

Wrocław, 5 października 2004 roku

WK.660/102/K-22/04

**Pan
Kazimierz Gawron
Wójt Gminy Bolesławiec**

**ul. Teatralna 1a
59-700 Bolesławiec**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577, ze zm.), przeprowadziła w okresie od 15 lipca do 31 sierpnia 2004 roku kontrolę doraźną obejmującą przygotowanie, realizację i rozliczenie inwestycji gminnych dotyczących: budowy kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków w Nowych Jaroszewicach w latach 1994-1996 i budowy zewnętrznej kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Kozłów, Stara Oleszna, Trzebień, Trzebień Mały, Parkoszków wraz z rozbudową i modernizacją oczyszczalni ścieków w Trzebieniu w latach 2002-2004.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół z 31 sierpnia 2004 roku, podpisany przez Wójta i Skarbnika Gminy Bolesławiec.

Przeprowadzona kontrola wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości w odniesieniu do poszczególnych badanych zadań:

1. Budowa kanalizacji sanitarnej wraz z oczyszczalnią ścieków we wsi Nowe Jaroszewice

W dokumentacji inwestycji brak było pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych powstałych w wyniku realizacji inwestycji, a taki obowiązek na inwestora nałożono decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w Bolesławcu nr UAN.7351 - 84/95 z 28.04.1995 roku, zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę. Zgodnie z zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z 19 lipca 1990 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach gmin, związków międzygminnych i sejmików samorządowych, a od 1 stycznia 2000 roku zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz.1319, ze zm.), pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego stanowiło dokument należący do kategorii archiwalnej o 10 letnim okresie przechowywania (B-10). Ponadto od 1 stycznia 1999 roku, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 roku Nr 171, poz. 1396, ze zm.), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane były zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą pozostającej u nich oraz nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw.

2. Budowa zewnętrznej kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Kozłów, Stara Oleszna, Trzebień, Trzebień Mały, Parkoszów wraz z rozbudową i modernizacją naturalnej oczyszczalni ścieków w Trzebieniu

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektów budowlanych kanalizacji sanitarnych w Kozłowie, Starej Olesznej, Trzebieniu, Trzebieniu Małym, Parkoszowie i projektu oczyszczalni ścieków w Trzebieniu oraz na pełnienie nadzoru autorskiego inwestycji, którego wartość nie przekraczała równowartości kwoty 30.000 euro, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, obarczone było nieprawidłowościami mającymi istotny wpływ na podjęte przez zamawiającego rozstrzygnięcie. W dokumentacji pierwszego przetargu, unieważnionego w marcu 2002 roku, brak było potwierdzenia o wypełnieniu przez zamawiającego obowiązku wynikającego z art. 27b ust. 2, w związku z art. 21 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344, ze zm.), dotyczącego zawiadomienia wykonawców o unieważnieniu postępowania z uzasadnieniem faktycznym i prawnym.

Zaktualizowana i zatwierdzona dokumentacja przetargowa, określająca warunki dla drugiego przetargu nieograniczonego, w części swoich zapisów była niezgodna z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych oraz wykonawczymi do ustawy. W szczególności od ubiegających się o to zamówienie wymagano:

- prowadzenia działalności w zakresie objętym zamówieniem (uprawnienie do występowania w obrocie prawnym) od co najmniej 3 lat i zatrudnienia na czas nieokreślony ustalonej ilości osób, co stanowiło naruszenie przepisu art. 16 i art. 17 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych,
- przedłożenia dokumentów nie wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 listopada 2001 roku w sprawie dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków, uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne (Dz. U. Nr 133, poz. 1484) tj.:
 - stosownych uprawnień do projektowania w zakresie przedmiotu zamówienia; możliwość żądania takich dokumentów została wprowadzona od 1 lipca 2002 roku przepisami § 1 ust.1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 czerwca 2002 roku w sprawie dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne - Dz.U. Nr 91, poz. 817,
 - wykazu wykonanych projektów oczyszczalni z okresu działalności danego podmiotu, co było sprzeczne z przepisem §1 ust. 2 pkt 6 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 2001 roku, dopuszczającym żądanie wykazu wszystkich lub wskazanego rodzaju wykonanych usług w ciągu ostatnich trzech lat,
 - referencji podmiotów obowiązanych stosować ustawę o zamówieniach publicznych, na rzecz których wykonano w przeszłości projekty o profilu badanego zamówienia, z żądaniem wyszczególnienia w nich długości zaprojektowanych sieci kanalizacji sanitarnej, co było niezgodne z § 1 ust. 2 pkt 6 i 7 cytowanego wyżej przepisu, gdyż w wykazie usług należało podawać ich wartość, daty wykonania i odbiorców, a referencje miały potwierdzać wykonanie

danej usługi z należytą starannością,

- dodatkowego oświadczenia poza wymaganym przepisem art. 22 ust. 2 ustawy, potwierdzającego spełnienie warunków, które uzależniały zakwalifikowanie wykonawcy do postępowania przetargowego.

W przyjętym dla wyboru najkorzystniejszej oferty kryterium ceny, wydzielono cenę ryczałtową nadzoru autorskiego (znaczenie - 5 %) za jeden pobyt na budowie. Oznaczało to, że nie było możliwe dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. oferty z najniższą ceną, gdyż cena nie została określona całościowo. Dla usługi nadzoru autorskiego było to możliwe dopiero po zakończeniu zadania. Zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy z 5 lipca 2001 roku o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050, ze zm.), cenę stanowiła wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący był obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za usługę, z uwzględnieniem w niej podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru podlegała obciążeniu danym podatkiem. Cena za nadzór autorski jako wartość odnoszona do jednego pobytu na budowie, nie spełniała powyższego wymogu.

Wyboru usługobiorcy dokonano z dwóch złożonych ofert, które kwalifikowały do wykluczenia wykonawców z postępowania na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 i art. 24 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych. Niezależnie od powyższego, oferta oznaczona numerem 1 podlegała odrzuceniu na podstawie art. 27a ust.1 pkt 5 ustawy, a oferta oznaczona numerem 2 na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy. W konsekwencji postępowanie podlegało unieważnieniu na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy, gdyż:

1. wykonawca, którego ofertę oznaczono numerem 1 nie przedstawił referencji dotyczącej zrealizowanego projektu oczyszczalni ścieków. Z badania inwestycji opisanej w punkcie II.1 protokołu kontroli wynikało, że projekt oczyszczalni w Nowych Jaroszewicach, wykazany przez tego oferenta wykonał inny podmiot gospodarczy. Składający ofertę potwierdził stosownym zaświadczeniem, że działalność gospodarczą pod firmą oznaczoną w ofercie rozpoczął od 1 marca 1992 roku, tj. przed wykonaniem przedmiotowego projektu. Uznanie przez komisję przetargową, że projekt którego autorem był wspólnik oferenta stanowił wniesienie wkładu do spółki cywilnej (oferenta nr 1) w postaci praw wynikających z tego autorstwa, nie znajdował uzasadnienia. Wniesienie do spółki nowych wkładów (ze względu na ww daty tylko to było możliwe) stanowi zmianę umowy spółki, wymagającą wg art. 860 § 1 Kodeksu Cywilnego dokonania tego na piśmie. Zamawiający nie żądał stosownie do § 1 ust.1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 2001 roku umowy spółki cywilnej przy prowadzeniu działalności przez przedsiębiorców w tej formie, a zatem nie było podstaw do takiego uznania. Uprawnionym byłoby powołanie się na referencje udzielone spółce cywilnej - wykonawcy projektu, o ile ubiegający się o przedmiotowe zamówienia ewentualnie byłby jej wspólnikiem. Złożone oświadczenie, że jedno opracowanie projektowe oczyszczalni wykonane przez tego oferenta zostało zrealizowane, było informacją nieprawdziwą, co kwalifikowało do wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy. Nadto oferta zawierała błędy w obliczeniu ceny. Cena zawarta w ofercie, od której zastosowano

liczbowo określony upust, była zawyżona o 75 zł. Stanowiło to podstawę do odrzucenia oferty na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 5 ustawy;

2. wykonawca, którego ofertę oznaczono numerem 2 nie wykazał, że w ostatnich trzech latach wykonał co najmniej dwa projekty sieci kanalizacji sanitarnej, obejmujące kompleksowo miejscowości. Z trzech poddanych ocenie zadań, w odniesieniu do dwóch przedłożone referencje wskazujące ten podmiot jako wykonawcę nie podlegały uwzględnieniu. W przypadku projektu wykonanego na rzecz gminy Milicz brak było podstaw do uznania, że wykonano go w ostatnich trzech latach, gdyż wykazana w referencji data realizacji (2000 rok), dotyczyła uruchomienia obiektów nie zaś wykonania projektu. Projekt wykonany dla gminy Cybinka potwierdzała referencja organu gminy, którego referencję w pierwszym przetargu w lutym 2002 roku przedstawił jako wykonawca podmiot oznaczony jw numerem 1. Referencje te różniły się datą wykonania zadania (na rzecz podmiotu nr 2 - 1999 rok, na rzecz podmiotu nr 1 w pierwszym przetargu - 1998 rok) oraz zapisem, że obiekt zaprojektowano z III. stopniem oczyszczania na stawie roślinnym (dla podmiotu nr 2). W obu przypadkach zamawiający nie wykorzystał możliwości wynikających z art. 44 ust.1 ustawy i nie zażądał udzielenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty. Oświadczenie tego wykonawcy o wykonaniu dwóch opracowań projektowych, obejmujące kompleksowe skanalizowanie miejscowości, stanowiło informację kwalifikującą do wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy (projekty oczyszczalni mogły dotyczyć całego okresu działalności podmiotu).

Kontrola potwierdziła, że wykazane przez ten podmiot trzecie zadanie wykonane dla gminy Ciepiałów było potwierdzone referencją organu gminy, który jako autora tej samej usługi projektowej wskazywał także inny podmiot, ubiegający się w maju/czerwcu 2002 roku o uzyskanie zamówienia publicznego na opracowanie projektowe dotyczące kanalizacji sanitarnej wsi Żeliszów, Stare Jaroszwice i Suszki z oczyszczalnią ścieków w Nowych Jaroszwicach.

Podejmując postępowanie o wyłonienie wykonawcy przedmiotowej inwestycji, zamawiający dysponował zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych kosztorysami inwestorskimi sporządzonymi metodą kalkulacji uproszczonej, w których wartość zamówienia określono z uwzględnieniem podatku od towarów i usług (VAT). Stanowiło to naruszenie przepisu § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 lutego 1999 roku w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego (Dz. U. Nr 26, poz. 239). Kosztorysy nie zawierały w formie załączników analiz i kalkulacji, co wynikało z § 2 ust. 8 pkt 6b, w związku z § 2 ust.2 pkt 2 ww rozporządzenia. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała postanowienia niezgodne z ustawą o zamówieniach publicznych i przepisami wykonawczymi do ustawy. W szczególności:

- wymagano zatrudnienia na czas nieokreślony w ostatnich trzech latach ustalonej liczby pracowników, co naruszało zasadę równego traktowania wszystkich wykonawców i zasadę uczciwej konkurencji, wynikające z art.16 i art.17 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Dla

potwierdzenia powyższego wykonawcy zobowiązani byli przedłożyć „informację o średniorocznym zatrudnieniu na podstawie umów o pracę (2000-2002) zawartych na czas nieokreślony” tj. dokumentu, którego nie przewidywały jako możliwego do uzyskania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2002 roku w sprawie dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków, uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne (Dz. U. Nr 91, poz. 817). Zamawiający zgodnie z § 2 ust.1 pkt 1 i pkt 3 rozporządzenia mógł żądać, jeżeli było to niezbędne do potwierdzenia spełniania przez wykonawców warunku dotyczącego dysponowania pracownikami zdolnymi do wykonywania danego zamówienia (wg art. 22 ust. 2 pkt 3), informacji na temat przeciętnej liczby zatrudnionych pracowników oraz liczebności personelu kierowniczego w okresie ostatnich trzech lat oraz wykazu osób i podmiotów, które miały wykonywać zamówienie lub uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, wraz z danymi na temat ich kwalifikacji niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nich czynności,

- żądano informacji pn. „zestawienie kanalizacji” dla potwierdzenia wymogu wykonania w ostatnich 5 latach siłami własnymi określonej długości sieci kanalizacji sanitarnej i urządzeń (przepompowni), informacji o „rocznej sprzedaży robót budowlanych wykonywanych siłami własnymi w każdym roku w ciągu ostatnich dwóch lat (2001-2002)” dla potwierdzenia ustalonej wielkości sprzedaży robót budowlanych z dwóch ostatnich lat oraz przedłożenia wykazu wszystkich realizacji w toku, a takich dokumentów nie przewidywały przepisy cytowanego rozporządzenia.

Określając w specyfikacji istotne postanowienia umowy zamawiający ustalił, że wobec mogących wystąpić rozbieżności rzeczywiście wykonanego zakresu robót w stosunku do projektu budowlanego i umożliwienia rozliczania i fakturowania robót w toku, wynagrodzenie za przedmiot umowy będzie określone wynikowo, stanowiąc sumę iloczynów cen jednostkowych (netto) poszczególnych szesnastu elementów robót (wynikających z kosztorysu ofertowego) i długości wykonanych rodzajów sieci i ilości kompletnych urządzeń oraz kompletnego obiektu oczyszczalni. W konsekwencji tych zapisów, w umowie z 5 maja 2003 roku zawartej z wykonawcą robót wynagrodzenie wyrażone kwotowo, wynikające z kosztorysu ofertowego i będące podstawą wyboru najkorzystniejszej oferty, przyjęto jako wynagrodzenie ryczałtowe szacunkowe. Umowa zatem nie określiła wartości wynagrodzenia (zapłaty) za ustalony jej przedmiot.

Zmieniony zakres rzeczowy robót drogowych na terenie oczyszczalni, zlecony do wykonania innemu wykonawcy, rozliczono w oparciu o jednostkową cenę ryczałtowa (37 zł netto/m²), obejmującą m.in. wykonanie i ukształtowanie koryta drogi i wykonanie podbudowy mimo, że roboty w tym zakresie o wartości kosztorysowej netto wynoszącej 20.001,06 zł (dla powierzchni 1990 m²) zostały przez wykonawcę inwestycji wcześniej zrealizowane.

Wykonanie prac związanych z dostawą i montażem sita ślimakowego na obiekcie oczyszczalni ścieków w Trzebieniu zlecono w trybie zamówienia z wolnej ręki jako zamówienie uzupełniające w rozumieniu przepisu art. 67 ust.1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień

publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177, ze zm.) mimo, że wymieniona w tym przepisie okoliczność kwalifikująca do jego zastosowania nie zachodziła. Zamówienie uzupełniające nie było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego. Uznany za taką podstawę § 12 ust. 4 umowy podstawowej, stanowił o możliwości zlecenia wykonania robót dodatkowych, których konieczność wystąpiłaby w toku realizacji robót, co uzasadniało ewentualne rozpatrzenie okoliczności wymienionych w art. 67 ust.1 pkt 6 cytowanej ustawy, dotyczących udzielenia dotychczasowemu wykonawcy zamówień dodatkowych. Wartość robót uzupełniających wyniosła 81.500 zł brutto.

Za pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją przedmiotowej inwestycji zawyżono wypłatę wynagrodzenia o 341,60 zł, a osobą odpowiedzialną za potwierdzenia danych dotyczących wykonania czynności nadzoru przez projektanta był inspektor ds inwestycji i infrastruktury Urzędu Gminy w Bolesławcu.

W ewidencji konta analitycznego inwestycji nie ujęto kosztów wykonania dróg na terenie oczyszczalni i drogi dojazdowej do niej w wysokości 38.452,57 zł, odnosząc je na koncie 400 - Koszty według rodzajów. Nie zapewniono zatem prawidłowego ustalenia ogółu kosztów inwestycji, zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 080, określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752), a także rozliczanie tych kosztów na uzyskane efekty.

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie w przeprowadzanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.), a zwłaszcza dotyczących: zasad udzielania zamówień, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, określania wartości zamówienia, wyboru trybu zamówienia, dokumentów żądanych przez zamawiającego, wykluczenia wykonawców, odrzucania ofert, unieważnienia postępowania, ogłaszania o wyniku postępowania.
2. Ewidencjonowanie kosztów inwestycji w sposób zapewniający prawidłowe ustalenie ogółu tych kosztów, stosownie do przepisów art. 28 ust.8 i art.17 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 roku, Nr 76, poz. 694, ze zm.) oraz zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 080, określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752), a także rozliczanie tych kosztów na uzyskane efekty.

3. Podjęcie czynności zmierzających do skorygowania rozliczenia i dokonanej zapłaty za roboty drogowe na terenie oczyszczalni ścieków i drogi dojazdowej na rzecz PRD Spółka z o.o. w Lubaniu, uwzględniającego wykonanie części robót przez wykonawcę inwestycji.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, przysługuje prawo zgłaszania zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Jan Durda
Przewodniczący Rady Gminy
Bolesławiec