

**Szanowny Pan
Jan Osman
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Gliwicach**

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 26 stycznia do 14 lutego 2011 r. kontrolę problemową gospodarki finansowej Zarządu Dróg Powiatowych w Gliwicach (zwanym dalej ZDP w Gliwicach) za okres od 1 stycznia 2007 r. do 14 lutego 2011 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 1 kwietnia 2011 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

W zakresie ustaleń ogólnie-organizacyjnych:

- *Zaniechanie powierzenia na piśmie, obowiązków i odpowiedzialności w zakresie ustalonym treścią art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), a obecnie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz zadań wynikających z przepisu art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) osobie odpowiedzialnej za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.*

Obowiązki w powyższym zakresie wykonywał p. Michał Kafanke – Główny Księgowy ZDP w Gliwicach. Powierzenie ww. zadań należało do p. Jana Osmana – Dyrektora ZDP w Gliwicach.

Wniosek nr 1

Powierzyć na piśmie pracownikowi ZDP w Gliwicach obowiązki i odpowiedzialność w zakresie wskazanym w przepisie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, stosownie do przepisu art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

- *W dniu 26 maja 2008 r. zatrudniono w ZDP w Gliwicach na umowę o pracę osobę na stanowisku Specjalisty w Dziale Zarządzania Drogami, bez uprzednio przeprowadzonego konkursu na to stanowisko. Naruszono tym przepisy art. 3a ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, zatrudnianych na podstawie umowy o pracę, jest otwarty i konkurencyjny. Nabór kandydatów na stanowiska urzędnicze w gminnych jednostkach budżetowych organizują kierownicy tych jednostek.*

W trakcie kontroli ustalono, że w okresie od 22 listopada 2007 r. do 21 maja 2008 r. powyższa osoba odbywała, w ZDP w Gliwicach, staż jako pracownik biurowy. Następnie w dniu 26 maja 2008 r. podpisano z tą osobą umowę o pracę. Umowa obowiązywała do czasu zakończenia procedury naboru i zatrudnienia pracownika. Procedurę w sprawie naboru na stanowisko Specjalisty w Dziale Zarządzania Drogami wszczęto w sierpniu 2008 r., przeprowadzono we wrześniu 2008 r. Powyższy pracownik został zatrudniony na czas określony w dniu 30 września 2008 r., na czas nieokreślony w dniu 1 października 2010 r.

Umowę o pracę w maju 2008 r. zawarł p. Jan Osman – Dyrektor ZDP w Gliwicach.

W zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych:

- *W 2010 r. przeprowadzono postępowanie o udzielenie w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego pn.: „Zimowe utrzymanie dróg powiatowych w sezonie zimowym 2010/2011”, w którym zaniechano wezwania dwóch wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Nie wezwano także do złożenia wyjaśnień dotyczących dokumentów załączonych do ofert. Naruszono tym przepisy art. 26 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) oraz postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia.*

Jeden z wykonawców nie załączył do oferty dowodu zapłaty raty składki ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej z dnia 16 września 2010 r.

Powyższe było wymagane specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Zgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia jednym z dokumentów, jakie należało złożyć w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu była opłacona polisa, a w przypadku jej braku inny dokument potwierdzający, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia (wraz z kserokopiami z potwierdzeniem zapłaty składki o ile wpłata nie została potwierdzona w polisie lub w przypadku rozłożenia na raty – potwierdzenia wpłaty wszystkich dotychczasowych składek).

Następny wykonawca nie załączył dowodu zapłaty raty składki ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej z dnia 14 maja 2010 r. oraz nie przedłożył aktualnych informacji z Krajowego Rejestru Karnego dla trzech, spośród pięciu członków Zarządu, w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z odpisem z Krajowego Rejestru Sądowego, załączonym do oferty ww. wykonawcy, w skład Zarządu wchodziło pięć osób. Aktualne informacje z Krajowego Rejestru Karnego złożone zostały dla trzech osób. Powyższe było wymagane zapisami specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zadania polegające na ocenie spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia należały do obowiązków członków Komisji Przetargowej, powołanej Zarządzeniem Nr ZDP/D/0135/1/06 Dyrektora ZDP z dnia 2 stycznia 2006 r. po zmianie aneksem Nr 1 z dnia 14 października 2008 r.

Umowę Nr ZDP/ZD/3421/22/2010 z wykonawcą podpisał p. Jan Osman – Dyrektor ZDP w Gliwicach w dniu 11 października 2010 r.

- *W latach 2008 - 2011 realizowano zadania w zakresie zimowego utrzymania dróg w sezonie 2008/2009, 2010/2011 na podstawie umów Nr ZDP/ZD/3421/24/08 z dnia 27 października 2008 r. oraz Nr ZDP/ZD/3421/22/2010 z dnia 11 października 2010 r. W trakcie realizacji powyższych zadań stwierdzono nieprawidłowe dokonanie kontroli merytorycznej faktur. Zgodnie z postanowieniami Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Gliwicach Nr ZDP/D/0135/13/07 z dnia 28 grudnia 2007 r. dowody księgowe dokumentujące dokonanie operacji finansowych sprawdzane są pod względem merytorycznym, co polega na ustaleniu rzetelności ich danych, celowości, gospodarności i legalności operacji gospodarczych wyrażonych w tych dowodach.*

Powyższe dotyczyło: protokołów odbioru, sporządzonych do wystawionych przez wykonawcę faktur, w których brak było informacji o zakresie, rodzaju wykonanych prac (odsnieżania, posypywania) oraz o ilości zużytego materiału. Powyższe było wymagane § 7 ust. 3 obu umów w związku z § 6 ust. 4 umowy z 27 października 2008 r. oraz § 6 ust. 5 umowy z 11 października 2010 r. Zgodnie z postanowieniami ww. umów, wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy płatne było za miniony miesiąc, na podstawie faktury wystawionej w oparciu o podpisany przez obie strony umowy protokół odbioru. Protokół odbioru sporządzony miał być w formie zestawienia miesięcznego zawierającego informacje na temat łącznej ilości przepracowanych w ciągu miesiąca dób, kiedy prowadzone było odsnieżanie oraz godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy sprzętu, zakresu i rodzaju wykonanych prac (odsnieżanie, posypywanie) oraz ilości zużytego materiału.

Ponadto do rozliczenia zadania wykonawca był zobowiązany przekazać Zamawiającemu raporty o stanie dróg. Wykonawca przekazywał raporty, ale nie zawierały one informacji: jakie ulice i o której godzinie zostały odsnieżone w ciągu minionej doby. Powyższe było wymagane § 4 pkt 8 i 9 ww. umów. Zgodnie z postanowieniami umów, Wykonawcę zobowiązano do codziennego przesyłania za pomocą faksu raportu o stanie dróg, informującego jakie ulice i o której godzinie zostały odsnieżone w ciągu minionej doby, oraz jaki jest aktualny stan nawierzchni ulic wchodzących w zakres umowy. Przesyłane raporty stanowić miały podstawę do dokonywania wizji w terenie i rozliczania Wykonawcy z wykonanego zadania.

Sprawdzenia pod względem merytorycznym oraz zatwierdzenia do wypłaty faktur na zimowe utrzymanie dróg sezonu 2008/2009 i 2010/2011 dokonał p. Jan Osman – Dyrektor ZDP w Gliwicach. Kontrolę wykonania postanowień umów sprawowali: Specjalista

w Dziale Utrzymania Dróg i Obiektów Mostowych, który potwierdzał na fakturach prowadzenie akcji zimowej zgodnie z ww. umowami oraz był odpowiedzialny za prawidłowe prowadzenie dokumentacji zimowego utrzymania dróg oraz Specjalista w Dziale Zarządzania Drogami (w zakresie umowy z 11 października 2010 r.).

- W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2010 r. polegającego na wykonaniu remontu cząstkowego nawierzchni dróg powiatowych stwierdzono, że:
 - nie dołożono należytej staranności, dokonując opisu przedmiotu zamówienia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było niezgodne z przepisami art. 29 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Zgodnie z wyżej przytoczonym przepisem art. 29 ust. 1 ww. ustawy, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie wskazano charakterystyki przewidywanych do wykonania robót.
Przedmiary robót, zarówno dla zadania podstawowego, jak i robót uzupełniających zawierały jedynie nazwę zadania, oznaczenie jednostki i łącznej ilości jednostek (600Mg i 123Mg). Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389), przedmiary robót to opracowanie zawierające zestawienie przewidywanych do wykonania robót w kolejności technologicznej ich wykonania, wraz z ich szczegółowym opisem, miejscem wykonania lub wskazaniem podstaw ustalających szczegółowy opis, z wyliczeniem i zestawieniem ilości jednostek miar robót podstawowych oraz wskazaniem podstaw do ustalania cen jednostkowych robót lub jednostkowych nakładów rzeczowych.
 - w kosztorysach inwestorskich z 12 stycznia 2010 r. dla zamówienia podstawowego oraz z 4 maja 2010 r. dla zamówienia uzupełniającego nie wskazano informacji w zakresie charakterystyki robót, zawierającej krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość robót, opisu kosztorysowego poszczególnej roboty do wykonania. Powyższe było wymagane § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389). W kosztorysach wskazano jedynie nazwę zadania, łączną ilość Mg, średnią grubość (8cm), łączną ilość m² podaną jako „około” oraz cenę jednostkową i łączną wartość zamówienia.
 - nie uwzględniono wartości zamówienia uzupełniającego przy ustalaniu wartości zamówienia, czym naruszono art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonym przepisem, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano udzielenie zamówienia uzupełniającego. Zamawiający w trakcie realizacji

zadania udzielił zamówienia uzupełniającego na remont cząstkowy dróg powiatowych w ilości 123Mg w kwocie 59.723,88 zł.

Kosztorysy inwestorskie oraz przedmiary robót przygotował Specjalista w Dziale Zarządzania Drogami. Zgodnie ze schematem organizacyjnym ZDP w Gliwicach wprowadzonym Uchwałą Nr 604/2010 Zarządu Powiatu Gliwickiego z dnia 9 lutego 2010 r. Dział Zarządzania Drogami podlegał bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ZDP w Gliwicach. Zatwierdzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz kosztorysów inwestorskich dokonał p. Jan Osman – Dyrektor ZDP w Gliwicach.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami ZDP w Gliwicach w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz w zakresie realizacji zamówień publicznych, stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), mając na uwadze przepisy art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4** ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.