

Zygmunt W

Zygmunt W

PREZYDENT MIASTA
BAK.1712.5.2019.RZEG

Kołobrzeg, 11 grudnia 2019 r. ICA PREZYDENTA
ds. gospodarczych

2019 - 12 - 11 Anna Mieczkowska

SPRAWOZDANIE z kontroli przeprowadzonej w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami

Ewa Pelechata

- Jednostka kontrolowana:** Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami – komórka organizacyjna Urzędu Miasta Kołobrzeg (zwany dalej Wydziałem). Ze względu na przedmiotowy zakres kontroli, czynności kontrolne prowadzono również w Miejskim Zakładzie Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska - Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. 6 Dywizji Piechoty 60, 78-100 Kołobrzeg (w skrócie Spółka).
- Temat kontroli:** Sporządzenie informacji dla Prezydenta Miasta w zakresie nieodebrania prac, zgłoszonych przez Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska spółka, z o.o. na spotkaniu u Zastępcy Prezydenta ds. Gospodarczych w dniu 31 października br. – umowa nr 27/K-IO/19 z dnia 14 maja 2019 r.
- Kontrolę przeprowadził:** Sławomir Dassow – Kierownik Biura Audytu i Kontroli, na podstawie upoważnienia Nr BRM.0052.104.2019.VI z dnia 7 listopada 2019 r. wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.
- Termin przeprowadzania czynności kontrolnych.** Czynności kontrole przeprowadzono w dniach 12-18 listopada br. Ogółem czynności kontrolne trwały 5 dni roboczych.
- Kontrolę przeprowadzono w trybie i na zasadach określonych w § 14 Załącznika Nr 1 do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 54/18 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 09 lipca 2018 roku, w sprawie regulaminu przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta, w Urzędzie Miasta Kołobrzeg oraz w spółkach kapitałowych, w których Gmina Miasto Kołobrzeg posiada udziały lub akcje.
- Okres objęty kontrolą:** Czynnościami sprawdzającymi objęto dokumentację z roku 2019.
- Zakres kontroli:** Czynności kontrole obejmowały realizację umowy nr 27/K-IO/19 z dnia 14 maja 2019 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg, a Miejskim Zakładem Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska, której przedmiotem jest świadczenie usług związanych z całorocznym utrzymaniem terenów zieleni Miasta Kołobrzeg, z wyłączeniem zieleni przydrożnej (zwana dalej umową).

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE.

- W dniu 14 maja 2019 r. Gmina Miasto Kołobrzeg w rezultacie przeprowadzonego postępowania przetargowego zleciła Spółce realizację usługi związanej z całorocznym utrzymaniem terenów zieleni Miasta Kołobrzeg, z wyłączeniem zieleni przydrożnej. Szczegółowy zakres realizowanych usług określa umowa wraz z opisem przedmiotu

zamówienia. Umowa obowiązuje od 17 maja do 31 grudnia 2019 roku. Wartość wynagrodzenia wynikającego z umowy to kwota 1 321 707,58 PLN brutto.

2. Umowa określa osoby, które odpowiadają za realizację przedmiotu umowy. Z ramienia Gminy Miasto Kołobrzeg jest to główny specjalista ds. zieleni Referatu Inżynierii i Ochrony Środowiska¹ (dalej „pracownik Wydziału WŚiO”). Z ramienia Spółki jest Kierownik Zakładu Zieleni.
3. W dniu 31 października 2019 r. w gabinecie Zastępcy Prezydenta Miasta ds. Gospodarczych odbywało się spotkanie podczas którego omawiano bieżące sprawy wynikające ze współpracy Miasta ze Spółką. Podczas spotkania przedstawiciele Spółki zgłosili kwestię braku odbiorów przez Wydział WŚiO części zrealizowanych usług, za które zostały wystawione faktury, a Spółka do ww. dnia nie otrzymała wynagrodzenia. Spółka wskazywała na możliwość naliczenia kar umownych za nieterminowe odebranie usług. Zestawienie zawiera 13 pozycji faktur na kwotę ogółem 210 424,00 PLN brutto.
4. Szczegółowe ustalenia kontrolującego stanowią akta bieżące kontroli, strony nr 1-88.
5. W ramach niniejszej kontroli wystąpiono do głównego specjalisty ds. zieleni miejskiej o złożenie pisemnych wyjaśnień w przedmiocie ustaleń kontrolnych.
6. W ramach niniejszej kontroli wystąpiono do Spółki o przedłożenie dokumentów, informacji związanych przedmiotowo z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.


II. WNIOSKI KOŃCOWE.

Odnośząc się stricte do przedmiotu kontroli, kontrolujący stoi na stanowisku, iż Spółka ma podstawy do tego, aby naliczyć Gminie Miasto Kołobrzeg kary w wysokości około 29 510,85 PLN (wg. stanu na dzień 12 listopada br.). Są to kary wynikające z przedstawionego przez Spółkę zestawienia 13 faktur. Przy ocenie zasadności naliczania kar kontrolujący kierował się udostępnioną dokumentacją oraz zapisami ww. umowy, w tym przede wszystkim: § 10 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz § 5 ust. 9 i ust. 10. Przedłożona dokumentacja wskazuje, że Spółka zgłaszała gotowość odbioru usług wykazanych w zestawieniu w dniach 02 sierpnia, 05 i 15 września br. Zgodnie z umową pracownik Wydziału WŚiO ma 14 dni roboczych na dokonanie odbioru pod warunkiem, że dokumentacja stanowiąca podstawę do odbioru jest kompletna. W przypadku, gdy dokumentacja ta jest niekompletna pracownik zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie (email) Spółkę, czego nie czynił. Spółka miała zatem prawo domniemywać, że złożyła kompletną dokumentację i oczekuje na odbiór oraz

¹ Referat ten funkcjonował do 30 czerwca 2019 roku. Od 1 lipca 2019 r. w wyniku przeprowadzonej reorganizacji Urzędu Miasta, zadania te przejął Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami.

możliwość wystawienia faktury. Z wyjaśnień złożonych przez pracownika Wydziału WŚiO wynika, że przyczyną braku odbioru usług w terminach wynikających z umowy było (w zależności od elementu podlegającego odbiorowi): otrzymanie informacji o gotowości odbioru po powrocie z urlopu²; przeoczenia zgłoszenia gotowości odbioru spowodowanej natłokiem prac, w tym otrzymywanych email. Pracownik Wydziału WŚiO wskazała jednocześnie, że (w zależności od elementu podlegającego odbiorowi): „Spółka przesyłając dokumentację powykonawczą, nie żąda potwierdzenia otrzymania wiadomości, stąd nie uzyskuje informacji czy wiadomość została odczytana. Spółka także w żaden sposób nie upominała się o zaległe, nie przeprowadzone odbioru, do czasu przekazania Zamawiającemu „wykazu zaległości”; „Istotnie w aktach sprawy nie ma dokumentów (email), świadczących o tym, abym poinformowała Spółkę o wstrzymaniu prac z powodu nie przedłożenia projektu protokołu lub niekompletności protokołu, gdyż od dnia powrotu z urlopu wypoczynkowego w VIII br., nie miałam jeszcze możliwości zweryfikować dostarczonej dokumentacji powykonawczej – powodem jest nagromadzenie i realizacja innych zadań wynikających z innych umów na stanowisku WŚiO.VI oraz zleconych przez Naczelnik WŚiO; w trakcie prowadzonej korespondencji z Wykonawcą ustalono, że usługa nie była realizowana w pełnym zakresie, objętym ceną jednostkową. Stąd w dniu 16.08.2019r. (@ w aktach) wystąpiłam do Naczelnik WŚiO o wytyczne do dalszego prowadzenia czynności odbiorowych. Nie otrzymałam informacji zwrotnej. Stąd też nie kontynuowałam odbiorów w kwestii odbiorów roślinności rabatowej, ale i też z powodu przeoczenia zgłoszenia Wykonawcy gotowości do odbioru”. Trudno w ocenie kontrolującego za racjonalne uzasadnienie w opóźnieniu odbiorów uznawać to, że Spółka nie żądała potwierdzenia otrzymania wiadomości o zgłoszeniu wykonania usług do odbioru (umowa nie nakazuje takiego potwierdzenia), czy to, że Spółka nie upominała się o zaległe, nie przeprowadzone odbiory. Email z 16 sierpnia, na który wskazuje pracownik, również nie może stanowić usprawiedliwienia do braku odbioru, a przynajmniej poinformowania Spółki o uwagach.

Udostępniona kontrolującemu dokumentacja wskazuje, że również pracownik Wydziału WŚiO w projektach protokołów odbioru kilku elementów umowy wskazuje na realizację przez Spółkę usługi niezgodnie z warunkami umowy. W dwóch przypadkach wskazano wysokość kary umownej, tj. projekt protokołu odbioru elementu 9 z dnia 21

² Część zgłoszeń wpłynęła 01 i 02 sierpnia br. 

października br. – kary w wysokości 27,42 PLN oraz projekt protokołu odbioru elementu 18 z dnia 28 października br. – kary w wysokości 42 414,60 PLN³.

W ocenie kontrolującego naliczenie kar zarówno przez Spółkę, jak i Urząd Miasta pomimo tego, że znajduje swoje podstawy do ich naliczenia to trudnym może być ich wyegzekwowanie w sytuacji sporu sądowego. Wynika to przede wszystkim z niejasnych, nieprecyzyjnych, umożliwiających uznaniowość zapisów umowy, jak również dokumentowania procesów odbioru usług przez obydwie strony umowy. Stąd też zasadnym wydaje się rozważenie, po konsultacji z Biurem Prawnym możliwości zawarcia porozumienia ugodowego odstępującego od naliczania kar umownych.

Kluczowym w przedmiocie niniejszej kontroli dokumentem jest umowa, która określa zarówno przedmiot usługi, jak i tryb oraz zasady dokonywania odbiorów usług, które, co istotne stanowią podstawę do wypłaty wynagrodzenia i naliczania kar umownych. Umowa przewiduje dwuetapowe „odbory usług”. Pierwszy następuje podczas cyklicznych, wyrwykowych kontroli jakości realizowanych usług⁴, które przeprowadzają przedstawiciele obydwu stron. Drugi etap to podpisanie protokołu poprzedzonego dokumentacją powykonawczą. Dokumentacją bardzo szczegółową obejmującą (w zależności od elementu umowy) między innymi zdjęcia zawierające datę i czas ich sporządzenia w celu np. przedstawienia aktualnej kondycji roślin na dzień danego okresu rozliczeniowego; zdjęć wykonywanych bezpośrednio po zakończeniu prac; czy zdjęć wykonywanych zarówno w trakcie, jak i bezpośrednio po zakończeniu prac; zdjęć, które mają potwierdzać częstotliwość i jakość wykonywanych prac ogrodniczych. **Zapisy umowy w tym zakresie są dość szczegółowe, ale jednocześnie nieprecyzyjne i w ocenie kontrolującego dające duże pole do uznaniowości w kontekście tego, czy dana dokumentacja jest kompletna, czy też nie, a to z kolei ma przełożenie na zatwierdzenie protokołu odbioru, a w dalszym etapie na zapłatę wynagrodzenia i ewentualnego naliczania kar.**

Umowa wraz z OPZ jest bardzo szczegółowa i obszerna przede wszystkim w zakresie dokumentowania realizacji usług, jak i potwierdzania ich realizacji (odbory). Analiza tego dokumentu pozwala na postawienie wniosku, iż zapisy umowy wymuszają na Spółce i Wydziale WŚiO wiele czynności, które są bardzo czasochłonne, generują wiele dokumentów, a nie do końca jest to adekwatne do celu, jaki przyświeca tej umowie. Kontrolujący jest w stanie postawić wniosek, że prawdopodobnie pracownicy nadzorujący umowę więcej czasu poświęcają na dokumentowanie określonych czynności, ich analizę niż na efektywny nadzór nad zakresem przedmiotowym. W ocenie kontrolującego przy kolejnym

³ Kontrolujący wskazuje na „projekty protokołów” ponieważ nie są one podpisane przez przedstawicieli obydwu stron umowy.

⁴ W zależności od elementu umowy kontrole są minimum raz w tygodniu lub dwa razy w miesiącu.

rozpisywaniu zamówienia publicznego zapisy umowy wymagają weryfikacji pod kątem zmiany, która powinna obejmować przede wszystkim kwestie związane z dokumentowaniem realizacji usługi jak i odbiorami końcowymi z naliczaniem kar umownych włącznie. Należy brać pod uwagę zakres przedmiotowy umowy, gdzie usługi są realizowane na „żywym organizmie”. Nie może dochodzić do sytuacji, gdzie np. czynności związane z pielęgnacją trawników, które są koszone, nawożone na bieżąco, podlegają systematycznej, wrywkowej kontroli jakości⁵, są rozliczane dopiero we wrześniu, czy październiku, a Spółka wynagrodzenie otrzymuje w listopadzie. Całość umowy opiewa na kwotę około 1 321 000,00 PLN brutto. Funkcjonujący system odbioru usług powoduje, że Spółka np. za prace wykonane w okresie maj – sierpień na kwotę 264 699,73 PLN, na dzień 08 listopada nie otrzymała jeszcze wynagrodzenia. Nie jest to winą tylko jednej ze stron umowy, ponieważ taki stan rzeczy wynika zarówno z późnego zgłaszania odbiorów, jak i opóźnień w odbiorach, niemniej można wskazać, że istotną przyczyną są zapisy w umowie.

Na uwagę zasługuje fakt, że usługa związana z całorocznym utrzymaniem terenów zieleni Miasta Kołobrzeg już od wielu lat jest realizowana przez Spółkę, która jest jednostką organizacyjną Gminy Miasto Kołobrzeg. Niepokojącym w ocenie kontrolującego powinno być to, że przez te lata wypracowano model rozliczania usług polegający w dużej mierze na sporządzaniu oraz gromadzeniu znacznych ilości dokumentów. Świadczyć to może o nie do końca efektywnej i skutecznej współpracy w tym zakresie. Należy sobie postawić pytanie, czy tego typu obwarowania, jakie znajdują się w umowie są niezbędne, czy nie należałoby zastanowić się nad innymi rozwiązaniami, które z jednej strony zapewnią rzetelne realizowanie usługi, jak i sprawne jej kontrolowanie oraz rozliczanie. Nie bez znaczenia jest to, że usługa ta zlecona jest w trybie ustawy prawo zamówień publicznych. Przygotowując dokumentację przetargową w tym projekt umowy należy przede wszystkim zabezpieczyć interes Miasta, niemniej wszystko musi być odpowiednio wyważone, tak aby „nie zniechęcać” potencjalnych wykonawców do złożenia oferty zbyt rygorystycznymi zapisami dokumentacji przetargowej.

Przeprowadzone czynności kontrolne w obszarze rozliczania odbioru usług wykazały stosowanie niedozwolonego mechanizmu „kompensowania” kar. W projektach protokołów odbioru, jakie sporządziła pracownik Wydziału WŚiO (nie są one jeszcze podpisane przez przedstawicieli obydwu stron umowy) znajdują się zapisy wskazujące, że Spółka nie wykonywała prac zgodnie z umową, co obligowało do naliczania kar umownych. Jednakże w protokole nie wskazuje się wysokości tych kar, natomiast znajduje się zapis typu „Niemniej odstępuje się od naliczenia kar umownych, gdyż żadna ze stron nie dotrzymała terminu –

⁵ Analiza protokołów kontroli jakości wykazuje, że bardzo często jakość prac oceniana jest pozytywnie. Występują uwagi, stwierdza się usterki, niemniej nie stanowią one znacznej ilości w kontekście całości zadania.

Wykonawca usunięcia usterek, Zamawiający terminu dokonania odbioru usługi". Jeżeli w jakimkolwiek przypadku były podstawy do naliczania kar, w tym obustronnego to należało to uczynić. Ewentualnej kompensacie mógł podlegać tylko przepływ środków finansowych z tytułu konkretnej faktury obciążonej karami. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez pracownika Wydziału WŚiO tego typu zjawisko występowało w latach poprzednich.

Na tym sprawozdanie zakończono.

Kołobrzeg, dnia 11.12.2019

Kontrolujący

11.12.2019

(data, podpis)

Skusmes nie zawiera treści
niezgodnych z przepisami o ochronie
danych osobowych

12.12.2019

do publikacji w BIP
Inspektor Ochrony Danych

12.12.19
Krzysztof Mielnikiewicz