



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

K-1.431.1.26.2017.7.SM

Szczecin, ³¹..... października 2017 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Prawidłowość rozliczenia dotacji na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem i konserwacją cmentarzy wojennych w 2016 roku
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Burmistrz Miasta Wałcz, Plac Wolności 1, 78 - 600 Wałcz
Osoba pełniąca funkcję organu w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pani Bogusława Towalewska Burmistrz Wałcza
Okres objęty kontrolą	2016 rok
Kontrolujący	Stanisław Makocki – inspektor wojewódzki
Nr upoważnienia	Upoważnienie nr K-1/65/17 z dnia 28 czerwca 2017 r.
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	<ul style="list-style-type: none">– art. 6 ust. 4 pkt 4 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r., Nr 185 poz. 1092),– § 2 porozumienia z dnia 31 stycznia 2014 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Gminą Miastem Wałcz– § 3 ust. 6 porozumienia z dnia 31 maja 2016 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Gminą Miastem Wałcz– art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.)
Kryteria prowadzenia kontroli	legalność, gospodarność, rzetelność, celowość
Termin kontroli	17 – 18 lipca 2017 r.
Określenie obszaru kontroli	a. Prawidłowość realizacji porozumienia z dnia 31 stycznia 2014 r. wraz z aneksami na rok 2016 dotyczącego zadań bieżących. b. Prawidłowość realizacji porozumienia z dnia 31 maja 2016 r. wraz z aneksami na rok 2016 dotyczącego prac remontowych
Podstawa prawna	<ul style="list-style-type: none">– Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092).– Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).– Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.).– Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.).



	- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. nr 39, poz. 311 ze zm.).
Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli	- Panie Anna Szymczak i Ewelina Orwat – Wydział Infrastruktury Miejskiej, Gospodarki Komunalnej i Środowiska

USTALENIA KONTROLI

1. Informacje ogólne o dotacji

Wielkość dotacji celowej z budżetu państwa była zaplanowana w jednym dziale klasyfikacji budżetowej - cmentarze – dział 710 „działalność usługowa” rozdział 71035 „cmentarze”. Środki finansowe przekazano na podstawie następujących porozumień zawartych pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Gminą:

- Porozumienie w sprawie powierzenia obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy z dnia 31 stycznia 2014 r. w ramach zadań bieżących powierzonych gminom, aneksowane dwukrotnie: aneks nr 1/2016 z dnia 31 marca 2016 r. – 15 500,00 zł, aneks nr 2/2016 z dnia 8 listopada 2016 r. – 17 500,00 zł, w tym 2 000,00 zł na czyszczenie murków, obelisku i pomnika.
- Porozumienie z dnia 30 czerwca 2016 r. na realizację zadania: wykonanie nowej nawierzchni na placu głównym na Cmentarzu Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu: Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie – 100 000,00 zł; Wojewoda Zachodniopomorski – 2 000,00 zł. Aneksowane aneksem nr 1/2016 z dnia 8 listopada 2016 r. – zniesienie zobowiązania Wojewody Zachodniopomorskiego.

2. Obszar kontroli

Cmentarz wojenny Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej położony jest w obrębie Wałcza. Pochowano na nim 6 028 oficerów i żołnierzy (4 390 żołnierzy WP i 1 638 żołnierzy AR), w tym 4 185 zidentyfikowanych. 1 879 żołnierzy WP było jeńcami obozu Gross Born (Borne Sulinowo). Żołnierze pochowani są w 251 mogiłach zbiorowych.

3. Porozumienie z dnia 31 stycznia 2014 r. w ramach zadań bieżących powierzonych gminom

Wojewoda Zachodniopomorski w dniu 31 stycznia 2014 r. zawarł z Gminą Miasto Wałcz porozumienie na powierzenie Gminie zadania w zakresie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na obszarze należącym do gminy, poprzez stałą konserwację oraz remonty grobów i naprawę wszelkich urządzeń na mogiłach, kwaterach i cmentarzach wojennych. Aneksem nr 1/2016 z dnia 31 marca 2016 r. ustalono wysokość dotacji w kwocie 15 500,00 zł., aneksem nr 2/2016 z dnia 8 listopada 2016 r. podwyższono kwotę dotacji do 17 500,00 zł, w tym 2 000,00 zł na czyszczenie murków, obelisku i pomnika na terenie cmentarza.

W dniu 18 kwietnia 2016 r. Gmina zleciła utrzymanie cmentarza wojennego w Wałczu Zakładowi Gospodarki Komunalnej (zakład budżetowy Urzędu – ZGK), a zwłaszcza:

- Utrzymanie czystości i porządku na terenie cmentarza,
- Wywóz nieczystości,
- Wykaszanie terenów zielonych.

Wynagrodzenie ustalono w kwocie 13 300,00 zł, płatne miesięcznie po 1 900,00 zł. Realizacja zadania w okresie maj – listopad 2016 r. (7 miesięcy). Na każdej fakturze wystawionej przez ZGK znajduje się adnotacja pracownika Urzędu, iż prace zostały wykonane zgodnie ze zleceniem. Kopię przykładowej faktury dołączono do akt kontroli.

W dniu 21 września 2016 r. Gmina Miasto Wałcz występuje do ZUW z pismem, w którym zwraca się z prośbą o przesunięcie kwoty 2 000,00 zł przeznaczonej na prace remontowe na wykonanie czyszczenia murków, obelisku i pomnika na cmentarzu. W dniu 4 listopada 2016 r. zlecono ZGK czyszczenie myjką ciśnieniową murka kamiennego okalającego główny plac Cmentarza oraz płyty głównej. Ustalono wynagrodzenie w kwocie brutto 3 863,43 zł oraz termin wykonania prac do dnia 30 listopada 2016 r. W dniu 15 grudnia 2016 r. dokonano odbioru prac. W protokole odbioru końcowego zapisano przesunięcie terminu wykonania prac do dnia 8 grudnia 2016 r. (z powodu warunków atmosferycznych) oraz rozszerzenie zrealizowanych prac o czyszczenie obelisku. Wykonawca wystawił fakturę nr FA/937/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. na kwotę brutto 4 983,82 zł, którą to zapłacono w dniu 22 grudnia 2016 r. W kwocie tej znajduje się 2 000,00 zł pochodzących z dotacji, pozostała kwota to środki własne Gminy Miasta.

Na zakup pozostałych usług (usługi kurierskie, renowacja napisów) wydatkowano kwotę 412,05 zł. Ponadto Gmina wykazała wydatkowanie na zakup energii – § 4260 kwoty 1 787,95 zł, w tym:

- Zakup gazu do znicza – 167,92 zł,
- Zakup energii elektrycznej (oświetlenie cmentarza) – 1 620,03 zł.

Zgodnie z § 4 zawartego porozumienia Gmina jest zobowiązana do sporządzenia informacji o realizacji środków finansowych oraz zadań rzeczowych. Stwierdza się, że Gmina sporządziła rozliczenie finansowe, brak jest natomiast sprawozdania z wykonanych prac.

Szczegóły uchybienia opisano w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

W dniu kontroli, tj. 18 lipca 2017 r. dokonano wizji lokalnej cmentarza. Stwierdzono zgodność realizacji zadania z zawartym porozumieniem.

4. Porozumienie z dnia 31 czerwca 2016 r. na realizację zadania: „wykonanie nowej nawierzchni na placu głównym na Cmentarzu Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu”

W dniu 30 czerwca 2016 r. Wojewoda Zachodniopomorski zawarł z Gminą Miasto Wałcz porozumienie na realizację zadania: *wykonanie nowej nawierzchni na placu głównym na Cmentarzu Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu*. Wielkość dotacji ustalono w kwocie 102 000,00 zł, w tym środki Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie – 100 000,00 zł oraz środki Wojewody Zachodniopomorskiego – 2 000,00 zł. Porozumienie aneksowano aneksem nr 1/2016 z dnia 8 listopada 2016 r. – zniesiono zobowiązania Wojewody Zachodniopomorskiego.

Na wykonanie prac remontowych zgłosiło się dwóch wykonawców – notatka z rozeznania rynku z dnia 26 sierpnia 2016 r. Wybrano Firmę drogowo – Budowlaną „Dromader”, 78 – 600 Wałcz z ofertą wynagrodzenia w kwocie brutto 47 686,66 zł. W dniu 28 sierpnia 2016 r. wybrany oferent

podnosi kwotę wynagrodzenia do 60 158,22 zł, korekta została odrzucona przez Gminę, skutkiem tego oferent w dniu 1 września 2016 r. zgłasza odmowę zawarcia umowy. W tym samym dniu Gmina dokonuje korekty kosztorysu inwestorskiego podnosząc kosztorysową wycenę robót z 63 676,28 zł do 77 916,02 zł. Z powodu odmowy podpisania umowy przez firmę „Dromader”, Gmina podpisuje umowę z drugim oferentem: Zakładem Remontowo – Budowlanym Janusz Klekot, 78 – 600 Wałcz. Z oferentem w dniu 5 września 2016 r. zawarto umowę na roboty budowlane nr 42/2016 na wykonanie nowej nawierzchni placu głównego Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu. Wynagrodzenie wykonawcy było zgodne ze złożoną ofertą i wyniosło 97 170,00 zł. Całość płatna ze środków Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie. Termin realizacji – 26 września 2016 r. W dniu 26 września 2016 r. wykonawca zgłasza zakończenie prac. Odbiór nastąpił w dniu 29 września 2016 r.

Kosztorysowa wartość robót wybranego wykonawcy była zdecydowanie wyższa od kwoty wynikającej z kosztorysu inwestorskiego. Szczegóły nieprawidłowości opisano w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

W związku ze zniesieniem zobowiązania Wojewody, wykonawca wystawił fakturę na kwotę 97 170,00 zł, zgodnie z zawartą umową i porozumieniem Gminy z Wojewodą Zachodniopomorskim, bezpośrednio na Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie.

W dniu kontroli, tj. 18 lipca 2017 r. dokonano wizji lokalnej cmentarza. Stwierdzono zgodność realizacji zadania z zawartym porozumieniem.

W terminie określonym w porozumieniu tj. do dnia 5 października 2016 r. Gmina przesłała do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ZUW sprawozdanie z realizacji zadania: wykonanie nowej nawierzchni placu głównego. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w trakcie kontroli dokumentów księgowych.

Do protokołu dołączono porozumienia z aneksami (oryginały w dyspozycji Wydziału Spraw Społecznych i Cudzoziemców), ewidencję księgową, sprawozdania, protokoły, wyjaśnienia, zapytanie ofertowe oraz protokół oględzin.

Dowód: akta kontroli str. 10 – 48, 55a – 55h

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

Ad 4. Gmina podpisuje umowę z Zakładem Remontowo – Budowlanym Janusz Klekot, 78 – 600 Wałcz. Z oferentem w dniu 5 września 2016 r. zawarto umowę na roboty budowlane nr 42/2016 na wykonanie nowej nawierzchni placu głównego Żołnierzy Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu. Wynagrodzenie wykonawcy było zgodne ze złożoną ofertą i wyniosło 97 170,00 zł. Jest to kwota znacznie przewyższająca kwotę wynikającą z kosztorysu inwestorskiego – 77 916,02 zł. Odrzucono ofertę drugiego z oferentów na pierwotną kwotę 47 686,66 zł, która to została zmieniona przez oferenta do wysokości 60 158,22 zł. W złożonych wyjaśnieniach stwierdzono, że „W związku z tym, iż wniosek o korektę oferty wpłynął już po zakończeniu wylaniania wykonawcy, nie mógł być przez zamawiającego uwzględniony.”. Inwestor odmawia możliwości korekty oferty. Gmina w dniu 1 września 2016 r. sama dokonuje korekty kosztorysu inwestorskiego podnosząc wartość kosztorysową robót z kwoty 63 676,28 zł do kwoty 77 916,02 zł – „...Zamawiający dokonał szczegółowej analizy w/w kosztorysu i stwierdzi, że projektant nie ujął wszystkich koniecznych nakładów do zrealizowania naszego zadania...Z uwagi na brak czasu na ewentualne unieważnienie

postępowania i powtórny procedurę wyłonienia wykonawcy oraz chcąc dochować zapisów Porozumienia, które obligowało Gminę Miejską Wałcz, do wykonania nowej nawierzchni na placu głównym, na Cmentarzu Wojska Polskiego i Armii Czerwonej w Wałczu, w terminie do 30.09.2016 r., Zamawiający przyjął ofertę Zakładu Remontowo – Budowlanego Janusz Klekot, 78 – 600 Wałcz za ważną...Zamawiający uznał, iż postępowanie związane z wyborem oferenta zostało przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z regulaminem wewnętrznym zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro...”. Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć:

1. Korektę kosztorysu inwestorskiego dokonano w dniu 1 września 2016 r., to jest 5 dni po dokonaniu wyboru oferenta i 2 dni po złożeniu korekty przez pierwotnie wybranego wykonawcę. Wskazuje to na usiłowanie dopasowania kosztorysu inwestorskiego do oferty firmy Zakład Remontowo – Budowlany Janusz Klekot, 78 – 600 Wałcz.
2. W §8 regulaminu wewnętrznego zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro stwierdza się „W celu zagwarantowania uzyskania najniższej ceny (w przypadku gdy cena jest jedynym kryterium oceny ofert) dopuszcza się możliwość negocjacji cen z wykonawcami.”. Taki zapis nie stawia przeszkód w dokonaniu zmian, tym bardziej, że zmieniona oferta firmy „DROMADER” nadal była korzystniejsza finansowo od oferty ostatecznie wybranego wykonawcy.
3. Zgodnie z komentarzami do art. 44 ustawy o finansach publicznych mówiącego o dokonywaniu wydatków w sposób legalny, **gospodarny**, rzetelny i celowy, zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych mają zapewnić racjonalizację kosztów, oznaczającą wydajność i skuteczność wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją zamierzonego zadania. Racjonalizacja kosztów oznacza dążenie do uzyskania największych oszczędności na nakładach, przy porównywalnym efekcie. Gmina winna była stosować wskazane zasady w praktyce.

Powyższe postępowanie doprowadziło do wyboru oferty droższej o 19.253,98 zł od skorygowanej wartości robót w drugim kosztorysie inwestorskim. Wyjaśnienia dołączono do akt kontroli.

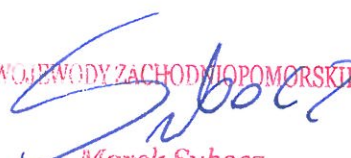
Dowód: akta kontroli str. 50 – 55

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

Ad 3. Stwierdza się, że Gmina sporządziła rozliczenie finansowe dotyczące bieżącego utrzymania cmentarza, brak jest natomiast sprawozdania oraz dokumentacji fotograficznej z wykonanych prac, które to nakazuje wykonać przez Jednostkę §4 zawartej z Wojewodą umowy. Wg wyjaśnień „Wydział Infrastruktury Miejskiej, Gospodarki Komunalnej i Środowiska Urzędu Miasta Wałcz przygotował coroczne informacje na temat wykonania planu remontów i konserwacji Cmentarza Wojennego w Wałczu za dany rok na podstawie pism z Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego – Wydział Spraw Społecznych i Cudzoziemców w Szczecinie zgodnie z załączonym wzorem rozliczenia. Odnośnie rozliczenia zrealizowanych prac za rok 2016 nie otrzymaliśmy takiego pisma i sprawozdania nie wysłano.”. Mimo wyjaśnień kontrola stoi na stanowisku, że jest to uchybienie. Zapisy umowy są jednoznaczne, Urząd Wojewódzki nie ma obowiązku informowania o konieczności złożenia sprawozdania, a zawarta umowa obliguje Jednostkę do wykonywania jej zapisów. Wyjaśnienia dołączono do akt kontroli.

Dowód: akta kontroli str. 49

<p>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</p>	<p>- Protokół oględzin - Wyjaśnienia Pani Anny Szymczak Naczelnika Wydziału Infrastruktury Miejskiej, Gospodarki Komunalnej i Środowiska w Urzędzie Miasta Wałcz - Wyjaśnienia Pana Sławomira Zycha Naczelnika Wydziału Inwestycji w Urzędzie Miasta Wałcz</p>
<p>Ocena obszaru kontroli</p>	<p>Realizację zadań powierzonych w zakresie cmentarnictwa wojennego w 2016 r. ocenia się negatywnie.</p>

Wpis do książki kontroli	Nr 7/2017
Zalecenia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizując zadania zlecone finansowane ze środków dotacji, zalecam udzielać zamówienia i dokonywać wydatków w sposób umożliwiający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów. 2. Przy przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie przekraczającego kwoty 30 000 euro zalecam stosować zasady zapewniające zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. 3. Po zakończeniu zadania zalecam składać sprawozdania z jego realizacji zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie.
Pouczenie	<ul style="list-style-type: none"> - Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. nr 185, poz. 1092) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. - O sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, proszę powiadomić mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.
Podpis Kierownika Jednostki Kontrolującej	<p style="text-align: center;">  wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO Marek Subocz WICEWOJEWODA </p>