

Zapoznać się
14.06.2011
BAK-0914.K-3/11
ZAST. PREZ. MIASTA
ds. gosp.

IMF
do BIP
20.06.11
16 CZE. 2011

Kołobrzeg, 14-06-2011

**SPRAWOZDANIE
z pozaplanowej kontroli
przeprowadzonej w Miejskim Zakładzie Zieleni, Dróg i Ochrony
Środowiska Spółka z o.o.**

Jednostka kontrolowana:

Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. 6 Dywizji Piechoty 60, 78-100 Kołobrzeg.

Temat kontroli:

1. Ocena prawidłowości stosowania ustawy prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji spółki w zakresie udzielania zamówień publicznych.
2. Ocena prawidłowości stosowania wewnętrznych regulacji spółki w zakresie sprzedaży towarów i usług.

Kontrolę przeprowadził Sławomir Dassow – Kierownik Biura Audytu i Kontroli, na podstawie Uchwały Nr 7/2011 Zgromadzenia Wspólników Miejskiego Zakładu Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Sp. z o.o. z dnia 04-03-2011 roku w sprawie przeprowadzenia kontroli.

Okres objęty kontrolą. Oceny dokonano w oparciu o dokumentację finansowo – księgową za rok 2010.

Zakres kontroli:

1. W zakresie oceny prawidłowości stosowania ustawy prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji spółki dotyczących udzielania zamówień publicznych, kontrolą objęto:
 - 1.1. Dwa postępowania przetargowe realizowane przez Spółkę w 2010 roku. Czynności sprawdzające obejmowały prawidłowość przygotowania i przeprowadzenia procedury przetargowej przy wyłonieniu wykonawców oraz rzetelność i legalność realizacji umów zawieranych w oparciu o przeprowadzone postępowania przetargowe.
 - 1.2. Udzielanie przez Spółkę zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14 000, 00 euro.
2. Ocena prawidłowości stosowania wewnętrznych regulacji Spółki w zakresie sprzedaży towarów i usług dokonana została w oparciu o sprzedaż usług pogrzebowych. Dodatkowo sprawdzeniu poddano realizację przez jednostkę umowy zawartej w dniu 15 kwietnia 2010 roku, której przedmiotem była sprzedaż odpadów mających charakter cech surowca wtórnego.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska jest Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym wspólnikiem jest Gmina Miasto Kołobrzeg.
2. W okresie poddanym kontroli Zarząd Spółki był jednoosobowy. Prezesem Spółki był Pan Józef Jakubasik, powołany na to stanowisko 01 listopada 2008 roku, który funkcję tę pełni do chwili obecnej.

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. **Udzielanie zamówień publicznych w trybie ustawy prawo zamówień publicznych.** Przedmiotem tych czynności było sprawdzenie i ocena prawidłowości stosowania przez Spółkę przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 roku, nr 113, poz. 759 ze zm.) przy wyłonieniu wykonawców w drodze przetargowej. Z udostępnionej kontrolującemu dokumentacji (rejestr zamówień publicznych) wynika, że w 2010 roku w Spółce prowadzono 24 postępowania przetargowe, z czego 18 zakończyło się zawarciem umowy i realizacją zamówienia. Sprawdzeniu poddano dwa postępowania przetargowe, tj.:

1.1. **Zakup, dostawa i serwis fabrycznie nowej ładowarki teleskopowej - postępowanie nr 13/ZP/2010.** W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że Prezes Spółki biorący udział w postępowaniu nie złożył oświadczenia o braku istnienia okoliczności lub istnieniu okoliczności, które mogłyby wykluczyć Go z udziału w postępowaniu, co narusza art. 17 ust. 2 ustawy p.z.p. Poza wyżej wymienioną nieprawidłowością, kontrolujący nie wniósł uwag do samej procedury wyłonienia wykonawcy, która została przeprowadzona w sposób staranny a dokumentacja całego procesu wyłonienia wykonawcy jest przejrzysta i kompletna. Należy zwrócić uwagę na to, że przedmiotem postępowania była dostawa środka trwałego o wartości przekraczającej równowartość 25-krotności kwoty określonej w ustawie z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 roku, Nr 54, poz. 654 ze zm.). Zgodnie z § 17 ust. 1 i 2 Aktu Założycielskiego Spółki, do nabycia i zbycia składników majątkowych będących środkami trwałymi, których wartość początkowa przekracza 25-krotność kwoty 3 500,00 PLN uprawniony jest Zarząd Spółki (w tym okresie jednoosobowo Prezes) po zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą wyrażonym w formie uchwały, czego w tym przypadku nie potwierdzono. Rada Nadzorcza zaopiniowała ten zakup opiniując plan finansowy spółki na rok 2010. Jeżeli chodzi o realizację umowy, kontrolujący nie wniósł do tego uwag.

1.2. **Wybór dostawcy opon i usługi wymiany ogumienia - postępowanie nr 5/ZP/2010.** W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolujący nie wniósł uwag do

samej procedury wyłonienia wykonawcy, która została przeprowadzona w sposób staranny a dokumentacja całego procesu wyłonienia wykonawcy jest przejrzysta i kompletna. Z dokumentacji finansowo księgowej wynika, że w okresie trwania umowy, w roku 2010 Wykonawca wystawił ogółem 69 faktur. Kontrolujący poddał sprawdzeniu czy realizacja warunków umowy odpowiada złożonej ofercie. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, że faktycznie realizowane zamówienia odbiegały w zakresie przedmiotowym od warunków umowy i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

2. Udzielanie przez Spółkę zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14 000, 00 euro. W Spółce w zakresie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych 14 000,00 euro, w okresie poddanym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne regulacje:

2.1. Zarządzenie Nr 31/2006 Dyrektora Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 02 listopada 2006 roku w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości,

2.2. Zarządzenie Nr 23/2005 Dyrektora Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu z dnia 06 lipca 2005 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, ewidencji i obiegu dokumentów. Zarządzenie to zostało uchylone z dniem 21 września 2010 roku,

2.3. Zarządzenie Nr 15/2010 Prezesa Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 21 września 2010 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, ewidencji i obiegu dokumentów,

2.4. Zarządzenie Nr 28/2009 Prezesa Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 16 października 2009 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Miejskim Zakładzie Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. – dokument ten obowiązywał do 03 lutego 2010 roku,

2.5. Zarządzenie Nr 03/2010 Prezesa Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 04 lutego 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Miejskim Zakładzie Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. – dokument ten obowiązuje od 04 lutego 2010 roku.

3. W trakcie czynności kontrolnych poddano wstępnej analizie wyżej wymienione regulacje. W opinii kontrolującego w Spółce, w okresie poddanym kontrolą funkcjonowały dobre mechanizmy kontrolne, które dawały racjonalne zapewnienie, że zamówienia udzielane będą zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych. Wewnętrzne regulacje kładą nacisk na to, aby funkcjonujący w Spółce proces realizacji zamówień publicznych gwarantował to, że realizowane będą zamówienia zasadne pod kątem celowości i dokonywane będą w sposób zapewniający optymalizację nakładów do zakładanych rezultatów (gospodarność). Do najistotniejszych mechanizmów kontrolnych w tym zakresie zaliczyć należy z pewnością Regulamin udzielania zamówień publicznych, który w sposób bardzo szczegółowy reguluje kwestie związane z udzielaniem zamówień zarówno tych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość 14 000,00 euro jak i tych, które tych progów nie przekraczają. Uwagi, jakie nasunęły się kontrolującemu na wstępie są takie, że procedury nie zawierały zapisu, który zobowiązywałby pracowników do uzyskania zgody głównego księgowego na realizację zamówienia, poprzez kontrasygnatę wniosku o wyrażenie zgody na zaciągnięcie zobowiązania (dotyczy to zamówień o wartości nie przekraczającej 14 000,00 euro). Autoryzacja głównego księgowego mogłaby z pewnością zminimalizować zagrożenie braku środków finansowych w planie finansowym na pokrycie konkretnego zobowiązania. Zabezpieczenie takie istnieje poprzez obowiązek kontrasygnowania przez głównego księgowego umów, których skutkiem jest zawarcie zobowiązania. Reasumując przeprowadzone czynności kontrolne, ocena kontrolującego dotycząca legalności i rzetelności stosowania wewnętrznych regulacji wdrożonych przez Prezesa Spółki, w zakresie udzielania zamówień publicznych jest negatywna. Ocena taka jest wynikiem przeprowadzonych czynności opisanych szczegółowo w aktach bieżących kontroli. Do najistotniejszych uwag zaliczyć należy:

3.1. w roku 2010 wielokrotnie udzielano zamówień publicznych z pominięciem wewnętrznych procedur wdrożonych przez Prezesa Spółki,

3.2. stwierdzano przypadki zaciągania zobowiązań finansowych z pominięciem obowiązku zawarcia umowy lub zlecenia czym naruszano obowiązujące w Spółce wewnętrzne regulacje,

3.3. stwierdzano przypadki dokonywania opisu przedmiotu zamówienia oraz ustalania wartości zamówień na roboty budowlane z naruszeniem art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku prawo zamówień publicznych (dz. U. z 2010 roku, Nr 113, poz. 759 z zm.),

3.4. stwierdzano przypadki dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów c/w ustawy prawo zamówień publicznych, czym naruszano art. 32 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych,

3.5. zawierano umowy, których skutkiem zawarcia było powstanie zobowiązania finansowego bez zastosowania wymogu kontrasygnowania tych umów przez głównego księgowego Spółki, co narusza obowiązujące w Spółce regulacje wdrożone przez Prezesa Zarządzeniem nr 15/2010 z dnia 21 września 2010 roku, Zarządzeniem nr 28/2009 z dnia 16 października 2009 roku.

3.6. stwierdzano nieprawidłowości i uchybienia na etapie realizacji poszczególnych przedsięwzięć, które przejawiały się przede wszystkim brakiem przejrzystości i niekompletnością w dokumentacji powykonawczej usługi lub dostawy jak również nierzetelnością w przeprowadzaniu kontroli merytorycznej dowodów zakupu.

3.7. nie dochowano należytej w opinii kontrolującego staranności w sprawowaniu nadzoru nad usługami lub dostawami powtarzającymi się okresowo. Dotyczy to przede wszystkim zakupów materiałów do napraw i remontów pojazdów. Ustawa prawo zamówień publicznych określa w art. 34 sposób ustalania wartości zamówień na usługi i dostawy powtarzające się okresowo. W MZZDiOŚ występuje wiele rodzajów usług i dostaw, które powtarzają się w sposób okresowy. Analiza dokumentacji finansowo – księgowej Spółki za rok 2010 wykazała, że jednostka przeznaczona w ciągu roku znaczne ilości środków finansowych na te cele, które w ogólnym rozrachunku znacznie przewyższają wartość wynikającą z art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych. Analizując wewnętrzne procedury, kontrolujący nie potwierdził aby w Spółce sprawowano nadzór nad tego typu dostawami, który umożliwiłby uniknięcie zarzutu celowego dzielenia zamówień aby uniknąć stosowania procedur wynikających z ustawy prawo zamówień publicznych. Kontrolujący ma na uwadze to, że kwalifikacja tego czy określony rodzaj usług lub dostaw jest okresowo powtarzający się czy też nie, jest sprawą dosyć skomplikowaną i wymaga często indywidualnego rozstrzygnięcia (wynika to chociażby z orzecznictwa sądowego w tym zakresie jak i interpretacji ekspertów Instytutu Zamówień Publicznych), nie zmienia to jednak faktu, że obowiązkiem Spółki jest dochowanie należytej staranności w zakresie takiego grupowania usług i dostaw tego samego rodzaju aby uniknąć zarzutu celowego dzielenia zamówień.

4. **Ocena prawidłowości stosowania wewnętrznych regulacji spółki w zakresie sprzedaży towarów i usług.** Czynności kontrolne w tym zakresie obejmowały przede wszystkim sprzedaż usług pogrzebowych oraz realizację umowy na sprzedaż surowca

wtórnego. W Spółce w zakresie tym, w okresie poddanym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne regulacje:

4.1. Zarządzenie Nr 31/2006 Dyrektora Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 02 listopada 2006 roku w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości,

4.2. Zarządzenie Nr 23/2005 Dyrektora Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu z dnia 06 lipca 2005 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, ewidencji i obiegu dokumentów. Zarządzenie to zostało uchylone z dniem 21 września 2010 roku,

4.3. Zarządzenie Nr 15/2010 Prezesa Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 21 września 2010 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, ewidencji i obiegu dokumentów – dokument ten obowiązuje od 22 września 2010 roku,

4.4. Zarządzenie Nr 20/2009 Prezesa Miejskiego Zakładu Zieleni Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Spółka z o.o. z dnia 23 lipca 2009 roku w sprawie klasyfikacji mienia mającego stanowić lub stanowiącego przedmiot dzierżawy albo najmu, wysokość stawek miesięcznych czynszu oraz wysokość pobieranych przez spółkę wszelkich opłat. Zarządzenie to podlegało zmianie w dniu 01 października 2010 roku (Zarządzenie nr 15/2010 Prezesa Spółki),

4.5. W zakresie usług pogrzebowych obowiązywało w Spółce również Zarządzenie nr 44/07 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 19 kwietnia 2007 roku w sprawie opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

5. W trakcie czynności kontrolnych poddano analizie wyżej wymienione regulacje. Czynnościami kontrolnymi objęto świadczenie usług pogrzebowych. W zakresie tym obowiązuje jedno zarządzenie Prezesa Spółki, które określa wysokość stawek miesięcznych czynszu oraz wysokość pobieranych przez Spółkę wszelkich opłat. Analiza wewnętrznych regulacji wykazała, że o ile bardzo szczegółowo w Spółce określono zasady związane z udzielaniem zamówień publicznych o tyle w opinii kontrolującego w sposób bardzo ogólny ustalono tryb i zasady stosowane przy sprzedaży towarów i usług. Oprócz w/w zarządzenia regulującego stawki pobierane za opłaty i ogólnych zapisów typowo związanych z prowadzeniem rachunkowości (obieg i kontrola faktur sprzedaży) nie potwierdzono procedur, które regulowałyby zasady zawierania umów, kalkulowania kosztów czy też polityki udzielania wszelkiego rodzaju ulg czy rabatów, a takie są w Spółce stosowane. MZZDiOŚ jest spółką prawa handlowego, której podstawowym celem

działalności jest wykonywanie zadań własnych Gminy w zakresie gospodarki komunalnej o charakterze użyteczności publicznej powierzonych na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, stąd też w opinii kontrolującego niezbędne są przejrzyste i jednoznaczne procedury wewnętrzne zarówno w zakresie realizacji zamówień jak i sprzedaży wszelkich usług i towarów. **Reasumując** przeprowadzone czynności kontrolne, ocena kontrolującego dotycząca prawidłowości stosowania wewnętrznych regulacji wdrożonych przez Prezesa Spółki, w zakresie sprzedaży towarów i usług jest negatywna. Ocena taka jest wynikiem przeprowadzonych czynności kontrolnych opisanych szczegółowo w aktach bieżących kontroli. Do najistotniejszych uwag zaliczyć należy:

- 5.1. dokonywano sprzedaży towarów i usług, których ceny nie były formalnie uregulowane w wewnętrznych procedurach,
- 5.2. sprzedając usługi lub towary stosowano ceny, które odbiegały od cen ustalonych przez Prezesa w przedmiotowym zarządzeniu,
- 5.3. sprzedaż towarów i usług pogrzebowych w roku 2010 dokonywana była po cenach z roku 2009. Nie dokonano rewaloryzacji tych cen o wskaźnik cen towarów i usług, który ogłaszany jest przez Główny Urząd Statystyczny, czym naruszono wewnętrzne regulacje.
- 5.4. nie wywiązywano się z warunków umowy dotyczącej sprzedaży surowca wtórnego pod kątem dostarczania na rzecz kontrahenta ustalonej ilości surowca,
- 5.5. w trakcie trwania umowy miały miejsce zmiany warunków umowy w przedmiocie naliczania opłaty za koszty transportu oraz dzierżawy nieruchomości (plac oraz pomieszczenia). Zmiany te nie zostały spisane w formie aneksu do umowy, co spowodowało, że naliczono odpłatności niezgodnie z warunkami umowy,
- 5.6. nie dochowano należytej staranności w zakresie dokumentowania odbioru przez kontrahenta odpadów.

Kołobrzeg, dnia 14.06.2011 r.

*Zweryfikowano
pobliższe koszty
o ochronie danych*

KIEROWNIK
Biura Audytu Kontroli

Sławomir Dassow
17.06.2011

Kontrolujący

KIEROWNIK
Biura Audytu Kontroli

Sławomir Dassow

14.06.2011

*Dokument w sprawie transz, których
niezgodności ujawniono przez sprawcę
wskazano dla Urzędu
organizacyjnej*

PREZES
dla OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH

Marek Hubert
10.08.11