

**Protokół z kontroli problemowej  
przeprowadzonej w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim**

Kontrolę na podstawie zarządzenia Nr 29/05 Starosty Bielskiego z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim oraz upoważnienia Starosty Bielskiego z dnia 9 grudnia 2005 r., znak: Or. 0114-80/05, przeprowadził zespół kontrolny w składzie:

- 1) Dorota Komarzevska – inspektor,
- 2) Ryszard Baranowski – inspektor,

pracownicy Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 12 do 30 grudnia 2005 r.

Celem kontroli było ustalenie, czy przestrzegane są:

- 1) przepisy ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.),
- 2) przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.)
- 3) postanowienia Regulaminu Organizacyjnego.

Zakres kontroli określony został w tezach do kontroli i obejmował następujące zagadnienia:

- 1) realizacja zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym;
- 2) przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych;
- 3) przestrzeganie przepisów Kpa i Instrukcji kancelaryjnej.

Dokonano podziału zagadnień kontroli pomiędzy członków zespołu kontrolnego w sposób następujący:

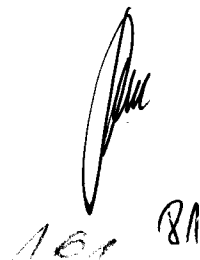
- 1) Dorota Komarzevska – realizacja zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym, przestrzeganie przepisów Kpa i Instrukcji kancelaryjnej,
- 2) Ryszard Baranowski - przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2005 roku do dnia kontroli.

O rozpoczęciu i zakresie kontroli poinformowano Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim Pana Leszka Aleksiejuka.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o źródłowe dokumenty udostępnione w kontrolowanej jednostce i wyjaśnienia pracowników.

Kontrolujący dokonali wpisu w Książce kontroli pod poz. 1/2005.



161 81

## USTALENIA KONTROLI

### 1. Ustalenia ogólno-organizacyjne oraz realizacja zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym.

Powiatowy Zarząd Dróg utworzony został uchwałą Nr III/13/98 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 29 grudnia 1998 roku. Jest to jednostka budżetowa, przy pomocy której Zarząd Powiatu wykonuje zadania powiatu z zakresu drogownictwa.

W jednostce obowiązuje Regulamin Organizacyjny Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim przyjęty uchwałą Nr 93/218/05 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 13 stycznia 2005 r. Zgodnie z § 5 tego Regulaminu podstawowym zakresem działania Powiatowego Zarządu Dróg jest zapewnianie określonego poziomu obsługi użytkowników dróg oraz spełnianie warunków określonych w stosownych rozporządzeniach poprzez działania techniczno-administracyjne, prawne, w szczególności poprzez wykonywanie robót budowlanych, remontowych i bieżącej konserwacji zmierzających do poprawy bezpieczeństwa drogowego, zachowanie założonego okresu użytkowania i odporności nawierzchni i obiektów inżynierskich, a także estetyki dróg. W szczególności do zadań Powiatowego Zarządu Dróg należy: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom, sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy

lub utrzymania dróg, wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego, utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów, nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości, nabywanie innych nieruchomości na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa. Realizację niektórych z ww. zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym sprawdzono podczas wyrwkowej kontroli teczek prowadzonych przez pracowników poszczególnych działów, o czym w dalszej części protokołu.

## **2. Przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, zwanej w tej części protokołu „ustawą”.**

Na wstępie okazano rejestr prowadzonych postępowań o zamówienie publiczne w Powiatowym Zarządzie Dróg, zgodnie z którym w roku 2003 przeprowadzono 41 postępowań, w 2004 r. – 19 i w 2005 r. – 29.

Kontrolą, zgodnie z zakresem upoważnienia, objęto postępowania przeprowadzone w roku 2005:

- przebudowa drogi powiatowej nr 1576B od km 5+170-6+030 i drogi 1581B od km 0+038-0+539 w m. Filipy – PZD.T.343-16/05.

Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o równowartości przekraczającej 60.000 euro. Zgodnie z załączonym kosztorysem inwestorskim wartość robót netto oszacowano na kwotę 614.271,04 zł. W aktach znajduje się wniosek o powołanie Komisji Przetargowej z dnia 25 lipca 2005 r. oraz decyzja o powołaniu komisji z tej samej daty. W ocenie kontrolującego PZD stosuje niewłaściwe dokumenty proceduralne na tym etapie. Powołanie komisji Przetargowej powinno nastąpić albo poprzez zatwierdzenie na wniosku bądź też w formie zarządzenia kierownika PZD. Zgodnie z przepisami rozdziału VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 r., poz. 1071 z późn. zm.) wydawanie decyzji zastrzeżone jest dla organów administracji, ponadto każda decyzja powinna zawierać elementy określone w art. 107 ustawy. W ogłoszeniu o wszczęciu postępowania z dnia 29 lipca 2005 r. brak wskazania sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu (art. 41 pkt 7 ustawy).

Jedynym kryterium oceny ofert była cena, zatem niewłaściwie przyjęto w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), że cena będzie przeliczana za pomocą wzoru na punkty. Zbędne było zatem wypełnianie formularzy ZP-17 (kart indywidualnej oceny) i przeliczanie cen ofertowych na punkty. W formularzu ZP-18 należało wpisać nie punkty wynikające z indywidualnych ocen ofert ważnych przez poszczególnych członków Komisji Przetargowej, lecz ceny zawarte w ważnych ofertach. Poza tym bez uwag.

- przebudowa drogi powiatowej nr 1587B Chraboły - Strabla w miejscowości Plutycze od km 4+954-6+334 – PZD.T.343-25/05.

Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o równowartości przekraczającej 60.000 euro. Zgodnie z załączonym kosztorysem inwestorskim wartość robót netto oszacowano na kwotę 385.657,69 zł. Decyzja o powołaniu komisji jest proceduralnie wadliwa, jak opisano przy ocenie wyżej opisanego postępowania PZD.T.343-16/05.

W ogłoszeniu o wszczęciu postępowania z dnia 29 lipca 2005 r. brak wskazania sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu (art. 41 pkt 7 ustawy).

Jedynym kryterium oceny ofert była cena, zatem nieprawidłowo przyjęto w SIWZ, że cena będzie przeliczana za pomocą wzoru na punkty, jak też zbędne było wypełnianie formularzy ZP-17 (kart indywidualnej oceny) i przeliczanie cen ofertowych na punkty. W formularzu ZP-18 należało wpisać nie punkty wynikające z indywidualnych ocen ofert ważnych przez poszczególnych członków Komisji Przetargowej, lecz ceny zawarte w ważnych ofertach. Poza tym bez uwag.

- zakup prefabrykatów betonowych drogowych z dostawą do siedziby Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim i Brańsku – PZD.T.343-21/05

Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o równowartości nieprzekraczającej równowartości 6.000 euro. Wartość szacunkowa netto: 19.912,50 zł. Mimo, iż w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 6.000 euro nie ma obowiązku stosowania ustawy, Dyrektor PZD podjął decyzję o przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego. Podobnie jak w poprzednim postępowaniu jedynym kryterium oceny ofert była cena, zatem nieprawidłowo przyjęto w SIWZ, że cena będzie przeliczana za pomocą wzoru na punkty, a jak też zbędne było wypełnianie formularzy ZP-17 (kart indywidualnej oceny) i przeliczanie cen ofertowych na punkty. W formularzu ZP-18 należało wpisać nie punkty wynikające z indywidualnych

ocen ofert ważnych przez poszczególnych członków Komisji Przetargowej, lecz ceny zawarte w ważnych ofertach. Poza tym bez uwag.

- zakup fabrycznie nowej przyczepy rolniczej samowyladowczej (zadanie I) oraz fabrycznie nowego jednolemieszowego pługa odśnieżającego (zadanie II).

Szacunkowa wartość netto przedmiotu zamówienia – 41,803,28 zł. Na egzemplarzu ogłoszenia, które było wywieszone w siedzibie zamawiającego brakuje adnotacji, w jakim okresie ogłoszenie było wywieszone. Formularz ZP-18 wypełniony nieprawidłowo, ponieważ umieszczono w nim tylko ofertę najkorzystniejszą, tymczasem należało wpisać wszystkie oferty ważne. Również zbędne było wypełnienie formularza ZP-17.

Podsumowując należy stwierdzić, że poważnym uchybieniem był brak wskazania sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu. Brak ten występuje w ogłoszeniach o wszczęciu postępowań, a także w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (art. 41 pkt 7 ustawy Pzp). Pozostałe uchybienia mają charakter jedynie proceduralny, nie mający wpływu na przebieg i wynik postępowania, np. powoływanie Komisji Przetargowych w formie decyzji, bądź też są zupełnie zbędne, jak np. wypełnianie formularzy ZP-17 (karta indywidualnej oceny) i przeliczanie cen ofertowych na punkty w sytuacji, kiedy jedynym kryterium oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej była cena.

### **3. Przestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Instrukcji kancelaryjnej.**

Ostatnio problematyka dotycząca przestrzegania przepisów Kpa i Instrukcji kancelaryjnej była m.in. przedmiotem kontroli w Powiatowym Zarządzie Dróg w 2001 r. Stwierdzono wówczas, że pismem Wicestarosty Bielskiego Nr Or.0810-1/2000 z dnia 1 lutego 2000 roku wprowadzona została do stosowania w PZD Instrukcja kancelaryjna dla organów powiatu, przy czym jako załącznik opracowany został i dołączony do pisma zbiór haseł, zatytułowany: „Wykaz teczek aktowych Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim”. Poza tym, oprócz ww. pisma, dokumentem powielającym ww. czynność było zarządzenie Kierownika PZD z dnia 14 lutego 2000 roku w sprawie wprowadzenia do stosowania przez jednostkę instrukcji.

§ 2 Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu stanowi, że Instrukcja kancelaryjna może być stosowana w jednostkach organizacyjnych powiatu tworzących powiatową administrację zespoloną. O wprowadzeniu instrukcji do stosowania w tych jednostkach

organizacyjnych, rozstrzyga Starosta. Zatem jak stwierdzono w czasie poprzedniej kontroli - w przypadku kontrolowanej jednostki zbędnym było powielenie wprowadzenia do stosowania instrukcji zarządzeniem Kierownika PZD, bowiem jest to uprawnienie Starosty. Niedopuszczalnym ponadto jest tworzenie dodatkowej instrukcji z haseł obowiązującej instrukcji kancelaryjnej. Instrukcja kancelaryjna wprowadza jednolity rzeczowy wykaz akt i nie można go ograniczać w żaden sposób. Nie ma obowiązku zakładania teczek dla wszystkich haseł, należy natomiast wybiórczo, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami jednostki, stosować wybrane z wykazu hasła.

W wyniku przeprowadzonej w 2001 r. kontroli zalecono m.in. zaprzestanie stosowania opracowanego przez kierownictwo PZD własnego rzeczowego wykazu akt ograniczonego do części haseł pochodzących z jednolitego rzeczowego wykazu akt, będącego załącznikiem do instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu.

W czasie przeprowadzania obecnej kontroli stwierdzono, że Powiatowy Zarząd Dróg nie wykonał ww. zalecenia pokontrolnego i nadal posługuje się własnym rzeczowym wykazem akt ograniczonym do części haseł pochodzących z jednolitego rzeczowego wykazu akt.

#### Przyjmowanie korespondencji i wewnętrzny obieg akt.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym PZD w Bielsku Podlaskim prowadzenie spraw kancelaryjnych należy do zadań Działu Finansowo-Administracyjnego. Wpływająca do PZD korespondencja rejestrowana jest w dzienniku korespondencji. W dzienniku tym wpisywany jest numer kolejny wpływających pism, data otrzymania korespondencji, data oraz numer otrzymanej korespondencji, od kogo jest pismo, treść otrzymanej korespondencji. Sekretariat przekazuje pisma poszczególnym pracownikom za pokwitowaniem odbioru. Sprawdzono wrywkowo jeden dziennik korespondencji prowadzony od 12.10.2005 r. do dnia kontroli. W dzienniku tym wpływającą korespondencję zapisano pod pozycjami od numeru 2518 do 2800. Uwag do sposobu prowadzenia dziennika nie wniesiono.

#### Przechowywanie i zabezpieczenie akt.

Teczki spraw prowadzonych na poszczególnych stanowiskach pracy przechowywane są w zamykanych biurkach bądź szafach biurowych. Powiatowy Zarząd Dróg nie przekazuje akt spraw ostatecznie załatwionych do archiwum zakładowego, ponieważ takiego archiwum nie posiada. Aktualnie w jednostce brak jest pomieszczenia, które byłoby odpowiednio dostosowane do składowania i przechowywania akt i które zabezpieczałoby przed dostępem

do nich osób nieupoważnionych.

#### Rejestracja, znakowanie, archiwizacja akt.

Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, jak wskazano wyżej, posiada opracowany przez siebie i wprowadzony w lutym 2000 r. wykaz teczek aktowych, którymi posługuje się. Z wykazu tego wynika, że przy oznaczaniu teczek PZD używa następujących symboli: **Ad.**, **Tech.**, **Kd.** oraz  **Przykłademteczki oznaczanej symbolem Ad. jest np.: 0550 – rejestr skarg i wniosków, 0900 – książki kontroli, 2232 – zaopatrzenie materiałowe, 0854 – druki ścisłego rozliczenia i powszechnego użytku; symbolem Tech. np.: 343 – przetargi, 5422 – znaki drogowe, 5440 – lokalizacja reklam i drobnych placówek handlowych, 5540 – planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg i mostów; symbolem Kd. np.: 1012 – regulaminy pracy, czas pracy, 1024 – świadectwa pracy, zaświadczenia, 1310 – listy obecności pracowników; symbolem Fn. np.: 1520 – składki ubezpieczeń społecznych, 3141 – listy płac, 3071 – dochody powiatowych jednostek organizacyjnych.**

Natomiast Regulamin Organizacyjny Powiatowego Zarządu Dróg przyjęty w 2005 r. w § 7 określa, iż w skład Powiatowego Zarządu Dróg wchodzi: Dyrektor – który używa przy znakowaniu spraw symbolu **D.**, Dział Finansowo-Administracyjny – który używa symbolu **Fn.**, Dział Techniczny - który używa symbolu **T.** oraz Służby Drogowe – symbol **S.**

Z powyższego wynika, iż obecnie w jednostce występuje rozbieżność w znakowaniu spraw. Przy znakowaniu spraw powinno się używać symboli określonych w Regulaminie Organizacyjnym. Używanie oznakowań innych niż określone w Regulaminie Organizacyjnym jest nieprawidłowe. Tym bardziej, że jak wskazano wcześniej posługiwanie się przez PZD własnym rzeczowym wykazem akt ograniczonym do części haseł pochodzących z jednolitego rzeczowego wykazu akt jest niewłaściwe.

Ponadto stwierdzono, że Powiatowy Zarząd Dróg przy znakowaniu spraw używa symbolu PZD. Jest to niezgodne z Instrukcją kancelaryjną dla organów powiatu. Zgodnie z § 18 ust. 1 Instrukcji: „znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą sprawy”, natomiast zgodnie z ust. 2 znak sprawy zawiera:

- 1) symbol literowy komórki organizacyjnej,
- 2) symbol liczbowy hasła według jednolitego rzeczowego wykazu akt,
- 3) liczbę kolejną, pod którą sprawa została zarejestrowana w spisie spraw,
- 4) dwie ostatnie cyfry roku, w którym sprawę wszczęto.

Oznaczenie jednostki (Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim) na pismach

wychodzących znajduje się na pieczęcie nagłówkowej i nie należy go powtarzać (nawet stosując skrót PZD) w znakach spraw.

Sprawdzono następujące teczki:

- Zezwolenia, tom II, 2005 r.

Teczka (segregator) nie jest opisana zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Na teczce brak symbolu literowego komórki organizacyjnej, symbolu klasyfikacyjnego z wykazu akt, właściwego tytułu teczki, pieczętki jednostki oraz kategorii archiwalnej. Nie ma założonego spisu spraw. Kontrolującym okazano rejestr (kontrolkę), prowadzoną od 1999 r., w której rejestrowane są sprawy z przedmiotowego zakresu. W 2005 r. do dnia kontroli zarejestrowano ogółem 153 sprawy. W kontrolce wpisywany jest: numer porządkowy, numer sprawy, z dnia, czego dotyczy, adres i nazwa podmiotu. W sprawdzanym – II tomie teczki znajdują się sprawy od numeru 46 do 90. Sprawy są nieprawidłowo oznakowywane, np. PZD.T.544-DL-89/2005, PZD.T.544-P-87/05, PZD.T.544-85/Zj/2005. Konstrukcja tych znaków jest skomplikowana, nie wiadomo skąd wynikają niektóre symbole np. DL, P, Zj.

Sprawy dotyczą m.in. wydania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na umieszczenie w pasie drogowym drogi powiatowej przyłącza kablowego energetycznego, przyłącza telefonicznego, słupów telefonicznych, napowietrznej linii energetycznej niskiego napięcia, odcinka sieci wodociągowej, wydania postanowienia w sprawie uzgodnienia projektu decyzji dotyczącego warunków zabudowy części działki dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego, zbiornika na nieczystości ciekłe oraz budowie zbiornika wodnego retencyjnego, wydania postanowienia w sprawie uzgodnienia projektu decyzji dotyczącego warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obory, zbiornika na gnojówkę. Sprawy załatwiane są terminowo. Konstrukcja wydawanych w poszczególnych sprawach decyzji oraz postanowień jest w zasadzie prawidłowa. W podstawie prawnej wydawanych decyzji i postanowień nie ma potrzeby powoływania uchwały Nr 99/226/05 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W decyzjach oraz postanowieniach znajdują się pouczenia o możliwości odwołania się. Odbiór decyzji i postanowień każdorazowo kwitowany jest własnoręcznie przez wnioskodawcę lub dołączone są do sprawy zwrotne poświadczenia odbioru. Niejednokrotnie na pismach rozpoczynających sprawę brak znaku sprawy w obrębie pieczętki wpływu. Ponadto przed wydaniem decyzji lub postanowienia nie dopełniano



obowiązku wynikającego z art. 10 Kpa o zawiadamianiu stron postępowania o skompletowaniu materiałów.

- PZD.Tech.55421 Pisma Ewidencji Dróg 2004, 2005 r.

Teczka opisana jest niezgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Nieprawidłowo wpisany jest symbol literowy i klasyfikacyjny, tytuł teczek, brak jest pieczęci jednostki oraz kategorii archiwalnej. Zgodnie z rzeczowym wykazem akt przy symbolu liczbowym - 5542 tytuł teczek powinien brzmieć: „Ewidencja dróg lądowych i mostów”. W teczce założony jest spis spraw. W spisie spraw brak wpisanych inicjałów referenta prowadzącego sprawę, symbolu komórki organizacyjnej, oznaczenia teczek, tytułu, pieczęci jednostki, kategorii archiwalnej, daty wszczęcia sprawy, ostatecznego załatwienia oraz sposobu załatwienia sprawy. W spisie do dnia kontroli zarejestrowano 15 spraw. Pisma znajdujące się w teczce są oznakowane niewłaściwymi numerami. Wpisany jest tylko kolejny numer np. 14, 15. Na pismach rozpoczynających sprawę brak znaku sprawy w obrębie pieczęci wpływu. Ponadto teczka nie jest prawidłowo prowadzona. Teczka podzielona jest na dwie części. Pierwsza część to pisma przychodzące, druga część – pisma wychodzące. Każda część ma założony oddzielny spis spraw. Każda sprawa jest rozbita na dwie części. Pisma wpływające rejestrowane są w jednym spisie i wpinane w pierwszej części teczek, natomiast odpowiedzi na te pisma rejestrowane są w drugim spisie i wpinane w drugiej części teczek.

Sprawy znajdujące się w teczce dotyczą m.in. wyrażenia przez PZD opinii odnośnie pozbawienia kategorii drogi powiatowej lub nadania kategorii drogi powiatowej, informacji rzeczowo – finansowej o przebiegu realizacji zadania drogowego dofinansowanego z rezerwy subwencji ogólnej.

- Tech. 2232 Zamówienia  
Adm. 2232

Teczka opisana jest niezgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Na teczce wpisany jest niewłaściwy symbol literowy oraz tytuł teczek. Prawidłowy tytuł teczek powinien brzmieć: „Zaopatrzenie materiałowe”. Na teczce brak pieczęci jednostki, kategorii archiwalnej oraz daty prowadzenia teczek. Założony jest spis spraw. W spisie spraw brak oznaczenia referenta prowadzącego sprawę, symbolu komórki organizacyjnej, daty wszczęcia i ostatecznego załatwienia sprawy oraz sposobu załatwienia. Na spisie spraw wpisany jest także niewłaściwy tytuł teczek. W teczce do dnia kontroli zarejestrowano

  
169 85

21 spraw. Poszczególne sprawy nie są prawidłowo oznakowywane. W teczce znajduje się dokumentacja dotycząca np. zakupu soli drogowej, zakupu map topograficznych, zakupu piasku do zimowego utrzymania dróg, wynajęcia koparki.

- 5540 – D Zadrzewienie

Teczka nie jest opisana zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Zgodnie z wykazem przy symbolu klasyfikacyjnym – 5540 właściwy tytuł teczki powinien brzmieć: „Planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg i mostów”. Z teczki nie wynika czy jest toteczka macierzysta, czy może założona do teczki macierzystej podteczka. Na teczce brak symbolu literowego komórki organizacyjnej, pieczęci jednostki, kategorii archiwalnej oraz daty prowadzenia teczki. W teczce brak założonego spisu spraw. Sprawy znajdujące się w teczce są nieprawidłowo oznakowane, np.: PZD.Tech.5540-D-1/2005. W teczce zarejestrowanych jest 26 spraw. Sprawy dotyczą wniosków PZD o wydanie zezwolenia na wycinkę drzew lub usunięcie krzewów rosnących w pasie drogowym oznaczonych dróg. W dokumentacji znajdują się decyzje wydawane przez odpowiednie organy, np.: Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski, Wójta Gminy Orla, Burmistrza Miasta Brańsk.

- Ad.3231 Podatki od nieruchomości

Teczka opisana jest niezgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Zgodnie z wykazem przy symbolu klasyfikacyjnym – 3231 tytuł teczki powinien brzmieć: „Materiały dotyczące ustalania zobowiązań podatkowych”. Na teczce niewłaściwy symbol literowy komórki organizacyjnej, niezgodny z zapisami Regulaminu Organizacyjnego, brak pieczęci jednostki, kategorii archiwalnej oraz daty prowadzenia teczki. W teczce nie ma założonego spisu spraw. Zgromadzona w teczce dokumentacja datowana jest od 1999 r.

- PZD.Ad.0135 Zarządzenia, akty normatywne własne, wewnętrzne

Teczka nie jest opisana zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt. Prawidłowy tytuł teczki powinien brzmieć: „Akty normatywne własne wewnętrzne”. Na teczce niewłaściwy symbol literowy komórki organizacyjnej, brak pieczęci jednostki, kategorii archiwalnej oraz daty prowadzenia teczki. W 2005 r. zarejestrowano 3 sprawy. Dotyczą one:

- 1) Zarządzenia Nr 1/2005 z dnia 01.02.2005 r. Dyrektora PZD w Bielsku Podlaskim w sprawie wprowadzenia regulaminów i instrukcji obowiązujących w PZD (zarządzeniem tym wprowadzono do stosowania w PZD: regulamin pracy, regulamin wynagradzania, regulamin kontroli wewnętrznej, regulamin gospodarowania środkami

- ZFŚS, instrukcję gospodarki kasowej));
- 2) Zarządzenia w sprawie wprowadzenia decyzji w sprawie utworzenia rachunku dochodów własnych;
  - 3) Zarządzenia w sprawie wprowadzenia dyżurów zimowego utrzymania dróg.

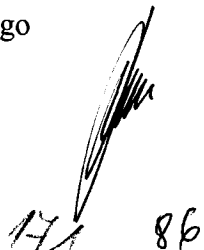
▪ PZD.T.343-16/05 Filipy, PZD.T.343-21/05

Sprawy dotyczące poszczególnych przetargów gromadzone są w PZD w oddzielnych segregatorach, mających charakter podteczek. Jednakże nie ma prowadzonej teczki głównej, w której rejestrowane byłyby wszystkie sprawy przetargowe i do której dane podteczki mogłyby być założone. Zamiast teczki głównej prowadzony jest za to rejestr (kontrolka) zatytułowany „Ewidencja przetargów”, w którym te sprawy są rejestrowane. W rejestrze wpisywane są: znak pisma, tryb zamówienia, czego dotyczy, wnioskujący, uwagi. Rejestr prowadzony jest od 2003 r. W 2005 r. zarejestrowano 29 spraw. Sprawy te dotyczyły m.in. przetargu nieograniczonego na przebudowę drogi powiatowej, dostawę paliw płynnych, dostawę sprzętu, remont drogi. Brak teczki głównej uniemożliwia właściwe oznakowanie podteczek.

Zgodnie z § 16 ust. 3 i 4 Instrukcji kancelaryjnej: „jeżeli zachodzi potrzeba wydzielenia określonych spraw z teczki w osobne zbiory, zakłada się podteczki, które otrzymują znak akt macierzystej teczki, założonej według jednolitego rzeczowego wykazu akt, oraz hasło z dodaniem nazwy sprawy wydzielonej. Podteczki zakłada się, w zależności od potrzeb, w układzie alfabetycznym podmiotów spraw bądź w układzie numerowym. W przypadku założenia podteczki zakłada się dla niej oddzielny spis spraw, a w spisie spraw teczki macierzystej wpisuje się tytuł założonej podteczki. Wówczas znakiem sprawy będzie: znak akt teczki macierzystej, kolejny numer, pod którym podteczkę wpisano w spisie spraw, kolejny numer, pod którym sprawę wpisano do spisu spraw podteczki, oraz dwie ostatnie cyfry roku.”

Na tym protokół zakończono i podpisano. Z treścią protokołu zapoznano Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim Pana Leszka Aleksiejuka.



Ponadto poinformowano, że w terminie 3 dni roboczych od daty otrzymania niniejszego protokołu kierownik kontrolowanej jednostki ma prawo do zgłoszenia w formie pisemnej:

  
141 86


- 1) zastrzeżenia co do sposobu prowadzenia kontroli,
- 2) wyjaśnienia do zawartych w protokole ustaleń i wniosków.


Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano Dyrektorowi Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim.

Podpisy kontrolujących:

  
.....  
  
.....

Podpisy przedstawicieli  
kontrolowanej jednostki

  
.....  
.....

Jeden egzemplarz protokołu otrzymałem:.....  


Bielsk Podlaski, 2006.03..10

1645

STAROSTWO POWIATOWE Bielsk Podlaski
WPŁYNĘŁO
2006-03-14
Nr. Or. 0913-3/05

Bielsk Podlaski 2006-03-14

D.0901-1/06

Starostwo Powiatowe  
w Bielsku Podlaskim

*Sebe*  
*prośba o wyłączenie*  
*24.03.2006*

dotyczy: protokołu z kontroli problemowej przeprowadzonej w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim

1. Uwagi i wyjaśnienia do zawartych w drugiej części ustaleń protokołu z kontroli dotyczącej przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

a) Zgadzam się, ze stwierdzeniem kontrolującego, że uchybieniem jest brak w tekście ogłoszenia informacji o sposobie dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu (art. 41 pkt. 7 ustawy Pzp), nie mogę jednak podzielić zdania, że jest to poważne uchybienie. W mojej ocenie zasadnym byłoby użycie takiego sformułowania gdyby wada ta przyczynić się mogła np. do unieważnienia procedury przetargowej. Tymczasem Wykonawca ma w tym przypadku możliwość wniesienia do zamawiającego w terminie 7 dni od dnia, w którym powziął lub mógł powziąć wiadomość o zaistnieniu wady. Po proteście takim, zamawiający skorygowałby ten brak, uzupełniając o taką informację ogłoszenie i siwz. Oznacza to, że w najgorszym przypadku mogłoby dojść do przesunięcia terminu daty otwarcia ofert (dotyczy to tylko przetargów do 60 tys. EURO)

b) Nie mogę ponadto zgodzić się, że uchybieniem jest przeliczanie cen ofertowych na punkty w przypadku gdy jedynym kryterium wyboru, po spełnieniu w 100% pozostałych warunków uczestnictwa w procedurze przetargowej, ofert jest cena. Ten sposób oceny – porównywania cen ofert został przyjęty w PZD, nie ma to żadnego wpływu na wynik postępowania i nie jest sprzeczny z ustawą Pzp. Ponadto uważam iż ustawa Pzp nie określa nazwy dokumentu, którym kierownik zamawiającego powołuje komisję przetargową, w PZD jest to decyzja, która nie ma oczywiście nic wspólnego z decyzją administracyjną wydaną na podstawie Kpa wyciąganie więc wniosku o nieprawidłowościach w tej sprawie nie ma żadnych podstaw.

2. Wyjaśnienia i uwagi do ustaleń komisji w sprawie przestrzegania przepisów Kpa.

a) Uważam iż podawanie w podstawach prawnych wydawanych decyzji uchwały Nr99/226/01 Zarządu Powiatu w sprawie imiennego upoważnienia dyrektora PZD do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej jest konieczna, ponieważ wynika to z art. 21 ust.1 ustawy o drogach publicznych.

b) Art. 10 § 1 Kpa nakłada na organ prowadzący sprawy obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. PZD nie stosuje zawiadomień strony przed wydaniem decyzji do spraw, które nie wymagają zebrania dodatkowych dowodów, informacji i wyjaśnień, a wydanie decyzji opiera się tylko i wyłącznie na informacjach zawartych we wniosku i obowiązujących, w tym przedmiocie, przepisach prawnych, a sprawy tyczą się tylko PZD i strony wnioskującej.

W pozostałych przypadkach wydanie decyzji jest poprzedzane zawiadomieniem stron o skompletowaniu akt.

DYREKTOR  
Powiatowego Zarządu Dróg  
*Leszek Aleksiejuk*

173 84

Or.0913-3/05

**Pan**

**Leszek Aleksiejuk**

**Dyrektor**

**Powiatowego Zarządu Dróg**

**w Bielsku Podlaskim**

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim w dniach 12-30 grudnia 2005 r. przez zespół kontrolny powołany zarządzeniem Nr 29/05 Starosty Bielskiego z dnia 09 grudnia 2005 r., dotyczącej realizacji zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym, przestrzegania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu, stwierdzono pewne nieprawidłowości i uchybienia. Opisane zostały one szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz przekazano kontrolowanej jednostce.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także po analizie Pana wyjaśnień złożonych do zawartych w protokole ustaleń i wniosków, przekazuję następujące zalecenia pokontrolne:

- 1) Przeprowadzając postępowania na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, przy tworzeniu kolejnych dokumentów proceduralnych, należy ściśle stosować wymagania zawarte w ustawie dla tych dokumentów. Treść ogłoszeń o wszczęciu postępowań jest uregulowana odpowiednio w art.: 41 – przetarg nieograniczony, 48 ust. 2 – przetarg ograniczony, 56 ust. 2 – negocjacje z ogłoszeniem oraz 75 ust. 2 – aukcja elektroniczna. Podobnie w art. 36 ustawy precyzyjnie określona jest minimalna zawartość specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, przy czym dla innych trybów istnieją wyłączenia: w przypadku negocjacji z ogłoszeniem określone są one w art. 57 ust. 4, negocjacji bez ogłoszenia – w art. 63 ust. 3, zapytania o cenę – art. 71 ust. 2.
- 2) Należy dokonać zmiany nazwy dokumentu, którym powoływane są komisje przetargowe. Wydawanie decyzji w administracji publicznej zastrzeżone jest dla organów tej administracji. Zakres i forma decyzji administracyjnej precyzyjnie określone są w art. 107 § 1 Kpa.  
W przypadkach opisywanych w pkt 2 protokołu w rzeczywistości nie nastąpiło „wydanie decyzji”, a jedynie „podjęcie decyzji” (decydowanie). W administracji nie może dochodzić do mieszania tych dwóch pojęć. Pierwsze z nich – wydawanie decyzji – jest pojęciem z zakresu prawa administracyjnego, drugie zaś – podejmowanie decyzji – to pojęcie z zakresu teorii decyzji, oznaczające świadomy akt wyboru jednego działania spośród wielu innych możliwych wariantów. Decyzja administracyjna to jednostronna

czynność organu administracji publicznej posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w sprawie indywidualnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, który nie jest w sprawie podporządkowany organizacyjnie lub służbowo temu organowi.

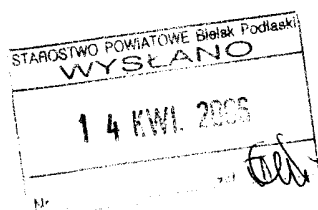
Ujęcie decyzji administracyjnej jako jednostronnej czynności prawnej **wyklucza** kwalifikowanie jako decyzji wszelkich czynności faktycznych, względnie materialno-technicznych podejmowanych przez organ administracji publicznej. W opisywanym przypadku Dyrektor jednostki organizacyjnej Powiatu jest także zobowiązany do przestrzegania przepisów Kpa, a jako bezpośrednio podwładny Staroście Bielskiemu (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), decyzje może wydawać tylko w przypadkach, kiedy będzie posiadał pisemne upoważnienie Starosty. „Paradygmatem dla stosunków zewnętrznych w administracji jest decyzja administracyjna, natomiast dla stosunków wewnętrznych – polecenie służbowe” – *Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem, Zakamycze 2000 – str. 571-572*. Polecenia służbowe mogą być wyartykułowane m.in. w formie dyspozycji ustnych, zarządzeń wewnętrznych, nie zaś decyzji.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) „kierownik zamawiającego powołuje komisje do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia”. Niewątpliwie jest to dyspozycja wewnętrzna, mająca charakter polecenia służbowego i w przypadku organów administracji publicznej oraz jednostek im podległych – zgodnie z powyższym wywodem – nie może przyjmować formy (ani nazwy!) decyzji. Powołanie Komisji przez kierownika jednostki może zostać dokonane poprzez zatwierdzenie na wniosku o powołanie komisji bądź też w drodze stosownego wewnętrznego zarządzenia.

- 3) Dokonując oceny niejawniej złożonych ofert i wypełniając protokół postępowania należy posługiwać się właściwymi formularzami, stanowiącymi załączniki do protokołu. W przypadkach, kiedy jedynym kryterium oceny ofert jest cena, konieczne jest wypełnianie druków ZP-12 (zestawienie złożonych ofert), P-14 (informacja o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu) oraz ZP-18 (streszczenie oceny i porównania złożonych ofert). Pozostałe formularze, tj. ZP-13, ZP-15, ZP-16 i ZP-17 wypełniane są w tylko w sytuacjach, kiedy zaistnieją przesłanki, określone w protokole postępowania i nagłówkach tych formularzy. W przypadkach, kiedy jedynym kryterium oceny ofert jest cena, nie należy wypełniać formularzy ZP-17 (karta indywidualnej oceny) i przeliczać ceny na punkty, a w formularzach ZP-18 do porównania złożonych ofert należy zamieszczać ceny zawarte w ofertach ważnych.
- 4) Przy zakładaniu i prowadzeniu teczek spraw należy przestrzegać zasad określonych w *Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.) oraz w *Jednolitym rzeczowym wykazie akt dla organów powiatu*, będącym załącznikiem do *Instrukcji kancelaryjnej (...)*, a w szczególności prawidłowo opisywać te czki spraw wpisując właściwe symbole literowe komórek organizacyjnych, symbole liczbowe hasła, tytuły teczek i kategorie archiwalne oraz prawidłowo i kompletnie wypełniać spisy spraw założone dla poszczególnych teczek.
- 5) Jeżeli zachodzi potrzeba wydzielienia określonych spraw z teczki w osobne zbiory, czyli założenia podteczek do teczek macierzystych, należy zakładać je i opisywać w sposób zgodny z § 16 ust. 3 i 4 *Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu*.

- 6) Należy zaprzestać stosowania opracowanego przez kierownictwo Powiatowego Zarządu Dróg własnego rzeczowego wykazu akt ograniczonego do części haseł pochodzących z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt dla organów powiatów*. W jednostce obowiązuje *Jednolity rzeczowy wykaz akt dla organów powiatu* wprowadzony do stosowania przez Starostę Bielskiego i nie można go ograniczać w żaden sposób. Nie ma obowiązku zakładania teczek dla wszystkich haseł, należy natomiast stosować wybrane z wykazu hasła, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami jednostki.
- 7) Przy znakowaniu spraw należy stosować symbole określone w § 7 Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg, tj.: „D.”, „Fn.”, „T.” oraz „S”. Należy natomiast zaprzestać stosowania w numerach spraw symboli nie znajdujących się w Regulaminie Organizacyjnym jednostki, tj.: „Ad.”, „Tech.” oraz „Kd.”.
- 8) Przy znakowaniu spraw nie należy stosować symbolu PZD. Oznaczenie jednostki (Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim) na pismach wychodzących znajduje się na pieczęcie nagłówkowej i nie należy go powtarzać (nawet stosując skrót PZD) w znakach spraw. § 18 ust. 2 *Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu* określa, co powinien zawierać znak sprawy.
- 9) Przed wydaniem decyzji administracyjnych każdorazowo należy dopełniać obowiązku wynikającego z art. 10 Kpa o zapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu i umożliwianiu im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe tylko w przypadkach określonych w art. 10 § 2 Kpa.
- 10) Podawanie w podstawach prawnych wydawanych decyzji uchwały Nr 99/226/01 Zarządu Powiatu w sprawie imiennego upoważnienia dyrektora PZD do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie jest konieczne, ale nie powoduje też wadliwości dotychczas wydanych decyzji. Z orzecznictwa sądowego wynika, że upoważniony pracownik, wydający w imieniu organu decyzję administracyjną ma obowiązek powołać się na udzielone mu uprawnienie do wydania decyzji. Jednakże nie wskazuje się na to, aby upoważnienie to obowiązkowo musiało być zamieszczone w podstawie prawnej decyzji. O fakcie istnienia stosownego upoważnienia świadczy już sam złożony na decyzji podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji oraz pieczęć „Z upoważnienia”. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż upoważniony pracownik działa nie we własnym imieniu, lecz z upoważnienia. Wydana z upoważnienia decyzja nadal jest decyzją organu, a do jej wydania przez organ wystarczająca jest podstawa prawna nie obejmująca aktów wewnętrznych takich jak np. upoważnienie do załatwiania spraw w jego imieniu.

W terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszych zaleceń, proszę o udzielenie odpowiedzi o sposobie ich wykonania.



Z up. STAROSTY  
mgr Ryszard Anusiewicz  
Sekretarz Powiatu



Fn 0913-1/06

Bielsk Podlaski, dn. 18.05.2006r.

STAROSTWO POWIATOWE Bielsk Podlaski  
WPLYNĘŁO

2006-05-19

Starostwo Powiatowe  
w Bielsku Podlaskim

Or. 0913-3/05  
zł. 196111

Pełn. Kom. ewid. 22.05.2006

*Dotyczy: realizacji zaleceń pokontrolnych z zakresu realizacji zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym, przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu.*

Przeprowadzona kontrola ujawniła pewne nieprawidłowości i uchybienia w realizowaniu przez naszą jednostkę kontrolowanych spraw. W dniu 24.04.2006r. w siedzibie Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim odbyła się narada ze wszystkimi pracownikami nt. realizacji w/w zadań, podczas której przedstawiłem protokół i zalecenia pokontrolne. Po ich omówieniu poleciłem pracownikom zastosowanie się do zaleceń zespołu kontrolującego w sprawie wykonywania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Regulaminu Organizacyjnego PZD w zakresie znakowania spraw. Na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18.12.1998r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz. U. z 1998r. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.), została również opracowana Instrukcja kancelaryjna wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt do stosowania w PZD od dnia 01.05.2006r.

DYREKTOR  
Powiatowego Zarządu Dróg  
Leszek Aleksiejuk

178

80