



Warszawa, 28 lipca 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WCR-II.431.2.4.2016

**Pan
Tomasz Hapunowicz
Wójt Gminy Zbuczyn
ul. Jana Pawła II 1
08-106 Zbuczyn**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, j.t., 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. **Rafał Rudnik** – starszy specjalista w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 529/3/2016 z 1 kwietnia 2016 roku, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolującego;
2. **Damian Stańczykowski** – inspektor wojewódzki w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 528/3/2016 z 1 kwietnia 2016 roku;
3. **Hanna Lewczuk** – Kierownik Oddziału Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 509/3/2016 z 31 marca 2016 roku.

przeprowadzili 26 kwietnia 2016 roku kontrolę problemową w Gminie Zbuczyn z siedzibą przy ul. Jana Pawła II 1, 08-106 Zbuczyn.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Przebudowa ulicy Słonecznej w Zbuczynie”, realizowanego w roku 2015 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 dnia złożenia wniosku o dofinansowanie do zakończenia czynności kontrolnych.

Niniejszym, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Gmina Zbuczyn realizowała zadanie pod nazwą „Przebudowa ulicy Słonecznej w Zbuczynie”, w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, na podstawie umowy o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/61/2015 z 1 lipca 2015 roku.

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 drogi gminnej o długości 679,14 mb i szerokości zmiennej 5,00 m – 5,50 m. W ramach zadania wykonano również 29 zjazdów oraz 25 dojazdów do furtek.

Wartość zrealizowanej inwestycji wyniosła 729 454,80 zł, z czego 364 727,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Gmina Zbuczyn przeznaczyła środki własne na realizację zadania w kwocie 362 727,80 zł. W ramach zawartych porozumień partnerskich Gmina otrzymała na realizację zadania kwotę 2 000,00 zł.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

- Dokumentacja dotycząca realizacji zadania – ocena pozytywna z nieprawidłowościami.

W toku kontroli dokumentacji dotyczącej realizacji zadania, stwierdzono naruszenie 1 przepisu obowiązującego prawa, które zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

- Realizacja zakresu rzeczowego zadania – ocena pozytywna.
Faktycznie wykonane prace oraz osiągnięte mierzalne efekty rzeczowe i wskaźniki produktu zgodne są z efektami i wskaźnikami przewidzianymi do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym. Zakres rzeczowy zadania zrealizowany został zgodnie z umową o udzielenie dotacji oraz aneksami.
- Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – ocena pozytywna z uchybieniami. W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, dotyczącego wyłonienia wykonawcy przedmiotowego zadania, stwierdzono naruszenie 3 przepisów powyższej ustawy, w brzmieniu na dzień wszczęcia postępowania.
- 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 naruszenia oraz przyczyny i skutki ich powstania:

- 1) w zakresie dokumentacji dotyczącej realizowanego zadania, stwierdzono, że:
 - Kontrolowany nie prowadzi książki drogi, ani książki obiektu budowlanego dla drogi objętej zadaniem. Stanowi to naruszenie art. 64 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.) i § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 582) w związku z art. 10 ust. 12 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460, j.t. z późn. zm.). Kontrolowany wyjaśnił, iż niezłożenie książki drogi wynikało z dotychczasowego błędnego rozumienia treści rozporządzenia Ministra Transportu Gospodarki Morskiej z 28 lutego 2000 r, w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych.

W związku z tym, że w treści powyższego rozporządzenia brak jest jednoznacznego określenia czy obowiązek prowadzenia ewidencji drogi powstaje z chwilą uznania jej za drogę publiczną, czy też wówczas gdy zostanie nadany numer drogi, zarządca drogi stał na stanowisku, że obowiązek prowadzenia ewidencji powstaje po zakończeniu wszelkich formalności związanych z nadaniem statusu drogi publicznej. Na podstawie Uchwały nr XII/102/2015 Rady Gminy Zbuczyn z 29 września 2015 r.

w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, Kontrolowany złożył 30 marca 2016 r. wnioski o nadanie ul. Słonecznej numeru drogi publicznej. Do chwili obecnej nie nadano numeru. W celu należytego wywiązania się z umowy o udzielenie dotacji, Gmina Zbuczyn jako zarządca drogi, zobowiązała się do niezwłocznego założenia książki drogi dla ul. Słonecznej w Zbuczynie.

2) w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pod nazwą: „Przebudowa ulicy Słonecznej w Zbuczynie” (znak: IN.271.7.2015), przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, j.t., z późn. zm.), obowiązujących w dniu wszczęcia postępowania (dalej: Pzp), stwierdzono, że:

- W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (rozdział XVII, pkt 10) i ogłoszeniu o zamówieniu (pkt III.1.10), zawarto następujące postanowienie: „Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust 3, nie złożył dokumentów lub oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub pełnomocnictw, chyba że udowodni, że wynika to z przyczyn nieleżących po jego stronie”.

Zgodnie z art. 46 ust. 4a Pzp zamawiający ma prawo zatrzymać wadium, w przypadku: „... jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust. 3, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył dokumentów lub oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, pełnomocnictw, listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 5, lub informacji o tym, że nie należy do grupy kapitałowej, lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 3, co powodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej”.

Kontrolowany wyjaśnił, że do powyższego doszło na skutek przeoczenia. Wskazał również, że zastosowane postanowienia nie są do końca sprzeczne z art. 46 ust. 4a Pzp, jedynie nie przepisano pełnej (aktualnej) treści przedmiotowego przepisu, tj. wszystkich okoliczności zatrzymania wadium. Ponadto, zwrócono uwagę, że każdy z wykonawców miał możliwość zapoznania się z kompletnym katalogiem okoliczności warunkujących zatrzymanie wadium w Pzp.

Kontrolujący zgadza się z twierdzeniem, że każdy wykonawca mógł zapoznać się z okolicznościami warunkującymi zatrzymanie wadium w Pzp, jednakże przepisy tej ustawy, postanowieniami art. 36 ust. 1 pkt 8 Pzp i 41 pkt 8 Pzp, nakładają na zamawiającego obowiązek zawarcia, zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, informacji i wymagań dotyczących

wadium. Oznacza to, że w przedmiotowych dokumentach powinny znaleźć się wszystkie niezbędne i aktualne dane dotyczące wadium, zgodne z postanowieniami przepisów ustawy.

W związku z powyższym stwierdza się naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 8 Pzp i art. 41 pkt 8 Pzp w związku z treścią art. 46 ust. 4a Pzp.

- Kontrolowany nie zwrócił gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium.

Gwarancja ubezpieczeniowa, zgodnie z art. 45 ust. 6 pkt 4 Pzp, jest jedną z możliwych form wnoszenia wadium.

Zgodnie z art. 46 ust. 1a Pzp zamawiający zwraca wadium wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano.

Zatem, po spełnieniu powyższych przesłanek, zamawiający ma obowiązek zwrotu wadium i to bez zbędnej zwłoki. Oznacza to, że zamawiającemu nie wolno bezzasadnie przetrzymywać wadium. Obowiązek zwrotu wadium obciąża zamawiającego niezależnie od formy jego wniesienia.

Dodatkowo, należy zauważyć, że Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 11 czerwca 2012 r. (Sygn. akt KIO 1098/12) zwraca uwagę na to, że obowiązek ten powinien być realizowany przez zamawiającego nawet w przypadku trwałego połączenia gwarancji z innymi dokumentami, z zachowaniem integralności i kompletności oferty po dokonanych zwrocie.

W związku z tym, stwierdza się naruszenie art. 46 ust. 1a Pzp.

Kontrolowany wyjaśnił, że do powyższego doszło na skutek błędu zamawiającego.

Wskazał również, że oryginał gwarancji zostanie zwrócony niezwłocznie.

Wnioski pokontrolne:

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących prowadzenia ksiąg dróg oraz zamówień publicznych. Gmina Zbuczyn nie wywiązała się z nich w dostateczny sposób.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom w zakresie dokumentów dotyczących realizacji zadania, Kontrolowany powinien prowadzić ksiązkę drogi zgodnie z postanowieniami stosownych przepisów.

W celu uniknięcia stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, Kontrolowany powinien w szczególności przestrzegać ich postanowień, odnoszących się do:

- zawierania obligatoryjnych informacji w dokumentach niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności dotyczących wadów,
- zwrotu wadów.

Zalecenia pokontrolne:

W związku z zobowiązaniem do założenia książki drogi dla ul. Słonecznej w Zbuczynie oraz niezwłocznego zwrócenia oryginałów gwarancji ubezpieczeniowych zapłaty wadium, nakładam na Pana obowiązek dokonania wyżej opisanych czynności.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Przebudowa ulicy Słonecznej w Zbuczynie”, dofinansowanego ze środków budżetu państwa w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, należy stwierdzić, że zadanie zostało wykonane prawidłowo a dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo stwierdzonych powyżej nieprawidłowości i uchybień.

Jednocześnie zobowiązuję Pana Wójta do przekazania do Wydziału 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 i stanie realizacji zaleceń pokontrolnych.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Małgorzata Oleszczuk
Dyrektor Wydziału Certyfikacji
i Rozwoju Regionalnego