

Zaprzeczam

Zaprzeczam

BAK. 1711.4.2019.K
PREZYDENT MIASTA
KOŁOBRZEG

Anna Mieczkowska

Kołobrzeg, 15 października 2019 r.

ZASTĘPCA PREZYDENTA
ds. gospodarczych

Ewa Pelechata

**SPRAWOZDANIE
z pozaplanowej kontroli
przeprowadzonej w komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta
Kołobrzeg**

Jednostka kontrolowana: Urząd Miasta Kołobrzeg, ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg. Czynnościami kontrolnymi objęto wszystkie te komórki organizacyjne Urzędu, które „odpowiadają” za realizację budżetu oraz Biuro Zamówień Publicznych.

Temat kontroli: Ewidencjonowanie udzielanych zamówień publicznych w systemie informatycznym „Umowa FV – Rejestr Zamówień”.

Kontrolę przeprowadził: Sławomir Dassow – Kierownik Biura Audytu i Kontroli, na podstawie upoważnienia Nr BPM.0052.56.2019.I z dnia 3 września 2019 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Termin przeprowadzania czynności kontrolnych. Czynności kontrole przeprowadzono w dniach 16-24 września 2019 roku. Ogółem czynności kontrolne trwały 6 dni roboczych.

Kontrolę przeprowadzono w trybie i na zasadach określonych Załączniku 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. Kontrolą objęto zamówienia zaewidencjonowane w systemie od 1 stycznia do 13 września 2019 r.

Zakres kontroli. Czynnościami sprawdzającymi objęto rzetelność ewidencjonowania zamówień publicznych udzielanych przez Urząd Miasta Kołobrzeg w systemie elektronicznym „umowy FV – rejestr zamówień” (zwanym dalej „systemem elektronicznym”).

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Zarządzeniem Wewnętrznym nr 82/14 z dnia 16 grudnia 2014 r. Prezydent Miasta Kołobrzeg wprowadził do stosowania w Urzędzie Miasta system elektroniczny (Umowy FV – rejestr zamówień”) służący do ewidencjonowania zamówień publicznych. Zgodnie z zarządzeniem, z dniem 1 stycznia 2015 r. każde udzielane zamówienie publiczne podlegać ma ewidencji w ww. systemie. Prezydent zobowiązał również Naczelników/Kierowników komórek organizacyjnych do prowadzenia bieżącej kontroli ewidencjonowania udzielanych przez podległe im komórki zamówień. Nadzór nad realizacją zarządzenia powierzono Skarbnikowi Miasta. Zmiana w tym zakresie (nadzoru) nastąpiła z dniem 1 stycznia 2018 roku, gdzie nadzór podzielono na: Skarbnika Miasta - w zakresie wniosków/umów o udzielenie zamówienia publicznego i ich zgodności z budżetem Gminy Miasto Kołobrzeg;

Kierownika Biura Zamówień Publicznych - w zakresie ewidencji udzielanych zamówień publicznych oraz w zakresie realizacji zamówień publicznych związanych z stosowaniem ustawy prawo zamówień publicznych¹.

2. Przeprowadzone czynności kontrolne są wynikiem zalecenia wydanego po zadaniu audytowym przeprowadzonym w 2018 roku przez Biuro Audytu i Kontroli Urzędu Miasta². W ramach zadania audytowego badano funkcjonowanie ww. systemu. Wniesiono w tym zakresie istotne uwagi, które obejmowały między innymi rzetelność ewidencjonowania zamówień w systemie elektronicznym. Mając na uwadze powyższe w ramach przeprowadzonego zadania wydano następujące zalecenie: *„Zaleca się także, aby w planie kontroli Urzędu Miasta na 2019 rok ująć przeprowadzenie czynności kontrolnych mających na celu ocenę rzetelności danych wprowadzanych do systemu „umowa FV – rejestr zamówień”.*
3. Wszystkie czynności kontrolne zostały udokumentowane i stanowią akta bieżące kontroli, str. nr 1-116.

II. WNIOSKI KOŃCOWE. Szczegółowe wyniki kontroli przedstawiono w aktach bieżących kontroli. Są to przede wszystkim zestawienia tabelaryczne z ustaleniami kontrolującego oraz składanymi wyjaśnieniami przez kierowników komórek organizacyjnych. Przedstawione poniżej wnioski odnoszą się do wszystkich ustaleń, stąd też odstąpiono od umieszczania szczegółowych, obszernych zestawień tabelarycznych w niniejszym protokole.

Podsumowując czynności kontrolne, kontrolujący pozytywnie z uwagami ocenia działania komórek organizacyjnych Urzędu w zakresie ewidencjonowania zamówień publicznych w systemie elektronicznym. Nastąpiła znaczna poprawa w tym zakresie, w stosunku do tego, co stwierdzono podczas audytu przeprowadzonego w 2018 roku. Stwierdzano, co prawda uchybienia czy nieprawidłowości związane z rzetelnością ewidencjonowania zamówień, niemniej ich skala nie była znacząca, a przyczyną ich powstania były pomyłki, brak możliwości przypisania konkretnego zamówienia do wprowadzonych w systemie elektronicznym haseł słownika zamówień czy też niejasności, co do sposobu ewidencjonowania niektórych zamówień.

Efektywny i skuteczny system informatyczny do ewidencji udzielanych zamówień publicznych odgrywa bardzo istotną rolę w procesie udzielania zamówień publicznych, zarówno w kontekście ich jednolitej ewidencji, bieżącej informacji o udzielanych zamówieniach (np. w zakresie: wartości zamówień, przedmiotu zamówienia, podmiotów, którym udzielane są zamówienia, trybu w jakich są udzielane zamówienia itp.), czy nadzorce nad udzielanymi zamówieniami. W Urzędzie, od 2015 roku funkcjonuje system będący

¹ Zmiany w zakresie nadzoru wprowadzono Zarządzeniem Wewnętrznym Prezydenta Miasta Kołobrzeg nr 118/17 z dnia 8 grudnia 2017 roku.

² Zadanie zapewnijające – syg. akt nr BAK1720.4.2018.K

jednym z modułów stosownego systemu finansowo-księgowego INFO - SYSTEM Roman i Tadeusz Groszek sp. j. W ocenie kontrolującego system ten spełnia najistotniejsze funkcje, tj. ewidencyjną, informacyjną i nadzorczą. Nie oznacza to, że jest to system doskonały. Wymaga on dopracowania, być może wprowadzenia nowych funkcji, niemniej aby tak się stało należy w pełni korzystać z systemu i współpracować z właścicielami oprogramowania, co leży w kompetencjach komórek sprawujących nadzór nad systemem, tj. Skarbnika Miasta - w zakresie wniosków/umów o udzielenie zamówienia publicznego i ich zgodności z budżetem Gminy Miasto Kołobrzeg oraz Kierownika Biura Zamówień Publicznych - w zakresie ewidencji udzielanych zamówień, ale nie tylko. Bardzo ważną rolę odgrywają poszczególne komórki organizacyjne, które pracują w systemie, a w szczególności pracownicy merytoryczni tych komórek. To Oni mają największą wiedzę w temacie problemów związanych z systemem czy też ewentualnych rozwiązań usprawniających system. Konieczna jest zatem ścisła współpraca w tym zakresie pomiędzy komórkami organizacyjnymi, a osobami sprawującymi nadzór nad systemem.

W roku 2019 podjęto istotne w ocenie kontrolującego działania zmierzające do wprowadzenia do systemu, haseł słownika zamówień, który umożliwia grupowanie udzielanych przez Urząd zamówień wg. ich przedmiotu³. Słownik ten opracowywany był przez Biuro Zamówień Publicznych, w ścisłej współpracy z komórkami organizacyjnymi Urzędu. Na chwilę obecną słownik liczy sobie 336 haseł. Powyższe działanie jest kluczowe ze względu na „uporządkowanie” zamówień, co do ich przedmiotowego zakresu, jak również znacząco ułatwia opracowanie planu zamówień publicznych z dość dużą szczegółowością. Jeżeli dane do systemu są wprowadzane rzetelnie, tj. zgodnie z ich treścią ekonomiczną, przedmiotową, podmiotową to każdy Naczelnik/Kierownik komórki organizacyjnej jest w stanie bez większych nakładów czasu sporządzić plan zamówień na kolejny rok. Nadmienić należy, że sporządzenie planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych jest zadaniem obligatoryjnym nałożonym ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.) – art. 13a. Rzetelne opracowanie takiego planu wymaga współpracy kierowników komórek organizacyjnych z Biurem Zamówień Publicznych. To kierownicy komórek sporządzają plany cząstkowe, które następnie scala Biuro ZP w jedną całość dla Urzędu, a funkcjonujący system jest w tym zakresie bardzo pomocny. Kontrolujący pragnie zwrócić uwagę na to, aby hasła słownika zamówień były każdorazowo dobrze przeanalizowane, aby nie dochodziło do zbyt szczegółowego „rozdrabiania” zamówień, co do ich przedmiotu, ponieważ zwiększa to ryzyko nieuprawnionego dzielenia zamówień na części.

³ Polecenie Prezydenta Miasta Kołobrzeg nr 14/18 z dnia 28 grudnia 2018 roku.

System elektroniczny to również przydatne narzędzie do sporządzania sprawozdań o udzielanych zamówieniach publicznych. Klania się tu również rzetelność wprowadzania danych do systemu i jeżeli jest ona zachowana, to także bez większych nakładów czasu można sporządzić informacje o udzielanych przez daną komórkę zamówieniach publicznych.

System elektroniczny umożliwia sporządzanie różnego rodzaju zestawień w wielu konfiguracjach. Naczelnicy/Kierownicy komórek organizacyjnych mogą analizować z poziomu swoich komórek, a Biuro Zamówień Publicznych może dokonywać analiz z poziomu całego urzędu. Kontrolujący wskazuje, że na etapie prowadzonego w 2018 roku audytu, jak i podczas niniejszych czynności kontrolnych przeprowadzał różnego rodzaju zestawienia i jest w stanie udzielić wsparcia merytorycznego w zakresie sporządzania wszelkich dostępnych w systemie analiz.

Jak wspomniano wyżej kluczowe w tym, aby system elektroniczny był efektywny i skuteczny jest to, aby dane, jakie są wprowadzane do systemu odzwierciedlały stan faktyczny i były zgodne z ich treścią przed wszystkim w zakresie: terminu udzielania zamówienia, wartości zamówienia, przedmiotu udzielanego zamówienia, podmiotu, któremu udzielono zamówienia oraz trybu, w jakim wyłoniono wykonawcę. W ramach zrealizowanych czynności dokonano analizy zapisów w systemie właśnie pod kątem ww. kryteriów⁴. Do każdej pozycji rejestru, do której kontrolujący wnosił uwagi występowało do właściwego merytorycznie naczelnika komórki organizacyjnej o złożenie wyjaśnień. Sprawdzeniu poddano około 5 000 pozycji, z czego uwagi ostatecznie wniesiono do 34 pozycji (ok. 0,0068 % populacji). Poniżej przedstawia się najistotniejsze ustalenia, uwagi, wnioski w tym zakresie:

- 1) w 30 przypadkach błędny zapis w systemie wynikał z pomyłki pracownika merytorycznego, który np. pomylił tryb w jakim udzielono zamówienia (odznaczył art. 4 pkt 7, a powinno być art. 4 pkt 8; odznaczył tryb „z wolnej ręki”, a powinno być art. 4 pkt 8, itp.). Błędy tego typu nie powinny się pojawiać, niemniej ich skala w ocenie kontrolującego nie jest znacząca;
- 2) w 2 przypadkach pracownik merytoryczny zaewidencjonował zamówienie pod błędnym w ocenie kontrolującego hasłem słownika zamówień. Jak wyjaśnił kierownik komórki merytorycznej stało się tak, dlatego, że wśród haseł umieszczonych w słowniku nie było takiego, które „pasowałoby” do danego zamówienia. Sytuacje tego typu mogą występować. W takich przypadkach należy każdorazowo występować do Kierownika Biura Zamówień Publicznych z wnioskiem o dodanie hasła.

⁴ Ścieżka: program: umowy FV-rejestr zamówień/Zestawienia/Zamówienia/Wartości dla umów wg. zaangażowania/Grupuj wg. słownika-słownik zamówień/data: 02-01-2019 do 13-09-2019. „Odznaczono” wszystkie rejestry, komórki, tryby, kategorie, słownik zamówień, inne.

- 3) Wydział Inwestycji i Rozwoju ewidencjonuje w systemie między innymi umowy związane z prowadzonymi robotami budowlanymi (w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych). Występują przypadki, gdzie na etapie prowadzenia inwestycji występuje konieczność wykonania robót dodatkowych, co wiąże się z zawarciem odrębnej umowy (z tym samym wykonawcą). Umowy najczęściej zawierane są w trybie art. 144 ust. 1 pkt 2 ustawy p.z.p., jako aneksy do umowy głównej, co jest działaniem prawidłowym. System daje, co prawda możliwość ewidencjonowania zamówień, jako odrębny tryb wynikający z ww. art. 144 ustawy p.z.p, niemniej zamówienia w tym trybie nie są odrębnymi zamówieniami i jeżeli występują należy je ewidencjonować w systemie, jako aneks do umowy głównej.
- 4) Występuje 1 przypadek, gdzie przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (druk materiałów promocyjno – informacyjnych). „Beneficjentem” tego zamówienia były trzy komórki organizacyjne tj. Biuro Prezydenta Miasta, Wydział Rozwoju Miasta i Wydział Edukacji, Kultury i Sportu. W systemie elektronicznym tylko BPM zaewidencjonowało to zamówienie jako „wniosek do umowy”, ale tylko na kwotę odpowiadającą zapotrzebowaniu tej komórki. WRM zaewidencjonowało to zamówienie (w wysokości odpowiadającej ich zapotrzebowaniu), jako „wniosek do faktury” wskazując, co prawda, że jest to zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, niemniej nie wprowadzono umowy. Wydział EKS zaewidencjonował to zamówienie również, jako „wniosek do faktury” i dodatkowo, jako zamówienie udzielone w trybie art. 4 pkt. 8, co również nie jest zgodne ze stanem faktycznym. Co więcej nie wprowadzając tego zamówienia, jako umowa (WRM I EKS) doprowadzono do tego, że w centralnym rejestrze umów, który jest generowany z systemu i umieszczany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta, pojawia się umowa (pozycja 2227), gdzie wartość zamówienia to tylko wartość wynikająca z tego co wprowadziło Biuro Prezydenta Miasta, a zatem nie odpowiada to stanowi rzeczywistości. **W ocenie kontrolującego tego typu przypadki należy niezwłocznie wyjaśnić i jednoznacznie ustalić, w jaki sposób tego typu zamówienia (realizowane przez kilka komórek organizacyjnych) mają być ewidencjonowane.**
- 5) Wydział Administracyjno-Gospodarczy (do 1 lipca 2019 r. Wydział Organizacji) wprowadza do systemu zamówienia dotyczące opłat za energię, wodę, ścieki itp. W kilkudziesięciu przypadkach zamówienia te zaewidencjonowano, jako udzielone w trybie z wolnej ręki, co jest niezgodne ze stanem faktycznym. Złożone wyjaśnienia wykazały, że są to zamówienia udzielone w latach poprzednich (przed 1 stycznia 2019 roku) i często dotyczą umów na czas nieoznaczony, które nie zostały wprowadzone do systemu, stąd

też aby móc zrealizować wydatek i było to zgodne z planem finansowym, tego typu zamówienia wprowadza się do systemu, jako „wniosek do faktury”, z tym, że oznaczając tryb, w jakim udzielono zamówienia nie można wskazywać trybu „z wolnej ręki”, a wybierać pozycję „nie dotyczy (...)”, którą utworzono w systemie właśnie do tego typu przypadków. Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wskazała, że „(...) *nie wprowadzenie umów za media związane było z ustaleniami podjętymi podczas rozmów ze Skarbnikiem (gdy wprowadzono program). Ustaliliśmy wówczas, że wprowadzenie tych umów (podpisanych znacznie wcześniej niż wprowadzenie programu do stosowania) do programów będzie bardzo trudne ponieważ zużycie za media trudno oszacować i aby nie angażować środków finansowych, a tym samym ich nie blokować bez potrzeby będą każdorazowa robić wniosek do faktury*”. W zakresie umów z lat poprzednich wskazać należy, że występują przypadki, gdzie umowy nie były wcześniej wprowadzone, a aktualnie w systemie rejestruje się zamówienia, jako „wnioski do faktury”. Działanie takie powoduje, że nieprawdziwa jest informacja o udzielonych zamówieniach w roku 2019, ponieważ wszystkie te zamówienia, które były udzielone w latach poprzednich nie powinny widnieć pod datą roku 2019, a tym samym zawyża to dane za rok bieżący. Działanie to jest zarówno konsekwencją nie wykonania polecenia z 2015 roku⁵, jak również występujących we wcześniejszych latach problemów z zaangażowaniem środków (strona finansowa programu), gdyż system nie przenosił środków na kolejne lata, co uniemożliwiało złożenie wniosku. Nie wprowadzenie umowy do systemu jest działaniem niedopuszczalnym i nie powinno mieć miejsca. Niemniej w sytuacjach wynikających z lat poprzednich, dokonując ewidencji wniosku w systemie należy w kryterium „tryb udzielenia zamówienia” odznaczyć pozycję „nie dotyczy (...)”.

Na tym sprawozdanie zakończono.

Kołoźbrzeg, dnia 15.10.2019

KIEROWNIK
Biura / Kontrolujacy

Kontrolujacy

(data, podpis)

15.10.2019

*Stwierdzono nie
zobowiązanie z tytułu niepodjętych
z umów o odnowę umowy
01.01.2019*

KIEROWNIK
Biura / Kontrolujacy
24.10.2019
Sławomir Dessau

do publikacji w BIP
Inspektor Ochrony Danych

24 PAŹ. 2019
Krzysztof Mielnikiewicz

⁵ Zarządzeniem Wewnętrznym nr 82/14 Prezydenta Miasta Kołoźbrzeg z dnia 16 grudnia 2014 roku w sprawie prowadzenia rejestru udzielonych zamówień publicznych w programie „umowa FV – rejestr zamówień” wydano polecenie, zgodnie z którym do ewidencji należało wprowadzić umowy zawarte przed dniem 01.01.2015r, których termin realizacji zamówienia obejmuje również rok 2015 i lata następne.