



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 października 2017 roku

WCR-II.431.2.6.2017

**Pan
Krzysztof Fedorczyk
Starosta Powiatu Węgrowskiego
07-100 Węgrów
ul. Przemysłowa 5**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1870, j.t., z późn. zm.) oraz § 10 ust. 1 i 2 umowy nr PRGiPID/61/2016 z 26 września 2016 roku w związku z art. 150 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1870, j.t., z późn. zm.),

kontrolerzy:

1. **Michał Patora** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 15/2017 z 4 lipca 2017 roku, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolującego,
 2. **Damian Stańczykowski** – główny specjalista w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 16/2017 z 4 lipca 2017 roku,
 3. **Roman Trzcieliński** – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 568/WK/2017 z 3 lipca 2017 roku,
 4. **Katarzyna Szymańska** – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 569/WK/2017 z 3 lipca 2017 roku,
- przeprowadzili w dniach 6 lipca 2017 roku – 12 września 2017 roku kontrolę problemową w Powiecie Węgrowskim z siedzibą przy ul. Przemysłowej 5, 07-100 Węgrów.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadania pod nazwą „Poprawa bezpieczeństwa ruchu i zwiększenie dostępności transportowej na terenie powiatu węgrowskiego poprzez przebudowę drogi powiatowej Nr 4230W Klimowizna - Ruchna - Szaruty”, dofinansowanego środkami budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, na podstawie umowy nr PRGiPID/61/2016 z 26 września 2016 roku.

Kontrolą objęto okres od 30 października 2015 roku do 4 stycznia 2017 roku.

Niniejszym, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono czynności kontrolne dotyczące wyżej wymienionego zadania polegającego na przebudowie drogi powiatowej nr 4230W o łącznej długości 2 016,54 mb.

W ramach kontroli realizacji zadania, ocenie poddane zostały następujące zagadnienia:

- 1) proces rzeczowej realizacji zadania poprzez sprawdzenie, czy dokumenty dotyczące realizacji inwestycji oraz faktycznie wykonany zakres rzeczowy zadania (ustalony na podstawie przeprowadzonych oględzin w miejscu realizacji zadania, opisany w protokole z oględzin) potwierdzają, że zadanie było zrealizowane zgodnie z zasadami programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, wnioskiem o dofinansowanie, umową o udzielenie dotacji oraz sprawozdaniem z realizacji zadania i obowiązującymi przepisami,
- 2) 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,
- 3) realizacja zakresu finansowego zadania, poprzez sprawdzenie, czy zakres finansowy zadania zrealizowany został zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami.

W toku kontroli ustalono, że:

1. Proces rzeczowej realizacji zadania zgodny jest z zasadami programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 –

2019” (dalej: Program), wnioskiem o dofinansowanie, umową o udzielenie dotacji oraz sprawozdaniem z realizacji zadania i obowiązującymi przepisami, w zakresie:

- a) zaliczenia drogi objętej zadaniem do dróg kategorii publicznej;
- b) realizacji umowy z wykonawcą;
- c) dokumentacji uprawniającej do rozpoczęcia realizacji inwestycji;
- d) zezwolenia na wycinkę drzew;
- e) wykonania zadania na podstawie projektu budowlanego;
- f) wykonania zadania zgodnie z projektem stałej organizacji ruchu zatwierdzonym przed złożeniem wniosku o dofinansowanie po uwzględnieniu złożonych wyjaśnień z 20 lipca 2017 roku dotyczących zmiany organizacji ruchu;
- g) materiałów wykorzystywanych przy realizacji zadania;
- h) wykonania zadania w pasie drogowym;
- i) wykonania zadania zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do umowy o udzielenie dotacji w zakresie wskazanych w harmonogramie rzeczowo – finansowym efektów mierzalnych / wskaźników produktu oraz tych podanych w sprawozdaniu z realizacji zadania z wyjątkiem dotyczącym długości chodnika, opisanym w dalszej części dokumentu;
- j) wykonania efektów mierzalnych / wskaźników produktu zgodnie z parametrami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie;
- k) wywiązania się z obowiązku rozpowszechniania wiedzy wśród lokalnych społeczności o pozyskanym dofinansowaniu na realizację zadania ze środków budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, zgodnie z zapisami umowy o udzielenie dotacji.

Ponadto stwierdzono, że kontrolowany nie prowadzi książki obiektu dla drogi objętej zadaniem, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części dokumentu.

Akta kontroli: str. 32 – 103, 262 – 274, 277 – 280, 352 – 353, 394 - 456 oraz potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów: wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami, umowy o udzielenie dotacji, wniosku o płatność, sprawozdania z realizacji zadania, wydruków ze stron internetowych i dokumentacji zdjęciowej potwierdzającej wywiązanie się z obowiązku rozpowszechniania wiedzy wśród lokalnych społeczności, zgromadzonych na etapie realizacji zadania, znajdujących się w teczce tego zadania

w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

2. Udzielono dwóch zamówień publicznych, z czego:

- jedno przeprowadzono bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, dotyczące sprawowania funkcji inspektora nadzoru budowlanego nad realizacją robót budowlanych wykonywanych w ramach wyżej wymienionego zadania (znak: IR.272.18.2016.MW),
- drugie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem były roboty budowlane wykonywane w ramach wyżej wymienionego zadania (znak: IR.272.6.2016.EU).

Były one zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa Pzp) i aktami wykonawczymi do ustawy, w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania, w zakresie:

- a) prawidłowości odstąpienia od stosowania przepisów ustawy Pzp;
- b) prawidłowości określenia wartości szacunkowej zamówienia;
- c) zgodności wyłonienia wykonawcy z ustawą o finansach publicznych oraz z regulacjami zamawiającego wewnątrznie obowiązującymi w przypadku odstąpienia od stosowania przepisów ustawy Pzp;
- d) prawidłowości wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego;
- e) prawidłowości przeprowadzania procedury udzielenia zamówienia publicznego w trybie podstawowym, w tym w szczególności:
 - zgodność Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia z ustawą Pzp;
 - zgodność ogłoszenia o zamówieniu z przepisami ustawy Pzp;
- f) prawidłowości złożenia oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania osób biorących udział w postępowaniu;
- g) prawidłowości wyboru wykonawcy;
- h) zgodności treści zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty z wymogami ustawy Pzp;
- i) zgodności zawartej umowy z wykonawcą;
- j) zgodności ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z przepisami ustawy Pzp;
- k) poprawności sporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

l) prawidłowości zmian treści zawartej umowy z wykonawcą.

Akta kontroli: str. 104 – 340, 394 – 402, 420 – 421.

3. Zakres finansowy zadania zrealizowany został zgodnie z umową o udzielenie dotacji oraz z obowiązującymi przepisami, w zakresie:
- a) zgodności oryginałów księgowych dowodów źródłowych przedstawionych do kontroli i protokołu odbioru robót dotyczących zadania z kserokopiami dołączonymi do wniosku o płatność przekazanymi do Wydziału Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie;
 - b) zgodności dowodu źródłowego z wymogami art. 21 ustawy z 9 września 1994 roku o rachunkowości¹, dowody zawierały opis merytoryczny zgodnie z umową, kwoty za wykonane roboty zostały zatwierdzone do wypłaty;
 - c) wysokości dotacji przekazanej w ramach zadania, która nie przekroczyła 50% kosztów realizacji zadania w ramach wydatków kwalifikowanych (1 838 358,63 zł);
 - d) pokrycia przez Beneficjenta środkami własnymi kosztów realizacji zadania w ramach wydatków kwalifikowanych w 2016 roku w kwocie 459 130,23 zł oraz 460 049,40 zł środkami Partnera – Gmina Liw;
 - e) zawarcia przez Powiat na wykonanie zadania umowy nr IR.273.6.2016.EU z dnia 4 lipca 2016 roku z Przedsiębiorstwem Robót Drogowych „Regionalne Drogi Podlaskie” Sp. z o.o. z siedzibą przy ul. Brzeskiej 128 w Siedlcach, na wykonanie zadania pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu i zwiększenie dostępności transportowej na terenie powiatu węgrowskiego poprzez przebudowę drogi powiatowej nr 4230W Klimowizna – Ruchna – Szaruty”, zmienionej aneksem nr 1 z dnia 29 września 2016 roku oraz aneksem nr 2 z dnia 13 października 2016 roku;
 - f) zawarcia przez Powiat na wykonanie nadzoru inwestorskiego umowy nr IR.273.17.2016.MW z dnia 4 lipca 2016 roku;
 - g) przekazania 18 listopada 2016 roku wykonawcy:
 - robót budowlanych kwoty 1 818 801,63 zł na rachunek bankowy wskazany w umowie i dowodzie źródłowym – fakturze nr 118/2016/TE z 19 października 2016 roku
 - nadzoru inwestorskiego kwoty 19 557,00 zł na rachunek bankowy wskazany w umowie i dowodzie źródłowym – fakturze nr 6/10/2016 z 18 października 2016 roku.

¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.; od 19 lipca 2016 r. – Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, z późn. zm.).

Wyciąg bankowy Powiatowego Banku Spółdzielczego w Węgrowie Nr 001/2016;

- h) terminowego wykonania zadania i dokonania komisyjnego odbioru zadania poprzez spisanie 18 października 2016 roku Protokołu końcowego odbioru zadania, w którym to zawarto informację o odebraniu inwestycji bez uwag;
- i) zgodności kwoty i terminu zapłaty z danymi określonymi w dowodzie źródłowym i umowie z wykonawcą;
- j) zaklasyfikowania wydatków w dziale 600 – transport i łączność, 60014 – drogi publiczne powiatowe, § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – zgodnie z rozporządzeniem z dnia 2 marca 2010 roku Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²;
- k) zgodności ujęcia dowodu źródłowego w ewidencji księgowej z zasadami rachunkowości jednostki oraz umową o udzielenie dotacji – poprzez prowadzenie w jednostce odrębnej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadania w sposób przejrzysty, gdzie możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji księgowych (konto kosztów zadania 080-24, konto wydatków 130-24-2);
- l) ujęcia wpływu dotacji – wyciąg bankowy Powiatowego Banku Spółdzielczego w Węgrowie nr 002/2016 z 21 listopada 2016 roku – w kwocie 919 179 zł w ewidencji księgowej jednostki kontrolowanej, zgodnie z wnioskiem Beneficjenta o płatność z 21 października 2016 roku;
- m) wpłaty na rachunek Powiatu kwoty 460 049,40 zł w dniu 3 listopada 2016 roku, wyciąg bankowy Powiatowego Banku Spółdzielczego w Węgrowie nr 0216/2016 – zgodnie z zawartą 28 października 2015 roku umową partnerską z Gminą Liw reprezentowaną przez pana Bogusława Szymańskiego, wójta Gminy Liw, z kontrasygnatą pani Katarzyny Kosiorek, skarbnika gminy, zmienionej aneksem nr 1 z 24 sierpnia 2016 roku;
- n) ujęcia środka trwałego w ewidencji majątku na koncie 011, przyjęcie na stan jednostki na podstawie dowodu OT nr 14/2016 z 25 listopada 2016 roku na kwotę 1 904 953,29 zł, nadanie numeru inwentarzowego 2/22/220/2016/7 oraz przekazanie protokołem zdawczo – odbiorczym środka trwałego PT nr 19/2016 Zarządowi Dróg Powiatowych w Węgrowie;
- o) nieodzyskania przez powiat podatku VAT w zakresie wydatków kwalifikowanych.

Akta kontroli: str. 262 – 274, 277 – 280, 341 – 393.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, z późn. zm.).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości oraz przyczyny i skutki ich powstania:

W toku kontroli procesu rzeczowej realizacji zadania stwierdzono, co następuje.

1. Rozbieżność między stanem faktycznym wykonania chodników (wykonanych zgodnie z projektem zagospodarowania terenu dołączonym do wniosku o dofinansowanie), a harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy o udzielenie dotacji, gdzie podane wartości dotyczące długości oraz umiejscowienia chodnika nie są zgodne z ich rzeczywistą lokalizacją w terenie.

Z wyjaśnień Kontrolowanego wynika, że podczas opracowywania harmonogramu rzeczowo – finansowego, który stanowi załącznik do umowy, pierwotnie podana przez Beneficjenta długość chodnika została podzielona na krótsze odcinki. Ze względu na liczne konsultacje dotyczące harmonogramu niemożliwe jest wskazanie na jakim etapie doszło do powyższego podzielenia chodnika na różne długości, a błędny zapis został powielony przy pozostałych dokumentach dotyczących realizowanego zadania. Kontrolowany podkreślił, że długość wykonanych w ramach przedmiotowego zadania chodników zgodna jest z projektem zagospodarowania terenu przedłożonym wraz z wnioskiem o dofinansowanie.

Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, że Kontrolowany zawierając umowę o udzielenie dotacji zobowiązał się do:

- realizacji zakresu rzeczowego zadania zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym (§ 3 ust. 4),
- systematycznego monitorowania przebiegu realizacji zadania oraz niezwłocznego informowania wojewody o zaistniałych nieprawidłowościach (§ 7 ust. 1 lit. c).

Przedmiotowe naruszenia postanowień umowy wynikały z niewłaściwie sprawowanego przez Kontrolowanego nadzoru nad realizowaną inwestycją oraz niedokładną weryfikacją osiągniętych w wyniku realizacji zadania efektów mierzalnych / wskaźników produktu, wskazanych w harmonogramie rzeczowo – finansowym na etapie odbioru końcowego zadania. Potwierdzeniem powyższej tezy jest wskazanie przez Kontrolowanego w sprawozdaniu z realizacji zadania, długości chodników zgodnych z harmonogramem rzeczowo – finansowym.

W związku z powyższym należy stwierdzić naruszenie postanowień § 3 ust. 4 i § 7 ust. 1 lit. c) umowy o udzielenie dotacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego za przedmiotowe niezgodności odpowiada Pani Małgorzata Muszel – podinspektor w Wydziale Inwestycji i Rozwoju Starostwa

Powiatowego w Węgrowie. Natomiast osobami bezpośrednio ją nadzorującymi były Pani Anna Pawełas – Skarbnik Powiatu oraz Pani Beata Luberadzka – Koordynator Wydziału Inwestycji i Rozwoju Starostwa Powiatowego w Węgrowie.

Akta kontroli: str. 33 – 70, 102 – 103, 397 – 419.

Biorąc pod uwagę fakt, że zadanie było wykonane zgodnie z dokumentacją techniczną, m.in.: projektem zagospodarowania terenu załączonym do wniosku o dofinansowanie, należy stwierdzić, że wyżej opisane naruszenia nie miały wpływu na wysokość udzielonej dotacji.

2. W złożonych wyjaśnieniach Kontrolowany wskazał, że Zarząd Dróg Powiatowych w Węgrowie (jednostka za to odpowiedzialna) nie prowadzi książki drogi.

Powyższe stoi w sprzeczności z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1440, j.t., z późn. zm.), dyspozycją § 9 i 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 roku 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. Nr 67, poz. 582) oraz art. 64 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1332, j.t.).

Akta kontroli: str 456.

Wskazane wyżej naruszenia ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo budowlane oraz przepisów rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, mimo iż są działaniem nierzetelnym i stanowią zaniechanie w stosunku do obowiązujących przepisów prawa, nie ma wpływu na rozliczenie dotacji.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione ustalenia kontroli realizację zadania oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości.

Wnioski pokontrolne:

Realizacja projektów współfinansowanych ze środków budżetu państwa nakłada na inwestora liczne obowiązki, z których, jak wynika z wyżej zaprezentowanych ustaleń i stwierdzonych nieprawidłowości, Powiat Węgrowski nie wywiązał się w sposób należyty.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym naruszeniom przepisów, dotyczących procesu rzeczowej realizacji zadania, Kontrolowany powinien:

- realizować dotowane zadania zgodnie z postanowieniami zawieranych umów, w tym celu wnikliwiej sprawdzać osiągnięcie założonych efektów mierzalnych na etapie odbioru, a stwierdzone niezgodności zgłaszać jednostce odpowiedzialnej za udzielenie dotacji,
- prowadzić zgodnie z przepisami ksiązkę obiektu lub ksiązkę drogi.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Poprawa bezpieczeństwa ruchu i zwiększenie dostępności transportowej na terenie powiatu węgrowskiego poprzez przebudowę drogi powiatowej Nr 4230W Klimowizna - Ruchna - Szaruty”, dofinansowanego środkami budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”, na podstawie umowy nr PRGiPID/61/2016 z 26 września 2016 roku, należy stwierdzić, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo opisanych w niniejszym dokumencie nieprawidłowości.

Zalecenia pokontrolne:

W związku ze stwierdzonym w trakcie kontroli brakiem ksiąжки obiektu budowlanego lub ksiąжки drogi dla powiatowej nr 4230W, zobowiązuję Pana do jej założenia oraz prowadzenia, zgodnie z właściwymi przepisami.

Jednocześnie nakładam na Pana obowiązek 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 (wraz z dokumentem potwierdzającym ich wykonanie).

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Katarzyna Harmata
Zastępca Dyrektora
Wydziału Certyfikacji i Rozwoju
Regionalnego