku o dofinansowanie wyżej wymienionego zadania do przedłożenia sprawozdania z jego wykonania, zgodnie z umową o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/22/2014 z 22 maja 2014 roku oraz aneksem nr 1/2014 z 10 lipca 2014 roku, aneksem nr 2/2014 z 5 listopada 2014 roku, aneksem nr 3/2014 z 2 grudnia 2014 roku.

Niniejszym, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Gmina Warka realizowała zadanie pod nazwą „Przebudowa ul. Polnej na odcinku od ul. Nowakowskiego do ul. Warszawskiej i ul. Słowackiego w Warce”, w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność– Rozwój”.

W ramach kontroli realizacji zadania, ocenie poddane zostały następujące zagadnienia:

- 1) dokumentacja dotycząca realizacji zadania, poprzez sprawdzenie, czy posiadane przez jednostkę kontrolowaną dokumenty potwierdzają realizację zadania zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami,
- 2) realizacja zakresu rzeczowego zadania, poprzez stwierdzenie faktycznie wykonanych prac oraz osiągniętych mierzalnych efektów rzeczowych i wskaźników produktu przewidzianych do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do umowy o udzielenie dotacji,
- 3) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, poprzez sprawdzenie, czy udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego realizacji zadania zgodne było z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych i aktami wykonawczymi do ustawy, w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania,
- 4) realizacja zakresu finansowego zadania, poprzez sprawdzenie, czy zakres finansowy zadania zrealizowany został zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami.

Zadanie polegało na przebudowie nawierzchni dróg gminnych na odcinkach o łącznej długości 824,90 mb i szerokości od 5,50 m do 6,00 m, a także chodnika o łącznej długości 1 370,70 mb, ciągu pieszo – rowerowego o łącznej długości 238,80 mb oraz ścieżki rowerowej o łącznej długości 279,50 mb. W ramach zadania wykonano również 68 zjazdów i 68 miejsc

postojowych. W celu poprawy bezpieczeństwa wykonano oznakowanie pionowe oraz oznakowanie poziome, w tym 8 przejść dla pieszych.

Wartość zrealizowanej inwestycji wyniosła 1 212 330,92 zł (w tym wydatki kwalifikowane – 1 186 623,92), z czego 593 311,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Gmina Warka przeznaczyła środki własne na realizację zadania w kwocie 569 019,92 w tym wydatki kwalifikowane – 543 312,92 zł. W ramach zawartego porozumienia partnerskiego Powiat Grójecki przekazał na realizację zadania kwotę 50 000,00 zł.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

- Dokumentacja dotycząca realizacji zadania – ocena pozytywna. W toku kontroli dokumentacji dotyczącej realizacji zadania, nie stwierdzono jej niezgodności z umową o udzielenie dotacji lub obowiązującymi przepisami. Dokumenty znajdujące się w posiadaniu jednostki kontrolowanej, potwierdzają realizację zadania zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami.
- Realizacja zakresu rzeczowego zadania – ocena pozytywna z uchybieniami. Z uwagi na brak informacji o zmianach zakresu rzeczowego, która winna być przekazana wojewodzie mazowieckiemu na etapie realizacji zadania. Faktycznie wykonane prace oraz osiągnięte efekty rzeczowe i wskaźniki produktu zgodne są z efektami i wskaźnikami przewidzianymi do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym, z wyjątkiem 3 elementów, które opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.
- Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – ocena pozytywna z uchybieniami. W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych zadania objętego kontrolą stwierdzono 6 naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania. Stwierdzone naruszenia zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.
Ponadto, potwierdzono, że Kontrolowany prawidłowo dokonał wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy zawieraniu umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego przy „Przebudowie ul. Polnej na odcinku od ul. Nowakowskiego do ul. Warszawskiej i ul. Słowackiego w Warce”.
- Realizacja zakresu finansowego zadania – ocena pozytywna. Zakres finansowy zadania, zrealizowany został zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami.

W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz przyczyny i skutki ich powstania, w zakresie:

1. realizacji zakresu rzeczowego zadania stwierdzono wykonanie dodatkowych elementów, które nie były uwzględnione na etapie realizacji umowy o udzielenie dotacji. Dodatkowo wykonano studzienkę ściekową, 2 bariery ochronne oraz nawierzchnie skarpy wyłożoną kratką Eko. Z przedstawionych przez kontrolowanego wyjaśnień wynika, że prace dodatkowe wykonano z uwagi na prośby mieszkańców oraz w wyniku przesunięcia projektowanej osi jezdni względem istniejącej. Prace te były niezbędne by zapobiec rozmyciu skarpy oraz podtopień posesji przez wody opadowe. Powyższe zmiany były nieistotne z punktu widzenia prawa budowlanego. Z uwagi na rozliczenie ryczałtowe, wykonawca wykonał je w ramach podpisanej umowy z kontrolowanym, co nie spowodowało generacji dodatkowych kosztów. Analizując powyższe należy stwierdzić, że osiągnięte mierzalne efekty rzeczowe i wskaźniki produktu, opisane w protokole oględzin, są zgodne ze wskaźnikami przewidzianymi w harmonogramie rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do aneksu nr 3/2014 do umowy o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/22/2014 z 22 maja 2014 roku, z wyjątkiem wykonania dodatkowych elementów infrastruktury drogowej opisanych powyżej.
2. przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono naruszenie:
 - a) § 1 ust. 1 pkt 1 i § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 19 lutego 2013 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 roku, poz. 231) (dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentów) w związku z art. 25 ust. 2 Pzp poprzez zawarcie w pkt III.3.1 ogłoszenia o zamówieniu oraz pkt 5.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) informacji, że ocena spełnienia warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy nakładają obowiązek ich posiadania, zostanie dokonana na podstawie złożonego wymaganego dokumentu, uprawniającego do prowadzenia działalności w zakresie niezbędnym i uprawniającym do realizacji zamówienia, czyli aktualnego odpisu z właściwego rejestru lub centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej.

Kontrolowany wskazał, że błędnie dokonano opisu sposobu oceny warunku udziału w postępowaniu, ponieważ warunek dotyczący posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności nie został określony. Błąd wynikał z powszechnej interpretacji przepisów Pzp w tym zakresie, która w ostatnim czasie uległa zmianie.

Zgodnie z doktryną zamówień publicznych, aktualny odpis z właściwego rejestru lub centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej, nie stanowi dokumentu potwierdzającego posiadania przez wykonawców uprawnień do wykonywania konkretnej działalności na podstawie przepisów innych ustaw [np. ustawy z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 roku, poz. 950, j.t., z późn. zm.), w której zapisano, że wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wymaga zezwolenia]. Przepisy prawa nie nakładają na wykonawców, ubiegających się o zamówienie publiczne, którego przedmiotem jest przebudowa drogi, konieczności uzyskania jakichś specjalnych uprawnień do wykonywania określonej działalności. Ponadto, brak wpisu potwierdzającego prowadzenie działalności w zakresie niezbędnym i uprawniającym do realizacji zamówienia nie powoduje, że wykonawca nie może realizować zamówienia [patrz uchwała Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) z 3 listopada 2010 roku (sygn. akt: KIO/KD 78/10)]. Ponadto, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów na potwierdzenie spełniania warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, zamawiający może żądać jedynie koncesji, zezwolenia lub licencji. Aktualny odpis z właściwego rejestru lub centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie dokumentów, może być żądany jedynie na potwierdzenie wykazania braku podstaw do wykluczenia w oparciu o art. 24 ust. 1 pkt 2 Pzp, czyli wykazania, że wobec wykonawcy nie otwarto likwidacji lub ogłoszono upadłości.

- b) art. 41 pkt 7 i art. 36 ust. 1 pkt 5 Pzp poprzez dookreślenie warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawców oraz dokonania opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tego warunku, przy jednoczesnym braku doprecyzowania tego warunku w ogłoszeniu o zamówieniu.

Kontrolowany wyjaśnił, że brak wskazania w ogłoszeniu o zamówieniu warunku udziału dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej nastąpił w wyniku omyłki pisarskiej, polegającej na niekompletnym przeniesieniu warunków postawionych w SIWZ do ogłoszenia. Ponadto, podniesiono, że wszyscy wykonawcy składający oferty, w niniejszym postępowaniu, wykazali spełnienie warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej.

Zgodnie z ugruntowaną doktryną prawa zamówień publicznych, treść SIWZ i ogłoszenie o zamówieniu, w przetargu nieograniczonym, powinna być tożsama w zakresie warunków udziału w postępowaniu. Ogłoszenie i SIWZ są dokumentami, „które powinny być ze sobą spójne i w jednakowy sposób opisywać np. sposób oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu wymieniając przy tym taki sam katalog dokumentów, które należy wraz z ofertą przedłożyć” (patrz wyrok: KIO z 2 czerwca 2010 roku, sygn. akt: KIO/939/10). W dalszej części Izba wskazała, że należy zachowywać należytą staranność przy sporządzaniu obydwu dokumentów. Natomiast Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z 8 listopada 2007 roku (sygn. akt.: X Ga 337/07) wskazał, że wymagania zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu nie mogą być rozszerzane bądź zawężane w treści SIWZ.

- c) § 2 ust. 1 pkt 6 oraz § 3 pkt 1 lit a) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2010 roku, Nr 223, poz. 1458) w związku z art. 96 ust. 5 Pzp poprzez brak wypełnienia pkt 5.6 protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.

Kontrolowany wyjaśnił, że do powyższego doszło przez przeoczenie.

Analiza stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych wskazuje, że nie miały one wpływu na wynik postępowania, ani nie podlegają zgłoszeniu Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych.

Wnioski pokontrolne:

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi w zakresie realizacji zadania zgodnie z zapisami umowy o udzielenie dotacji i przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Gmina Warka nie wywiązała się z tych obowiązków w sposób należyty.

W celu uniknięcia stwierdzonych w toku kontroli uchybień, związanych z realizacją zakresu rzeczowego, należy informować organy udzielające wsparcia finansowego o wszystkich dokonywanych zmianach.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym uchybieniem w zakresie stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, Kontrolowany powinien:

- prawidłowo opisywać sposób oceny warunku udziału w postępowaniu oraz żądać od wykonawców tylko takich dokumentów, co do których postawiono warunek udziału w postępowaniu,

- wskazywać jednakowe warunki udziału w postępowaniu w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia,
- poprawnie wypełniać protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Przebudowa ul. Polnej na odcinku od ul. Nowakowskiego do ul. Warszawskiej i ul. Słowackiego w Warce”, należy stwierdzić, że zadanie zostało zrealizowane prawidłowo, a dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo stwierdzonych powyżej uchybień.

Jednocześnie nakładam na Pana Burmistrza obowiązek przekazania do Wydziału Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, w terminie 45 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Marta Niedzielska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Finansów, Certyfikacji
i Rozwoju Regionalnego