



Warszawa, 11 sierpnia 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WCR-II.431.2.8.2016

**Pan
Jan Słomiak
Burmistrz Gminy Kosów Lacki
ul. Kolejowa 2
08-330 Kosów Lacki**

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 Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 4/2016 z 2 czerwca 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 5/2016 z 2 czerwca 2016 roku;
3. **Hanna Lewczuk** – kierownik w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 783/3/2016 z 12 maja 2016 roku;
4. **Justyna Oczak-Gajewska** – główny specjalista w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 74/WK/2016 z 2 czerwca 2016 roku.

przeprowadzili w dniach 7 – 8 czerwca 2016 roku kontrolę problemową w Gminie Kosów Lacki z siedzibą przy ul. Kolejowej 2, 08-330 Kosów Lacki.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 390432W (ul. Nowej) w Kosowie Lackim”, 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 Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Gmina Kosów Lacki realizowała zadanie pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 390432W (ul. Nowej) w Kosowie Lackim”, 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/26/2015 z dnia 10 sierpnia 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 remoncie nawierzchni ulicy Nowej o długości 910,50 mb i szerokości 6,00 m, chodnika na odcinku o długości 909,00 mb, jednostronnego pobocza na odcinku o długości 888,00 mb. W ramach zadania wykonano również 40 zjazdów publicznych, 2 przepusty pod koroną drogi, poręczce ochronne o łącznej długości 50,00 m. W celu poprawy bezpieczeństwa zainstalowano również oznakowanie pionowe i tablice z lampami migającymi w obrębie przejść dla pieszych.

Wartość zrealizowanej inwestycji wyniosła 935 560,35 zł, z czego 467 619,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Gmina Kosów Lacki przeznaczyła środki własne na realizację zadania w kwocie 467 941,35 zł.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

- Dokumentacja dotycząca realizacji zadania – ocena pozytywna.

W toku kontroli dokumentacji dotyczącej realizacji zadania, nie stwierdzono naruszeń przepisów obowiązującego prawa.

- 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 3 naruszenia przepisów powyższej ustawy, w brzmieniu na dzień wszczęcia postępowania, które opisano w dalszej części projektu wystąpienia. Ponadto, w trakcie kontroli zweryfikowano postępowanie prowadzone z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp. Stwierdzono prawidłowość zastosowania wyłączenia.

- 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 toku kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 390432W (ul. Nowej) w Kosowie Lackim” (znak: RG.271.2.2015), 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:

1. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (rozdział I, pkt 3) wskazano, że zamawiający przewiduje możliwość udzielenia zamówień uzupełniających. Potwierdzeniem powyższego jest uwzględnienie przy szacowaniu wartości zamówienia wartości zamówień uzupełniających (patrz: notatka z ustalania wartości zamówienia oraz protokół z postępowania). Natomiast w ogłoszeniach o zamówieniu, opublikowanych

w siedzibie i na stronie zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych, nie podano, że zamawiający przewiduje możliwości udzielenia takich zamówień.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 3 Pzp, zamawiający zamieszcza w specyfikacji istotnych warunków zamówienia informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających. Jednakowy obowiązek nakłada na zamawiającego, odnośnie do ogłoszenia o zamówieniu, art. 41 pkt 15 Pzp.

W toku kontroli wyjaśniono, że do powyższej rozbieżności w zakresie postanowień obu dokumentów doszło ponieważ Kontrolowany po zatwierdzeniu szacowania wartości zamówienia oraz przygotowaniu i zatwierdzeniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu, stwierdził, że dokumentacja techniczna swoim zakresem obejmuje wszystkie roboty budowlane niezbędne do realizacji zamówienia. W związku z tym, Kontrolowany zdecydował się nie zawierać w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o planowanych zamówieniach uzupełniających, pomimo ich uwzględnienia przy szacowaniu zamówienia. Po publikacji ogłoszenia pracownik Kontrolowanego zapomniał zmienić specyfikację istotnych warunków zamówienia w przedmiotowym zakresie. Kontrolowany podniósł również, że do dnia kontroli nie udzielono zamówień uzupełniających. Wyżej opisana rozbieżność nie została przez niego zauważona do dnia kontroli.

Zgodnie z art. 38 ust. 4 Pzp w uzasadnionych przypadkach zamawiający może przed upływem terminu składania ofert zmienić treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Biorąc pod uwagę postanowienia wyżej przywołanego przepisu, Kontrolowany był zobligowany do modyfikacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zatem niedokonanie modyfikacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie zawartych w niej postanowień, dotyczących zamówień uzupełniających, stanowi naruszenie art. 38 ust. 4 Pzp oraz art. 36 ust. 2 pkt 3 Pzp w związku z treścią art. 41 pkt 15 Pzp.

2. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (Rozdział VI pkt 4) oraz ogłoszeniu o zamówieniu (pkt III.3.5) warunek udziału w postępowaniu, dotyczący sytuacji finansowej i ekonomicznej wykonawcy, opisano poprzez nakazanie wykonawcy udowodnienia posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzenia działalności związanej z przedmiotem zamówienia w wysokości nie niższej niż wartość zamówienia wskazana przez wykonawcę w ofercie.

Kontrolowany wyjaśnił, że zawarł takie postanowienia w specyfikacji i ogłoszeniu w związku z nieprawidłową interpretacją zakresu ubezpieczenia OC. Zamysłem pracownika sporządzającego przedmiotowe dokumenty było jak najlepsze zabezpieczenie

wszelkich roszczeń jakie mogły mieć podmioty trzecie oraz Gmina Kosów Lacki z tytułu szkód wyrządzonych przez Wykonawcę. Nieprawidłowa interpretacja szkody (utrata dofinansowania) sprawiła, że pojawiło się odniesienie do wartości robót wskazanych w ofercie.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 Pzp, opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz w stosunku do niego proporcjonalny. Przywołany przepis ma zapewnić realizację zasad zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 Pzp) oraz wskazuje, że opis sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu nie może ograniczać dostępu do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania. Przepis art. 22 ust. 4 Pzp wskazuje zamawiającemu sposób postępowania przy formułowaniu opisu sposobu oceny spełniania warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 Pzp.

Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z przepisami Pzp obowiązek sprecyzowania wymagań stawianych wykonawcom w zakresie warunków udziału w postępowaniu ciąży na zamawiającym (art. 36 ust. 1 pkt 5 Pzp, art. 41 pkt 7 Pzp), który widząc potrzebę postawienia szczegółowego warunku, dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawców, powinien samodzielnie określić wysokość ubezpieczenia, biorąc pod uwagę szacunkową wartość zamówienia. Powyższego obowiązku nie można przerzucić na wykonawców, poprzez odniesienie warunków udziału w postępowaniu do wartości ofert. Działanie takie stoi w sprzeczności z naczelną zasadą udzielania zamówień publicznych, tj. zasadą równego traktowania wykonawców. Zgodnie z nią skonkretyzowane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu muszą być jednakowe dla wszystkich wykonawców ubiegających się o zamówienie. Natomiast uzależnienie warunku udziału w postępowaniu od wartości złożonej oferty powoduje, że taki warunek jest inny dla każdego z wykonawców (patrz: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 19 lutego 2010 roku, znak: KIO/UZP 1839/09).

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że Kontrolowany naruszył art. 7 ust. 1 Pzp w związku z postanowieniami art. 36 ust. 1 pkt 5 Pzp, art. 41 pkt 7 Pzp i art. 22 ust. 4 Pzp.

Analiza dokumentacji postępowania oraz przedłożonych wyjaśnień pozwala stwierdzić, że przedmiotowe naruszenia Pzp nie miały wpływu na wynik postępowania, ponieważ żaden z wykonawców nie zadał pytań dotyczących omawianych powyżej kwestii, nie wniósł też środków ochrony prawnej. Wyżej opisane kwestie nie stanowią również podstawy do zawiadomienia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o jej naruszeniu.

Wnioski pokontrolne:

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi przestrzeganie przepisów Prawa zamówień publicznych. W trakcie realizacji inwestycji „Przebudowa drogi gminnej nr 290709W relacji DK60 – Wincentów wraz z budową ścieżki rowerowej”, Gmina Kosów Lacki nie wywiązała się z wyżej wskazanego obowiązku w sposób dostateczny.

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

- sposobu opisywania warunków udziału w postępowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem warunków dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawców;
- dokonywania zmian w dokumentach upublicznianych w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dokładania wszelkiej staranności, aby dokumenty, które powinny zawierać jednakowe informacje, były ze sobą tożsame.

Zalecenia pokontrolne:

W związku ze stwierdzonym naruszeniem przepisu ustawy Prawo zamówień publicznych, dotyczącym równego traktowania wykonawców, zobowiązuję Pana Burmistrza do zwiększenia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej nr 290709W relacji DK60 – Wincentów wraz z budową ścieżki rowerowej”, zrealizowanego 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 i obowiązującymi przepisami, pomimo stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie zobowiązuję Pana Burmistrza 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