



Uchwała Nr 221/XX/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 8 września 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Starosty Gliwickiego z dnia 16 sierpnia 2022 roku do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 1 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenia wniesione przez Starostę Gliwickiego z dnia 16 sierpnia 2022 roku do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 1 sierpnia 2022 roku **do wniosków nr 1, 3, 4, 10, 14 i 16** wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 1 sierpnia 2022 roku, znak: WK- 610/6/4/22.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach rozpatrując zastrzeżenia, wniesione przez Starostę Gliwickiego do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, znak: WK-610/8/4/22 z dnia 1 sierpnia 2022 roku ustaliło, co następuje:

Zastrzeżenia zostały zgłoszone w dniu 16 sierpnia 2022 r., czyli z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668).

Wystąpienie pokontrolne, jakie skierowano do Starosty Gliwickiego zostało sformułowane w związku z kontrolą kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Gliwickiego za okres od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym przez uprawnionych przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego w dniu 2 czerwca 2022 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które znalazły odzwierciedlenie w ww. wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. W wystąpieniu pokontrolnym zawarto 24 wnioski. Wnoszący zastrzeżenia Starosta Gliwicki wniósł o uchylenie zaskarżonych wniosków o numerach: 1, 3, 4, 10, 14 i 16.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżeń mogą być jedynie zarzuty naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia rozpatruje kolegium izby, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a termin do ich rozpatrzenia wynosi 30 dni.

Po dokonaniu analizy treści zastrzeżeń zgłoszonych do poszczególnych wniosków pokontrolnych Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Wniosek nr 1 nakazywał *"Zapewnić prawidłowe prowadzenie audytu wewnętrznego, stosownie do art. 278 ust. 3, art. 275 i art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)"*.

W zastrzeżeniach do ww. wniosku składający Starosta Gliwicki zarzucił *"(...) naruszenie prawa poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych*

izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 278 ust. 3, art. 275 oraz art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634)."

Zdaniem Starosty, wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym nie dotyczy ani usunięcia nieprawidłowości ani też usprawnienia badanej działalności. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że: *"w momencie sformułowania wniosku w jednostce kontrolowanej zatrudniony był już na umowę o pracę audytor wewnętrzny. Wniosek nie może więc dotyczyć usunięcia nieprawidłowości bowiem nieprawidłowość (jeśli nawet wystąpiła w przeszłości) została już usunięta przed kontrolą dokonaną przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o czym byli poinformowani"*.

Oceniając wniesione zastrzeżenie do wniosku nr 1 Kolegium Izby stwierdza, że nie zasługuje ono na uwzględnienie. Wniosek miał charakter przyszłościowy, którego celem ma być usprawnienie badanej działalności. Z treści protokołu (str. 8 - 11) z przeprowadzonej kontroli wynika również, że w okresie od marca 2020 r. do grudnia 2021 r. w Starostwie nie zatrudniano audytora, pomimo iż kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów w tym okresie przekraczały 100 mln złotych. Powyższe było nieprawidłowe i ma odzwierciedlenie we wniosku pokontrolnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Kolegium, wniosek pokontrolny nr 1 został sformułowany prawidłowo, tym samym Kolegium oddaliło zastrzeżenie do tego wniosku.

Wniosek nr 3 sformułowany został w związku z ustaleniami dotyczącymi nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości i ma następującą treść: *"Sporządzić korekty kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w zakresie zobowiązań wynikających z zawartego porozumienia, mając na uwadze § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.) oraz § 10 ust. 5 ww. rozporządzenia"*.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością opisaną w protokole oraz w wystąpieniu pokontrolnym a dotyczącą tego, że w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w latach 2020 - 2022 w kategorii "kredyt i pożyczka" nie wykazano zobowiązania tytułu dłużnego, rozłożonego na cztery raty. Zobowiązanie wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w kwocie 2.352.096,00 zł dotyczyło zwrotu równowartości pieniężnej działek nabytych przez Powiat, co wynikało z podpisanego w dniu 18 grudnia 2020 r. przez Powiat Gliwicki porozumienia. Powiat zobowiązał się do spłaty zadłużenia w czterech ratach, płatnych do dnia 31 marca lat 2021 -

2024, wraz z oprocentowaniem w wysokości stopy dyskontowej ustalonej przez Komisję Europejską od niespłaconej należności głównej.

Składający zastrzeżenia Starosta Gliwicki zarzucił powyższemu wnioskowi *"niewłaściwe zastosowanie i błędną wykładnię § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.), kwestionując zasadność sporządzenia korekty kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w zakresie zobowiązań wynikających z zawartego porozumienia w dniu 18 grudnia 2020 r. pomiędzy Powiatem Gliwickim a Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Częstochowie. Ciężące na Powiecie zobowiązanie objęte ww. porozumieniem nie stanowi żadnego z tytułów dłużnych o których mowa w treści § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, a w szczególności nie jest to zobowiązanie z tytułu umowy nienazwanej o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. (...) Przedmiotowe porozumienie reguluje wynikający z art. 25 ust. 5a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa "sankcyjny" obowiązek zwrotu przez powiat Gliwicki równowartości pieniężnej działek nieodpłatnie przekazanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia rolnictwa Oddział Terenowy w Częstochowie".*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło argumentów zawartych w zgłoszonym zastrzeżeniu do wniosku pokontrolnego nr 3 i uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie. Kolegium uznało za słuszne stanowisko kontrolujących w zakresie odnoszącym się do stwierdzonej nieprawidłowości.

Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. poz. 1767 z późn. zm.). Zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia, szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego dokonuje się ze względu na przedmiot i okresy zapadalności oraz ze względu na rodzaj wierzyciela. Stosownie do § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, sklasyfikowane zgodnie z § 2 pkt 1, dzielą się na: kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się m. in. umowy sprzedaży, w których cena jest płatna

w ratach, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem dostaw, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na:

- a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
- b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Do kredytów i pożyczek zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy. Do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania.

Wykorzystanie instrumentów dłużnych powoduje powstanie zobowiązań. Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas. W zawartym przez Powiat Gliwicki porozumieniu, określone na kwotę 2.352.096,00 zł zobowiązanie rozłożone zostało na cztery raty płatne w latach 2021 - 2024.

Treść ekonomiczna porozumienia zawartego z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Częstochowie świadczy, iż jest to w rzeczywistości umowa zaliczana do długu publicznego w rozumieniu § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

Reasumując powyższe, złożone zastrzeżenia do wniosku nr 3 w ocenie Kolegium nie zasługują na uwzględnienie.

Wniosek nr 4 jest związany z treścią wniosku nr 3 i wskazuje aby *"Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Gliwicach w zakresie:*

- wykazywania w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-28S zobowiązań z tytułu umów, w tym wymagalnych, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r. poz.1767 z późn. zm.) oraz § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 pkt 2 i 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.), w związku z § 4 ust. 1 oraz § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, a także § 8 ust. 4 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144), w związku z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia;

- przestrzegania terminowości przekazywania dokumentów pomiędzy wydziałami w celu prawidłowego wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-28S, stosownie do postanowień Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo - księgowych w Starostwie Powiatowym w Gliwicach, wprowadzonej zarządzeniem Starosty Gliwickiego Nr 63/2021 z dnia 25 października 2021 r., 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)".

Powyższy wniosek sformułowany został w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością polegającą na nieprawidłowym wykazaniu zobowiązania - jako wymagalnego - wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Częstochowie z tytułu zwrotu równowartości pieniężnej działek nabytych nieodpłatnie przez Powiat w 2009 r. w kwocie 2.352.096,00 zł w sprawozdaniu Rb-Z na koniec III kwartału 2020 r. oraz w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 września 2020 r., które nie było wymagalne. Powiat Gliwicki w dniu 30 września 2020 r. otrzymał bowiem zgodę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na przedłużenie terminu płatności - wynikającego z wezwania z dnia 10 września 2020 r. (z terminem płatności 22 września 2020 r.) - do 22 października 2020 r. Jako przyczynę nieprawidłowości w tym zakresie wskazano nieprzestrzeganie przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami postanowień Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo - księgowych w Starostwie Powiatowym w Gliwicach, wprowadzonej zarządzeniem Starosty Gliwickiego Nr 24/2020 z dnia 28 maja 2020 r. (obowiązującej w tym czasie), zgodnie z którymi wydziały merytoryczne mają obowiązek dostarczenia oryginału dokumentu do Wydziału Finansowego w ciągu trzech dni od daty wpływu do Starostwa. Pismo przedłużające termin zapłaty zobowiązania do dnia 22 października 2020 r. wpłynęło drogą elektroniczną do Starostwa w dniu 30 września 2020 r., zaś wersja papierowa wpłynęła 6 października 2020 r.

Starosta Gliwicki w zastrzeżeniach do wniosku nr 4 podniósł zarzut *"niewłaściwego zastosowania i błędnej wykładni § 2 ust. 1 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.) w związku z § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, a także § 8 ust. 4 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia*

Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144) w związku z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia".

W ocenie Starosty, *"Wniosek nr 4 w części dotyczącej wzmocnienia nadzoru nad pracownikami Wydziału Finansowego, w zakresie wykazywania zobowiązań z tytułu umów, w tym wymagalnych, w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-28S, jest bezzasadny".*

Odnosząc się do tej treści zastrzeżeń Kolegium wskazuje, że z brzmienia wniosku nr 4 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym nie wynika, że należy wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Finansowego. Wniosek został sformułowany dlatego, iż przeprowadzona kontrola wykazała brak właściwego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi wydziałami Starostwa. Prawdą jest, że sprawozdania Rb-Z i Rb-28S były zgodne z ewidencją księgową, jednakże nie były zgodne ze stanem rzeczywistym - z uwagi na brak właściwej i terminowej informacji z wydziału branżowego. Ponadto Kolegium stwierdza, że charakter wniosku jest przyszłościowy, mający na celu usprawnienie działalności kontrolowanej jednostki w opisanym tam zakresie i uniknięcie ewentualnych nieprawidłowości. W związku z powyższym, w ocenie Kolegium zastrzeżenia do wniosku nr 4 nie zasługują na uwzględnienie.

Wniosek nr 10 ma następującą treść: *"Przeprowadzić w sposób rzetelny inwentaryzację gruntów powiatu Gliwickiego i gruntów Skarbu Państwa oraz sporządzić dokumentację z wyników tej inwentaryzacji, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) oraz wymogów Instrukcji inwentaryzacyjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 31/2017 Starosty Gliwickiego z dnia 28 czerwca 2017 r."*

Wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością polegającą na nierzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji gruntów Powiatu Gliwickiego oraz Skarbu Państwa za lata 2018 - 2020. W sporządzonej dokumentacji z inwentaryzacji gruntów za lata 2018 - 2020 nie stwierdzono żadnych różnic. Kontrola wykazała natomiast, że podczas inwentaryzacji nie ujawniono osiemdziesięciu trzech nieruchomości, stanowiących własność Powiatu Gliwickiego oraz Skarbu Państwa, nabytych w latach 1997 - 2020. Przyczyną powyższego było nieterminowe sporządzanie oraz przekazywanie przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, następnie Wydział Gospodarki Nieruchomościami, dokumentów OT do Wydziału Finansowego. Zgodnie z postanowieniami Instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem nr 31/2017 Starosty Gliwickiego z dnia 28 czerwca 2017 r. i stanowiącej załącznik nr 1 do tego zarządzenia - celem inwentaryzacji jest ustalenie faktycznego stanu aktywów i pasywów i na tej podstawie m. in. doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze

stanem rzeczywistym, a tym samym zapewnienie realności wynikających z nich informacji ekonomicznych oraz przeciwdziałanie nieprawidłowościom w gospodarce majątkowej jednostki. Inwentaryzacja aktywów i pasywów w drodze weryfikacji polega na ustaleniu ich realności przez porównanie z właściwymi dowodami i ewidencjami prowadzonymi przez wydziały merytoryczne, sprawdzenia rozliczeń, czy wykazane salda nie zawierają sum nierealnych względnie takich, które powinny być odpisane.

Starosta Gliwicki w zastrzeżeniach do wniosku nr 10 podniósł zarzut *"(...) niewłaściwego zastosowania art. 26 ust. 1 pkt 3 w powiązaniu z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 września 1994 r. o rachunkowości. Kwestionujemy zarzut nierzetelności, ponieważ naszym zdaniem inwentaryzację zasobów dot. gruntów będących własnością Powiatu Gliwickiego oraz Skarbu Państwa przeprowadzono z zachowaniem wszelkiej staranności drogą porównania danych wynikających z ksiąg z danymi będącymi w dyspozycji wydziału merytorycznego, czego potwierdzeniem są stosowne pisma. Wydział Finansowy każdorazowo pisemnie prosi wydział merytoryczny o przeprowadzenie w nieprzekraczalnym terminie weryfikacji poprawności danych prezentowanych na kontach księgowych dot. gruntów będących własnością Powiatu Gliwickiego oraz Skarbu Państwa. W wyniku braku dokumentacji, z której wynikałyby ewentualne różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach, nie było żadnych podstaw do ich ujawniania, czy też rozliczania"*.

Biorąc pod uwagę materiał dowodowy zebrany w toku kontroli, Kolegium Izby postanowiło nie uwzględnić zastrzeżeń Starosty wniesionych do wniosku nr 10. Inwentaryzacja ma doprowadzić do uzyskania informacji w zakresie realności wartości wynikających z ksiąg rachunkowych czy ewidencji pozabilansowej i ujawnić wszelkie nieprawidłowości w ewidencji, w gospodarce składnikami majątku. Kolegium podkreśla, że inwentaryzacja powinna umożliwić weryfikację dokumentu źródłowego, tj. np. każdej decyzji komunalizacyjnej, która wpłynęła do Starostwa w danym roku i porównanie jej z ewidencjami prowadzonymi przez dany wydział merytoryczny. W wyniku takiej weryfikacji inwentaryzacja wykazałaby różnice, a to byłoby podstawą sporządzenia, a następnie przekazania dokumentów OT do Wydziału Finansowego.

Wniosek nr 14 zawarty w wystąpieniu pokontrolnym dotyczący długu publicznego, został sformułowany w następującym brzmieniu: *"Zaciągać wieloletnie zobowiązania zgodnie z upoważnieniami udzielonymi przez Radę Powiatu Gliwickiego, stosownie do art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz zaliczać do długu publicznego wszelkie zobowiązania będące tytułami dłużnymi, stosownie do § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego*

sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.) w związku z art. 226 ust. 1 pkt 6, art. 227 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych oraz wzorem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83)".

Podstawą sformułowania tego wniosku pokontrolnego było porozumienie z dnia 18 grudnia 2020 r. zawarte przez Powiat Gliwicki z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Częstochowie, regulujące warunki ratalnej spłaty zadłużenia z tytułu zwrotu równowartości pieniężnej działek nabytych nieodpłatnie przez Powiat w 2009 r. w kwocie 2.352.096,00 zł, w związku z niewykonaniem warunków nieodpłatnego nabycia nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, określonych w akcie notarialnym Rep. A nr 5325/2009 z dnia 27 maja 2009 r. Do momentu zawarcia porozumienia, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wystawiał wezwania do zapłaty całości zobowiązania. Pierwsze wezwanie pochodzi z dnia 15 kwietnia 2020 r. Uchwałą Rady Powiatu Gliwickiego Nr XIX/159/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej na 2020 rok do budżetu Powiatu wprowadzono całą kwotę wydatków, odpowiadającą równowartości pieniężnej działek przekazanych nieodpłatnie Powiatowi. W uchwalonym budżecie na rok 2021 również została ujęta cała kwota na uregulowanie zobowiązania. W porozumieniu z 18 grudnia 2020 r. Powiat zobowiązał się do spłaty zadłużenia w wysokości 2.352.096,00 zł w czterech ratach, płatnych do 31 marca lat 2021 - 2024, wraz z oprocentowaniem w wysokości stopy dyskontowej ustalonej przez Komisję Europejską od niespłaconej należności głównej. Zawierając ww. umowę zaciągnięto więc zobowiązanie obciążające budżet Powiatu w latach 2021 - 2024, bez stosownego upoważnienia. W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021 - 2024, uchwalonej uchwałą Nr XXIII/195/2020 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 17 grudnia 2020 r., upoważniono Zarząd Powiatu do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć, określonych w załączniku nr 2 do tej uchwały, jednak w wykazie tym nie uwzględniono ww. zadania. Przedsięwzięcie pn. "Zwrot przez Powiat Gliwicki równowartości pieniężnej działek nieodpłatnie przekazanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa", spłacane z wydatków w latach 2021 - 2024, wprowadzono do wieloletniej prognozy finansowej na podstawie uchwały Nr XXIV/199/2021 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 28 stycznia 2021 r.

Starosta Gliwicki wniósł zastrzeżenia do wniosku nr 14, *"podnosząc zarzut niewłaściwego zastosowania art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Zdaniem Starosty, "wystarczającą podstawą do zawarcia*

porozumienia była uchwała Nr XIX/159/2020 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej na 2020 rok, w której wprowadzono do budżetu całą kwotę wydatków".

Starosta wyraził również wątpliwość, co do zaliczenia opisanego zobowiązania do tytułów dłużnych.

Zdaniem Kolegium, zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego jest materią normowaną przez przepisy ustaw ustrojowych i przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W przypadku zobowiązań zaciąganych w związku z wykonywaniem budżetu, czy planu finansowego, w ramach danego roku budżetowego, dopuszczalną wysokość tych zobowiązań limituje plan wydatków budżetowych. Odmienne jednak kształtuje się sytuacja zobowiązań zaciąganych na okres wykraczający poza dany rok budżetowy. Zawieranie umów wieloletnich jest możliwe, co do zasady, w oparciu o wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego lub w ramach upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacją w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 14 nie zasługują na uwzględnienie.

Wniosek nr 16 sformułowany został w związku z ustaleniami dotyczącymi nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych i ma następującą treść: *" Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Gliwicach oraz innymi osobami po stronie Instytucji Zamawiającej, w tym nad członkami komisji przetargowej, w zakresie:*

- przygotowania oraz przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego klasycznego w sposób zapewniający zachowanie kluczowych zasad w systemie prawa zamówień publicznych, takich jak: zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności i przejrzystości;*
- określania warunków udziału w postępowaniu w sposób umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia;*
- zwrotu wykonawcom wadium wniesionego w innej formie niż w pieniądzu, poprzez złożenie gwarantowi lub poręczycielowi oświadczenia o zwolnieniu wadium;*
- dokonywania istotnych zmian zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, wyłącznie w formie pisemnej i tylko wówczas, gdy dochowane zostały ustawowe przesłanki zmiany umowy, a zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy;*

stosownie do przepisów art. 16 i 17, art. 99 ust. 4, art. 112 ust. 1, art. 98 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 98 ust. 5, art. 432, art. 454 i 455 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 tj. z dnia 18 maja 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz.1129), 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)".

Powyższy wniosek pokontrolny jest efektem stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wyłonienia wykonawcy dla zadania pn. "budowa ogólnodostępnej lekkoatletycznej infrastruktury sportowej przy Zespole Szkół im. I. J. Paderewskiego w Knurowie" oraz jego realizacji, a także w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2021 r. w trybie podstawowym bez przeprowadzania negocjacji na roboty budowlane w zadaniu pn. "Utworzenie Zakładu Opiekuńczo - leczniczego w Pyskowicach". Kontrola przeprowadzona przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej wykazała, że w zakresie wyłonienia wykonawcy dla zadania pn. "Budowa ogólnodostępnej lekkoatletycznej infrastruktury sportowej przy Zespole Szkół im. I. J. Paderewskiego w Knurowie" oraz jego realizacji wystąpiły nieprawidłowości. Przygotowanie i przeprowadzenie w 2018 r. postępowania o udzielenie zamówienia, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego odbyło się z naruszeniem zasad: uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności oraz przejrzystości, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Zamawiający oraz konkurujący ze sobą wykonawcy ubiegający się o to zamówienie, nie tylko nie mogli ocenić czy oferowane nawierzchnie sportowe bieżni oraz trawa syntetyczna, spełniają graniczne wymagane parametry jakościowe, wynikające z opisu przedmiotu zamówienia oraz czy posiadają odpowiednie certyfikaty, charakteryzujące nawierzchnie "najwyższej światowej jakości", ale nie było nawet możliwości zidentyfikowania, jaki konkretnie produkt nabywa Zamawiający w ramach tego zamówienia. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wbudowane w obiekcie nawierzchnie poliuretanowe bieżni oraz trawy syntetycznej nie spełniają granicznie wymaganych parametrów jakościowych, wymaganych przez Zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia. Wprowadzono również istotne zmiany postanowień zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego - w stosunku do treści oferty, wybranej jako najkorzystniejszej. Zmiany umowy, polegające na dopuszczeniu do wbudowania tym zadaniu nawierzchni bieżni oraz trawy syntetycznej, niezgodnej z parametrami granicznie wymaganymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz o pogorszonych standardach jakościowych, zostały wprowadzone bez dochowania formy pisemnej. Kontrola tego zamówienia wykazała także, iż warunki udziału w postępowaniu, dotyczące zdolności technicznej lub zawodowej określone zostały w sposób niepozwalający na zweryfikowanie

wykonawców pod kątem posiadania przez nich zdolności do prawidłowego wykonania tego zamówienia publicznego.

W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2021 r. w trybie podstawowym bez przeprowadzania negocjacji na roboty budowlane w zadaniu pn. "Utworzenie Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w Pyskowicach" kontrola wykazała zaniechanie zwrotu wadium, wniesionego w formie gwarancji ubezpieczeniowej przez wykonawcę na rzecz którego udzielono zamówienia.

Starosta Gliwicki zarzucił wnioskowi nr 16 naruszenie przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych, *"poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż alternatywnym ujęciem wymagania Kontrolowany zróżnicował wymagania względem ubiegających się o zamówienie wykonawców, podczas gdy żaden przepis prawa zamówień publicznych nie zakazuje takiego sposobu formułowania warunków udziału w postępowaniu, a takie określenie nie powodowało ograniczenia dostępu wykonawców do postępowania a wręcz przeciwnie - pozwalało na znaczące poszerzenie katalogu firm zainteresowanych realizacją takiego zamówienia"*.

Starosta zarzucił także naruszenie art. 112 ustawy Prawo zamówień publicznych *"poprzez jego niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w błędnym przyjęciu, iż poprzez postawienie warunków udziału w kontrolowanym postępowaniu w obrębie wymaganego doświadczenia uczyniono to w sposób uniemożliwiający porównanie doświadczenia wykonawców ubiegających się o to zamówienie oraz niepozwalający zweryfikować wykonawców pod kątem posiadania przez nich zdolności, niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia publicznego, podczas gdy alternatywne ujęcie postawionego wymagania pozwalało w sposób kompleksowy, w przede wszystkim adekwatny względem przedmiotu zamówienia na wybór najkorzystniejszego wykonawcy"*. Treść zastrzeżeń Starosty do wniosku pokontrolnego nr 16 koncentruje się jednak w głównej mierze na polemice z ustaleniami zawartymi w protokole z przeprowadzonej kontroli, a to nie może być przedmiotem badania Kolegium Izby na tym etapie. W zgłoszonych zastrzeżeniach nie odniesiono się do wszystkich nieprawidłowości objętych wnioskiem, np. w zakresie zaniechania zwrotu wadium.

Rozpatrując zastrzeżenia Starosty Gliwickiego do wniosku nr 16 Kolegium Izby stwierdziło, że nie zasługują one na uwzględnienie. Wniosek dotyczący wzmocnienia nadzoru nad pracownikami Starostwa Powiatowego oraz innymi osobami po stronie Instytucji Zamawiającej, w tym nad członkami komisji przetargowej ma charakter przyszłościowy, mający na celu uniknięcie nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Uwzględniając całość powyższego uzasadnienia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach postanowiło jak w § 1 niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym - nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej