



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 20 sierpnia 2015 roku

FCR-VIII.431.2.8.2015

**Pan  
Jan Starzyński  
Prezydent Pruszkowa  
ul. Kraszewskiego 14/16  
05-800 Pruszków**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 rok, 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. **Katarzyna Harmata** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 816/3/2015 z 27 kwietnia 2015 roku, pełniąca funkcję przewodniczącej zespołu kontrolującego,
2. **Katarzyna Dziuda** – inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 815/3/2015 z 27 kwietnia 2015 roku,
3. **Hanna Lewczuk** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 651/3/2015 z 10 kwietnia 2015 roku.

przeprowadzili w dniach 19 maja – 19 czerwca 2015 roku kontrolę problemową w Gminie Mieście Pruszków z siedzibą przy ul. Kraszewskiego 14/16, 05-800 Pruszków.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Rozbudowa ulicy Przejazdowej w Pruszkowie łączącej węzeł „Pruszków” Autostrady A2 z drogą wojewódzką nr 719 oraz z drogami wojewódzkimi nr 701 i nr 718 w ramach tworzonej tzw. „Południowo-Zachodniej Obwodnicy Miasta Pruszkowa””, 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 Miasto Pruszków wniosku o dofinansowanie wyżej wymienionego zadania do przedłożenia sprawozdania z jego wykonania, zgodnie z umową o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/39/2014 z 25 czerwca 2014 roku oraz aneksami nr 1/2014, nr 2/2014 i nr 3/2014 do tej umowy.

Niniejszym, przekazuję Panu Prezydentowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasto Pruszków realizowała zadanie pod nazwą „Rozbudowa ulicy Przejazdowej w Pruszkowie łączącej węzeł „Pruszków” Autostrady A2 z drogą wojewódzką nr 719 oraz z drogami wojewódzkimi nr 701 i nr 718 w ramach tworzonej tzw. „Południowo-Zachodniej Obwodnicy Miasta Pruszkowa””, 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 drogi gminnej o łącznej długości 645,06 mb. Zadaniem objęto również rozbiórkę starego i budowę nowego mostu o długości 21,15 m. W ramach przebudowy, poza nową nawierzchnią jezdni wykonano również ciąg pieszo – rowerowy na odcinku o długości 635 mb i ustawiono słupy na których zamontowano oprawy oświetleniowe. Ponadto, w celu poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu ustawiono pionowe znaki drogowe, bariery i poręcze ochronne oraz wykonano oznakowanie poziome jezdni.

Wartość zrealizowanej inwestycji w ramach kosztów kwalifikowanych wyniosła 3 749 956,28 zł, z czego 1 874 978,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Gmina Miasto Pruszków przeznaczyła środki własne na realizację zadania w kwocie 1 594 978,28 zł. W ramach zawartych porozumień partnerskich partnerzy – firmy prywatne przekazały na realizację zadania łączną kwotę 280 000,00 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. Faktycznie wykonane prace oraz osiągnięte mierzalne efekty rzeczowe i wskaźniki produktu zgodne są z efektami i wskaźnikami przewidzianymi do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym, z odstępstwami opisanymi w dalszej części wystąpienia.
- 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 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, j.t., z późn. zm.), dotyczącego wyłonienia wykonawcy przedmiotowego zadania stwierdzono trzy naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania, które opisane zostały w dalszej części wystąpienia.
- Realizacja zakresu finansowego zadania – ocena pozytywna z uchybieniami. W wyniku przeprowadzonej kontroli pozytywnie oceniono: kompletność dowodów księgowych, zachowanie odpowiedniego udziału środków własnych w ogólnej wartości zadania, ewidencjonowanie wydatków zgodnie z zasadami rachunkowości przyjętymi w jednostce, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej, zakwalifikowanie wydatków oraz ujęcie w ewidencji dowodów źródłowych spełniających wymogi art. 21 ustawy o rachunkowości. Jednocześnie, stwierdzono niezgodność w zakresie źródeł finansowania inwestycji, opisaną w dalszej części wystąpienia.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz przyczyny i skutki ich powstania.

W zakresie rzeczowym, w wyniku przeprowadzonych oględzin w miejscu realizacji zadania, stwierdzono następujące rozbieżności, pomiędzy harmonogramem rzeczowo – finansowym, stanowiącym załącznik do aneksu nr 3/2014 z 3 grudnia 2014 roku do umowy o udzielenie dotacji, a stanem faktycznym:

- 1) wykonanie dodatkowego zjazdu z kostki brukowej betonowej, który nie był uwzględniony na etapie realizacji umowy o udzielenie dotacji,
- 2) zamontowanie 23 słupów oświetleniowych oraz 45 opraw oświetlenia ulicznego, podczas gdy harmonogram rzeczowo-finansowy przewidywał wykonanie montażu 23 słupów oświetleniowych oraz 44 opraw oświetlenia ulicznego,
- 3) wykonanie warstwy ścieralnej nawierzchni ul. Przejazdowej (bez nawierzchni na moście) na odcinku o długości 609,91 mb (w harmonogramie rzeczowo-finansowym wskazano odcinek o długości 623,91 mb).

Kontrolowany, przedłożył wyjaśnienia wyżej wymienionych kwestii, a wynika z nich, że:

- 1) Jeden dodatkowy zjazd wykonano na wniosek właściciela działki. Budowa zjazdu w ramach inwestycji miała na celu uniknięcie uszkodzenia nawierzchni ul. Przejazdowej w okresie gwarancyjnym po jej wybudowaniu. Z uwagi na rozliczenie ryczałtowe, wykonawca wykonał dodatkowy zjazd w ramach podpisanej umowy z kontrolowanym, co nie wygenerowało dodatkowych kosztów.
- 2) Różnica w liczbie opraw zamontowanych na słupach oświetleniowych wynika z jej błędnego wskazania w harmonogramie rzeczowo – finansowym.
- 3) Różnica w długości odcinka ul. Przejazdowej wynika z błędu popełnionego w dokumentacji projektowej. Jeden odcinek drogi objęty był dwoma projektami dotyczącymi ulic Żbikowskiej i Przejazdowej (odcinek oznaczony w dokumentacji projektowej jako „tymczasowy”). Dokumentacje te swoim opracowaniem na połączeniu „nałożyły się na siebie”. W związku z tym, że ulica Żbikowska była wykonywana wcześniej, w roku 2013, firma ją wykonująca zrealizowała przebudowę do hektometru z projektu na przebudowę ulicy Żbikowskiej. Firma Skanska dowiązała się do istniejącej już nawierzchni, gdyż niezadaniem byłaby rozbiórka wykonanej docelowo nawierzchni, która jest w okresie gwarancji. Podanie błędnej długości drogi w sprawozdaniu końcowym z realizacji kontrolowanego zadania spowodowane było niedokonaniem pomiaru długości jezdni w terenie, po zakończeniu realizacji projektu. Z tego też powodu nie zweryfikowano błędnej długości jezdni wskazanej w harmonogramie rzeczowo – finansowym. Jednocześnie, Kontrolowany poinformował, że cel projektu został osiągnięty w 100%, ponieważ powierzchnia jezdni wyrażona w m<sup>2</sup>, zarówno w kosztorysie inwestorskim (będącym częścią dokumentacji projektowej), jak i w tabeli rozliczeniowej robót przedstawianej

przez Wykonawcę (będącej załącznikiem do faktur), jest tożsama. Fakt ten świadczy o tym, że błąd w długości nawierzchni popełniono już na etapie tworzenia harmonogramu rzeczowo – finansowego, na co wskazuje również mapa projektowa.

W związku ze złożonymi wyjaśnieniami, oraz mając na uwadze fakt, że zakres rzeczowy określony w przedmiarze oraz kosztorysach inwestorskich i powykonawczych obejmował wykonanie tej samej powierzchni warstwy ścieralnej jezdni oraz tej samej liczby oprav oświetleniowych, Kontrolujący przyjmuje wyjaśnienia Kontrolowanego i stwierdza wykonanie inwestycji zgodnie z dokumentacją projektową oraz umową z wykonawcą. W zakresie rozbieżności w liczbie wykonanych zjazdów, Kontrolujący przyjmuje złożone wyjaśnienia wskazujące, że wykonawca wykonał go w ramach umownej ceny ryczałtowej, jednak stwierdzono, że Gmina Miasto Pruszków powinna zgłosić wykonanie dodatkowego zjazdu, przed rozliczeniem zadania.

Podsumowując, w wyniku kontroli stwierdzono, że odstępstwa względem zapisów umowy o udzielenie dotacji miały jedynie charakter formalny i nie miały wpływu na rozliczenie finansowe zadania. Uchybienie Kontrolowanego polegało na niepowiadomieniu wojewody mazowieckiego o wprowadzonych zmianach i niezweryfikowaniu w terenie osiągniętych mierzalnych efektów rzeczowych zrealizowanej inwestycji.

W zakresie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że Kontrolowany naruszył dyspozycję:

- 1) art. 25 ust. 1 ustawy, poprzez żądanie od wykonawców dokumentu (informacji na temat średniego rocznego zatrudnienia u wykonawcy robót budowlanych oraz liczebności personelu kierowniczego w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a w przypadku gdy okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie), który był zbędny do przeprowadzenia postępowania, gdyż dotyczył warunku udziału w postępowaniu, który nie został dookreślony, ani w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ),
- 2) art. 29, ust. 1 ustawy, poprzez:
  - wskazanie w SIWZ, że Wykonawca powinien „uzyskać informacje o istniejącym uzbrojeniu ulicy od odpowiednich jednostek eksploatacyjnych”, gdyż to Zamawiający ma obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Nie można natomiast odsyłać wykonawców do innych jednostek, w celu uzyskania niezbędnych informacji;

- nieopisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, co wynika z treści odpowiedzi (negatywnej) udzielonej na zapytanie Wykonawcy, o to, czy Zamawiający pokryje koszty usunięcia.

Wyjaśnienie przyczyn powyższych naruszeń Kontrolowany złożył pismem z 27 maja 2015 roku, a wynika z nich, że nieumieszczenie w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do średniego rocznego zatrudnienia u wykonawcy robót budowlanych oraz liczebności personelu kierowniczego, nastąpiło na skutek omyłkowego pozostawienia tego warunku z innego (starego) postępowania. Jednocześnie, Kontrolowany podkreślił, że oświadczenia złożone przez wykonawców nie miały wpływu na ocenę ofert i wynik postępowania. W tym miejscu należy również zauważyć, że większość Wykonawców złożyła wszystkie wymagane dokumenty i żaden z nich nie wniósł przysługującego w tym zakresie odwołania, dlatego Kontrolowany stwierdza, że przedmiotowe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

Ponadto, w wyjaśnieniach z 27 maja 2015 roku, Kontrolowany odniósł się do kwestii negatywnej odpowiedzi dotyczącej pokrycia przez Zamawiającego kosztów ewentualnej kolizji inwestycji z elementami infrastruktury podziemnej, wskazując, że wynagrodzenie wykonawcy w przedmiotowym postępowaniu określono jako ryczałtowe. Kontrolowany podkreślił, że w takich przypadkach wynagrodzenie wykonawcy ustalone jest z góry, bez względu na rzeczywiste nakłady pracy, konieczne do wykonania przedmiotu umowy, nawet wtedy, gdy w czasie określenia wynagrodzenia wykonawcy można było przewidzieć rozmiary i koszty wykonania prac, ale strony nie uwzględniły ich, bądź uwzględniły w niedostatecznej mierze.

Kontrolujący nie przyjmuje powyższych wyjaśnień, gdyż przepis w przywołanym wyroku Krajowej Izby Odwoławczej odnosi się do zmiany wysokości *wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy*, a nie do zmiany wynagrodzenia wynikającej z konieczności wykonania robót nieobjętych udzielonym zamówieniem. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma to, czy dany zakres prac był objęty opisem przedmiotu zamówienia. Jeżeli opis przedmiotu zamówienia określony w dokumentacji projektowej oraz w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych wskazuje na to, że konieczne jest usunięcie kolizji, to rzeczywiście, niezależnie od tego czy koszt ten został wyszczególniony w przedmiarze, czy też nie, Wykonawca nie może żądać dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. Jednak w przypadku, gdy dokumentacja wskazuje, że nie jest wymagane usunięcie kolizji, wykonawca nie ma podstaw do uwzględnienia tego zakresu w cenie oferty. Dlatego, z treści udzielonej odpowiedzi na zapytanie Wykonawcy, wnioskować można, że Zamawiający naruszył przepis art. 29 ust. 1 ustawy poprzez nieopisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że żaden z potencjalnych wykonawców nie wniósł przysługujących środków ochrony prawnej oraz uwzględniając to, że w trakcie realizacji inwestycji powyższa sytuacja nie miała miejsca, Kontrolujący stwierdza, że przedmiotowe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

Dodatkowo, w zakresie naruszenia art. 29 ust. 1 ustawy, polegającego na wskazaniu w SIWZ, że wykonawca powinien „uzyskać informacje o istniejącym uzbrojeniu ulicy od odpowiednich jednostek eksploatacyjnych”, Kontrolowany stwierdza, że to naruszenie również nie miało wpływu na wynik postępowania, ponieważ żaden z Wykonawców nie wystąpił do Zamawiającego z zapytaniami w tym zakresie.

W zakresie finansowej realizacji zadania, w toku kontroli stwierdzono, że źródła finansowania faktury VAT nr 0008/07/14/D15362 z 31 lipca 2014 roku, wystawionej przez wykonawcę – firmę Strabag, wskazane w jej opisie merytorycznym, były niewłaściwe. Prawidłowy udział finansowy poszczególnych partnerów, wynikający z zawartych umów oraz potwierdzony dokonanymi przelewami bankowymi, określono w załączniku do przedmiotowej faktury. Załącznik ten sporządzono w trakcie przeprowadzonej kontroli. Z uwagi na fakt, że powyższa niezgodność wynikała ze zwykłej omyłki, a udział finansowy partnerów był zgodny z zawartymi umowami partnerskimi oraz uwzględniając to, że Kontrolowany dokonał stosownej korekty, należy stwierdzić, że niezgodność stanowi jedynie uchybienie formalne.

### **Wnioski pokontrolne:**

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi dołożenia wszelkiej staranności, aby zadania te wykonane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W trakcie realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa ulicy Przejazdowej w Pruszkowie łączącej węzeł „Pruszków” Autostrady A2 z drogą wojewódzką nr 719 oraz z drogami wojewódzkimi nr 701 i nr 718 w ramach tworzonej tzw. „Południowo-Zachodniej Obwodnicy Miasta Pruszkowa””, Miasto Pruszków nie wywiązało się z tego obowiązku w sposób należyty, w zakresie przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym uchybieniom z zakresu stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, Kontrolowany powinien zwrócić szczególną uwagę na konieczność prawidłowego przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tak aby sporządzony opis przedmiotu zamówienia był jednoznaczny i wyczerpujący oraz aby na etapie udzielania odpowiedzi na zapytania do SIWZ nie było żadnych wątpliwości, co do planowanego zakresu prac objętego zamówieniem. Ponadto, przed ogłoszeniem postępowania, Kontrolowany powinien sprawdzić, czy w wykazie żądanych od Wykonawców dokumentów, znajdują się wyłącznie dokumenty niezbędne do przeprowadzenia danego postępowania.

Kolejnym obowiązkiem inwestora realizującego zadania, na które otrzymał dofinansowanie ze środków budżetu państwa jest ich wykonanie zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie i umowy o udzielenie dotacji. Celem uniknięcia stwierdzonych uchybień w zakresie rzeczowego wykonania inwestycji, Kontrolowany powinien dołożyć wszelkiej staranności, aby dokumenty stanowiące podstawę udzielenia dotacji w pełni odzwierciedlały zakres planowanych do wykonania prac. Ponadto, dokonując odbioru inwestycji, Kontrolowany powinien zweryfikować zakres rzeczowy pod kątem zgodności ze wskaźnikami określonymi w umowie o udzielenie dotacji, tak aby wszelkie rozbieżności były wyjaśniane na etapie rozliczenia inwestycji.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji projektu pod nazwą „Rozbudowa ulicy Przejazdowej w Pruszkowie łączącej węzeł „Pruszków” Autostrady A2 z drogą wojewódzką nr 719 oraz z drogami wojewódzkimi nr 701 i nr 718 w ramach tworzonej tzw. „Południowo-Zachodniej Obwodnicy Miasta Pruszkowa””, dofinansowanego ze środków budżetu państwa w ramach Programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, należy stwierdzić, że zadanie zostało zrealizowane prawidłowo, a dotacja została rozliczona i wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo opisanych powyżej uchybień.

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

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Małgorzata Oleszczuk*  
Dyrektor  
Wydziału Finansów, Certyfikacji  
i Rozwoju Regionalnego