

Lublin, 12 października 2011 r.

RIO – II – 601/24/2011

**Pan Zenon Rodzik**  
Starosta Powiatu Opolskiego  
ul. Lubelska 4  
24 - 300 Opole Lubelskie

Szanowny Panie Starosto

W okresie od 24 maja do 13 lipca 2011 r. (z uzasadnionymi przerwami) Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu opolskiego. Protokół kontroli omówiono i podpisano 16 sierpnia 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że gospodarka finansowa powiatu prowadzona jest w większości przypadków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia miały głównie charakter incydentalny. Spośród stwierdzonych nieprawidłowości należy jednak zwrócić uwagę na te, które wystąpiły przy udzielaniu zamówień publicznych, w szczególności na bezzasadne wykluczenie z postępowania na budowę boisk sportowych w ramach kompleksu „Moje Boisko – Orlik 2012” w Karczmiskach Pierwszych wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę i dokonanie wyboru oferty droższej o kwotę 74.986,40zł.

Niektóre z ujawnionych w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały wyeliminowane po udzieleniu przez kontrolujących stosownego instruktażu; w tym zakresie nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Poniżej podaję stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz wnioski co do sposobu ich wyeliminowania, stosownie do przepisów art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1997 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

W załączniku do wystąpienia pokontrolnego wskazuję osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości.

## **1. W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości:**

### *1.1. Niezachowanie zasady ujmowania zdarzeń w porządku systematycznym przy ewidencji operacji gospodarczych związanych z dokonywaniem przez Starostwo Powiatowe sprzedaży.*

Zapisów operacji gospodarczych dokonywać z zachowaniem porządku systematycznego, a w szczególności operacji gospodarczych związanych z dokonywaniem przez Starostwo Powiatowe sprzedaży, ujmować:

- faktura VAT dotycząca sprzedaży opodatkowanej VAT:

Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (kwota brutto z VAT),

Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (kwota netto bez VAT),

Ma 225 „Rozrachunki z budżetami – VAT”,

- wpływ na rachunek bankowy należności wynikających z faktury:

Wn 130 „Rachunek bieżący jednostki” (dochody),

Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,

w księdze głównej budżetu powiatu:

Wn 133 „Rachunek budżetu”,

Ma 901 „Dochody budżetu”

- rozliczenie podatku VAT z Urzędem Skarbowym

Wn 225 „Rozrachunki z budżetami – VAT”,

Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki” (dochody)

oraz dodatkowo zapis techniczny ujemny po obydwu stronach konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” w kwocie odprowadzonego podatku VAT do US.

w księdze głównej budżetu powiatu:

Wn 901 „Dochody budżetu”,

Ma 133 „Rachunek budżetu”,

zgodnie z zasadami funkcjonowania tych kont, określonymi w załącznikach Nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 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. Nr 128, poz. 861) – str. 6 protokołu.

## **2. W zakresie operacji pieniężnych i rozrachunków:**

*2.1. Przypadki nieterminowego zwrotu zabezpieczeń należytego wykonania umów o zamówienia publiczne, wniesionych w pieniądzu (194 dni po terminie).*

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy (wnoszone w pieniądzu) zwracać wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy:

- w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane – w przypadku zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
  - nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady – w przypadku kwot pozostawionych na zabezpieczenie roszczeń z tego tytułu,
- zgodnie z przepisami art. 148 ust. 5 i art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) – str. 13 - 14 protokołu.

**3. W zakresie wykonania budżetu:**

*3.1. Niezamieszczenie – w ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym na sprzedaż lokalu mieszkalnego – informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość.*

*Wskazywanie w ogłoszeniach o przetargu nieprawidłowo wyznaczonego terminu wniesienia wadium.*

W ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości podawać informacje wymagane przepisami § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207 poz. 2108 z późn. zm.), w tym o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość (§ 16 pkt 2 i 3).

Wyznaczony termin wniesienia wadium ustalać w sposób umożliwiający komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano wpłaty, stosownie do przepisów § 4 ust. 6 wymienionego rozporządzenia – str. 16, 17, 19 protokołu.

*3.2. Zatrudnienie – na stanowisku kierownika referatu – pracownika niespełniającego wymagań kwalifikacyjnych (nieposiadającego wyższego wykształcenia).*

Przy zatrudnianiu pracowników przestrzegać przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników

samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398 z późn. zm.), określających minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach. Zgodnie z wymogami wskazanymi w pkt. F. Tabeli Nr IV „Stanowiska, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę”, stanowiącej załącznik Nr 3 do cytowanego rozporządzenia – pracownicy zatrudnieni na stanowisku kierownika referatu winni posiadać wykształcenie wyższe. W dniu nawiązania stosunku pracy z pracownikiem wskazanym w załączniku Nr I/1 do protokołu, pod poz. 79 (na stanowisku kierownika referatu), tj. w dniu 1 stycznia 2005 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 z późn. zm.), które także przewidywało – w poz. 2 Tabeli Nr VI – wymóg wykształcenia wyższego dla stanowiska kierownika referatu.

Podjąć działania mające na celu uregulowanie tej sprawy zgodnie z obowiązującymi przepisami, mając na uwadze, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym może być osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, stosownie do przepisów art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) – str. 24 protokołu.

- 3.3. *Niewskazywanie – w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych, zamieszczanych na stronie internetowej i w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego – informacji o dniu zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych.*

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym, którego wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, udzielanym w trybie przetargu nieograniczonego – zawierać informację o dniu jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, stosownie do przepisów art. 40 ust. 6 pkt 3 tej ustawy – str. 34, 43 i 47 - 48 protokołu.

- 3.4. *Określenie – w specyfikacjach istotnych warunków zamówień pn. „Budowa boisk sportowych w ramach budowy kompleksu „Moje Boisko – Orlik 2012” na działce nr 1107/7 i nr 1107/10 Karczmiska Pierwsze” oraz „Remont budynków stacyjnych w Karczmiskach Pierwszych” – okresu, z którego wykonawcy mieli wykazać się doświadczeniem jako ostatnie 5 lat przed dniem wszczęcia postępowania (lub jako okres kwiecień 2005 r. – kwiecień 2010 r., w sytuacji gdy termin składania ofert upływał 10 czerwca 2010 r.), zamiast – ostatnie 5 lat przed*

*upływem terminu składania ofert.*

Żądając od wykonawców wykazu robót budowlanych w zakresie niezbędnym do wykazania spełniania warunku wiedzy i doświadczenia – na podstawie § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) – prawidłowo wskazywać okres, z którego wykonawcy mogą wykazać się doświadczeniem, tj. ostatnie pięć lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – str. 35 i 44 protokołu.

- 3.5. *Udostępnienie – na stronie internetowej – załączników do specyfikacji istotnych warunków zamówień po upływie od 1 do 11 dni po dniu zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach w Biuletynie Zamówień Publicznych.*

Specyfikację istotnych warunków zamówienia – wraz z wszystkimi załącznikami – udostępniać na stronie internetowej od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert, stosownie do przepisów art. 42 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych – str. 35 - 36, 44 i 48 protokołu.

- 3.6. *Bezpodstawne uznanie, że najkorzystniejsza oferta złożona w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa boisk sportowych w ramach budowy kompleksu „Moje Boisko – Orlik 2012” na działce nr 1107/7 i nr 1107/10 Karczmiska Pierwsze” podlegała odrzuceniu z uwagi na niezgodność jej treści z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w sytuacji kiedy stwierdzone przez zamawiającego braki miały charakter wyłącznie formalny (niewskazanie adresata oferty i nazwy przedmiotu postępowania, podczas gdy informacje te zawierał formularz oferty, na którym ją złożono, brak ilości stron oferty oraz ich nieponumerowanie, niewskazanie – ustalonego już w specyfikacji i zaakceptowanego przez wykonawcę – terminu wykonania zamówienia, czy też niepodanie formy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy). W konsekwencji takiego założenia, zamawiający – mając na uwadze zastrzeżenie zawarte w przepisach art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych – nie wezwał wykonawcy do złożenia brakującego oświadczenia potwierdzającego posiadanie uprawnień budowlanych do kierowania robotami budowlanymi przez osoby uczestniczące w wykonaniu zamówienia. Zamawiający uznał też, że wykonawca który złożył tę ofertę, nie wykazał spełniania warunku udziału w postępowaniu dotyczącego*

*posiadania wiedzy i doświadczenia, mimo że wykonawca dopełnił tego obowiązku wykazując, że polega na wiedzy i doświadczeniu innego podmiotu oraz że będzie dysponował tymi zasobami, przedstawiając pisemne zobowiązanie tego podmiotu do oddania mu do dyspozycji tych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia (zamawiający – jako uzasadnienie wykluczenia wykonawcy – podnosił wymóg rzeczywistego dysponowania udostępnionymi zasobami w czasie realizacji zamówienia i uczestnictwa podmiotu udostępniającego w wykonywaniu zamówienia jako podwykonawca, którego – zdaniem zamawiającego – wykonawca nie spełnił, mimo tego, że podmiot udostępniający wykonawcy swoje zasoby został wskazany w swoim zobowiązaniu jako podwykonawca – w rubryce „nazwa podwykonawcy”).  
W efekcie – dokonano wyboru oferty droższej o kwotę 74.986,40 zł.*

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzać w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, udzielając zamówień wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych, którzy złożą ofertę najkorzystniejszą według kryteriów oceny ofert, określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosownie do przepisów art. 7 ust. 1 i 3 i art. 91 ust. 1 tej ustawy.

Przed dokonaniem oceny i porównania złożonych ofert badać, czy wszyscy wykonawcy spełniają warunki podmiotowe określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w szczególności czy złożyli wymagane oświadczenia i dokumenty oraz czy złożone oświadczenia i dokumenty potwierdzają spełnienie opisanych przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu.

Z postępowania wykluczać jedynie wykonawców, którzy nie wykazali spełniania warunków udziału w postępowaniu, zgodnie z przepisami art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego dokumenty zawierające błędy – wzywać do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania, stosownie do przepisów art. 26 ust. 3 tej ustawy.

Oferty odrzucać wyłącznie w przypadkach wskazanych w przepisach art. 89 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, przy czym na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy ofertę odrzucać wyłącznie, jeżeli jej treść – a nie forma – nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Stosownie do przepisów art. 26 ust. 2b ustawy Prawo zamówień publicznych, wykonawca może polegać m.in. na wiedzy i doświadczeniu innych podmiotów

i zobowiązany jest w takiej sytuacji udowodnić zamawiającemu, że będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia. Z opinii Urzędu Zamówień Publicznych, na którą powołał się zamawiający i którą dołączono do wyjaśnień stanowiących załącznik nr IV/11 do protokołu kontroli wynika m.in., że powołanie się przez wykonawcę na doświadczenie podmiotu trzeciego i posiadane przez niego referencje (tak jak to miało miejsce w przedmiotowym postępowaniu) będzie dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy ten podmiot trzeci będzie brał udział w wykonaniu zamówienia (co do zasady jako podwykonawca).

Ustalenia kontroli wskazują, że:

- niezgodności pomiędzy treścią najkorzystniejszej oferty, a treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia – które w ocenie zamawiającego stanowiły podstawę do odrzucenia tej oferty i które w rezultacie takiego założenia uznał za okoliczności zwalniające go z obowiązku wzywania wykonawcy do uzupełnienia brakujących dokumentów – nie dotyczyły strony merytorycznej oferty i miały charakter wyłącznie formalny, w związku z czym nie mogły stanowić podstawy do odrzucenia tej oferty,
- podmiot, na którego zasoby powołał się wykonawca, w swoim zobowiązaniu do udostępnienia zasobów wskazany został jako podwykonawca (w rubryce formularza „Nazwa podwykonawcy”), a dodatkowo sam wykonawca w pkt. 1 ppkt. 8 oferty oświadczył, że zamierza powierzyć podwykonawcy wykonanie części zamówienia – „budowa, roboty budowlane; wyk. ogrodzeń, elektryki, nadzór techniczny”. Wynika z tego, że wykonawca ten spełniał – wskazany przez zamawiającego jako uzasadnienie wykluczenia – wymóg uczestnictwa podmiotu udostępniającego swoje zasoby jako podwykonawca przy realizacji zamówienia, wobec czego wykluczenie tego wykonawcy oraz odrzucenie jego oferty było bezzasadne – str. 37 - 41 protokołu.

3.7. *Zawarcie – w specyfikacji istotnych warunków zamówienia pn. „Remont budynków stacyjnych w Karczmiskach Pierwszych” – sprzecznych informacji dotyczących terminu wykonania zamówienia, tj. w § 3 ust. 1 pkt 1.2. wzoru umowy, stanowiącego załącznik do specyfikacji, ustalono termin rozpoczęcia i zakończenia robót odpowiednio 10 dni od podpisania umowy (do 30 września 2010 r.), natomiast w pkt 2 części II specyfikacji czas wykonania zamówienia ustalono na okres od 10 sierpnia 2010 r. do 31 października 2010 r., co w konsekwencji spowodowało:*

- złożenie przez jednego z wykonawców oferty, w której – jako termin wykonania zamówienia – wskazał 30 września 2010 r., zgodnie z terminem wskazanym we

wzorze umowy, ale niezgodnie z terminem wynikającym z treści specyfikacji,  
- złożenie przez wykonawcę, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą, sprzecznej wewnątrz oferty – w parafowanym wzorze umowy stanowiącym załącznik do oferty wskazany był termin do 30 września 2010 r., natomiast w formularzu ofertowym wykonawca wskazał jako termin realizacji umowy 31 października 2010 r. (i taki termin przyjęto następnie w umowie zawartej z tym wykonawcą).

Dochowywać należytej staranności przy formułowaniu treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jednoznacznie określając zasady prowadzonego postępowania, wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym termin wykonania zamówienia, wymagany przepisami art. 36 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

Jeśli zamawiający zdecydował o załączeniu w ramach specyfikacji wzoru umowy – zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 16 powołanej ustawy – wzór ten winien odzwierciedlać postanowienia pozostałej treści specyfikacji, w celu zagwarantowania przygotowania i prowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 tej ustawy – str. 44 i 45 protokołu.

Jeżeli uważa Pan, że wśród wniosków zawartych w tym wystąpieniu są takie, które naruszają prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, przysługuje Panu – zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w ciągu 14 dni od otrzymania tego wystąpienia.

Jednocześnie informuję, że – stosownie do przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – jest Pan zobowiązany zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania – w formie pisemnej i elektronicznej (plik w formacie Microsoft Word (\*.doc) lub Rich Tekst Format (\*.rtf) na adres: [wkgf@lublin.rio.gov.pl](mailto:wkgf@lublin.rio.gov.pl)) – w terminie 30 dni od daty doręczenia Panu tego wystąpienia, mając na uwadze przepisy art. 27 tej ustawy.

Jacek Grządka

**Do wiadomości:**



Rada Powiatu w Opolu Lubelskim