



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG - 4101-02-02/2013
P/13/193

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/193 – Udzielanie i realizacja przez Urząd Miasta Zielona Góra i miejskie jednostki organizacyjne zamówień publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Dariusz Obierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84879 z dnia 2.04.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze, ul. Chemiczna 8, 65-713 Zielona Góra (MZK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Langner, Dyrektor od 1.04.1992 r. do chwili obecnej (dowód: akta kontroli str. 1, 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę:

Dobre przygotowanie organizacyjne MZK do realizacji zadań w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Do poszczególnych zadań wyodrębniono stanowiska w Regulaminie organizacyjnym, a pracownikom pisemnie powierzono zakresy obowiązków. Uregulowano także zagadnienia dotyczące realizacji zamówień zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (Pzp), powołano komisję przetargową, określono regulamin pracy tej komisji, zadania i obowiązki oraz odpowiedzialność jej członków. Wprowadzono zasady udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w PLN równowartości kwoty 14.000 euro oraz określono regulamin w ww. zakresie.

W zbadanych postępowaniach prawidłowo oszacowano i udokumentowano wartość zamówienia oraz prawidłowo opublikowano ogłoszenia o zamówieniach. Każdorazowo członkowie komisji przetargowej składali stosowne oświadczenia wymagane przepisem art. 17 ust. 2 ustawy Pzp oraz sporządzano wymagane protokoły z wyboru i udzielenia zamówienia. Postanowienia umów o udzielenie zamówienia były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w siwz, a zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieprzestrzegania w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówień zasady zachowania uczciwej konkurencji przy ustalaniu warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert,
- dokonania wydatków z pominięciem ustawy Pzp na zakup energii elektrycznej oraz usługi naprawcze szyb i układów zasilania paliwa w autobusach,
- przypadków nieegzekwowania od wykonawców zamówień postanowień wynikających z zawartych umów,
- zapłaty odsetek (2.638 zł) w związku z opóźnieniami w realizacji płatności za faktury VAT,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- braku ewidencjonowania równowartości zawartych umów na kontach pozabilansowych,
- niezapewnienia właściwego funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena prawidłowości wyboru wykonawców, w tym przestrzegania obowiązujących zasad i trybu udzielenia zamówień publicznych

1.1. Przygotowanie jednostki do udzielenia zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

MZK przygotowane było do realizacji zadań w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Do poszczególnych zadań wyodrębniono stanowiska w Regulaminie organizacyjnym, a pracownikom pisemnie powierzono zakresy obowiązków. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami³ odpowiedzialnym za zamówienia publiczne pierwotnie był Dział Logistyki i Zamówień Publicznych, a następnie Sekcja Obsługi i Zamówień Publicznych⁴.

Ww. komórki były odpowiedzialne m.in. za: opracowywanie planów zamówień publicznych rocznych i wieloletnich; określenie trybu realizacji zamówień publicznych; opracowywanie siwz dla wszystkich ogłaszanych zamówień; przeprowadzanie procedury realizacji zamówień zgodnie z Pzp; prowadzenie, gromadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z postępowaniami; prowadzenie prac, organizowanie i udział w komisjach przetargowych; terminowe przekazywanie informacji do Urzędu Zamówień Publicznych i Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich; współuczestniczenie i sporządzanie dokumentacji niezbędnej do prawidłowego opracowywania i rozliczania projektów dofinansowanych przez Unię Europejską; prowadzenie obowiązującej sprawozdawczości; administrowanie umowami będącymi efektem udzielania zamówienia publicznego oraz gromadzenie dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych.

Zgodnie z zakresami czynności Kierownik ww. komórki organizacyjnej odpowiada m.in. za terminową i rzetelną realizację zadań wynikających z ustawy prawo zamówień publicznych, w tym m.in. za realizację procedur prowadzonych zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów dofinansowanych przez Unię Europejską.

Członkowie komisji przetargowej posiadali zaświadczenia, certyfikaty dotyczące odbytych kursów i szkoleń oraz pełnienia funkcji specjalisty ds. zamówień publicznych. Ponadto była, jak i obecna kierownik odpowiedzialna za zamówienia publiczne, ukończyły studia podyplomowe w zakresie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

Zarządzeniami Dyrektora MZK wraz ze zmianami wprowadzono do stosowania uregulowania dotyczące realizacji zamówień zgodnie z przepisami ustawy Pzp, powołano komisję przetargową oraz określono regulamin pracy tej komisji, w którym dla poszczególnych osób określono zadania i obowiązki oraz określono odpowiedzialność członków komisji przetargowej w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 13-42)

Zarządzeniem Dyrektora MZK uregulowano także kwestie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 14.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 43-50, 55)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³ Zarządzenie Dyrektora MZK nr 6/92 i 25/2006 w sprawie organizacji pionu technicznego.

⁴ Zarządzenie Dyrektora MZK nr 5/2011 w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym.

1.2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2008-2012 MZK udzielił ogółem 47 zamówień publicznych na łączną kwotę (bez podatku VAT) 73.318.111,60 zł., w tym w 2008 r. udzielił 8 zamówień na kwotę 22.724.248,00 zł, w 2009 r. 9 zamówień na kwotę 2.269.694,35 zł, w 2010 r. 10 na kwotę 15.516.048,76 zł, w 2011 r. 15 na kwotę 31.818.383,70 zł i w 2012 r. 5 zamówień na kwotę 989.736,85 zł.

W okresie badanym udzielono: 43 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, w tym 4 na umowy ramowe, 3 zamówienia z wolnej ręki oraz 1 w wyniku negocjacji bez ogłoszenia. W ramach kwot o wartości zamówienia równej lub przekraczającej kwoty określone w art. 11 ustawy Pzp udzielono łącznie 13 zamówień na 68.128.968,26 zł.

Analizą objęto 5 zamówień publicznych⁵ najwyższych kwotowo, zrealizowanych w latach 2008-2012 na łączną kwotę brutto 50.529.609,60 zł⁶ (68,9% wszystkich udzielonych zamówień). Dodatkowo w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych kontrolą objęto wydatki na kwoty przekraczające równowartość 14 tys. euro przy zleceniu których nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych w łącznej wysokości 960.898,45 zł dotyczące dostawy i dystrybucji energii elektrycznej oraz dostawy i montażu szyb do autobusów oraz naprawy układów zasilania paliwa (pomp wtryskowych i wtryskiwaczy).

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 69-73)

Ustalono, że w analizowanych postępowaniach zgodnie z ustawą Pzp, m.in. prawidłowo oszacowano wartość zamówienia, dopełniono obowiązek zamieszczania wymaganych ogłoszeń, każdorazowo członkowie komisji przetargowej składali stosowne oświadczenia, sporządzano wymagane protokoły z wyboru i udzielenia zamówienia oraz terminowo przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach. Stwierdzono jednak, iż w dwóch postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, tj. na usługę polegającą na *naprawach automatycznych skrzyń biegów⁷ autobusów komunikacji miejskiej oraz na ubezpieczenie mienia, odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeń komunikacyjnych w siwz zamieszczono zapisy, które nie zapewniały uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, co stanowiło naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 ustawy Pzp.*

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 74-85, 431-454, 733-754)

Stwierdzono ponadto wydatkowanie przez MZK środków finansowych na zakup i dystrybucję energii elektrycznej, naprawy układów zasilania paliwa oraz zakup i montaż szyb do autobusów komunikacji miejskiej bez stosowania zasad i trybów udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie Pzp. W ww. zamówieniach wydatkowano łącznie brutto: na zakup energii elektrycznej 529.184,22 zł, w tym w 2010 r. - 185.049,26 zł, w 2011 r. - 238.472,22 zł i do 30.06.2012 r. - 105.662,74 zł, na zakup i wymianę szyb 293.141,15 zł, w tym w 2010 r. - 174.414 zł i w 2011 r. - 118.727,15 zł oraz na naprawę układów zasilania paliwa (pompy i wtryskiwacze) 138.573,08 zł, w tym w 2010 r. - 69.506,18 zł i w 2011 r. 69.066,90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 557-558, 681-692)

⁵ ZP 03/2012 - Umowa ramowa na usługę polegającą na naprawach automatycznych skrzyń biegów autobusów komunikacji miejskiej (na kwotę brutto 678,1 tys. zł), ZP 14/2011 - Dostawa 4.500 m³ oleju napędowego do pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym (21.126,9 tys. zł), ZP 13/2010 - dostawa części zamiennych związanych z eksploatacją autobusów komunikacji miejskiej oraz prowadzenie magazynu z tymi akcesoriami (6.863,4 tys. zł), ZP 07/2009 - ubezpieczenie mienia, odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeń komunikacyjnych MZK (816,6 tys. zł) i ZP 06/2008 - Dostawa 5.200 m³ oleju napędowego do pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym (21.144,6 tys. zł). Ww. umowy obejmowały okres powyżej 12 miesięcy.

⁶ Nie analizowano 3 postępowań z 2008 r. oraz 2 z 2011 r., które były objęte kontrolą przez Biuro Audytu Urzędu Miasta Zielona Góra, oraz 1 postępowania z 2010 r. które objęte zostało czynnościami sprawdzającymi w listopadzie 2011 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze w ramach projektu *Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze - etap II* (nr projektu RPLB.01.01.00-08-039/09).

⁷ ZF Ecomat i Voith DIWA.

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku dwóch postępowań przetargowych stwierdzono naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, i tak:

1. W dniu 16.07.2012 r. MZK (Zamawiający) reprezentowany przez Barbarę Langner Dyrektora MZK oraz Mieczysława Jargasa zastępcę Dyrektora ds. Finansowych zawarł z wykonawcą - Peter Renz sp. z o.o. Serwis ZF na Polskę umowę na remont automatycznych skrzyń biegów ZF za wynagrodzeniem netto 260.000 zł (brutto 319.800 zł) oraz z wykonawcą - Voith Turbo sp. z o.o. na remont automatycznych skrzyń biegów Voith DIWA za wynagrodzeniem netto 210.000 zł (brutto 258.300 zł)⁸.

W postępowaniu prowadzonym w 2012 r. o udzielenie ww. zamówień niezasadnie żądano od wykonawców⁹ dokumentu w postaci certyfikatu, zaświadczenia, świadectwa wystawionego przez producenta skrzyni biegów potwierdzającego autoryzację na wykonywanie usług napraw skrzyń biegów ZF Ecomat i Voith DIWA. Stanowiło to naruszenie art. 25 Pzp zgodnie, z którym zamawiający (MZK) może żądać od wykonawców tylko oświadczeń i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, bowiem dokumenty te nie były wymagane rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁰. Ponadto wymóg posiadania dokumentu potwierdzającego autoryzację, w sposób nieuprawniony ograniczał krąg potencjalnych wykonawców, a tym samym nie zapewniał prowadzenia postępowania z zachowaniem uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, wymaganych art. 7 ust. 1 Pzp¹¹.

Zamieszczenia takiego zapisu eliminowało inne firmy specjalizujące się w naprawach skrzyń biegów, a tym samym ograniczyło krąg potencjalnych wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 74-125, 138-176)

Warunek powyższy spełniły tylko firmy Voith Turbo sp. z o.o. w zakresie napraw automatycznych skrzyń biegów Voith DIWA¹² oraz Peter Renz sp. z o.o. w odniesieniu do napraw i remontów skrzyń biegów ZF Ecomat¹³.

Z informacji udzielonych kontrolującemu przez firmę Peter Renz sp. z o.o. oraz Voith Turbo wynika m.in., że są oni jedynymi autoryzowanymi przedstawicielami producenta w zakresie wykonywania napraw automatycznych skrzyń biegów ZF Ecomat i Voith DIWA na terenie Polski.

Z postępowania przetargowego wykluczono ofertę firmy PHU MAMET Szymon Jurga (109.403 zł netto)¹⁴ z uwagi na niedostarczenie w wymaganym terminie (do 4.07.2012 r.) dokumentu, certyfikatu, zaświadczenia, świadectwa, wystawionego przez producenta skrzyni biegów potwierdzającego autoryzację na wykonanie usług napraw - ZF Ecomat¹⁵.

⁸ Obie umowy zawarte na okres 24 miesięcy.

⁹ Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zatwierdzona została 1.06.2012 r. przez Barbarę Langner Dyrektora MZK.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1817.

¹¹ Z wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu (III CA 88/09) wynika m.in., że niedopuszczalne jest ograniczanie uczciwej konkurencji, jednak nie można tego rozumieć w ten sposób, że zamawiający nie może ustalać określonych standardów poprzez stawianie wymogów mających na celu wykonanie zamówienia zgodnie z jego założeniami, jeśli tylko w jakimkolwiek stopniu ograniczają one konkurencję jako taką. Wymogi te nie mogą jedynie ograniczać uczciwej konkurencji, czyli muszą być możliwe do spełnienia dla przeciętnego wykonawcy. Dotyczy to też zdobywania kwalifikacji i doświadczenia. Niezbędne doświadczenie wykonawcy należy rozumieć jako potwierdzone w praktyce posiadanie umiejętności w zakresie wykonywania danego rodzaju zamówień. Zakaz określania warunków udziału w postępowaniu w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję nie oznacza nakazu dopuszczenia do udziału wykonawców bez dokonania ich kwalifikacji - sprawdzenia ich wiarygodności i zdolności do należytego wykonania zamówienia. Natomiast precyzując warunki udziału w postępowaniu, zamawiający powinien opierać się na obiektywnych przesłankach, tak aby do udziału w postępowaniu był dopuszczony każdy wykonawca zdolny do wykonania zamówienia.

Natomiast Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie UZP w wyroku z 28 grudnia 2012 r. (KIO 2741/12) stwierdziła, że przedmiot zamówienia powinien być opisany w sposób, który umożliwia wykonawcom jednakowy dostęp do zamówienia i nie powoduje tworzenia nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówienia na konkurencję.

¹² Pismo z 29.10.2009 r.

¹³ Upoważnienie z 6.05.2010 r. ZF do sprzedaży i przeprowadzania napraw/remontów ZF Ecomat.

¹⁴ Informacja z sesji otwarcia ofert - cena oferty PHU MAMET - 109.403,00 zł netto/134.565,69 zł brutto.

¹⁵ Szymon J. dostarczył certyfikat, z którego wynika m.in., że brał udział w szkoleniu w zakresie „obsługi systemów napędowych Ecomat Rail w kombinacji z tylną osią napędową”. Z dokumentów wynika ponadto, że

Z oferty PHU MAMET wynika m.in., że oferowała zakres usług remontowych zgodny z siwz, a koszt remontu jednej skrzyni ZF wynosi od 19.097,70 zł do 19.475,59 zł przy koszcie remontu skrzyni przez firmę Peter Renz sp. z o.o. w wysokości 45.946,06 zł.

(dowód: akta kontroli str. 185-187, 391-392, 597-604, 697-700)

Z informacji udzielonej kontrolującemu przez PHU MAMET wynika m.in., że posiada ona uprawnienia, wiedzę i doświadczenie oraz dysponuje potencjałem technicznym w zakresie napraw automatycznych skrzyń biegów ZF Ecomat. W okresie 2010-2012 firma wykonywała oraz wykonuje naprawy ww. skrzyń biegów w przedsiębiorstwach, zakładach i innych firmach komunikacyjnych w Bydgoszczy, Legnicy, Gdyni, Kaliszu i Luboniu. Skrzynie biegów są regenerowane fachowo z zachowaniem najwyższej staranności oraz z wykorzystaniem oryginalnych części zamiennych, o czym świadczą referencje. Poinformowano w niej również, że w Polsce istnieje kilka firm specjalizujących się w naprawach ww. skrzyń.

(dowód: akta kontroli str. 177-184)

Z informacji udzielonych przez przedsiębiorstwa i zakłady komunikacyjne¹⁶ wynika m.in., że firmy nie wymagały w celu spełniania warunków udziału w postępowaniu dostarczenia przez wykonawców dokumentów potwierdzających autoryzację na wykonanie naprawy skrzyń biegów ZF. Ponadto jak wynika z informacji udzielonej przez MZK sp. z o.o. w Bydgoszczy oferta PHU MAMET Szymon Jurga wynosiła netto 385 tys. zł, a oferta Peter Renz sp. z o.o. - 517 tys. zł netto.

Wszystkie firmy stwierdziły, że naprawa skrzyń biegów przez PHU MAMET Szymon Jurga wykonana została terminowo i z należytą starannością, a współpraca przebiegała bez zastrzeżeń. Ponadto firmy stwierdziły m.in., że z rozeznania rynku wynika, że PHU MAMET oferowała najkorzystniejsze warunki cenowe na usługi w zakresie napraw skrzyń biegów.

(dowód: akta kontroli str. 192-194, 195-196, 197-198, 199-200)

Na naprawę skrzyń biegów Voith DIWA wpłynęła tylko jedna oferta firmy Voith Turbo sp. z o.o. Z informacji udzielonej przez AUTO-JÓZEFÓW wynika, że firma w 2009 r. realizowała dla MZA Warszawa usługę w zakresie naprawy 30 automatycznych skrzyń biegów Voith DIWA w autobusach komunikacji miejskiej, a pracownicy firmy posiadają wiedzę zdobytą na szkoleniach i doświadczenie w zakresie napraw. Firma posiada zaplecze i możliwości techniczne. W 2009 roku kontaktowała się z Voith GMBH w Niemczech w celu otworzenia kolejnego przedstawicielstwa w Polsce, ale uzyskała informację, iż nie ma takiej potrzeby i jedynym przedstawicielem jest Voith Turbo sp. z o.o.

Z informacji udzielonej przez MZK sp. z o.o. w Bydgoszczy oraz PKM sp. z o.o. w Gdyni wynika, że w latach 2009-2011 r. w postępowaniach przetargowych na dostawy zregenerowanych skrzyń biegów Voith DIWA brały udział następujące firmy: MOTO-BUS sj. z Bydgoszczy, P.W. AUTOS sp. z o.o. z Solca Kujawskiego oraz Przewozy Autobusowe GRYF Marian K. z Żukowa.

Firmy MZK sp. z o.o. i PKM sp. z o.o. nie wymagały dostarczenia przez wykonawców dokumentów w postaci certyfikatu, zaświadczenia czy świadectwa wystawionego przez producenta skrzyni biegów potwierdzającego autoryzację na wykonanie usług napraw skrzyń biegów Voith.

Ponadto istnieją także inne firmy specjalizujące się w naprawach skrzyń biegów Voith DIWA, i tak np. Autoryzowana Stacja Obsługi Piotr M. z Trzeciewnicy¹⁷, P.H.U. Łoboda¹⁸, P.H.U. RALFLEX Skrzynie Biegów¹⁹, Z.P.H.U. TECH-MAR Radom²⁰ czy ZMKS Stalowa Wola.

(dowód: akta kontroli str. 561-567, 570, 595)

W ww. sprawie Dyrektor MZK wyjaśniła, że *MZK zgodnie z siwz żądał od Wykonawców dokument w postaci certyfikatu, zaświadczenia, świadectwa, itp. wystawionego przez*

Szymon J. posiada więcej szkoleń w koncernie ZF, ale z uwagi na nie wydanie certyfikatów przez byłego pracodawcę nie może ich przedstawić.

¹⁶ Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Bydgoszczy, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy, Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Gdyni.

¹⁷ Ze strony BIP Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego SA w Krakowie wynika, że przedmiotem zamówienia była naprawa skrzyń biegów Voith typ D w ilości 16 szt., a cena brutto oferty wynosiła 303.072 zł.

¹⁸ Od 16 lat profesjonalny serwis i naprawy.

¹⁹ Specjalizuje się w naprawach skrzyń biegów i udziela 12 miesięcznej gwarancji.

²⁰ Naprawy główne, skrzynie Voith na wymianę.

producenta skrzyni biegów potwierdzającego autoryzację na wykonywanie usług napraw skrzyń biegów ZF Ecomat i Voith.

Żądanie tego dokumentu wynikało z wcześniejszych problemów związanych z nienależytym wykonaniem naprawy skrzyni biegów przez firmę (...) z Wałbrzycha. Wykonawca wadliwej naprawy w czasie przystąpienia do przetargu wykazał się doświadczeniem i posiadał odpowiednie rekomendacje. Jak wykazały późniejsze badania w autoryzowanym serwisie skrzynia ta została wadliwie naprawiona z powodu braku odpowiednich umiejętności oraz dokumentacji technicznej – akta sprawy w załączeniu.

W świetle przepisu art. 22 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych niedopuszczalne jest takie określenie warunków udziału w postępowaniu, które mogłoby utrudniać uczciwą konkurencję. Nie oznacza to jednak, iż Zamawiający w przedmiotowym postępowaniu nie mógł postawić odpowiednio wysokich wymagań, co do wiedzy i umiejętności praktycznych Wykonawców w zakresie wykonywania usług napraw skrzyń biegów ZF Ecomat i Voith, które bezpośrednio będą realizować zamówienie.

(dowód: akta kontroli str. 370-373, 605-608)

2. W dniu 18.12.2009 r. MZK reprezentowany przez Barbarę Langner Dyrektora oraz Mieczysława Jargasa zastępcę Dyrektora ds. Finansowych zawarł z firmą Uniqa Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. umowę ubezpieczenia generalnego na okres od 1.01.2010 r. do 31.12.2011 r. na łączną kwotę 816.647,10 zł²¹. W prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia niezasadnie określono w siwz²², jako jedno z kryterium oceny ofert posiadanie placówki na terenie miasta Zielona Góra, która będzie realizowała na miejscu obsługę w zakresie likwidacji szkód i zawierania umów ubezpieczenia (waga tego kryterium 10%). Przedmiotowe kryterium odnosiło się zatem do struktury organizacyjnej wykonawców (ich właściwości), a nie przedmiotu zamówienia. Stanowiło to naruszenie art. 91 ust. 2 i 3 ustawy Pzp, z którego wynika zakaz stosowania przy ocenie ofert kryteriów o charakterze podmiotowym.

Biorąc pod uwagę możliwość zgłaszania szkód z poziomu Zielonej Góry czy szybkość realizacji szkód oraz zawierania i odnawiania polis ubezpieczeniowych można było określić w siwz, jako jedno z kryterium oceny ofert termin likwidacji szkód i zawierania nowego ubezpieczenia od momentu zgłoszenia.

Zamieszczenia takiego zapisu mogło wyeliminować wybór innych firm ubezpieczeniowych (korzystniejszych cenowo) oraz ograniczyło krąg potencjalnych wykonawców. Tak określone kryterium oceny nie zapewniało zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, co stanowiło naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 393-454, 597-604)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że zastosowane przez Zamawiającego kryterium oceny ofert dotyczące posiadania placówki na terenie miasta Zielona Góra, która będzie realizowała na miejscu obsługę w zakresie likwidacji szkód i zawierania umów ubezpieczenia - 10% dotyczyło oceny parametrów technicznych jak i serwisu, jakimi powinna charakteryzować się usługa ochrony ubezpieczeniowej w związku z najbardziej odpowiednim zrealizowaniem zamówienia, tj. wykonanie umów ubezpieczenia w zakresie likwidacji szkód i zawierania umów ubezpieczenia. Zamawiający poddał ocenie stosując to kryterium zawartość oferty pod względem sposobu wykonania usługi ubezpieczenia, czyli odnosząc się do przedmiotu zamówienia. Zamawiający nie naruszył, zatem art. 91 ust. 2 i 3 bowiem nie określał rodzaju takiej placówki, jaką ma dysponować wykonawca - tak, więc każdy z potencjalnych wykonawców takową placówkę mógł posiadać (posiada) tak, więc nie można mówić o ograniczeniu uczciwej konkurencji. Placówką może być przykładowo mieszkanie i osoba, która ma uprawnienia w zakresie likwidacji szkód, dokonywania oględzin czy wystawienia dokumentów ubezpieczenia (polis), czy agencja za pośrednictwem, której wykonawca ma świadczyć serwis na terenie miasta Zielona Góra.

(dowód: akta kontroli str. 532-535)

3. W dniu 19.01.2010 r. MZK reprezentowany przez Barbarę Langner Dyrektora oraz Mieczysława Jargasa zastępcę Dyrektora ds. Finansowych zawarł z firmą ENEA S.A. umowę o świadczenie usługi kompleksowej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej wraz z usługą dystrybucji na potrzeby zajezdni MZK. Umowa weszła w życie w dniu 1 marca

²¹ Wydatkowano 688.654,89 zł, w tym w 2010 r. - 314.491,55 zł i w 2011 r. - 374.163,34 zł.

²² Zatwierdzonym 25.09.2009 r. przez Barbarę Langner Dyrektora MZK.

2010 r. i została zawarta na czas nieokreślony. Z treści ww. umowy wynika m.in., że postanowienia umowy zastępują postanowienia dotychczasowej umowy z dnia 7.02.2002 r. Umowa nie określała wartości dostaw, lecz sposób rozliczenia w oparciu o odpowiednie taryfy. Zawarcie tej umowy nie poprzedziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego mimo wydatkowania na zakup energii elektrycznej w 2009 r. - 210.207,76 zł.

MZK jako jednostka tworząca sektor finansów publicznych zobowiązana jest zawierać umowy, których przedmiotem są usługi i dostawy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Na podstawie umowy z 19.01.2010 r. wydatkowano na zakup i dystrybucję energii elektrycznej łącznie 529.184,22 zł, w tym w 2010 r. - 185.049,26 zł, w 2011 r. - 238.472,22 zł i do 30.06.2012 r. - 105.662,74 zł. Od 1.07.2012 r. dostawy energii elektrycznej realizowane są na podstawie umowy zawartej w trybie przetargowym²³.

(dowód: akta kontroli str. 464-473, 493, 504, 514, 557-558, 596)

Małgorzata Jelińska kierownik Sekcji Obsługi i Zamówień Publicznych²⁴ oświadczyła m.in., że MZK posiadał umowę na sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej, które zostały podpisane przed 1 lipca 2007 r.²⁵ na czas nieokreślony - bez konieczności organizowania przetargu, które były kontynuowane do 2011 r. Pod koniec 2011 r. zorganizowano przetarg nieograniczony i w dniu 30.01.2012 r. zamieszczono ogłoszenie o tym zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Z powodu błędnie interpretowanych przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w dniu 19.01.2010 r. została podpisana nowa umowa z firmą ENEA S.A. dot. tylko Zajezdni. Z uwagi na to, że pozostałe punkty odbioru energii pozostały bez zmian podpisano tą umowę na „starych” zasadach, tj. bez ogłaszania przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 368, 538)

Maria Ewa Iwanicka²⁶ była kierownik Działu Logistyki i Zamówień Publicznych w MZK wyjaśniła, że *brak przeprowadzenia procedury przetargowej na dostawę i zakup energii elektrycznej spowodowany był naszą obawą i trudnościami w przeprowadzeniu przetargu oraz określenia przedmiotu zamówienia, aby nasze potrzeby nie zostały zachwiane.*

(dowód: akta kontroli str. 559-560)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że *Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze posiadał umowy z firmą Enea S.A. na sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej, które zostały podpisane przed 1 lipca 2007 roku na czas nieokreślony i zgodnie z przepisami Ustawy Prawo zamówień publicznych do umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed 01.07.2007 r. stosowało się przepisy obowiązujące przez tą zmianą, dlatego umowy te nie zostały zakończone. W międzyczasie zmieniona została taryfa dla Zajezdni i w dniu 19.01.2010 r. została podpisana nowa umowa z firmą ENEA S.A. dot. tylko Zajezdni z uwagi na to, że pozostałe punkty pozostały bez zmian.*

(dowód: akta kontroli str. 532-535)

4. Z pominięciem przepisów ustawy Pzp. wydatkowano na:

- a) naprawy układów zasilania paliwa (np. pompy wtryskowe, wtryskiwacze) kwotę w 2010 r. - 69,5 tys. zł, a w 2011 r. - 69,01 tys. zł.
- b) szyby (naprawa i wymiana) kwotę w 2010 r. - 174,4 tys. zł, a w 2011 r. - 118,7 tys. zł.

Stanowiło to naruszenie przepisu art. 7 ust. 3 ustawy Pzp oraz przepisu art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷.

W 2009 r. wydatkowano m.in. w zakresie szyb i naprawy układów zasilania paliwa - 109,7 tys. zł²⁸. W MZK brak jest pisemnych zleceń w zakresie ww. części. Usługa i materiały

²³ Umowa zawarta 1.03.2012 r. na okres od 1.07.2012 r. do 31.12.2013 r. wartość zamówienia - 240.885,20 zł netto. Z umowy wynika m.in., że z punktów poboru energii elektrycznej MZK największe zapotrzebowanie na energię jest w zajezdni - 89%, ul. Bema - pkt obsługi pasażerów - 5 %, pozostałe (tablice informacyjne, pkt sprzedaży i budynek niemieszkalny - 6 %.

²⁴ Od 4.10.2011 r.

²⁵ Z oświadczenia wynika, że przed datą uwolnienia rynku energetycznego.

²⁶ Była zatrudniona w MZK Zielona Góra od 1.10.2006 r. do 30.09.2011 r. jako Kierownik Działu Logistyki i Zamówień Publicznych.

²⁷ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

²⁸ Pompa wtryskowa - 5.580 zł brutto i szyby - 104.134 zł brutto.

zamawiane były telefonicznie. Wyżej wymienione usługi realizowała firma AUTO-LAND z Zielonej Góry.

(dowód: akta kontroli str. 378-390, 614-622, 631, 637-639, 681-692, 785-819)
Dyrektor wyjaśniła m.in., że (...) w firmach takich jak TARAPATA, AUTO-LAND, ZASTAL MAN i MTS ceny niektórych szyb były podobne, ale część szyb była najtańsza w firmie AUTO-LAND. Firma ta jest producentem szyb i w Zielonej Górze ma przedstawicielstwo. Jako jedyna oferowała wymianę szyb w naszych autobusach na terenie zajezdni. Jako, że są producentem to posiada największy magazyn szyb na miejscu (nie trzeba sprowadzać), dlatego zaproponowała najkrótszy czas wymiany szyb.

W związku z tym, że w mieście Zielona Góra w 2011r. remontowane były drogi i przystanki szyby ulegały uszkodzeniom częściej niż do tej pory. Nie zwrócono uwagi przez przeoczenie, że wartość zakupu szyb w firmie AUTO-LAND przekroczyła równowartość kwoty 14 000 euro, ponieważ w wielu przypadkach uzyskano odszkodowanie od ubezpieczyciela, za uszkodzone szyby, co spowodowało, że koszty te w ogólnym rozrachunku zostały pomniejszone. Ponadto szyby w tej firmie były najtańsze, a wymiany szyb musiały być wykonywane w jak najkrótszym czasie, aby autobusy były w pełni sprawne tak, aby komunikacja miejska funkcjonowała prawidłowo. (...)

Awarie układu zasilania są trudne do zaplanowania. Producent pojazdu nie określił w żadnych materiałach szkoleniowych przewidywanego okresu, po którym należałoby poddać przeglądowi, naprawie pompy wtryskowe, wtryskiwacze. Dlatego też naprawy wykonywane są w trybie awaryjnym.

Brak wyłonienia wykonawcy w drodze przetargu zgodnie z obowiązkiem ustawy Prawo zamówień publicznych było niemożliwe, ponieważ: a) naprawy wykonywane były w trybie awaryjnym, b) wyczerpane zostały środki na realizację tego typu usług.

(dowód: akta kontroli str. 605-608)

1.3. Prawidłowość zawarcia umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego

Opis stanu
faktycznego

Umowy z wykonawcami zawierane były zgodnie z postanowieniami ustawy Pzp oraz gwarantowały zabezpieczenie interesu MZK w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. Określano m.in. kary umowne z tytułu nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz wnoszono zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Zobowiązania z tytułu realizacji analizowanych umów (zaangażowanie środków) zostały zaciągnięte w granicach określonych planem finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 215-228, 244-248, 346-357, 597-604)

Zarządzeniem²⁹ z 9.12.2011 r. wprowadzona została z dniem 1.01.2011 r. polityka rachunkowości w MZK. Odpowiedzialnym za realizację ww. postanowień został Mieczysław Jargas zastępca Dyrektora ds. finansowych - Główny Księgowy.

W planie kont wprowadzono konta pozabilansowe: PSB - sprzedaż biletów według cen brutto, 971 - poręczenia i gwarancje oraz 975 - wydatki strukturalne. Nie wprowadzono natomiast konta pozabilansowego 985 - zaangażowanie środków samorządowych zakładów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 331-339)

Ustalone
nieprawidłowości

Obowiązek wprowadzenia konta zaangażowanie środków samorządowych zakładów budżetowy wynikał wcześniej z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych³⁰, a obecnie z rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

²⁹ Nr 14/2011 r. Dyrektora MZK.

³⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 142, poz. 1020 ze zm.

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³¹.

Konto 985 (poprzednio 995) służy do ewidencji prawnego zaangażowania środków pieniężnych dotyczących realizacji planu finansowego samorządowych zakładów budżetowych niezależnie od tego, w którym roku budżetowym nastąpi wydatek finansowany tymi środkami.

Na koncie tym ewidencjonuje się równowartość zawartych umów i porozumień, których realizacja spowoduje wydatkowanie środków finansowych dotyczących realizacji planu finansowego.

Ewidencja szczegółowa do ww. konta powinna umożliwić ustalenie zaangażowania środków zakładu budżetowego z podziałem na lata finansowania i według podziałek klasyfikacyjnych planu finansowego zakładu budżetowego.

Na koncie tym winny być zaewidencjonowane m.in. wartości wszystkich umów objętych badaniem.

Mieczysław Jargas zastępca Dyrektora ds. Finansowych - Główny Księgowy wyjaśnił, że *przygotowywane były zestawienia dla Urzędu Miasta Zielona Góra na potrzeby sporządzenia sprawozdania zbiorczego za 2012 r. W tych zestawieniach wykazywane były wzajemne należności, zobowiązania, przychody i koszty realizowane między zakładami.*

Ewidentnie konto nie było prowadzone w takiej formie jak wynika to z przepisu. Trudność polegała, bowiem na określeniu rocznych wartości wynikających z poszczególnych umów np. zakup paliwa, zakup części zamiennych oraz niektórych usług (energia, woda i c.o.). Kontrola zaangażowania środków odbywa się na bieżąco w systemie finansowo-księgowym na podstawie porównania wielkości planowych a ich realizacją wynikającą z systemu finansowo-księgowego.

Przez niedopatrzenie nie zaprowadzono w sposób formalny konta pozabilansowego w zakresie zaangażowania środków samorządowych zakładów budżetowych. Ewidencja wymagana przez rozporządzenie jest w trakcie przygotowywania.

(dowód: akta kontroli str. 340, 825)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Ocena sposobu realizacji zawartych umów

Opis stanu faktycznego

Realizacja umowy dotyczącej ubezpieczenia mienia oraz odpowiedzialności cywilnej z 18.12.2009 r. oraz umów ramowych z 16.07.2012 r. odnośnie wykonywania remontów skrzyń biegów nie wykazała nieprawidłowości. We wszystkich analizowanych zamówieniach zamawiający nie udzielał zaliczek. Nieprawidłowości wystąpiły przy realizacji pozostałych 3 analizowanych umów i dotyczyły:

- 1) Umowy z 30.10.2008 r. na dostawę oleju napędowego w ilości 5.200 m³ na kwotę 21.144.552 zł brutto - niezgodności dokumentacji dostaw z postanowieniami umowy;
- 2) Umowy z 9.09.2011 r. na dostawę oleju napędowego w ilości 4.500 m³ na kwotę 21.126.910,50 zł brutto - niezgodności dokumentacji dostaw z postanowieniami umowy, nieterminowości dostaw oraz braków ilościowych paliwa;
- 3) Umowy z 25.02.2011 r. na dostawę części zamiennych związanych z eksploatacją autobusów komunikacji miejskiej oraz prowadzenie magazynu z tymi akcesoriami na kwotę 6.863.400 zł brutto – nieutrzymywania wymaganego stałego zapasu magazynowego części i innych materiałów związanych z eksploatacją autobusów.

(dowód: akta kontroli str. 215-228, 238, 244-324, 346-357)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola realizacji umowy z 30.10.2008 r. na dostawę oleju napędowego w ilości 5.200 m³, wykazała nieprawidłowości w zakresie zgodności dokumentacji dostaw

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

z postanowieniami umowy. I tak kontrola dokumentacji 54 dostaw paliwa w ww. okresie na łączną kwotę 6.783.013,77 zł wykazała:

- w 49 przypadkach na świadectwie jakości brak było nazwy laboratorium i daty wykonania badań, w tym w 34 przypadkach również podpisów upoważnionych osób uwierzytelniających świadectwo jakości producenta paliwa, podczas gdy obowiązek w tym zakresie wynikał z § 4 pkt 1 umowy,
- w 5 przypadkach na świadectwie jakości brak było podpisu upoważnionej osoby, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 1 umowy,
- we wszystkich 54 przypadkach brak było komisijnego protokołu odbioru paliwa, o którym mowa w § 5 pkt 3 ww. umowy.

(dowód: akta kontroli str. 346-356, 358-359, 360-363)

Maria Ewa Iwanicka była Kierownik Działu Logistki i Zamówień Publicznych w MZK wyjaśniła, że w pewnym momencie, nie pamiętam dokładnie, kiedy firma PKN ORLEN SA zamieniła swój system dokumentowania wydawanego paliwa i w związku z tym na dokumentach przestały podpisywać się osoby upoważnione. Brak nazwy laboratorium i daty dokonania badania wynika z przeoczenia. Protokoły komisijnego odbioru paliwa były, ale nie wiem, co się z nimi stało.

(dowód: akta kontroli str. 359-360)

Z wyjaśnień Roberta Karwackiego ówczesnego kierownika Działu Technicznego (obecnie zastępcy Dyrektora ds. Technicznych) wynika m.in., że każdy elektroniczny wydruk dotyczący świadectwa jakości paliwa traktowaliśmy, jako wydruk elektroniczny niewymagający podpisu. Natomiast brak nazwy laboratorium i brak daty wykonania badania wystąpił przez przeoczenie. Braki protokołów odbioru paliwa wystąpiły z przeoczenia magazyniera.

(dowód: akta kontroli str. 536-537)

2. W realizacji umowy z 9.09.2011 r. na dostawy oleju napędowego stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

2a) niezgodności dokumentacji dostaw z postanowieniami umowy:

- spośród 45 badanych dostaw na łączną kwotę 7.873.931,79 zł we wszystkich świadectwach jakości paliwa brak było podpisu upoważnionych osób uwierzytelniających świadectwo jakości producenta paliwa, a w 29 świadectwach nie podano nazwy laboratorium i daty wykonania badań;
- w 11 przypadkach brak było protokołu komisijnego odbioru paliwa (oleju napędowego), podczas gdy obowiązek w tym zakresie wynika z § 4 pkt 3 umowy nr 39/TLZ/2011 z 9.09.2011 r.;
- w przypadku 11 protokołów komisijnego odbioru paliwa na dokumentach brak było podpisu kierowcy lub jego nazwiska, brak było danych w zakresie zabezpieczenia zbiorników, oceny paliwa i pobranych próbek podczas gdy obowiązek w tym zakresie wynika z zał. nr 3 do umowy nr 39/TLZ/2011. W 5 przypadkach dokonywano poprawek przez wymazywanie i poprawianie.

(dowód: akta kontroli str. 217-228, 230-232, 364-367, 648, 650, 668, 669, 670)

Irena Pietruszak³² samodzielny referent ds. technicznych w MZK wyjaśniła odnośnie:

- braku na świadectwach jakości paliwa podpisu upoważnionych osób uwierzytelniających świadectwo jakości producenta paliwa oraz nazwy laboratorium i daty wykonania badań: *Myślałam, że skoro dokument generowany jest elektronicznie, to podpis nie jest wymagany na certyfikacie jakości paliwa. Odnośnie braku daty badania paliwa i braku nazwy laboratorium wyjaśniam, że nie zwracaliśmy na to uwagi. Wynika to z przeoczenia.*
- braku protokołów komisijnego odbioru paliwa (oleju napędowego): *Wyjaśniam, że były protokoły w 2011 r. Nie potrafię powiedzieć gdzie one są. Może gdzieś się*

³²Zgodnie z zakresem czynności z 3.10.2011 r. odpowiada za prowadzenie spraw w zakresie gospodarki paliwowo-smarowniczej, w tym zamawianie, paliwa, na potrzeby zakładu zgodnie z umowami, rozliczanie dostaw i uczestnictwo w komisji przy dostawach, miesięczne rozliczanie rozchodu paliwa, analizowanie zakupów po zawarciu stosownych umów.

zawieruszyły. Od piątku, tj. od 26 kwietnia 2013 r. protokoły te dołączane są do dokumentów przywozowych paliwa i przechowywane w moim pokoju.

- braku na protokołach komisijnego odbioru paliwa podpisu kierowcy lub jego nazwiska, braku danych w zakresie zabezpieczenia zbiorników, oceny paliwa i pobranych próbek, dokonywania poprawek przez wymazywanie i poprawianie: *Błędy i braki na dokumentach (protokołach) wynikają z niedopatrzenia. Od piątku, tj. 26 kwietnia 2013 r. większą wagę zwracamy, na jakość tych dokumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 234-235, 610-611)

Z wyjaśnień Waldemara Pietrucina³³ Kierownika Działu Technicznego wynika m.in., że *brak wymaganych umów: podpisu i nazwy laboratorium oraz daty badania paliwa, wynika z przeoczenia.*

Protokoły nie były załączane do pozostałych dokumentów tj. faktury, dowodu wydania paliwa i świadectwa jakości i prawdopodobnie uległy zniszczeniu.

Błędy i braki na dokumentach (protokołach) wynikają z niedopatrzenia i pośpiechu osób, które odpowiadały za przyjęcie paliwa.

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

Z wyjaśnień Dyrektora MZK w sprawie nieprawidłowości w realizacji umowy na dostawy oleju napędowego wynika m.in., że każdy wydruk dot. świadectwa jakości paliwa drukowany jest z systemu firmy Orlen S.A i traktujemy go, jako wydruk elektroniczny niewymagający podpisu, natomiast brak nazwy laboratorium i daty wykonania badań wystąpił przez przeoczenie. Ponadto każdorazowo odbiór oleju napędowego wykonywany jest komisyjnie, braki protokołów oraz braki formalne na innych protokołach odbioru wystąpiły z przeoczenia magazyniera. W tych sprawach w dniu 7.05.2013 r. zostało wysłane pismo do Wykonawcy w celu usunięcia tych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 370-373)

2b) nieterminowości dostaw paliwa

Zgodnie z § 2 ust. 3 umowy olej napędowy winien być dostarczany do MZK w godzinach 6⁰⁰ do 12³⁰. Dostawa po godzinie 12³⁰ będzie traktowana, jako jeden dzień zwłoki. Zamawiający zastrzegł sobie prawo do naliczania kar umownych, które stosownie do § 8 umowy wynosiły 0,6 % wartości brutto niedostarczonej w terminie dostawy za każdy dzień zwłoki.

W 5 dostawach z 2012 r.³⁴ oraz w 3 z 2013 r.³⁵ (do 25 kwietnia br.) dostawa oleju napędowego nastąpiła z niedużym opóźnieniem. Nie wnioskowano do służb księgowych lub Dyrektora MZK o naliczenie kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 217-228, 232)

W powyższej sprawie Irena Pietruszak wyjaśniła, że: *Nie występowałam o naliczanie kar z tytułu opóźnionych dostaw paliwa do dyrektora MZK czy też służb księgowych z uwagi na bardzo dobrą współpracę z dostawcą (PKN ORLEN SA), który również nam nie nalicza kar z tytułu zapłaty za faktury po terminie. Żyjemy w dobrej atmosferze z nim. Zdarza się, że zmieniamy na telefon terminy dostaw oleju napędowego.*

Z wyjaśnień Waldemara Pietrucina wynika, że *z uwagi na przyszłą współpracę nie występowałam o naliczanie kar z tytułu opóźnionych dostaw oleju napędowego do dyrektora MZK czy też służb księgowych. Ponadto z uwagi na małą ilość dostaw po terminie oraz współpracę z dostawcą w zakresie zmiany terminu dostaw oleju napędowego odstępowaliśmy od naliczania kar.*

(dowód: akta kontroli str. 234-235, 236-237)

W piśmie z dnia 7.05.2013 r. MZK zwrócił się do PKN ORLEN o usunięcie nieprawidłowości w dostarczanych dokumentach w zakresie daty sporządzenia, nazwy laboratorium oraz podpisów upoważnionych osób. Ponadto MZK poinformował PKN ORLEN, że w przypadku dalszych opóźnień w dostawie paliwa zmuszony zostanie do naliczania kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 375)

³³ Zgodnie z zakresem czynności z 2.04.2012 r. nadzoruje sprawy związane z gospodarką paliwami, olejami i smarami, w tym: - zamawianie ich na potrzeby zakładu zgodnie z umowami z dostawcami, - rozliczanie dostawy i uczestnictwo w komisji przy dostawach oraz miesięczne rozliczanie zużycia paliwa.

³⁴ Opóźnienia wynosiły od 22 minut do 2 godz. 57 minut.

³⁵ Opóźnienia wynosiły od 7 minut do 2 godz. 2 minut.

2c) braków ilościowych paliwa

Umowa określała że dopuszczalne różnice w dostawach oleju napędowego (przeliczone do temperatury referencyjnej + 15°C) wynoszą $\pm 0,2\%$. Zamawiającemu (MZK) przysługuje prawo reklamacji w przypadku braków ilościowych powyżej $-0,2\%$ dostawy, które należy niezwłocznie przekazywać pisemnie do wykonawcy.

Kontrola dostaw oleju napędowego (faktury, świadectwa jakości, protokoły odbioru) od 5 stycznia 2012 r. do 26 marca 2013 r. wykazała, że w 28 przypadkach wystąpiła różnica powyżej $0,2\%$ w zakresie brakującego paliwa.

Łącznie różnice wyniosły 1.139 litrów na kwotę 6.195,41 zł, w tym w 2012 r. 976 l. w kwocie 5.348,41 zł (23 dostawy) i w 2013 r. - 163 l. na kwotę 847 zł (5 dostaw). MZK na ww. braki paliwa nie składało reklamacji.

(dowód: akta kontroli str. 217-228, 238, 640-662, 663-667)

W trakcie kontroli NIK, pismami z 10 i 15.05.2013 r. MZK złożyło reklamacje ilościowe w zakresie dostarczanego paliwa od stycznia do grudnia 2012 r. i od stycznia do marca 2013 r. PKN ORLEN SA pismem z 23.05.2013 r. odrzucił reklamację. Jako uzasadnienie wskazano, że wszelkie reklamacje należy niezwłocznie przekazywać wykonawcy. Dokumenty wskazujące na niedobory paliwa powinny być przesłane w możliwie najkrótszym czasie po dostawie, aby wspólnie z przewoźnikiem ustalić i wyjaśnić przyczyny powstania ubytków. Czas w jakim możemy wystąpić do przewoźnika z roszczeniem wynosi 14 dni od dnia dostawy. Brak informacji od Państwa uniemożliwił nam podjęcie działań reklamacyjnych w stosunku do realizowanych dostaw.

Wcześniej w ramach realizacji ww. umowy MZK pisemnie (data wysłania: 5.01.2012 r.) reklamowało dwie dostawy z 23.12. i 30.12.2011 r., w których ilość paliwa różniła się od dopuszczalnych różnic o 51 litrów i 75 litrów. Z korespondencji wynika m.in., że reklamacja nie została uznana z uwagi na nieprzetawione w MZK urządzenie pomiarowe z oleju napędowego na olej arktyczny, który ma inny współczynnik cieplny zmiany gęstości. Brak zmiany współczynnika może wpłynąć na ilości mierzone przez system pomiarowy.

(dowód: akta kontroli str. 215-228, 240-243, 571-574)

Irena Pietruszak samodzielny referent ds. technicznych w MZK wyjaśniła, że: *Z uwagi na naturę pracy nie monitorowałam na bieżąco różnic ponadnormatywnych w zakresie dostaw paliwa przez PKN ORLEN SA i nie składałam w tym zakresie reklamacji. O brakach w dostawach paliwa nie informowałam dyrektora i jak i zastępcy.*

Podpisując w maju 2013 r. pisma do dostawcy oleju napędowego dyrekcja została zapoznana z brakami w dostawach paliwa w 2012 r. oraz od stycznia do marca 2013 r. Zobowiązuję się do bieżącego monitorowania ewentualnych niedoborów ponadnormatywnych paliwa.

(dowód: akta kontroli str. 609)

Dyrektor i zastępca Dyrektora oświadczyli, że o różnicy powyżej $0,2\%$ w zakresie brakującego paliwa dowiedzieli się w momencie podpisywania pism do PKN ORLEN SA.

(dowód: akta kontroli str. 612-613)

3. W umowie na dostawę części zamiennych związanych z eksploatacją autobusów komunikacji miejskiej oraz prowadzenie magazynu z tymi akcesoriami ustalono, że w magazynie muszą być stale dostępne części i podzespoły zgodnie z listą podstawowego zapasu magazynowego określonego w załączniku nr 1A, 1B i 1C (§ 2 ust. 4 umowy). Załącznik 1A dotyczy stałego zapasu magazynowego części MAN i obejmuje 286 pozycji. Załącznik nr 1B dotyczy stałego zapasu magazynowego części Jelcz, Mercedes i Scania i obejmuje 350 pozycji, a załącznik nr 1C dotyczy stałego zapasu 89 drobnych części. Na wniosek jednej ze stron umowy zamawiający z wykonawcą weryfikować będą listę podstawowego zapasu na podstawie historii obrotów. W przypadku braku w magazynie części z listy podstawowego zapasu wykonawca zapłaci karę w wysokości 10% ich wartości brutto i dodatkowo 2% za każdy dzień do chwili ich uzupełnienia, nie mniej niż 50 zł za każdy dzień zwłoki. Łączna wartość części wynikająca z ww. załączników, według wyceny kierownika Działu Napraw Pojazdów, wynosi 250.917,43 zł.

Przeprowadzone oględziny w magazynie, którymi objęto 45 pozycji części (po 15 z poszczególnych list) wykazały całkowity brak 16 pozycji, a w przypadku dalszych 13 pozycji stan ilościowy części był niższy niż wymagany umową. Ponadto w przypadku kilku części i podzespołów, np. zacisku hamulca, drążka stabilizatora, pierścienia osadczego

i przekładni kierowniczej brak było opisu części w magazynie lub oznaczenie na materiale było inne niż wynika to z umowy. Natomiast w przypadkułożyska w magazynie stwierdzono 6 szt., ale z innym numerem katalogowym, określonym w załącznikach.

Łączna wartość brakujących materiałów, według wyceny kierownika Działu Napraw Pojazdów, wynosi 20.357,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 244-315, 326-329, 581-594, 701-714)

Barbara Langner Dyrektor MZK wyjaśniła m.in., że zamawiający wskazał w SIWZ wymagany stały zapas magazynowy pozwalający utrzymać tabor autobusowy w określonej gotowości technicznej. Powstał on na podstawie wieloletnich doświadczeń. Intencją zamawiającego była dostępność podstawowych części w ciągu jednej zmiany pracowniczej, dlatego też nie został wskazany w sposób jednoznaczny dokładny przedział czasowy.

Na podstawie zapisów umowy stały zapas magazynowy jest kontrolowany w sposób funkcjonalny. W umowie nie określono innego rodzaju kontroli (nadzoru) nad zapasem części. Dopiero wykazanie braku części na magazynie skutkowało nałożeniem kar umownych.

Zgodnie z umową na wniosek jednej ze stron powinna być weryfikowana lista podstawowego zapasu magazynowego. W kwietniu 2011 roku zostały zakupione nowe autobusy z dwuletnią gwarancją. W następnym miesiącu zostały zdjęte ze stanu autobusy Jelcz 120MM. W tym momencie powinna nastąpić taka weryfikacja. Przez przeoczenie nie została zrobiona.

Niektóre części ze stałego zapasu magazynowego nie posiadały należytych oznaczeń. Wynikało to również z niedbałości mistrzów warsztatu (niektóre części z zapasu stałego są pod wspólną pieczę magazyniera i mistrzów), którzy orientowali się w częściach na podstawie wieloletniego doświadczenia. Obecnie to niedociągnięcie zostało poprawione, mistrzowie przeszkoleni.

(dowód: akta kontroli str. 605-608)

Z oświadczenia zastępcy Dyrektora ds. technicznych wynika, że w związku ze stwierdzeniem podczas kontroli braków zapasu stałego na magazynie (zał. nr 1A, 1B i 1 C) wystawiona została nota obciążeniowa. Ponadto przeprowadzona została aktualizacja ww. załączników z uwagi na części, które wyszły z użycia z powodu wycofania marek pojazdów z eksploatacji lub też nie wykazywały obrotu magazynowego. Części dostępne na bieżąco, na rynku lokalnym, a wykazane jako braki podczas kontroli, są dostarczane wg potrzeb warsztatu, w czasie 1-2 godz. od momentu wskazania niedoboru.

(dowód: akta kontroli str. 693, 694, 679)

Zgodnie z § 2 pkt 9 ww. umowy wystawiona została 12.06.2013 r. nota obciążeniowa za brak na magazynie części z podstawowego zapasu w kwocie 1.224,62 zł. Natomiast w dniu 19.06.2013 r. przygotowany został aneks do umowy zmieniający załączniki nr 1A, 1B i 1C.

(dowód: akta kontroli str. 695-696)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Ocena prawidłowości rozliczenia ponoszonych wydatków

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie planu przychodów i kosztów MZK w latach 2008-2012 wynosiło:

- w 2008 r. - przychody 33.051.745,50 zł, w tym dotacja przedmiotowa 8.000.000 zł, koszty - 32.587.418,58 zł;

- w 2009 r. - przychody 32.409.249,53 zł, w tym dotacja przedmiotowa 10.000.000 zł, koszty 33.785.303,51 zł;

- w 2010 r. - przychody 33.112.623,29 zł, w tym dotacja przedmiotowa 10.726.00 zł, koszty - 35.372.197,44 zł;

- w 2011 r. - przychody 34.124.262,13 zł, w tym dotacja przedmiotowa 16.155.207 zł, koszty - 34.907.317,39 zł;

- w 2012 r. - przychody 34.488.934,34 zł, w tym dotacja przedmiotowa 12.378.000 zł, koszty - 36.597.781,98 zł.

Nie stwierdzono przekroczenia wydatków w latach 2008-2011 w poszczególnych paragrafach. W 2012 r. stwierdzono przekroczenie planu kosztów (wydatków) w § 4210 i § 4430 na łączną kwotę 2.420.242 zł.

Z ww. przychodów finansowane były zamówienia publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 492, 575-579, 771-777)

MZK zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Zielona Góra z 31.01.2007 r. w sprawie sposobu i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji przedmiotowych, przysyłał po zakończeniu roku rozliczenie dotacji. Z rozliczeń tych wynika m.in., że w okresie objętym kontrolą stawki dotacji wynosiły od 1,95 zł/km w 2008 r. do 3,6394 zł/km w 2011 r. We wszystkich latach wystąpił niedobór dotacji wynoszący od 69.894 zł w 2008 r. do 366.799 zł w 2012 r.³⁶

(dowód: akta kontroli str. 762-764, 765-770)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie terminowości zapłaty za olej napędowy i części zamienne stwierdzono dokonywanie, płatności po terminach wynikających z faktur, co stanowiło naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Opóźnienia w płatnościach dotyczyły:

- ✓ Zakładu Produkcyjno-Handlowego Hurtownia Części Zamiennych Jan T. - w okresie listopad-grudzień 2012 r. w terminie nie zapłacono 77 faktur na łączną kwotę 120.794,34 zł (faktury w kwotach od 12,30 zł do 4.444,72 zł). Kontrahent nie wystawił not odsetkowych.
- ✓ PKN ORLEN SA - opóźnienia wystąpiły w okresie listopad-grudzień 2012 r. Dostawca oleju napędowego wystawił dwie noty odsetkowe, pierwsza nota³⁷ w kwocie 2.638,33 zł dotyczyła faktur z października i listopada 2012 r. w kwotach 165.441,68 zł, 164.496,34 zł i 165.254,01 zł. Zapłata odsetek za zwłokę dokonana została 18.01.2013 r. Druga nota³⁸ w wysokości 1.806,88 zł dotyczyła faktur z listopada 2012 r. w kwotach 163.285,71 zł, 163.867,18 zł i 164.519,33 zł, i na pisemną prośbę MZK została przez PKN ORLEN SA anulowana.

(dowód: akta kontroli str. 540-543, 544-545, 546-547, 548, 550-555)

Z pisma Dyrektora MZK z 17.10.2012 r. do zastępcy Prezydenta Miasta wynika m.in., że plan finansowy na 2012 r. został przygotowany zgodnie z wytycznymi i niestety zaplanowane wydatki na paliwa są niewystarczające, gdyż do 30.09.2012 r. wyniosły już 6.440.000 zł przy planowanych 7.070.000 zł. Zabraknie kwoty około 1.100.000 zł po uwzględnieniu oszczędności wynikających ze zmiany paliwa. Dyrektor poinformowała, że może zabraknąć środków na bieżące regulowanie zobowiązań. W związku z powyższym zwróciła się z wnioskiem o przyznanie dodatkowej dotacji na 2012 r. w kwocie 1.100.000 zł.

Mieczysław Jargas zastępca Dyrektora ds. Finansowych oświadczył, że brak było pisemnej odpowiedzi w ww. zakresie, a Prezydent Janusz Kubicki ustnie poinformował MZK, że dotacja nie zostanie zwiększona.

(dowód: akta kontroli str. 343-344)

Pismem z 17.04.2013 r. MZK poinformowało Skarbnika Miasta o przekroczeniu w 2012 r. planu finansowego w paragrafie 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) o 2,2 mln zł i w paragrafie 4430 (różne opłaty i składki) o 218 tys. zł oraz o wystąpieniu zobowiązań wymagalnych w kwocie 491,7 tys. zł.

Z pisma wynika ponadto, że wobec ograniczenia w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. dotacji oraz wystąpienia ponadplanowych kosztów, MZK w grudniu 2012 stracił płynność finansową i przestał regulować niektóre zobowiązania (PKN ORLEN, dostawcy części i usług). Podjęto starania w celu przesunięcia - odroczenia terminu spłat niektórych zobowiązań za dostawy paliwa, lecz terminy płatności 3 dostaw o wartość 491.672,22 zł zostały przekroczone. Stan środków na rachunku bieżącym na koniec roku 2012 r. wyniósł 35,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 674-677)

Z oświadczenia Zenobii Ciborskiej Kierownika Działu Finansowo-Księgowego wynika m.in., że w wyniku rozmów z kontrahentem (w zakresie dostaw części) przedłużony został termin zapłaty na m-c styczeń 2013 r. Kontrahent nie wystawił not odsetkowych.

³⁶ Przy stawce dotacji 2,9453 zł/km.

³⁷ Nr 0099001412 z 7.01.2013 r., data wpływu do MZK - 15.01.2013 r.

³⁸ Nr 0099006545 z 8.04.2013 r., data wpływu do MZK - 15.04.2013 r.

Na koniec grudnia 2012 r. MZK posiadało zadłużenie wobec PKN ORLEN SA w wysokości 1.445.040,05 zł z tego trzy faktury w kwocie 491,7 tys. zł nie zostały zapłacone w terminie. W wykonaniu planu finansowego w § 4210-2 – paliwo, występuje faktyczne zużycie paliwa bez względu na termin płatności. W miesiącu grudniu MZK posiadało środki na rachunku, które zabezpieczały opłacenie składek ZUS oraz wypłatę wynagrodzeń dla pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 539, 678)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. MZK posiadał na rachunku bankowym saldo w wysokości 35,3 tys. zł. W grudniu 2012 r. dokonano wydatków m.in. na: składki ZUS (5.12.2012 r.) - 465,9 tys. zł, wypłatę dla pracowników fizycznych (7.12.2012 r.) - 584,1 tys. zł, wypłatę dla pracowników umysłowych (20.12.2012 r.) - 125,5 tys. zł, podatek od osób fizycznych (19.12.2012 r.) - 91,7 tys. zł oraz dodatkową premię dla osób fizycznych (19.12.2012 r.) - 127,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 549)

Dyrektor MZK wyjaśniła, że *dokonywanie płatności faktur po terminie spowodowane było brakiem środków finansowych na rachunku MZK. Saldo na rachunku przeznaczone zostało na składki ZUS, wynagrodzenia pracowników fizycznych i umysłowych oraz premie i nagrody. Z uwagi na opóźnienia w płatności faktur dostawcy oleju napędowego dwukrotnie wystawił nam noty odsetkowe. Jedna z not została zapłacona, natomiast druga na naszą prośbę została anulowana.*

Odnosnie opóźnień w zapłacie za dostawę części, wyjaśniam, że po rozmowach z kontrahentem wydłużony został termin zapłaty za faktury do stycznia 2013 r. W wyniku opóźnień nie naliczono kar i nie wystawiono not odsetkowych.

(dowód: akta kontroli str. 556)

2. Ze sprawozdania Rb-30 z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych za 2012 r. wynika przekroczenie planu kosztów:

- § 4210 zakup materiałów – plan 9.210.553 zł, wykonanie – 11.413.029,15 zł, w tym m.in.:

a) 4210-2 - Paliwa, oleje, smary – plan 6.712.553 zł, wykonanie – 8.551.684,22 zł,

b) 4210-3 - Części zamienne plan 1.824.000 zł, wykonanie – 2.185.988,11 zł,

- § 4430 różne opłaty i składki – plan 449.000 zł, wykonanie – 666.765,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 771-777)

Dyrektor oświadczyła, że powodem przekroczenia planu wydatków w 2012 r. był większy niż planowano wzrost cen paliwa i co za tym idzie części zamiennych oraz kosztów obowiązkowych ubezpieczeń OC pojazdów. Liczyliśmy również na zakończenie rozliczeń projektu „Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze II etap” i otrzymanie dofinansowania z Urzędu Marszałkowskiego. Niestety do końca 2012 roku nie otrzymaliśmy dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 755)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Ocena funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 3/99 z 29 stycznia 1999 r. wprowadzone zostały procedury w zakresie kontroli wewnętrznej w MZK. Od dnia obowiązywania regulaminu, tj. od 1 marca 1999 r. nie był on uaktualniony i dostosowany do obecnej struktury zakładu. Oprócz m.in. nieaktualnego stanu prawnego³⁹, zasady organizacji i wykonywania kontroli instytucjonalnej przypisane zostały do stanowiska starszego inspektora ds. rewizji wewnętrznej, którego nie ma już od czerwca 2009 r. Ponadto zagadnienia kontroli wewnętrznej przypisane zostały pracownikowi odpowiedzialnemu za prowadzenie spraw płacowych.

(dowód: akta kontroli str. 1, 11-12, 715-730)

W MZK sporządzono plany kontroli na lata 2008, 2009, 2010 i 2013. W planie kontroli na 2010 r. ujęto zagadnienia dotyczące zgodności postępowań przetargowych w 2009 r. z obowiązującymi przepisami prawa. Kontroli w tym zakresie nie przeprowadzono.

³⁹ Np. statut z 1991 r., nieobowiązujące akty prawne.

W pozostałych latach, tj. w 2008, 2009 i 2013 nie ujmowano w planach kontroli zagadnień dotyczących poprawności funkcjonowania procedur oraz postępowań przetargowych, a na 2011 r. i 2012 r., jak już wspomniano, nie sporządzono planów kontroli.

Ze sporządzonych planów kontroli wewnętrznej wynika m.in., że przedmiotem kontroli były zagadnienia dotyczące inwentaryzacji kas i rozliczenia gotówki, czasu pracy kierowców, gospodarki odzieżą ochronną i roboczą, naliczania podatku i składek ZUS, oznakowania sprzętu, ewidencji dokumentacji i rejestracji w sekretariacie.

(dowód: akta kontroli str. 59-63)

W badanym okresie pracownicy Wydziału Audytu UM Zielona Góra w ramach kontroli kompleksowej dwukrotnie skontrolowali zamówienia publiczne. W 2009 r. kontrolą objęto 3 postępowania przetargowe przeprowadzone w I półroczu 2008 r. Kontrola wykazała, że we wszystkich przypadkach w ogłoszeniach o zamówieniu nie podano daty jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 6 pkt 3 ustawy Pzp.

W 2011 r. skontrolowano dwa zamówienia na łączną kwotę 1.437.162 zł⁴⁰, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrolą objęto także postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro⁴¹, w których stwierdzono, że zachowano procedury wynikające z wewnętrznych uregulowań.

W listopadzie 2011 r. projekt *Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze – etap II*⁴² został objęty czynnościami sprawdzającymi przez Urząd Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze. Kontrola dotyczyła m.in. zgodności zadeklarowanych wydatków z zapisami księgowymi i dokumentami dowodowymi, zasad kwalifikowalności wydatków, zgodności wydatków z zamówieniami publicznymi oraz obowiązku w zakresie informacji i promocji. UKS nie stwierdził nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 597-604)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zagadnienia dotyczące zgodności postępowań przetargowych w 2009 r. z obowiązującymi przepisami prawa zostały wpisane do planu kontroli na 2010 r., lecz kontroli nie przeprowadzono. W pozostałych planach, tj. na lata 2008, 2009 i 2013 nie ujmowano kontroli zagadnień dotyczących poprawności funkcjonowania procedur oraz postępowań przetargowych, jak również realizacji zamówień publicznych.

Zgodnie ze statutem MZK⁴³ ogólny nadzór nad działalnością systemu kontroli wewnętrznej przypisany został dyrektorowi, który odpowiada za zorganizowanie i prawidłowe funkcjonowanie.

(dowód - akta kontroli str. 59-63, 64-66)

Małgorzata Jelińska⁴⁴ w sprawie braku zaplanowanej na II kw. 2010 r. kontroli w zakresie zgodności postępowań przetargowych z obowiązującymi przepisami prawa w 2009 r., mimo ujęcia tych zagadnień w zatwierdzonym przez Dyrektora MZK planie kontroli na 2010 r., wyjaśniła, że *jedną z przyczyn był nadmiar obowiązków. Ponadto brak było złych sygnałów w funkcjonowaniu zakładu.*

(dowód - akta kontroli str. 68)

Z wyjaśnień Dyrektora MZK odnośnie nie wyegzekwowania przeprowadzenia ww. kontroli wynika m.in. że z uwagi na miesięczne zwolnienie lekarskie osoby obsługującej sekretariat, zaszła konieczność zastępstwa przez Małgorzatę Jelińską.

(dowód - akta kontroli str. 188-191)

⁴⁰ W tym: dostawa fabrycznie nowych opon do autobusów – najkorzystniejsza oferta na 136.766 zł brutto oraz ubezpieczenie mienia, odpowiedzialności cywilnej ubezpieczeń komunikacyjnych – jedna oferta na kwotę 1.300.386,00 zł brutto.

⁴¹ Dostawa i usługi: odzież robocza, wymiana szyb w autobusach, naprawa pomp wtryskowych, płynu do chłodziw i sprzętu komputerowego.

⁴² W tym m.in. postępowanie przetargowe nr ZP08/2010 o udzielenie zamówienia publicznego pn. Dostawa 13 szt. fabrycznie nowych niskopodłogowych autobusów przeznaczonych do użytkowania w komunikacji miejskiej

⁴³ Nadany uchwałą nr XXXVI/492/08 Rady Miasta Zielona Góra z 16.12.2008 r.

⁴⁴ Zatrudniona od 1.09.2009 r. do 30.09.2011 r. w komórce obsługi i audytu wewnętrznej.

2. W MZK nie sporządzono planów kontroli na lata 2011 i 2012.

Ze statutu MZK wynika, że w zakładzie działa zorganizowany system kontroli wewnętrznej sprawdzający celowość, gospodarność, rzetelność i legalność, a nadzór nad działalnością systemu kontroli wewnętrznej sprawuje dyrektor, który odpowiada za jego zorganizowanie i prawidłowe funkcjonowanie.

(dowód - akta kontroli str. 62, 64-66)

W ww. sprawie Małgorzata Jelińska wyjaśniła, że brak planów spowodowany był nadmiarem obowiązków, m.in. przy projekcie *Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze*. Ponadto wdrażałam się w przejęcie obowiązków po kierowniku logistyki i zamówień publicznych.

(dowód - akta kontroli str. 68)

Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na realizację w latach 2010-2012 projektu „Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze – Etap II” oraz duże zaangażowanie wszystkich pracowników umysłowych w realizację procedur, monitoring i rachunkowość, odstąpiła od sporządzenia planów kontroli wewnętrznej na 2011 r. i 2012 r. Ponadto w związku z odejściem na emeryturę byłego Kierownika Działu Logistyki i Zamówień Publicznych obowiązki w tym zakresie przejmowała Małgorzata Jelińska. Jednak w ww. latach przeprowadzano kontrole na podstawie osobnych upoważnień.

(dowód - akta kontroli str. 188-191)

3. W art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych określono, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W MZK zagadnienia w zakresie kontroli zarządczej nie zostały odzwierciedlone i odnotowane w regulaminie organizacyjnym⁴⁵ oraz w zakresach czynności pracowników. Wewnętrzne uregulowania nie stanowiły udokumentowanego, spójnego systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, o których mowa w ustawie o finansach publicznych oraz w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁶.

(dowód - akta kontroli str. 681-683, 684-686)

Dyrektor MZK wyjaśniła, że przez przeoczenie i nawał pracy nie wprowadzono zarządzeniem systemu funkcjonowania kontroli zarządczej. MZK jest w trakcie przygotowywania odpowiednich uregulowań do zapewnienia kontroli zarządczej, które zostaną wprowadzone do końca 2013 r.

(dowód - akta kontroli str. 188-191)

4. Zadania dotyczące przeprowadzania kontroli w poszczególnych komórkach organizacyjnych, sporządzanie protokołów kontroli i opracowanie wniosków pokontrolnych, przeprowadzanie rocznych i kontrolnych inwentaryzacji oraz prowadzenie dokumentacji w tym zakresie, przypisane zostały Iwonie Chanko-Łosyk - samodzielnemu referentowi ds. płac w Dziale Pracowniczym i Ekonomicznym.

Ww. osoba oprócz zadań dotyczących kontroli wewnętrznej, prowadzi sprawy płacowe w zakresie naliczania i sporządzania listy płac, prowadzenia sprawozdawczości, rozliczenia z ZUS, prowadzenia rejestru zajęć egzekucyjnych i komorniczych, a więc podlegające również kontroli wewnętrznej.

(dowód - akta kontroli str. 11-12, 64-67, 756-758, 759-761)

Z oświadczenia Bożeny Muszyńskiej-Góral Kierownika Działu Pracowniczego i Ekonomicznego wynika m.in., że w odniesieniu do Iwony Chanko-Łosyk pełni kontrolę funkcjonalną w zakresie powierzonych zadań dotyczących spraw płacowych.

(dowód - akta kontroli str. 822)

Dyrektor MZK wyjaśniła m.in., że przez przeoczenie nie uaktualniliśmy regulaminu w zakresie kontroli wewnętrznej. Uczynimy to do końca bieżącego roku.

Pracownica prowadząca kontrolę wewnętrzną nie kontroluje sama siebie. W tym zakresie kontrolę wykonuje Kierownik Działu oraz służby Audytu Urzędu Miasta. Przy wprowadzaniu zmian w kontroli wewnętrznej będziemy się starać unikać podobnych sytuacji.

(dowód - akta kontroli str. 820-821)

⁴⁵ Regulamin organizacyjny z 8 maja 2007 r., zmiana w regulaminie z dniem 21 grudnia 2009 r.

⁴⁶ Dz.Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o:

1. Przestrzeganie zasady zachowania uczciwej konkurencji przy ustalaniu warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówień oraz kryteriów oceny ofert.
2. Zlecanie usług i dostaw na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.
3. Zapewnienie prawidłowej realizacji zawartych umów, poprzez m.in. egzekwowanie od wykonawców uprawnień przysługujących MZK w przypadku niewykonania bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy.
4. Terminowe regulowanie płatności wynikających z zaciągniętych zobowiązań.
5. Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności ujmowanie zdarzeń na kontach pozabilansowych we właściwych okresach sprawozdawczych.
6. Sporządzanie corocznie planów kontroli wewnętrznej obejmujących najważniejsze zagadnienia dla funkcjonowania MZK, w tym m.in. udzielanie i realizację zamówień publicznych, oraz przeprowadzanie ich zgodnie z założeniami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 12 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Dariusz Obierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.