

Uchwała nr 24/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 stycznia 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu
do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

uwzględnia

zastrzeżenia Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu do wniosków zawartych w punktach 11, 12 i 13c wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2016 r. i dokonuje wykreślenia tych wniosków.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 grudnia 2016 r. znak WK.WR.40.46.2016.437.J-1, skierowanym do Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 30 września do 28 października 2016 r. kontroli gospodarki finansowej Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej ZDiUM). Stwierdzono m.in.:

- brak pisemnego zgłoszenia przez wykonawcę usunięcia usterek w terminie do 5 stycznia 2016 r. stwierdzonych podczas odbioru końcowego robót przeprowadzonego 18 grudnia 2015 r., w zakresie realizacji zadania pn. Budowa chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędzińską;

- naruszenie § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.) w związku z brakiem pieczęci z datą wpływu na dokumencie — aneks do umowy związanej z wykonywaniem umowy na dostawę i montaż bram garażowych wraz z naświetleniem na terenie ZDiUM;

- brak obciążenia wykonawcy zadania pn. Budowa chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędzińską karami umownymi z tytułu niewykonania części prac oraz nieusunięcia usterek w terminach wskazanych w kolejnych protokołach odbioru, sporządzonych od 18 grudnia 2015 r. do 29 lipca 2016 roku.

Szczegółowe ustalenia kontroli w powyższym zakresie zawiera protokół podpisany przez Dyrektora ZDiUM oraz inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Pismem z dnia 22 grudnia 2016 r. (wpłynęło do Izby 23 grudnia 2016 r.) Dyrektor ZDiUM wniósł zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 11, 12 i 13c zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Dyrektor ZDiUM postawił Izbie zarzuty naruszenia prawa poprzez błędną wykładnię przepisów odpowiednio art. 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), niewłaściwe zastosowanie § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych

(Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.) oraz dokonanie niewłaściwej oceny prawnej przeprowadzonego przez zamawiającego odbioru robót związanych z realizacją zadania pn. Budowa chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędziańską.

Regionalna Izba Obrachunkowa w przedmiotowych wnioskach zaleciła, co następuje:

11. Stosowanie zasady pisemności w zakresie realizacji umów zawieranych z Wykonawcami zamówień publicznych, w szczególności pisemnego dokumentowania wykonania usunięcia zgłaszanych wad i usterek, stosownie do postanowień art. 14 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.);

12. Dokumentowanie daty wpływu do ZDiUM dokumentacji związanej z postępowaniami przetargowymi, stosownie do § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67 ze zm.);

13c. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach podjętych czynności w zakresie: działań w stosunku do Wykonawcy zamówienia dot. budowy chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu na odcinku od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędziańską w przedmiocie należnych ZDiUM kar umownych, oraz o ich skutkach, w tym finansowych.

Podstawę sformułowania wniosku nr 11 stanowiło ustalenie kontrolujących, że wykonawca zadania pn. Budowa chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu na odcinku od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędziańską „nie zgłosił pisemnie usunięcia usterek w terminie do 5 stycznia 2016 r. stwierdzonych podczas odbioru końcowego robót przeprowadzonego 18 grudnia 2015 r. Dopiero w protokole ostatecznego odbioru robót z 4 maja 2016 r. potwierdzono, że wykonanie nastąpiło w w/w terminie. Brak pisemnego potwierdzenia uniemożliwił ustalenie czy Wykonawca faktycznie terminowo usunął usterki (od czego uzależniono naliczenie kar umownych) oraz naruszał postanowienia art. 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. oraz Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) [...]”. Kolegium podzieliło stanowisko wyrażone przez wnoszącego zastrzeżenia, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w żadnym przypadku nie mają zastosowania do czynności wykonywanych przez strony umowy cywilnej. Zasady porozumiewania się stron na etapie wykonywania umowy winna regulować zawarta między stronami umowa, w tym sposób zgłaszania wykonanych robót do odbioru, a w sprawach nieuregulowanych umową zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego.

Zalecenie nr 12 sformułowane zostało na bazie ustaleń dotyczących realizacji zadania pn. dostawa i montaż 3 szt. skrzydeł drzwiowych (bramy garażowe) wraz z naświetleniem przy ul. Długiej 49 we Wrocławiu w związku z niemożnością ustalenia daty wpływu do ZDiUM aneksu nr 1 z dnia 29 września 2015 r. do umowy nr TXZ/NXO/242/180/2015 z dnia 28 sierpnia 2015 roku. Po zapoznaniu się z ustaleniami kontrolujących oraz załączoną do protokołu kontroli dokumentacją, Kolegium podzieliło stanowisko wnoszącego zastrzeżenia, że przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.) nie mają zastosowania do samorządowych jednostek organizacyjnych, co wynika z przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1506).

Zalecenie nr 13c sformułowane zostało w oparciu o ustalenia kontrolujących w zakresie czynności zamawiającego, związanych z odbiorem robót pn. Budowa chodnika w ciągu ul. Maślickiej we Wrocławiu na odcinku od ronda przy ul. Królewieckiej do skrzyżowania z ul. Rędziańską. W ocenie Kolegium stworzona przez zamawiającego dokumentacja związana z odbiorem ww. prac — protokół końcowego odbioru robót oraz trzy kolejne protokoły ostatecznego odbioru robót — może budzić szereg wątpliwości co do intencji zamawiającego z niej wynikających. Treść tych dokumentów wykazuje szereg nieścisłości i brak konsekwencji w dokonanych ustaleniach. Konieczne w sprawie jest jednak uwzględnienie zapisów umowy zawartych w jej § 15 „Zasady odbioru robót budowlanych”.

nych”, w tym w punkcie 10, z treści którego wynika, że zamawiającemu przysługuje szereg uprawnień w związku ze stwierdzeniem wad podczas odbiorów. I tak, jeżeli wady nadają się do usunięcia, zamawiający może zażądać usunięcia wad w terminie przez siebie wyznaczonym lub odmówić odbioru do czasu usunięcia wad i w tym wypadku za „datę zakończenia robót” uważać się będzie datę ponownego zawiadomienia zamawiającego o gotowości do odbioru. W dalszych punktach określających zasady odbioru pojawiają się pojęcia wad i usterek. Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć stanowisko wnoszącego zastrzeżenia, że odbioru końcowego dokonano 18 grudnia 2015 r., z adnotacją w protokole „Roboty wykonano w terminie i (nie) zostanie naliczona kara umowna”. Dokonanie płatności na rzecz wykonawcy w oparciu o ten protokół należy uznać jako skorzystanie przez zamawiającego z prawa do wyboru jednego z rozwiązań określonych w umowie. W ocenie Kolegium zapisy umowy zawarte w § 16 ust. 2 pkt 3, dotyczące płacenia kar umownych przez wykonawcę, należy stosować w powiązaniu z pozostałymi postanowieniami umowy.

Kolegium wskazuje jednak na konieczność podjęcia przez kierownika jednostki stosownych działań, w tym w ramach kontroli zarządczej, mających na celu wyeliminowanie w przyszłości stwierdzonych w trakcie kontroli nieścisłości i wątpliwości interpretacyjnych, których źródłem jest nienależyta staranność przy sporządzaniu dokumentacji odbioru robót.

Odnosząc się do wnioskowanego sprostowania oczywistych omyłek w treści wystąpienia pokontrolnego, Kolegium informuje, że do ich usunięcia właściwy jest tryb przewidziany dla wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z przepisami art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wyłącznej właściwości kolegium izby należy rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód