



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 7 października 2016 r.

Znak: WK-612/5/4/16

Pan
Waldemar Dombek
Starosta Powiatu
Gliwickiego

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 7 do 29 lipca 2016 r. kontrolę doraźną gospodarki finansowej Powiatu Gliwickiego w Piekarach Śląskich za okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 lipca 2016 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 9 sierpnia 2016 r. Jeden egzemplarz protokołu kontroli pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Poniżej przedstawiam stwierdzone nieprawidłowości, wskazując wniosek zmierzający do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do treści art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

W zakresie zamówień publicznych:

- *W zakresie realizacji zamówienia publicznego na roboty budowlane w wieloletnim zadaniu inwestycyjnym pn. „Adaptacja pomieszczeń Starostwa” stwierdzono nieuprawnione udzielenie, bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. z pominięciem ustawowych trybów – zamówień częściowych na roboty budowlane o łącznej wartości 493.900,24 zł netto/ 604.777.36 zł brutto, zrealizowanych w latach 2013 - I poł. 2016 r., czym naruszono art. 4 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm. oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).*

Zamawiający w celu uniknięcia stosowania ustawy podzielił w sposób niedozwolony zamówienia publiczne na roboty budowlane, o których mowa powyżej i ustalił wartość zamówienia na: „Adaptację pomieszczeń Starostwa” indywidualnie, tj. w stosunku do poszczególnych tylko jego części, czym naruszył także art. 32 ust. 2 i 4 ww. ustawy.

Programowanie, przygotowanie oraz realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Adaptacja pomieszczeń Starostwa” zostało przewidziane przez Zamawiającego w wykazie

przedsięwzięć wieloletnich za lata: 2013 - 2016; 2014 - 2017; 2015 - 2018 oraz 2016 - 2019.

Na obiekt budowlany stanowiący siedzibę Starostwa Powiatowego w Gliwicach składają się połączone ze sobą następujące budynki użyteczności publicznej:

- budynek A (KW 21563, nr. ewid. gruntów: 1076), który stanowi siedzibę Starostwa Powiatowego w Gliwicach oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego,
- budynek B (KW 30532, nr. ewid. gruntów: 1075), który stanowi siedzibę Starostwa Powiatowego w Gliwicach oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Gliwicach,
- budynek C (KW 21563, nr. ewid. gruntów 1076), który stanowi siedzibę Zarządu Dróg Powiatowych w Gliwicach oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Gliwicach.

W wyniku kontroli ustalono, że budynki A, B i C stanowią jeden obiekt budowlany, gdyż budynki A i B są ze sobą połączone czynnym korytarzem, natomiast między budynkami B i C znajduje się łącznik (tzw. przewiązka), który jest poprowadzony ponad parkingiem dla pracowników Starostwa. W praktyce niemożliwym jest wyodrębnienie budynków A, B i C gdyż cała ich powierzchnia użytkowa tworzy spójną całość, składającą się na obiekt użyteczności publicznej, tj. Starostwo Powiatowe w Gliwicach i wykorzystywana jest w sposób łączny, tj. do pełnienia funkcji administracyjno- biurowej. Ponadto, zgodnie z książkami obiektu budowlanego – budynku A, B i C właścicielem ww. obiektu budowlanego jest Powiat Gliwicki, natomiast jako Zarządcę tegoż obiektu wskazano Starostwo Powiatowe w Gliwicach, pełniące funkcję aparatu pomocniczego Powiatu Gliwickiego.

Mając na uwadze definicje „robót budowlanych” i „obektu budowlanego” zawarte w Prawie zamówień publicznych, a także zasady ustalania wartości zamówienia, zawarte w art 32 ust. 2 i ust. 4 ww. stwierdzić należy, że:

- jako przedmiot zamówienia na roboty budowlane należy rozumieć nie jeden obiekt budowlany, ale rodzaj robót budowlanych wykonywanych w ramach jednego z rodzajów działalności wymienionej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 2c ustawy Prawo zamówień publicznych. To oznacza, że jeden rodzaj robót może być wykonywany na kilku obiektach budowlanych, a i tak będziemy mieć do czynienia z jednym zamówieniem publicznym
- za przedmiot zamówienia należy uznać roboty budowlane związane z jednym obiektem [projektem] budowlanym, rozumianym jako zamknięte, mające swój początek i koniec przedsięwzięcie budowlane.

Zamawiając w celu ustalenia wartości zamówienia na realizację niniejszego wieloletniego zadania inwestycyjnego pn.: „Adaptacja pomieszczeń Starostwa” powinien, zgodnie z art. 32 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, uznać całość robót budowlanych koniecznych do wykonania w tym obiekcie budowlanym, rozumianych jako zamknięte, mające swój początek i koniec wieloletnie przedsięwzięcie budowlane.

Zamawiający udzielił w latach 2013 - 2016 w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Adaptacja pomieszczeń Starostwa”, zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na łączną kwotę 1.182.256,41 zł netto, tj. 1.454.175,38 zł brutto. Jednocześnie w powyższym okresie zamawiający udzielił w ramach tego zadania zamówień bez stosowania przepisów ustawy na kwotę łączną 493.900,24 zł netto/ 604.777.36 zł brutto, w tym:

- ✓ w 2013 r. na roboty budowlane (m.in. w zakresie: konserwacji powłok gipsowych i malarskich ścian, okładzin sufitów a także stolarki drzwiowej; remontu instalacji elektrycznej; montażu tras kablowych na korytarzach, itp.) o łącznej wartości umownej – 66.035,74 zł netto/ 78.763,94 zł brutto,

- ✓ w 2014 r. na roboty budowlane (m.in. w zakresie: konserwacji powłok malarskich ścian oraz sufitów pomieszczeń oraz klatki schodowej w budynku A i B Starostwa Powiatowego; wymiany posadzki betonowej w budynku B Starostwa; wykonania prac remontowych po likwidacji wbudowanej kasy pancernej w pomieszczeniu 10 w budynku A Starostwa; wykonania sieci teleinformatycznej w Starostwie; remontu rozdzielni T1 i T2 wraz z zasilaniem ZTG i ZT na I piętrze budynku A Starostwa Powiatowego w Gliwicach itp.) o łącznej wartości umownej – 168.193,37 zł netto/ 206.677,88 zł brutto,
- ✓ w 2015 r. na roboty budowlane (m.in. w zakresie: konserwacji powłok malarskich ścian oraz sufitów pomieszczeń oraz Sali sesyjnej, dostawa i montaż automatyki wentylacji mechanicznej oraz instalacji klimatyzacji wraz z rozruchem; dostawa wraz montażem 15 okien, remontu stropu; remontu instalacji elektrycznej na poziomie III p. budynku B Starostwa; wykonania instalacji elektrycznej itp.) o łącznej wartości umownej – 246.783,17 zł netto/ 303.543,30 zł brutto,
- ✓ w 2016 r. na roboty budowlane (m.in. w zakresie: konserwacji powłok malarskich ścian oraz sufitów pomieszczeń oraz Sali sesyjnej itp.) o łącznej wartości umownej – 12.888,00 zł netto/ 15.792,24 zł brutto.

Ustawa Prawo zamówień publicznych na etapie czynności przygotowawczych, poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zobowiązuje Zamawiającego do ustalenia z należytą starannością wartości zamówienia (art. 32-35 ustawy Prawo zamówień publicznych).

W świetle art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Jednocześnie w myśl art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Sens normatywny tego przepisu sprowadza się do ustalenia, iż Zamawiający nie może dokonywać podziału zamówienia lub zaniżać jego wartości w taki sposób, aby na skutek ustalenia wartości dla każdej z wydzielonych części tego samego zamówienia publicznego doszło do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, które odnoszą się do zamówień o wartości powyżej określonego progu, czy też z drugiej strony do nieuprawnionego zastosowania przepisów odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu.

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 ust. 4 ww. ustawy, który stanowi, że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Oznacza to, że zamawiający może z określonych względów (organizacyjnych, ekonomicznych, celowościowych itp.) dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których to będzie prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przy czym wartością każdego zamówienia będzie łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia Zamawiający jest zobowiązany do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, właściwych dla łącznej wartości zamówienia.

Przy czym, dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu Zamawiający powinien posługiwać się takimi

kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (kryterium to nie powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość). Ponadto, obok związku funkcjonalnego pomiędzy takimi zamówieniami powinien istnieć związek czasowy. Taki związek występuje wówczas, gdy potrzeba lub odpowiednio – konieczność nabycia funkcjonalnie powiązanych ze sobą zamówień (w tym przypadku zamówień na roboty budowlane) jest możliwa do przewidzenia i zaplanowania przez Zamawiającego w określonej perspektywie czasowej np. w ramach jednego wieloletniego zadania inwestycyjnego lub w ramach jednego roku budżetowego. Jednocześnie należy mieć na uwadze możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę.

Udzielanie w latach 2013 - I poł. 2016 zamówień publicznych wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych następowało na podstawie umów w sprawie zamówienia publicznego oraz zleceń w formie pisemnej, które były podpisywane samodzielnie lub łącznie przez: Starostę, Wicestarostę oraz Członków Zarządu w kadencjach: 2010 - 2014 oraz 2014 - 2018.

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach wieloletniego zadania inwestycyjnego odpowiedzialność ponosi Starosta Powiatu Gliwickiego na podstawie uchwały Nr 643/2010 Zarządu Powiatu Gliwickiego z dnia 14 kwietnia 2010 r., tj.:

- p. Michał Nieszporek za okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 listopada 2014 r. oraz
- p. Waldemar Dombek za okres od 1 grudnia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 lipca 2016 r.

Ponadto, w wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wykonawca działający pod firmą F.H.U. SABO” Bogdan Szamburski z Czeladzi z tytułu pisemnych zleceń Zamawiającego:

- Nr WIZ.272.1.0426.2015 z dnia 11.05.2015 r. na: wykonanie prac polegających na remoncie dachu budynku B Starostwa Powiatowego w Gliwicach oraz
 - Nr WIZ.272.1.0427.2015 z dnia 11.05.2015 r. na: wykonanie remontu instalacji elektrycznych na poziomie III p. budynku B Starostwa Powiatowego w Gliwicach.
- wystawił faktury VAT odpowiednio: Nr 37/15 z dnia 11.06.2015 r. na kwotę 9.887,26 zł brutto oraz 38/15 z dnia 11.06.2015 r. na kwotę 8.383,31 zł brutto.

Zgodnie z protokołami technicznego odbioru robót, sporządzonymi z datą 15.05.2015 r. oraz podpisanymi ze strony Zamawiającego przez pracowników Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych: „robot wykonane zostały zgodnie z zamówieniem, bez usterek, jakość dobra”.

Wykonawca ten, wystąpił do Zamawiającego w pisemnym wnioskiem (pismo z datą 26.06.2015 r.) o „anulowanie” obydwóch ww. zamówień na roboty budowlane, twierdząc jednocześnie że obydwie faktury, o których mowa powyżej, zostały „wystawione pomyłkowo”.

Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, tj. 29 lipca 2016 r. Zamawiający – Powiat Gliwicki nie dokonał zapłaty wykonawcy z tytułu wykonania ww. robót budowlanych.

Okoliczności „anulowania” ww. zamówień oraz braku zapłaty wynagrodzenia na rzecz wykonawcy z tytułu wykonanych w tym zakresie robót budowlanych nie zostały wyjaśnione w toku tejże kontroli, pomimo, że kontrolujący zwrócili się do p. Waldemara Dombek – Starosty Powiatu Gliwickiego o pisemne wyjaśnienia w tej sprawie.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych w zakresie:

- ustalenia wartości częściowych zamówień z należytą starannością stosownie do art. 32 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.),
- udzielania zamówień publicznych wykonawcom wyłonionym w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych - stosownie do art. 10 ust. 1 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 855 z późn. zm.).

W zakresie księgowości:

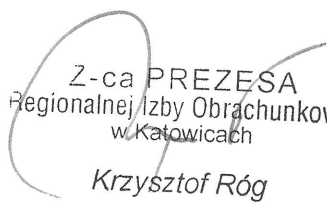
- *Do dnia kontroli, tj. 25 lipca 2016 r., w obowiązującej polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Nr 54/2012 Starosty Gliwickiego z dnia 8 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Polityki prowadzenia rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont w Starostwie Powiatowym w Gliwicach wraz ze zmianami nie dokonano aktualizacji planu kont dla urzędu Starostwa Powiatowego w Gliwicach jako jednostki budżetowej. Naruszono tym postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.). Powyższe dotyczyło zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2016 r. postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 listopada 2015 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1954). Zgodnie z ww. przepisami, wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., nie funkcjonują już konta 770 – „Zyski nadzwyczajne” i 771 – „Straty nadzwyczajne”, które do dnia kontroli ujęto w zakładowym planie kont dla urzędu Starostwa Powiatowego w Gliwicach jako konta stosowane przez jednostkę. Ponadto nie dokonano zmian w opisie kont: 760 – „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 – „Pozostałe koszty operacyjne”, 840 – „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, 860 – „Wynik finansowy”.*

Zadania w zakresie opracowanie projektów przepisów wewnętrznych dotyczących polityki prowadzenia rachunkowości, w tym zakładowego planu kont należały do Naczelnika Wydziału Finansowego - Głównego Księgowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Maria Owczarzak-Siejko – Skarbnik Powiatu Gliwickiego.

W trakcie kontroli zarządzeniem Nr 43/2016 Starosty Gliwickiego z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie: wprowadzenia Aneksu Nr 10 do zarządzenia Nr 54/2012 Starosty Gliwickiego z dnia 8 sierpnia 2012 r. wykreślono konta 770, 771 oraz zaktualizowano zasady funkcjonowania kont: 760, 761, 840 i 860.

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosku pokontrolnego zawartego 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.


Z-ca PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Krzysztof Róg