

Uchwała Nr 74/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 16 września 2009 roku

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Starosty Milickiego do wystąpienia
pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 5 sierpnia 2009 roku

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

1. Oddala się zastrzeżenia Starosty Milickiego odnośnie wniosków nr 7 a, b, e i f oraz nr 12 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 5 sierpnia 2009 r. (znak WK.60/P-13/K-33/09).
2. Uwzględnia się w części zastrzeżenia odnośnie wniosku nr 13 i nadaje się nowe brzmienie: Dokonanie weryfikacji ustalonej zarządzeniem Starosty Milickiego nr 12/08 z 2.12.2008 r. normy zużycia paliwa dla samochodu osobowego marki Fiat Croma. Ustalenie obowiązujących w Starostwie zasad korzystania z samochodu służbowego, sposobu rozliczania paliwa oraz postępowania przy przekazywaniu samochodu innej osobie podczas nieobecności kierowcy, w celu zapewnienia prawidłowego rozliczania wydatków związanych z eksploatacją samochodu służbowego, stosownie do wymogów art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w wystąpieniu pokontrolnym z 5 sierpnia 2009 r. (znak: WK.60/P-13/K-33/09) skierowanym do Starosty Powiatu Milickiego, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia szczegółowo opisane w protokole kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Powiatu Milickiego.

Starosta Powiatu Milickiego pismem z 20 sierpnia 2009 r. (znak OR.KW.0911-2/09)- doręczonym Izbie 24 sierpnia 2009 r. - wniósł zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 7 a, b, e i f, nr 12 oraz nr 13.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przedmiotowymi wnioskami zaleciła, co następuje:

Wniosek 7. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.), a w szczególności:

- a) art. 32 ust. 1 i 2 ustawy, z którego wynika, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a ponadto, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości,
- b) dokonywanie wydatków, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, w oparciu o przepisy ustawy,
- (...)
- e) przestrzeganie art. 26 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy, do ich złożenia w wyznaczonym terminie,
- f) przestrzeganie art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy, z których wynika, że odrzuceniu podlega oferta, której treść nie odpowiada treści specyfikacji

istotnych warunków zamówienia, a ponadto, że zamawiający unieważnia postępowanie, jeżeli nie złożono żadnej oferty nie podlegającej odrzuceniu.

Wniosek 12. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (w tym przedstawienie kserokopii stosownych dokumentów) o efektach podjętych działań mających na celu rozwiązanie umowy o świadczenie obsługi prawnej zawartej w dniu 2 stycznia 2009 r, oraz o kwocie wydatkowanej w 2009 roku w związku z realizacją ww. umowy.

Wniosek 13. Rozliczanie zużycia paliwa przy korzystaniu z samochodu służbowego według rzeczywistego jego zużycia, a nie według ustalonej normy, stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ustalenie obowiązujących w Starostwie zasad dotyczących korzystania z samochodu służbowego, sposobu rozliczania zakupionego w tym celu paliwa oraz postępowania przy przekazywaniu samochodu innej osobie podczas nieobecności kierowcy, w celu zapewnienia prawidłowego rozliczenia wydatków związanych z korzystaniem z samochodu służbowego.

Wnioski 7a i 7b sformułowano w związku z zakupem w dniu 23 października 2008 roku używanego samochodu osobowego marki Fiat Croma (przebieg 12 220 km) w cenie 59.500 zł od firmy Amicar Dacko, Cierliński i Spółka, Spółka Jawna, od której Starostwo Powiatowe w Miliczu wynajmowało przedmiotowy samochód w okresie poprzedzającym zakup tj. od 23 czerwca do 22 października 2008 roku ponosząc z tego tytułu wydatki w łącznej kwocie 28.534,58 zł. Starostwo Powiatowe w Miliczu dokonując powyższych wydatków nie stosowało przepisów o zamówieniach publicznych powołując się na postanowienia art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, w myśl których ustawy nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro. Przyjęto bowiem, że każdy z wydatków podlegał odrębnej klasyfikacji tj. odpowiednio w paragrafach 6060 "Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych" i 4300 "Zakup usług pozostałych", a tym samym nie podlegały one sumowaniu przy ustalaniu wartości zamówienia na dostawę samochodu osobowego. Powyższe potwierdzają przyjęte w toku kontroli wyjaśnienia Starosty Powiatu Milickiego oraz Skarbnik Powiatu: "z uwagi na to, iż nie było zaplanowanych środków finansowych w odpowiednim rozdziale i paragrafie na zakup samochodu, zdecydowano, że do czasu dokonania pewnych operacji finansowych samochód ten zostanie wynajęty do celów służbowych(...). Po dokonaniu operacji finansowych (ustalenia pewnej kwoty na zakup samochodu i paragrafu wydatku w rozdziale) postanowiono o zakupie w/w samochodu. Z uwagi na to, że wynajem samochodu i zakup są to oddzielne formy zamówień publicznych, toteż nie zostały połączone jako wspólny wydatek". Izba nie podzieliła stanowiska prezentowanego przez Starostwo i przyjęła, że w 2008 roku poniesiony został wydatek w łącznej wysokości 88.034,58 zł tj. netto 72.159,49 zł bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, mimo że wartość netto wydatku odpowiadała równowartości 18.611,72 euro. Tym samym nieuprawnionym było stosowanie przepisów art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. W ocenie Izby naruszono przepisy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy, nakazujące zachowanie przez zamawiającego należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia oraz zakazujące zamawiającemu w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości.

Starosta Milicki wnosząc zastrzeżenia do wniosków 7a i 7b - dotyczące zakupu samochodu Fiat Croma, powtarza stanowisko wyrażone w trakcie kontroli odnośnie zaniżenia wartości zamówienia oraz uznaje zarzut dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy za bezzasadny, gdyż "w czasie najmu samochodu przez Starostwo nie było zaplanowanych środków w budżecie na zakup samochodu".

Kolegium Izby dokonało w przedmiotowej sprawie ponownej oceny zgromadzonych w wyniku kontroli dokumentów oraz przeprowadziło dodatkowe czynności kontrolne w zakresie zmian budżetu Powiatu Milickiego na 2008 rok.

W wyniku tych czynności Kolegium ustaliło, że uchwałą Rady Powiatu w Miliczu Nr XVI/131/2008 z dnia 5 września 2008 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Milickiego na 2008 rok, zaplanowano wydatki w dziale 750 Administracja publiczna, rozdz.75020 Starostwo powiatowe, paragraf 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 66.000 złotych oraz zwiększono plan wydatków w paragrafie 4300 Zakup usług pozostałych o kwotę 101.620 złotych. W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że dokonano podziału wolnych środków roku 2007 (...) z przeznaczeniem dla: Starostwa Powiatowego w Miliczu - kwota 228.620 zł na (...) dz.750 rozdz. 75020 par. 4300 zakup usług pozostałych - kwota 101.620 zł (m.in.zakup usług wynajmu samochodu - 29.000 zł,); dz. 750 rozdz.75020 par. 6060 - kwota 66.000 zł - wydatki dotyczą zakupu samochodu osobowego na potrzeby Starostwa Powiatowego w Miliczu. Oznacza to, że wbrew twierdzeniu Starosty w czasie najmu samochodu przez Starostwo tj. od 6 września do 22 października 2008 roku w budżecie powiatu były zaplanowane środki na zakup samochodu. Na uwagę zasługuje również fakt, że w tej samej uchwale zaplanowano wydatki na najem samochodu. Pomimo uzyskania zgody organu stanowiącego na zakup samochodu, w Starostwie nie podjęto żadnych działań zmierzających do dokonania tego zakupu. Kontynuowano natomiast umowę najmu samochodu przez 47 dni, co przy stawce 280,60 zł/dzień stanowiło wydatek w kwocie 13.188,20 zł. Kolegium zauważyło ponadto, że zaplanowana w budżecie kwota wydatków na zakup samochodu, według zasad szacowania wartości zamówienia, stanowiła równowartość 13.953,30 euro a równowartość wydatków związanych z najmem samochodu po 5 września to 2.788,20 euro. Reasumując powyższe Kolegium Izby podziela stanowisko wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym, że w Starostwie Powiatu Milickiego przy zakupie samochodu osobowego dokonano podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W związku z powyższym wnioski pokontrolne 7a i 7b Kolegium uznaje za uzasadnione i oddala wniesione zastrzeżenia.

Starosta Milicki wśród wniosków, do których wnosi zastrzeżenia, wymienia wniosek 7e odnoszący się do przepisów art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, obligujących zamawiających do wzywania wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy, do ich złożenia w wyznaczonym terminie. Kolegium nie dopatrzyło się jednak w tym zakresie zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, co uniemożliwia Kolegium dokonanie jego merytorycznego rozpatrzenia. Wobec powyższego zastrzeżenie oddala się.

Wniosek 7f sformułowany został w następstwie stwierdzenia nieprawidłowości w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie boisk sportowych w ramach budowy kompleksu "Moje boisko-Orlik 2012". Oferty złożone w postępowaniu nie zawierały określenia terminu realizacji inwestycji, pomimo że termin realizacji zadania stanowił jedno z kryteriów oceny ofert - 20%. Pozostałe 80% stanowiła cena. Zamawiający zwrócił się do oferentów o udzielenie wyjaśnień w sprawie terminu realizacji zamówienia a w istocie o uzupełnienie brakujących w ofertach danych, co Izba uznała za naruszenie przepisów art. 87 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stanowią one, że w toku badania i oceny ofert niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści. W zastrzeżeniach Starosta podnosi, że "termin ten wskazany był w projekcie umowy, którą każdy z wykonawców parał. Jeżeli termin był podany przez zamawiającego, a wykonawca parał każdą stronę to zgodził się na ten termin, zamawiający jedynie zwrócił się do oferentów o uzupełnienie treści oferty o ten termin, który i tak był oczywisty, bo wynikał z parałowanej umowy.(...) Była to oczywista omyłka polegająca na przeoczeniu wpisania terminu realizacji umowy do druku oferty. Na tej podstawie zamawiający nie mógł odrzucić ofert i unieważnić przetargu, na co wskazuje kontrolujący". W aktach kontroli znajduje się kserokopia projektu umowy, który

stanowił załącznik do jednej z ofert. Strony są paraflowane przez wykonawcę, jednak w paragrafie 2 Termin wykonania zamówienia, pkt. 2 brak jest wpisu w pozostawionym przez zamawiającego polu ilości miesięcy/tygodni od przekazania protokolarnego terenu robót, w którym zobowiązali się zakończyć prace budowlane. Druga z ofert również nie zawierała takiego wpisu. Kolegium stwierdza zatem, że wniesione zastrzeżenia są bezzasadne, bowiem w przypadku obu ofert nie wystąpiła oczywista omyłka, do poprawienia której zamawiający byłby uprawniony bez udziału wykonawców. Oferty nie zawierające terminu wykonania zamówienia, stanowiącego jedno z kryteriów oceny ofert, podlegały odrzuceniu stosownie do postanowień art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy, jako niezgodne z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kolegium oddala zatem zastrzeżenia do wniosku 7f.

Wniosek 12 sformułowany został w związku z treścią wyjaśnień złożonych w dniu 18.05.2009 r. przez Starostę Milickiego Pana Piotra Lecha. W odpowiedzi na pytanie inspektora kontroli dotyczące przeprowadzonych postępowań przetargowych na świadczenie na rzecz Starostwa usług prawnych, Starosta stwierdził, że "nie było do tej pory potrzeby przeprowadzenia postępowania przetargowego, ponieważ do tego momentu nie została przekroczona kwota 14.000 Euro. Ze względu na błędy zapisu dotyczące czasu trwania umowy, umowa zostanie rozwiązana z dniem 31.05.2009 r". Jak wynika z treści protokołu oraz wystąpienia pokontrolnego badaniem objęto prawidłowość udzielenia zamówienia na świadczenie obsługi prawnej Starostwa Powiatowego, w związku z umową z 2 stycznia 2009 roku o wartości 120 048 złotych, która została zawarta na czas określony od 1 stycznia 2009 roku do dnia 31 grudnia 2009 roku (paragraf 8 umowy). W świetle powyższego niezrozumiałym jest, w ocenie Kolegium, wnoszenie zastrzeżeń do wniosku. Zastrzeżenia te przeczą bowiem wcześniej złożonemu oświadczeniu. Starosta stwierdza w nich, że umowa z kancelarią prawną "została zawarta w trybie zamówienia z wolnej ręki o czym świadczy stosowny zapis w zawartej umowie, co było zgodne z art. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych (Zamawiający może nie stosować przesłanek dotyczących zastosowania trybu z wolnej ręki w przypadku m. in. usług prawnych)". Uwzględnienie przez Kolegium zastrzeżenia oznaczałoby zatem, że złożone w toku kontroli wyjaśnienia były niezgodne z wolą stron zawierających umowę.

W związku z zastrzeżeniami do wniosku 13 Kolegium dokonało analizy ustaleń dokonanych w trakcie kontroli w części obejmującej "Wydatki związane z zakupem paliwa". W ocenie Kolegium stwierdzone przypadki nadwyżek i niedoborów paliwa były następstwem ustalenia niewłaściwej normy zużycia paliwa dla samochodu osobowego marki Fiat Croma. Ustalona zarządzeniem Starosty Powiatu Milickiego nr 12/08 z 2 grudnia 2008 r. norma wynosi 10 litrów/100 km, podczas gdy według wyciągu ze świadectwa homologacji dla tego samochodu (Akta kontroli Część B Nr II.9) w punkcie 46.2 określono zużycie paliwa na poziomie: warunki miejskie 8,1 l/100 km, warunki pozamiejskie 4,9 l/100 km, wartość uśredniona 6,1 l/100 km. Rozliczanie zużycia paliwa przy korzystaniu z samochodu służbowego winno zatem być dokonywane przy zastosowaniu zweryfikowanej normy, uwzględniającej dane techniczne producenta samochodu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski