



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2018 r.

WBZK-VI.431.5.2018

**Pan
Zbigniew Woźniak
Wójt Gminy Bielany**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, zgodnie z Planem kontroli zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na rok 2018 oraz pismem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znak: DOLiZK-IV-095-6/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., a także z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² - dalej ustawa o kontroli, kontrolerzy:

1. **Dagmara Kowalska** – przewodnicząca zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,
2. **Paulina Grabek** – specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,
3. **Hanna Lewczuk** – kierownik Oddziału Kontroli Finansowej³ w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,

przeprowadzili w dniu 26 kwietnia 2018 roku czynności kontrolne w ramach kontroli problemowej w **Urzędzie Gminy Bielany z siedzibą ul. Słoneczna 2, Bielany Żyłaki, 08-311 Bielany.**

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

² Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092.

³ Od 1 lipca 2018 r., ekspert w Wydziale Kontroli.

Przedmiotowa kontrola obejmowała kontrolę realizacji zadań:

1. **„Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km”**, mającą na celu sprawdzenie zgodności faktycznego wykonania zadania z:
 - promesą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, znak: DOLiZK-III-7741-10-11/2017 z dnia 3 lipca 2017 roku,
 - wnioskiem jednostki samorządu terytorialnego o dotację na dofinansowanie zadania z dnia 7 września 2017 roku oraz korekt wniosku z dnia 12 i 25 września 2017 roku,
 - umową dotacji Nr 6355.3.19.01.2017 zawartą w dniu 5 października 2017 roku w Warszawie oraz aneksem nr 1/2017 z dnia 31 października 2017 roku;
2. **„Przebudowa drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy, na odcinku od km 0+000 do km 0+330, na odcinku 0,330 km”**, mającą na celu sprawdzenie zgodności faktycznego wykonania zadania z:
 - promesą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, znak: DOLiZK-III-7741-10-11/2017 z dnia 27 lipca 2017 roku,
 - wnioskiem jednostki samorządu terytorialnego o dotację na dofinansowanie zadania z dnia 4 września 2017 roku oraz korekt wniosku z dnia 12 i 27 września 2017 roku,
 - umową dotacji Nr 6355.3.29.01.2017 zawartą w dniu 5 października 2017 roku w Warszawie oraz aneksem nr 1/2017 z dnia 31 października 2017 roku,

weryfikację prawidłowości wykorzystania środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz weryfikację zgodności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami prawa.

Kontrolą objęto okres realizacji zadań wymienionych w punkcie 1 i 2, tj. rok 2017.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 11 lipca 2018 roku, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą, tj. rok 2017, Gmina Bielany realizowała zadania wymienione w pkt 1 i 2 korzystając z dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W ramach kontroli realizacji zadań ocenie poddane zostały następujące zagadnienia:

a) realizacja zakresu rzeczowego – poprzez weryfikację zgodności faktycznego wykonania zadań z dokumentami wymienionymi w pkt 1 i 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

b) dokumentacja dotycząca realizacji zadań – poprzez sprawdzenie, czy jednostka posiadała dokumenty dotyczące realizacji zadań objętych kontrolą oraz czy potwierdzają one realizację zadań zgodnie z dokumentami wymienionymi w pkt 1 i 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

c) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – poprzez sprawdzenie, czy zrealizowane zostało zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych⁴ – zwane dalej „ustawą Pzp”, w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania oraz wewnętrznymi regulacjami;

d) realizacja zakresu finansowego – poprzez sprawdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadań zgodnie z dokumentami wymienionymi w pkt 1 i 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Zadanie wymienione w pkt 1 i 2 polegały na wykonaniu inwestycji zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowym będącymi załącznikami do umów wymienionych w pkt 1 i 2. Wartość robót wyniosła dla:

- zadania nr 1 – 907 325,34 zł., w tym koszty kwalifikowane w wysokości 867 007,08 zł, **sfinansowane z dotacji 693 605,00 zł** oraz środki własne w wysokości 173 402,08 zł, natomiast pozostała kwota w wysokości 40 318,26 zł., to koszty niekwalifikowane,
- zadanie nr 2 – 149 565,00 zł, w tym koszty kwalifikowane w wysokości 144 331,95 zł, **sfinansowane z dotacji 100 000,00 zł** oraz środki własne w wysokości 44 331,95 zł, natomiast pozostała kwota w wysokości 5 233,05 zł., to koszty niekwalifikowane.

Łączna wartość kosztów kwalifikowanych **brutto stanowiła 1 011 339,03 zł.**

Zadania były finansowane zgodnie z klasyfikacją budżetową: dział 600 – Transport i łączność, rozdział 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, paragraf 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

a) realizacja zakresu rzeczowego zadań – ocena pozytywna.

W trakcie czynności kontrolnych w miejscu realizacji zadań wymienionych w pkt 1 i 2 stwierdzono wykonanie prac zgodnie z wnioskami o dotację oraz korektami wniosków, harmonogramami rzeczowo – finansowym oraz pozostałymi dokumentami rozliczeniowymi.

Jednostka samorządu terytorialnego umieściła tablice informacyjne wskazujące w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, że zadania zostały dofinansowane ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, będącej w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

b) dokumentacja dotycząca realizacji zadań – ocena pozytywna pomimo uchybień.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

W toku kontroli realizacji zadań wymienionych w pkt 1 i 2 stwierdzono, iż gmina Bielany nie sporządziła protokołu wprowadzenia na plac budowy. Informacja o wprowadzeniu wykonawcy na plac budowy została wskazana w dziennikach budowy, w których zostały dokonane wpisy z datą wprowadzenia na plac budowy. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że dokumentem adekwatnym do wprowadzenia wykonawcy na plac budowy, jest wpis sporządzony do dziennika budowy, w związku z powyższym odstąpiono od sporządzenia protokołu wprowadzenia na plac budowy.

Poza brakiem ww. dokumentu nie stwierdzono naruszeń obowiązujących przepisów oraz niezgodności z umowami dotacji. Dokumenty znajdujące się w posiadaniu jednostki kontrolowanej potwierdzają realizację zadań zgodnie z wnioskami o dotację oraz korektami wniosków, harmonogramami rzeczowo – finansowym, protokołami odbioru końcowego oraz umowami dotacji i aneksami do umów. Jednostka posiada wszystkie niezbędne pozwolenia i zgłoszenia przebudowy dróg.

c) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówień publicznych – ocena pozytywna pomimo nieprawidłowości.

W trakcie kontroli realizacji zadania wymienionego w pkt 1 pod nazwą „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km”, stwierdzono że wyłonienia wykonawcy dokonano w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia mniejszej od kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w odniesieniu do robót budowlanych, pod nazwą „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy - Wańtuchy”. Zgodnie z Wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdzonymi 31 marca 2016 roku⁵, które w § 7 ust. 3 stanowią, że nazwa zadania określona w promesie jest wiążąca dla jednostki i powinna być stosowana we wszystkich dokumentach związanych z ubieganiem się o dotację oraz rozliczeniem dotacji, w tym przy udzielaniu zamówienia/dokonaniu wyboru wykonawcy lub rozpisaniu konkursu, z zastrzeżeniem ust. 4, który to stanowi, że w przypadku realizacji zadania o zakresie rzeczowym lub finansowym większym niż przewidziany w promesie, które jest finansowane również z innych źródeł niż dotacja, dopuszcza się przedstawienie dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia/dokonaniem wyboru wykonawcy lub rozpisaniem konkursu, zawierającej nazwę zadania inną niż określona w promesie. Natomiast dokumentacja powinna umożliwić zdefiniowanie zakresu rzeczowo-finansowego zadania określonego w promesie. Promesa z dnia 3 lipca 2017 roku, znak: DOLiZK-III-7741-10-11/2017 była przyznana na realizację 1 zadania pod nazwą nazwami „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km”. Zamawiający

⁵ W sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości.

przeprowadził postępowanie na wybór wykonawcy na realizację zadania pod nazwą „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy - Wańtuchy”, natomiast wskazane odcinki w nazwie zadania wykazane w promesie zostały wykazane w opisie przedmiotu zamówienia w zakresie rzeczowym projektu jako odcinki drogi, co jednoznacznie umożliwiała identyfikację zakresu rzeczowego zadania. Wartość zamówienia została ustalona jako wartość brutto, zamiast zgodnie z art. 32 ust 1 ustawy Pzp jako wartość netto (informacja podana w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego). Jednocześnie weryfikując kosztorys inwestorski pod nazwą: „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km”, dla poszczególnych odcinków A, B, C po sumowaniu wartości brutto poszczególnych odcinków 22 195,60 zł + 777 111,53 zł + 80 414,94 zł, wykazała, że ogólna wartość kosztorysowa robót powinna stanowić 879 722,07 zł, a nie jak wykazał zamawiający w kosztorysie inwestorskim 879 722,19 zł.

W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że jednostka nie posiadała dokumentów, które powinny zostać opracowane na załącznikach do zarządzenia Nr 17/2015 z dnia 8 maja 2015 roku, w sprawie powołania stałej komisji do przygotowania i przeprowadzenia wszystkich postępowań, tj.: załącznik nr 2: tabela nr 1 opis przedmiotu zamówienia, tabela nr 2 rodzaj zamówienia publicznego, tabela nr 3 ustalenie wartości zamówienia oraz załącznik nr 3 – zgłoszenie o rozpoczęciu procedury przetargowej lub modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W wyniku kontroli ustalono, że wpłynęła 1 oferta. Zamawiający zastosował procedurę, o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy Pzp., tzw. procedurę odwróconą, czyli najpierw dokonał oceny oferty, która wpłynęła, a następnie zbadał czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu, o czym świadczy wystosowane przez zamawiającego wezwanie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy Pzp o uzupełnienie dokumentów potwierdzających spełnienie warunków i brak podstaw do wykluczenia. Mając na uwadze, że postępowanie dotyczyło wartości zamówienia poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, zamawiający w przypadku dokonywania wezwania powinien podać jako podstawę prawną art. 26 ust. 2 ustawy Pzp, natomiast zamawiający podał art. 26 ust. 1 ustawy Pzp. Należy zauważyć, że data wezwania (data pisma) jest wcześniejsza, jak data wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Jednocześnie w trakcie kontroli stwierdzono, że zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu, nie podał informacji o zastosowaniu procedury, o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto w ogłoszeniu o zamówieniu w informacjach dodatkowych zamawiający wykazał załącznik I – informacje dotyczące ofert częściowych, pomimo tego, że zamawiający w tym samym ogłoszeniu o zamówieniu nie przewidywał możliwości składania ofert częściowych. Zamawiający w dniu 18 sierpnia 2017 roku, zawarł umowę z wybranym wykonawcą Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Regionalne Drogi Podlaskie Sp. z o. o., 08-102 Siedlce, ul. Brzeska 128, na kwotę 877 968,84 zł, z terminem realizacji zadania do 31 października 2017 roku, która została zmieniona

aneksem nr 1 zwartym w dniu 31 października 2017 roku. Na skutek podpisanego aneksu zmieniono termin wykonania umowy z 31 października 2017 roku, na 10 listopada 2017 roku. Jednocześnie stwierdzono, że zamawiający podpisał umowę na realizację zadania w dniu 18 sierpnia 2017 roku, a Rada Gminy Bielany dopiero w dniu 22 sierpnia 2017 roku, podjęła uchwałę Nr XXXIII/177/2017 w sprawie zmiany w budżecie gminy Bielany na 2017 rok, w której w rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, zwiększono plan dochodów majątkowych, w związku z uzyskaną promesą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dofinansowaniu w kwocie 700 000 zł., ze środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych na zadanie, pn.: „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km” i dokonano zmiany w planie wydatków zwiększając w Dziale 600 – Transport i łączność, Rozdziale 60078, § 6050 dla ww. zadania na kwotę 917 888,84 zł. Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że kierownik jednostki kontrolowanej zaciągnął zobowiązania finansowe bez pokrycia w planie finansowym, środkami finansowymi dla zadania. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują zasady gospodarki finansowej, w tym m.in., że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Natomiast art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.), stanowi że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zamawiający żądał wniesienia wadium przed upływem terminu składania ofert w wysokości 15 000,00 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych 00/100)., które wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „Regionalne Drogi Podlaskie” Sp. z o. o., ul. Brzeska 128, 08 -102 Siedlce - wniósł w dniu 18 lipca 2017 roku, w pieniądzu. Pismem z dnia 20 września 2017 roku, znak: IZP.271.3.2017 zlecono księgowości zwrot wadium wpłaconego w gotówce, w związku z zakończeniem postępowania na wykonanie zadania pn. „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy”. Zwrot wadium nastąpił 20 września 2017 roku. Zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy Pzp zamawiający zwraca wykonawcy wadium, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Umowa z wykonawcą została zawarta 18 sierpnia 2017 roku, natomiast zabezpieczenie należytego wykonania umowy wymagane przez zamawiającego w wysokości 10% całkowitej kwoty wynagrodzenia brutto zostało wniesione w jednej z dopuszczalnych form, tj. ubezpieczeniowej gwarancji ważnej od 18 sierpnia 2017 roku, tj. od dnia zawarcia umowy. Zwrot wadium nastąpił 33-go dnia od zawarcia umowy.

Ponadto weryfikacja dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli wykazała, że zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu, jako termin składania ofert wskazał datę 7 stycznia 2017 roku, gdzie ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 11 lipca 2017 roku, błąd ten nie został sprostowany. Natomiast w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zamawiający podał jako termin składania ofert 26 lipca 2017 roku. Ponadto zamawiający w ogłoszeniu o zamówienie podał informację, że nie przewiduje istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, co jest rozbieżne z zapisami rozdziału 16 SIWZ, który dopuszcza zmiany umowy, a opis dopuszczalnych zmian zawarty jest w załączniku nr 7 do SIWZ – wzór umowy. W trakcie kontroli dokumentacji dotyczącej postępowania stwierdzono, że zamawiający w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego w punkcie 5 nie wskazał na podstawie jakiego dokumentu dokonano ustalenia wartości zamówienia, natomiast w punkcie 9 dotyczącym procedury, o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, zamawiający wykazał, że nie zastosował procedury o której mowa w art. 24aa ust. 1, gdzie dokumentacja z postępowania przedstawiona w trakcie kontroli świadczy o zastosowaniu tzw. procedury odwróconej.

Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia i nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik przeprowadzonego postępowania ani wybór wykonawcy, natomiast stanowiły naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁶ oraz ustawy o finansach publicznych⁷.

W trakcie kontroli realizacji zadania wymienionego w punkcie 2 pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy na odcinku od km 0+000 do km 0+330 na odcinku 0,330 km”, stwierdzono, że wyłonienie wykonawcy dokonano w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia mniejszej od kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w odniesieniu do robót budowlanych, pod nazwą „Przebudowa części drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy”. Zgodnie z Wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdzonymi 31 marca 2016 roku⁸, które w § 7 ust. 3 stanowią, że nazwa zadania określona w promesie jest wiążąca dla jednostki i powinna być stosowana we wszystkich dokumentach związanych z ubieganiem się o dotację oraz rozliczeniem dotacji, w tym przy udzielaniu zamówienia/dokonaniu wyboru wykonawcy lub rozpisaniu konkursu, z zastrzeżeniem ust. 4, który to stanowi, że w przypadku realizacji zadania o zakresie rzeczowym lub finansowym większym niż przewidziany w promesie, które jest finansowane również z innych źródeł niż dotacja, dopuszcza się przedstawienie dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia/dokonaniem wyboru wykonawcy lub rozpisaniem konkursu, zawierającej nazwę zadania inną niż określona w promesie. Natomiast dokumentacja powinna umożliwić

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

⁸ W sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości.

zdefiniowanie zakresu rzeczowo-finansowego zadania określonego w promesie. Promesa z dnia 27 lipca 2017 roku, znak: DOLiZK-III-7741-10-11/2017 była przyznana na realizację 1 zadania pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy na odcinku od km 0+000 do km 0+330 na odcinku 0,330 km”. Zamawiający przeprowadził postępowanie na wybór wykonawcy na realizację zadania pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy”, natomiast wskazana w promesie długość odcinka została wykazana w opisie przedmiotu zamówienia, co jednoznacznie umożliwiało identyfikację zakresu rzeczowego zadania. Zamawiający błędnie ustalił wartość zamówienia na podstawie kwoty wartości zamówienia z podatkiem VAT, zamiast zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp na podstawie kwoty kosztorysowej bez podatku od towarów i usług. Zgodnie z kosztorysem inwestorskim przedstawionym w trakcie kontroli dla zadania pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej nr 390118W w miejscowości Bielany Wąsy, na odcinku od km 0+000 do km 0+330, na odcinku 0,330 km”, wartość zamówienia bez podatku VAT wynosi 119 278,50 zł, co po przeliczeniu według średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówienia publicznego w 2017 r., tj.: 4,1749, stanowi 28 570,38 euro. Wartość zamówienia jest wartością mniejszą, niż kwota 30 000 euro. Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp., nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Błędnie ustalona przez zamawiającego wartość zamówienia, skutkowałą wszczęciem procedury udzielenia zamówienia publicznego, która do wartości zamówienia poniżej 30 000 euro nie jest wymagana, co nie oznacza, że zamawiający nie mógł jej zastosować. W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych, stwierdzono że jednostka nie posiada dokumentów, które powinny zostać opracowane na załącznikach do zarządzenia Nr 17/2015 z dnia 8 maja 2015 roku w sprawie powołania stałej komisji do przygotowania i przeprowadzenia wszystkich postępowań, tj.: załącznik nr 2: tabela nr 1 opis przedmiotu zamówienia, tabela nr 2 rodzaj zamówienia publicznego, tabela nr 3 ustalenie wartości zamówienia oraz załącznik nr 3 – zgłoszenie o rozpoczęciu procedury przetargowej lub modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W wyniku kontroli ustalono, że wpłynęły 2 oferty. Zamawiający zastosował procedurę o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy Pzp., tzw. procedurę odwróconą, czyli najpierw dokonał oceny oferty, które wpłynęły, a następnie zbadał czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu, o czym świadczy wystosowane przez zamawiającego wezwanie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy Pzp o uzupełnienie dokumentów potwierdzających spełnienie warunków i brak podstaw do wykluczenia. Mając na uwadze, że postępowanie dotyczyło wartości zamówienia poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, zamawiający w przypadku dokonywania wezwania powinien podać jaką podstawę prawną art. 26 ust. 2 ustawy Pzp, natomiast zamawiający podał art. 26 ust. 1 ustawy Pzp. Jednocześnie w trakcie kontroli stwierdzono, że zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu, nie podał informacji, że zastosował procedurę o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto w ogłoszeniu o zamówieniu w informacjach dodatkowych zamawiający wykazał załącznik I – informacje dotyczące ofert

częściowych, pomimo tego, że zamawiający w tym samym ogłoszeniu o zamówieniu nie przewidywał możliwości składania ofert częściowych. Zamawiający w protokole z otwarcia ofert wraz z załącznikiem nr 1 do protokołu otwarcia ofert w postępowaniu przetargowym zawarł wszystkie informacje wymagane art. 86 ust 5 ustawy Pzp, oprócz warunków płatności zawartych w ofercie. Jednocześnie w protokole otwarcia ofert, zamawiający podał, że dwie oferty wpłynęły w wyznaczonym terminie, tj. do 17 sierpnia 2017 roku, do godz.: 11:00, gdzie zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu i SIWZ termin złożenia ofert był wyznaczony na 17 sierpnia 2017 roku, do godz.: 9:00. Informacja podana w protokole, jest nie spójna z samym protokołem, gdyż jako termin otwarcia ofert podano 17 sierpnia 2017 roku, godz.: 9:30. Zamawiający zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty do jednego z wykonawców, który brał udział w postępowaniu wysłał na adres e-maila inny, a niżeli ten podany w ofercie. Zamawiający w dniu 4 września 2017 roku, zawarł umowę z wybranym wykonawcą Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Regionalne Drogi Podlaskie Sp. z o. o., 08-102 Siedlce, ul. Brzeska 128, na kwotę 146 158,50 zł., z terminem realizacji zadania do 31 października 2017 roku, który został zmieniony aneksem nr 1 w dniu 31 października 2017 roku. Na skutek podpisanego aneksu zmianie uległ termin wykonania umowy z 31 października 2017 roku, na 15 listopada 2017 roku. W dniu podpisania umowy z wykonawcą, były zaplanowane w planie finansowym środki finansowe dla zadania.

Zamawiający żądał wniesienia wadium przed upływem terminu składania ofert w wysokości 2 000,00 zł (słownie: dwa tysiące złotych 00/100), które wykonawcy składający oferty złożyli z zachowaniem terminu w formie pieniężnej. Zwrot wadium przez zamawiającego zarówno dla wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, jak i dla drugiego wykonawcy biorącego udział w postępowaniu, nastąpił 20 września 2017 roku, w związku z zakończeniem postępowania na wykonanie zadania. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy Pzp., zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, natomiast zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy Pzp., zamawiający zwraca wykonawcy wadium, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Umowa z wykonawcą została zawarta 4 września 2017 roku, natomiast zabezpieczenie należytego wykonania umowy wymagane przez zamawiającego w wysokości 10% całkowitej kwoty wynagrodzenia brutto zostało wniesione w jednej z dopuszczalnych form, tj. ubezpieczeniowej gwarancji ważnej od 4 września 2017 roku, tj. od dnia zawarcia umowy. Zwrot wadium dla wykonawcy zadania, z którym podpisano umowę nastąpił 16-go dnia od zawarcia umowy. Natomiast drugiemu wykonawcy, który złożył ofertę, zamawiający dokonał zwrotu wadium 21-go dnia, licząc od następnego dnia, od wystosowanego zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty.

Jednocześnie weryfikacja ofert wykazała, że oferta Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Regionalne Drogi Podlaskie Sp. z o. o., 08-102 Siedlce, ul. Brzeska 128, została złożona 11 sierpnia

2017 roku (data wpływu widniejąca na kopercie), a oferta i oświadczenia były złożone z datą 16 sierpnia 2017 roku. Z wyjaśnień złożonych w dniu 12 czerwca 2018 r., przez Pana Krzysztofa Więsak⁹ wynika, że oferta na wykonanie zadania pn.: „Przebudowa części drogi gminnej nr 390118W na odcinku Bielany Wąsy, została opracowana w dniu 11 sierpnia 2017 roku, tj.: w dniu jej złożenia w Urzędzie Gminy Bielany, natomiast otwarcie ofert odbyło się w dniu 17 sierpnia 2017 roku o godz.: 9:30. Dokumenty są przygotowywane przez oferenta wcześniej (z uwagi na okres nadmiernego ofertowania robót drogowych, dużą ilość przetargów drogowych) z uwzględnieniem daty dokumentów aktualnych na dzień składania i otwarcia ofert. W związku z powyższym dokumenty zostały opracowane w dniu 11 sierpnia 2017 roku, a datę opracowania wpisano zgodnie z datą niezbędną do przygotowania oferty, tj.: 16 sierpnia 2017 roku. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że zamawiający w ogłoszeniu o zamówienie nie podał informacji, czy przewiduje możliwość istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, natomiast zapisy rozdziału 16 SIWZ, dopuszczają zmiany umowy, a opis dopuszczalnych zmian zawarty jest w załączniku nr 7 do SIWZ – wzór umowy. W trakcie kontroli stwierdzono, że zamawiający w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego w punkcie 9 dotyczącym procedury, o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, wykazał że nie zastosował procedury o której mowa w art. 24aa ust. 1, gdzie dokumentacja z postępowania przedstawiona w trakcie kontroli świadczy o zastosowaniu tzw., procedury odwróconej.

Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia i nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik przeprowadzonego postępowania ani na wybór wykonawcy, natomiast stanowiły naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁰.

W obu kontrolowanych postępowaniach stwierdzono, że środki ochrony prawnej przewidziane w dziale VI ustawy Pzp., to odwołanie i skarga do sądu na orzeczenie Izby. Natomiast zamawiający w Regulaminie organizacyjnym jednostki będącym załącznikiem do Zarządzenia Nr 54/2016 Wójta Gminy Bielany przewiduje prowadzenie całokształtu procedury w przypadku złożenia odwołania lub protestu, gdzie instytucja protestu jako środka ochrony prawnej została zniesiona ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778).

d) realizacja zakresu finansowego zadań – ocena pozytywna.

Na podstawie sprawdzonych dokumentów źródłowych i ewidencji księgowej w kontrolowanej jednostce w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji otrzymanej z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na realizację zadań wymienionych w pkt 1 i 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono, że jednostka:

⁹ Pracownika Gminy Bielany, Specjalisty ds. Inwestycji i Zamówień Publicznych.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

- otrzymała dotację w wysokości 793 605,00 zł odpowiednio (693 605,00 zł i 100 000,00 zł) co stanowiło odpowiednio 80% i 69,3% wartości kosztów kwalifikowanych zadania, na podstawie umów zawartych z Wojewodą w dniu 5 października 2017 r., Nr 6355.3.19.01.2017 i 6355.3.29.01.2017, którą wykorzystała w całości;
- rozliczyła zadanie sporządzając *Rozliczenie końcowe* do którego załączyła kserokopie dokumentów finansowych zgodnie z § 8 pkt 3 umowy z Wojewodą. Dane wykazane w rozliczeniu końcowym wynikały z ewidencji księgowej wydatków. Ponadto nie stwierdzono przypadku obniżenia kosztów zadania w wyniku uzyskania odszkodowania, bądź zwrotu podatku VAT;
- zachowała odpowiedni procentowy udział środków własnych w ogólnej wartości kosztów kwalifikowanych zadania, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 4 umowy z Wojewodą, które wyniosły odpowiednio 20% i 30,7%;
- prowadziła odrębną ewidencję księgową do zadania w sposób przejrzysty oraz zgodnie z zasadami rachunkowości przyjętymi w jednostce, możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji księgowych zgodnie z treścią § 6 umowy z Wojewodą;
- ujęła dowody źródłowe w ewidencji księgowej spełniając wymogi określone w art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Na dowodach zapłaty zawarto informację wymienione w § 8 umowy z Wojewodą;
- zakwalifikowała dochody i wydatki do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²,
- zrealizowała zadania w terminie określonym w § 2 umowy z Wojewodą, po protokolarnym dokonaniu jego odbioru końcowego zgodnie z § 8 pkt 2 cytowanych umów z Wojewodą na kwoty odpowiednio dla zadania nr 1 - 907 325,34 zł (w tym: środki dotacji 693 605,00 zł, własne kwalifikowane – 173 402,08 zł oraz własne niekwalifikowane – 40 318,26 zł) oraz dla zadania nr 2 – 149 565,00 zł (w tym: środki dotacji – 100 000,00 zł, własne kwalifikowane – 44 331,95 zł, własne niekwalifikowane – 5 233,05 zł),
- dotacje wykorzystała zgodnie z zapisami § 6 pkt 1 umowy z Wojewodą. Przekazanie środków finansowych na rachunek bankowy Wykonawcy zadania dokonano w terminie zgodnym z zapisami umowy z Wykonawcą i terminem wskazanym na dowodzie do zapłaty,
- środki trwałe o wartości 907 325,34 zł i 149 565,00 zł ujęto w ewidencji majątku na podstawie dowodów OT – Przyjęcie środka trwałego z 29 grudnia 2017 r. Nr 10/2017 (numer inwentarzowy – 2-22-220/37 KŚT II) I Nr 9/2017 (numer inwentarzowy 2-22-220/55 KŚT IV).

Ponadto stwierdzono, że jednostka uzyskała odsetki bankowe w kwocie 195,68 zł od przyznanych dotacji, które zwróciła na rachunek bankowy Wojewody w dniu 26 kwietnia 2018 r., w oparciu o § 11 ust. 5 Umowy.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Przedstawiając powyższe ustalenia informuję Pana Wójta, że prawidłowość wykorzystania dotacji otrzymanej w rozdziale 60078 klasyfikacji budżetowej zostało ocenione pozytywnie.

Wnioski pokontrolne:

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi dołożenia wszelkiej staranności, aby zadania wykonane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zgodnie z zapisami wniosków o dofinansowanie i umów o udzielenie dotacji.

Biorąc pod uwagę ustalenia oraz powyższe oceny zadań dofinansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałania i usuwanie skutków klęsk żywiołowych należy stwierdzić, że wykonano zakres rzeczowy obu zadań, oraz że wszystkie prace zostały wykonane z należytą starannością, a jednostka osiągnęła zamierzony efekt rzeczowy. Jednocześnie stwierdzono, że kierownik jednostki kontrolowanej zawarł w dniu 18 sierpnia 2017 roku, umowę z wykonawcą na zadanie wymienione w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a Rada Gminy Bielany dopiero w dniu 22 sierpnia 2017 roku, podjęła uchwałę Nr XXXIII/177/2017 w sprawie zmiany w budżecie gminy Bielany na 2017 rok¹³. Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że kierownik jednostki kontrolowanej zaciągnął zobowiązania finansowe bez pokrycia w planie finansowym, środkami finansowymi dla zadania. Tym samym zaciągnięte zobowiązania nie miały pokrycia w planie finansowym przez 4 dni. Kierownik komórki koordynującej kontrolę, mając na uwadze że zaciągnięte zobowiązania bez pokrycia nie wywołały negatywnych skutków finansowych np. w postaci uszczuplenia środków publicznych bądź nie uregulowania zobowiązań finansowych wynikających z zawartej umowy, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpił od dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie skieruje na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawiając powyższe ustalenia, aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym uchybieniom i nieprawidłowościom zobowiązuję Pana Wójta do podjęcia następujących działań:

1. omówienia wyników kontroli z pracownikami realizującymi kontrolowane zadania;
2. zwiększenie nadzoru oraz opracowanie wewnętrznych procedur, które wyeliminują:
 - zaciąganie zobowiązań finansowych bez pokrycia w planie finansowym, środkami finansowymi dla zadania;

¹³ W której w rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, zwiększono plan dochodów majątkowych, w związku z uzyskaną promesą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dofinansowaniu w kwocie 700 000 zł, ze środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych na zadanie, pn.: „Przebudowa części drogi gminnej nr 390123W na odcinku Bielany Jarosławy – Wańtuchy, na odcinku od km 0+000 do km 0+072, 0+670 do km 2+572, 3+015 do km 3+271, na odcinku 2,23 km” i dokonano zmiany w planie wydatków zwiększając w Dziale 600 – Transport i łączność, Rozdziale 60078, § 6050 dla ww. zadania na kwotę 917 888,84 zł.

- nieprawidłowości przy ustaleniu wartości zamówienia;
 - dokonywanie zwrotu wadium z naruszeniem ustawy Pzp.;
3. zwiększenie nadzoru nad procesem przygotowania dokumentów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zwrócenie szczególnej uwagi na zachowanie należytej staranności przy sporządzaniu dokumentacji i wypełnianiu druków dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dokumenty sporządzone w trakcie postępowania powinny być spójne i odzwierciedlać podjęte czynności w trakcie przeprowadzonego postępowania;
 4. dokonanie weryfikacji zgodności wewnętrznych regulacji z przepisami ustawy Pzp w brzmieniu aktualnie obowiązującej oraz zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznych regulacji dotyczących Pzp.;
 5. wypełnianie zapisów umowy z wykonawcą w zakresie przekazania placu budowy poprzez sporządzenie protokołu przekazania wprowadzenia na plac budowy.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje środek odwoławczy. Jednocześnie, na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Wójta do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń, wykorzystania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

.....
*(podpis kierownika jednostki kontrolującej lub działającego
w jego imieniu kierownika komórki do spraw kontroli)*