

Łódź, dnia 10 września 2018 roku

Pan  
Krzysztof Kamieniak  
Wójt Gminy Szczerców

WK – 602/35/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Szczerców<sup>1</sup>. Kontrolą objęto lata 2015-2018. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

**I.**

1. Gmina Szczerców zleciła (umowa nr 38/2016) wykonanie utwardzenia dróg gminnych wewnętrznych w miejscowości Niwy, Brzezcie, Kuźnica Lubiecka oraz Borowa. Odbioru wykonanych prac, z udziałem reprezentanta Gminy, dokonano w okresie od dnia 19 kwietnia do dnia 27 kwietnia 2016 roku. W dniu 31 maja 2016 roku została powołana przez Wójta Gminy Szczerców kolejna komisja złożona z pracowników Urzędu Gminy w Szczercowie i wykonawcy, w celu zweryfikowania poprzedniego odbioru końcowego i oceny stanu dróg wewnętrznych utwardzonych kruszywem, zgodnie z umową nr 38/2016. Kolejna kontrola stanu dróg wykonana była po upływie ponad miesiąca od daty wykonania odbioru końcowego, w okresie intensywnych wiosennych prac polowych. Dla każdej drogi dokonano pomiarów długości odcinka wysypanego kruszywem, szerokości wysypanego odcinka (pomiar w kilku miejscach, na całej długości, w odległości, co kilka metrów) oraz grubości wysypanej warstwy (pomiar w kilku miejscach, na całej długości odcinka, w różnych miejscach, w różnej odległości od skrajni drogi). Wielokrotnie wyniki pomiarów wskazywały średnią grubość warstwy kruszywa poniżej wymaganej w umowie grubości 15 cm. Komisja stwierdziła

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 26 marca – 30 kwietnia 2018 roku. Protokół został podpisany w dniu 18 lipca 2018 roku.

jednak prawidłowe wykonanie umowy, wskazując m.in. na częściowe rozjeżdżenie kruszywa przez ciężki sprzęt rolniczy.

Nie odnosząc się do ewentualnych przyczyn braku w dacie pomiarów potwierdzenia położenia kruszywa z zachowaniem wymaganej średniej grubości (15 cm)<sup>2</sup> należy wskazać, że pewność w zakresie prawidłowości wykonania prac dałby ich odbiór połączony z wykonaniem stosownych pomiarów dokonany bezpośrednio po zakończeniu robót.

2. Zgodnie z § 8 pkt 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w jednostkach organizacyjnych Gminy Szczerców (wprowadzonego zarządzeniem nr 116/16 Wójta Gminy Szczerców z dnia 27 października 2016 roku), rozeznanie rynku polega na **uzyskaniu** od co najmniej trzech wykonawców informacji o oferowanych przez nich warunkach wykonania zamówienia. W zakresie postępowania dotyczącego wyłonienia wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy deptaka wzdłuż rzeki Widawki **uzyskano informację tylko od jednego wykonawcy, zatem powyższy punkt Regulaminu nie został spełniony**. Natomiast w § 8 pkt 4 Regulaminu zawarto zapis, że „jeżeli uzyskanie informacji od więcej niż dwóch wykonawców jest niemożliwe, można poprzestać na uzyskaniu informacji od dwóch wykonawców, a w szczególnych przypadkach od jednego po uprzednim uzasadnieniu”. **Powyższego uzasadnienia nie sporządzono w badanym stanie faktycznym**. Analogiczna sytuacja w zakresie braku uzyskania od co najmniej trzech wykonawców informacji o oferowanych przez nich warunkach wykonania zamówienia miała miejsce przy wyborze inspektora nadzoru nad robotami budowlanymi realizowanymi w ramach zadania „Budowa deptaka wzdłuż rzeki Widawki wraz z przebudową drogi gminnej nr G51 – ul. Źródłana w miejscowości Szczerców” oraz „Budowa deptaka wzdłuż rzeki Widawki – budowa linii kablowej SN w celu usunięcia kolizji z budową deptaka wzdłuż rzeki Widawki”.
3. W dniu 3 października 2017 roku został sporządzony, przez Kierownika Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych, wniosek o zatwierdzenie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wniosek stanowił załącznik nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Gminy Szczerców) pn. „Budowa deptaka wzdłuż rzeki Widawki wraz z przebudową drogi gminnej nr G51 – ul. Źródłana w miejscowości Szczerców” oraz „Budowa deptaka wzdłuż rzeki Widawki – budowa linii kablowej SN w celu usunięcia kolizji z budową deptaka wzdłuż rzeki Widawki”. Wniosek został zaakceptowany przez Skarbnika i Wójta Gminy. We wniosku, zgodnie z postanowieniami ww. Regulaminu, należało wskazać skład komisji przetargowej. W badanym wniosku nie zawarto propozycji w powyższym zakresie. Mimo powyższego czynności w postępowaniu prowadziła komisja przetargowa.
4. W postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego, w ramach części 1 pn. „Budowa deptaka wzdłuż rzeki Widawki wraz z przebudową drogi gminnej nr G51 – ul. Źródłana w miejscowości Szczerców” zamawiający

---

<sup>2</sup> Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi nie ma możliwości ich weryfikacji.

wykluczył z postępowania firmę TEL-BRUK Radosław Telenga z/s w Częstochowie. Wykonawca nie spełnił warunku odnośnie sytuacji ekonomicznej lub finansowej. Zamawiający uważał ten warunek za spełniony, jeżeli wykonawca jest ubezpieczony na sumę gwarancyjną nie mniejszą od 1.000.000,00 zł. Wykonawca przedstawił dokument potwierdzający ubezpieczenie na kwotę 500.000,00 zł. W dokumentacji z postępowania (w protokole oraz w zawiadomieniach o wyborze najkorzystniejszej oferty) zamawiający wskazał nieprawidłową podstawę prawną wykluczenia - art. 24 ust. 2 pkt 4 zamiast prawidłowo art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2107 r., poz. 1579 ze zm.).

5. W ust. 7 umowy nr 155/2017 z dnia 7 grudnia 2017 roku ustalono, że wykonawca zobowiązał się do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w dniu zawarcia umowy, w kwocie stanowiącej 10 % wynagrodzenia brutto za wykonanie całego przedmiotu umowy. Zabezpieczenie miało być wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Stwierdzono, że wykonawca w dniu podpisania umowy złożył ubezpieczeniową gwarancję należytego wykonania umowy i usunięcia wad oraz usterek, w tym:

- do kwoty 338.865,00 zł – suma gwarancyjna z tytułu zapłaty kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy – gwarancja obowiązuje od dnia 7 grudnia 2017 roku do dnia 28 października 2018 roku, W ocenie RIO w Łodzi, zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu, nie zabezpieczało w należyтым stopniu interesów zamawiającego. Przedłożona gwarancja ma bowiem charakter warunkowy, ściśle wiąże wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie ma zastępować kary umowne i jednocześnie uniemożliwia jego wypłatę ponad kwotę ewentualnych kar, np. na pokrycie ceny wykonania zastępczego. Potencjalnie zamawiający może nie uzyskać jakiegokolwiek kwoty z powołanej gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu, jeżeli wykonawca zakwestionuje prawidłowość ewentualnych kar umownych. Kara umowna jest bowiem świadczeniem spornym i wykonawca może wykazać, że np. do zwłoki w realizacji przedmiotu umowy przyczyniły się działania lub zaniechania zamawiającego. Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. Sumując,

zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tzn. nieograniczonego do kar umownych). Stosownie do treści art. 94 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1.

6. W dniu 6 listopada 2015 roku między Zespołem Obsługi Placówek Oświatowych Gminy Szczerców a Sylwestrem Fidyka Transport Osobowy zawarto umowę ryczałtową nr 15/2015 na usługę dowozu jednego ucznia z niepełnosprawnością zamieszkałego na terenie gminy Szczerców do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Bełchatowie oraz odwiezienie ucznia do miejsca zamieszkania z zapewnieniem opieki podczas przejazdu, w roku szkolnym 2015/2016. W umowie ustalono, że zamawiający – Zespół Obsługi Placówek Oświatowych Gminy Szczerców „zobowiązuje się do ponoszenia kosztów przedmiotu umowy według stawki ryczałtowej w wysokości 167,40 zł brutto (z VAT) za dzień dowozu/odwozu razy liczba dni dowozu/odwozu.” W dniu 4 stycznia 2016 roku zawarto aneks nr 1/2016 do umowy nr 15/2015, w którym strony ustaliły między innymi, że zamawiający – Zespół Obsługi Placówek Oświatowych Gminy Szczerców „zobowiązuje się do ponoszenia kosztów przedmiotu umowy według stawki ryczałtowej w wysokości 83,70 zł brutto (w tym VAT) za dzień gotowości dowozu/odwozu razy liczby dni dowozu/odwozu, w przypadku, gdy przewóz nie odbył się z winy ucznia lub rodzica ucznia”. Zawarcie aneksu, w którym rozszerzono przedmiot umowy o tzw. gotowość do przewozu dziecka, za którą zamawiający ponosi koszty, powodowało że postępowanie nie było równe dla wszystkich oferentów. Zgodnie z projektem umowy, który był załącznikiem do zaproszenia do składania ofert, przewoźnik mógł liczyć na wynagrodzenie tylko i wyłącznie w przypadku faktycznego wykonania usługi przewozu. Taka propozycja zapisu umowy była znana wszystkim, do których skierowano zaproszenie. Zawarcie aneksu, w którym ustalono także wynagrodzenie za dni, w których usługa nie jest wykonywana było naruszeniem przyjętych w projekcie umowy ustaleń, mających także wpływ na oferty składane przez pozostałych uczestników postępowania;

Podobny w skutkach aneks do umowy ryczałtowej strony zawarły w dniu 15 stycznia 2016 roku (dotyczyło to umowy nr 1/2016/ZOPO z dnia 7 stycznia 2016 roku). Strony ustaliły między innymi, że zamawiający – Zespół Obsługi Placówek Oświatowych Gminy Szczerców „zobowiązuje się do ponoszenia kosztów przedmiotu umowy według stawki ryczałtowej w wysokości 64,80 zł. brutto (w tym VAT) za dzień gotowości dowozu/odwozu razy liczba dni dowozu/odwozu, w przypadku, gdy przewóz nie odbył się z winy ucznia lub rodzica ucznia”.

7. Na dzień podpisywania umowy nr 15/2015 z dnia 6 listopada 2015 roku wykonawca nie posiadał licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym. Taka licencja

została wydana przez Starostę Bełchatowskiego w dniu 14 grudnia 2015 roku, czyli w trakcie wykonywania umowy.

8. Dowód rejestracyjny samochodu osobowego, którym wykonawca przewoził uczniów z niepełnosprawnością nie posiadał wpisu określającego przeznaczenie pojazdu. Jeżeli właściciel pojazdu chce użytkować pojazd do przewozu osób niepełnosprawnych, do wniosku o jego rejestrację zobowiązany jest dołączyć odpowiedni dokument, np. zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym z zawartym w nim wpisem, że przeznaczeniem pojazdu jest przewóz osób niepełnosprawnych. Wtedy organ rejestrujący dokonuje takiego wpisu do ewidencji podczas procedury rejestracji pojazdu. Informacja w dowodzie rejestracyjnym o przeznaczeniu pojazdu do przewozu osób niepełnosprawnych została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 roku w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1724 ze zm.).

*Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w Szczercowie w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Przekazując informacje o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia powstawaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić rzetelny odbiór końcowy zleczanych prac, w szczególności w zakresie utwardzania dróg, który powinien pozwolić na jednoznaczną ocenę zgodności zrealizowanych prac z zawartą umową oraz zapewnić odpowiednie udokumentowanie czynności odbiorowych.
2. Zapewnić przestrzeganie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w jednostkach organizacyjnych Gminy Szczerców, w szczególności postanowień § 8 pkt 2 Regulaminu, w zakresie uzyskiwania od co najmniej trzech wykonawców informacji o oferowanych przez nich warunkach wykonania zamówienia, a jeżeli jest to niemożliwe, sporządzać właściwe uzasadnienie.
3. Zapewnić prawidłowe sporządzanie, przez właściwych rzeczowo pracowników Urzędu Gminy w Szczercowie, wniosku o zatwierdzenie przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne.
4. W przypadku wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazywać w sporządzanych dokumentach prawidłową podstawę prawną ich wykluczenia.
5. W związku z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego przyjmować wyłącznie gwarancję zabezpieczenia należytego wykonania

umowy, która zabezpiecza w należyty sposób interesy zamawiającego poprzez pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

6. Dołożyć należytej staranności przy opisywaniu przedmiotu zamówienia oraz zasad ustalania wynagrodzenia w odniesieniu do usług przewozu osób, tak by na etapie składania ofert rozstrzygnięta została w szczególności kwestia ewentualnego wynagrodzenia za gotowość wykonawcy do świadczenia usługi.
7. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem zawartych przez Gminę umów w sprawie przewozu osób, w szczególności w zakresie dysponowania przez wykonawcę wymaganymi prawem dokumentami (w szczególności licencje zaświadczenia, zezwolenia i wpisy).

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia 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 zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Szczerców  
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Szczerców  
aa.