



Warszawa, 24 sierpnia 2015 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

FCR-VIII.431.2.4.2015

**Pan
Bogdan Glinka
Burmistrz Myszynca
Plac wolności
07-430 Myszyniec**

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. **Rafał Rudnik** – starszy specjalista w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 547/3/2015 z 8 kwietnia 2015 roku, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolującego;
2. **Katarzyna Harmata** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 732/3/2015 z 17 kwietnia 2015 roku;
3. **Hanna Lewczuk** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 650/3/2015 z 10 kwietnia 2015 roku,

przeprowadzili w dniach 22 kwietnia – 6 maja 2015 roku kontrolę problemową w Gminie Myszyniec z siedzibą przy Pl. Wolności 60, 07-430 Myszyniec.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Zwiększenie bezpieczeństwa, dostępności i rozwoju gminy poprzez budowę ciągu komunikacyjnego w miejscowości Myszyniec”, 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 Myszyniec wniosku o dofinansowanie wyżej wymienionego zadania do przedłożenia sprawozdania z jego wykonania, zgodnie z umową o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/44/2014 z 17 czerwca 2014 roku oraz aneksem nr 1/2014 z 1 września 2014 roku, aneksem nr 2/2014 z 17 października 2014 roku, aneksem nr 3/2014 z 24 listopada 2014 roku oraz aneksem nr 4/2014 z 22 grudnia 2014 roku.

Niniejszym, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Gmina Myszyniec realizowała zadanie pod nazwą „Zwiększenie bezpieczeństwa, dostępności i rozwoju gminy poprzez budowę ciągu komunikacyjnego w miejscowości Myszyniec”, 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 drogi gminnej i powiatowej na odcinkach o łącznej długości 1 856,00 mb i szerokości od 6,00 m do 20,00 m, a także chodnika o łącznej długości 3 057,00 mb. W ramach zadania wykonano również 110 zjazdów, studnie rewizyjne i studzienki ściekowe oraz wymieniono 6 opraw oświetlenia ulicznego. W celu poprawy bezpieczeństwa zainstalowano wygradzenia i poręcze łańcuchowe oraz oznakowanie pionowe, wykonano również oznakowanie poziome, w tym 23 przejścia dla pieszych.

Wartość zrealizowanej inwestycji wyniosła 2 967 501,47 zł (w tym wydatki kwalifikowane – 2 960 283,83), z czego 1 480 141,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Gmina Myszyniec przeznaczyła środki własne na realizację zadania w kwocie 1 387 360,47 zł (w tym wydatki kwalifikowane – 1 380 142,83 zł). W ramach zawartego porozumienia partnerskiego Powiat Ostrołęcki przekazał na realizację zadania kwotę 100 000,00 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 5 przepisów obowiązującego prawa, które zostały 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.
- 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 2 naruszenia przepisów powyższej ustawy, w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania, które zostały opisane w dalszej części wystąpienia.
- 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:
 - Pierwszy wpis (21.05.2014 r.) w dzienniku budowy dotyczący przyjęcia placu budowy został dokonany przed wydaniem dziennika (22.05.2014 r.), co stanowi naruszenie art. 45 ust. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Kontrolowany wyjaśnił, że wpisu dokonano błędnie i nieumyślnie, ponieważ nie mógł być dokonany przed wydaniem dziennika budowy.
 - Kontrolowany nie powiadomił o rozpoczęciu robót budowlanych właściwego organu oraz projektanta odpowiedzialnego za nadzór w terminie 7 dni przed dniem ich

rozpoczęcia, co stanowi naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Kontrolowany wyjaśnił, że roboty dotyczące kanalizacji deszczowej były wykonywane do 30 maja 2014 r. Do tego czasu były wykonywane jedynie roboty pomiarowe.

- Wprowadzono zmiany w zakresie rzeczowym robót, natomiast nie wprowadzono zmian w projekcie budowlanym. Ponadto, projektant nie dokonał kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od projektu budowlanego. Brak zmian w projekcie budowlanym i kwalifikacji projektanta stanowi naruszenie art. 36a ust. 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego zmiany naniesiono na mapach inwentaryzacji powykonawczej. Kontrolowany wskazał, że organ nadzoru budowlanego nie zgłosił uwag do przesłanego zawiadomienia o zakończeniu budowy, którego załącznikami były projekt budowlany i inwentaryzacja powykonawcza.
 - Inwentaryzacja powykonawcza została sporządzona po zakończeniu zadania, co stanowi naruszenie art. 43 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego inwentaryzacja powykonawcza została wykonana po realizacji całego zadania na jednym dokumencie. Elementy robót ulegających zakryciu zostały zainwentaryzowane oświadczeniem uprawnionego geodety.
 - Do użytkowania dróg objętych zadaniem przystąpiono 01.12.2014 r., natomiast zawiadomienie o zakończeniu budowy dokonano 05.02.2014 r., tj. przed wymaganym zawiadomieniem właściwego organu. Stanowi to naruszenie art. 54 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Powodem powyższego było oczekiwanie na kompletną geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, bez której gmina nie mogła złożyć kompletnego zawiadomienia o zakończeniu budowy.
- 2) w zakresie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że:
- art. 41 pkt 7 ustawy oraz art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy, poprzez niezachowanie tożsamości pomiędzy warunkami udziału w postępowaniu wskazanymi w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia,
 - art. 143 b, ust. 3 ustawy, poprzez wniesienie zastrzeżeń do przedłożonego przez wykonawcę robót budowlanych projektu umowy o podwykonawstwo, w zakresie nieprzewidzianym ustawą Prawo zamówień publicznych, tj. w zakresie podmiotu stanowiącego stroną opiniowanego projektu umowy.

Wyjaśnienie przyczyn powyższych naruszeń Kontrolowany złożył w trakcie prowadzonej kontroli 22 kwietnia 2015 roku oraz pismem z 4 maja 2015 roku, a wynika z nich, że nieumieszczenie w ogłoszeniu o zamówieniu warunków udziału w postępowaniu, wskazanych w SIWZ, nastąpiło na skutek przeoczenia pracowników przygotowujących postępowanie. Jednocześnie, Kontrolowany podkreślił, że warunek udziału został doprecyzowany w SIWZ, która stanowiła załącznik do ogłoszenia. Kontrolowany wskazał również, że żaden z wykonawców nie został wykluczony z przedmiotowego postępowania oraz nie wniósł zastrzeżeń, ani zapytań dotyczących treści SIWZ.

W zakresie naruszenie przepisów ustawy dotyczących opiniowania umów o podwykonawstwo, Kontrolowany powołał się na przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, wskazując, że przyznane inwestorowi uprawnienie do opiniowania umowy o podwykonawstwo, „daje mu wpływ na wybór podwykonawcy i treść zawieranej z nim umowy”, gdyż elementami niezbędnymi umowy jest indywidualizacja podmiotowa oraz przedmiotowa, w zakresie elementów istotnych umowy. Niemniej jednak, powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać przyjęte z uwagi na fakt, że Kodeks cywilny ma jedynie zastosowanie, w przypadkach nieuregulowanych ustawą Prawo zamówień publicznych, co nie dotyczy opisywanego przypadku. Zgodnie z art. 143 b ust. 3, Zamawiający zgłasza zastrzeżenia do przedłożonego projektu umowy o podwykonawstwo, jedynie w dwóch konkretnych przypadkach:

- 1) gdy nie spełnia ona wymagań określonych w SIWZ,
- 2) gdy przewiduje termin zapłaty wynagrodzenia dłuższy niż 30 dni.

W związku z powyższym, wyjaśnienia kontrolowanego nie zostały uznane.

Z analizy dokumentacji źródłowej, wyjaśnień złożonych przez Kontrolowanego, oraz biorąc pod uwagę fakt, że żaden z wykonawców nie wniósł środków ochrony prawnej, należy stwierdzić, że opisane powyżej naruszenia przepisów ustawy nie miały wpływu na wynik postępowania. Nie podlegają one zgłoszeniu do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych

Wnioski pokontrolne:

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi w zakresie przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczących prowadzenia dokumentacji związanej z realizowaną inwestycją. W trakcie realizacji inwestycji „Zwiększenie bezpieczeństwa, dostępności i rozwoju gminy poprzez budowę ciągu komunikacyjnego w miejscowości Myszyniec”, Gmina Myszyniec nie wywiązała się z wyżej wskazanych obowiązków w sposób należyty.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym uchybieniom w zakresie stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych oraz Prawa budowlanego, Kontrolowany powinien:

- wskazywać jednakowe warunki udziału w postępowaniu w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia,
- wnosić zastrzeżenia do projektów umów o podwykonawstwo tylko w przypadkach określonych przepisami,
- wskazywać prawidłowe terminy w prowadzonych dziennikach budowy;
- informować o rozpoczęciu robót budowlanych właściwy organ nadzoru oraz projektanta odpowiedzialnego za nadzór w terminie określonym przepisami;
- w przypadku zmian w zakresie rzeczowym robót, wprowadzać je w projekcie budowlanym oraz dokonać kwalifikacji zamierzonego odstępstwa od projektu budowlanego;
- dokonywać inwentaryzacji robót ulegających zakryciu przed ich zakryciem;
- przystępować do użytkowania dróg po zawiadomieniu o zakończeniu budowy właściwych organów.

Zalecenia pokontrolne:

W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli licznymi nieprawidłowościami w zakresie stosowania przepisów Prawa budowlanego zobowiązuję Pana do zwiększenia nadzoru nad ich przestrzeganiem.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Zwiększenie bezpieczeństwa, dostępności i rozwoju gminy poprzez budowę ciągu komunikacyjnego w miejscowości Myszyniec”, dofinansowanego ze środków budżetu państwa w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, należy stwierdzić, że zadanie zostało zrealizowane prawidłowo, a dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo stwierdzonych powyżej uchybień i nieprawidłowości.

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 stanie realizacji zalecenia pokontrolnego oraz o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Małgorzata Oleszczuk
Dyrektor Wydziału Finansów, Certyfikacji
i Rozwoju Regionalnego