

Załącznik Nr 3
do sprawozdania z przeprowadzenia zadania audytowego
Nr MAW – 0942/3/2008

Nazwa zadania audytowego: *Realizacja udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Gminy Miasta Tarnowa.*

Imię i nazwisko audytora: *Agnieszka Fela*

Nr upoważnienia: *3/MAW/2007*

Jednostka audytowana: *Zarząd Komunikacji Miejskiej w Tarnowie*

1. Informacja o audytowanej jednostce

Zarząd Komunikacji Miejskiej w Tarnowie został utworzony Uchwałą Nr XXV/411/2000 Rady Miejskiej z dnia 13 lipca 2000r. Jest zakładem budżetowym Gminy Miasta Tarnowa powołanym dla zaspokajania potrzeb ludności w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, a w szczególności:

- ✓ planowania rozwoju komunikacji,
- ✓ badania natężenia ruchu pasażerów,
- ✓ projektowania linii połączeń komunikacyjnych,
- ✓ opracowywania rozkładów jazdy,
- ✓ informowania o rozkładach jazdy,
- ✓ zawierania umów z przewoźnikami i zleceniodawcami na przewozy pasażerskie,
- ✓ kontroli wykonywania zleconych usług przewozowych,
- ✓ dystrybucji i sprzedaży biletów komunikacyjnych, wydawaniu informatorów, map sieci komunikacyjnej i rozkładów jazdy,
- ✓ kontroli kasowania biletów,
- ✓ opracowania analiz ekonomicznych, taryfikatorów oraz cen biletów pasażerskich,
- ✓ zarządzania i koordynowania komunikacji miejskiej,
- ✓ prowadzenia badań marketingowych w zakresie komunikacji zbiorowej,
- ✓ zarządzania infrastrukturą przystankową.

Zakres działania Zakładu obejmuje zbiorowe przewozy pasażerskie na terenie Miasta.

Zarząd Komunikacji Miejskiej działa na podstawie statutu uchwalonego przez Radę Miasta Uchwałą Nr XXV/411/2000 z dnia 13 lipca 2000r.

Analiza treści statutu wykazała kilka nieścisłości, które w opinii audytora wymagają aktualizacji. Nieścisłości te dotyczą powoływania się w treści na „Zarząd Miasta Tarnowa” (§ 3, pkt 2; § 6, pkt 2 i 3; § 12, pkt 1 Statutu) jako organ nadzorujący działalność jednostki, powołujący Dyrektora oraz udzielający Dyrektorowi pełnomocnictw.

Statut Gminy Miasta Tarnowa uchwalony przez Radę Miejską dnia 20 lutego 2003r. Uchwałą Nr VII/72/2003 stanowi, iż organami Miasta są: Rada Miejska w Tarnowie, jako organ stanowiący i kontrolny oraz Prezydent Miasta Tarnowa jako organ wykonawczy.

2. Ustalenie stanu faktycznego

2.1 Przyjęte w formie dokumentu regulacje wewnętrzne normujące zasady funkcjonowania systemu udzielania zamówień publicznych

Art. 47, ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych /Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami/ obliuguje kierownika jednostki do ustalenia w formie pisemnej procedur kontroli finansowej w jednostce oraz zapewnienia ich przestrzegania.

Przez kontrolę finansową należy rozumieć między innymi badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych.

Art. 21, ust. ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych /Dz. U. z 2007r. Nr 223, poz. 1655/ nakłada na Kierownika zamawiającego obowiązek określenia „organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, mając na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac”.

W początkowym etapie realizacji zadania audytowego skoncentrowano się na ocenie skuteczności funkcjonujących mechanizmów kontroli wewnętrznej w obszarze udzielania

zamówień publicznych, określonych w regulacjach wewnętrznych, zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień.

Zarząd Komunikacji Miejskiej wypełnił ustawowy obowiązek opracowania pisemnych procedur obejmujących badane zagadnienia a także obowiązek wynikający z przytoczonego powyżej art. 21 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zarządzeniem Nr 14/2007 Dyrektora ZKM z dnia 14 grudnia 2007r. wprowadzono w życie Regulamin komisji przetargowej, który określa organizację, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej.

W związku z nowelizacją prawa zamówień publicznych, dającą jednostkom większą swobodę udzielania zamówień publicznych poprzez podwyższenie progu wymagającego stosowania przepisów ustawy do 14.000 euro, Zarząd Komunikacji Miejskiej wprowadził w życie Zarządzenie Nr 4/2008 z dnia 26 maja 2008r. określające zasady i tryb udzielania zamówień publicznych nie podlegających ustawie.

Zgodnie z powyższym zarządzeniem zamówień publicznych o wartości przekraczającej 3.000 euro a nie przekraczających 14.000 euro udziela się w wyniku zapytań ofertowych kierowanych do co najmniej 3 podmiotów. Udzielenie zamówienia polega na zawarciu z wybranym oferentem pisemnej umowy.

2.2 Organizacja procesu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Celem audytu wewnętrznego była ocena procesu udzielania zamówienia publicznego na poszczególnych etapach jego realizacji, a mianowicie:

- ✓ planowania zamówień publicznych
- ✓ powoływania komisji przetargowej
- ✓ przygotowania postępowania
- ✓ opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia
- ✓ wyboru trybu udzielania zamówienia
- ✓ obowiązkowych ogłoszeń
- ✓ wyboru najkorzystniejszej oferty
- ✓ kontroli i nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówienia.

Za kryterium oceny przyjęto zgodność z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz Zarządzeniem Nr 14/2007 Dyrektora ZKM z dnia 14 grudnia 2007r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu komisji przetargowej.

W trakcie wstępnej analizy ryzyka wyodrębniono obszary ryzyka występujące w procesie udzielania zamówień publicznych, które przedstawiono tabelarycznie z załączniku Nr 1 do sprawozdania z zadania audytowego.

Szczegółowej analizie poddano następujące postępowania przetargowe:

Lp.	Tryb postępowania	Sygnatura	Przedmiot zamówienia	Wartość szacunkowa	Nr arkusza roboczego
1	przetarg nieograniczony	ZKM-380/1/2007	Dostawa i rozmieszczenie wiat autobusowych	23.000,00 zł 5.242,76 euro	6
2	przetarg nieograniczony	ZKM-380/4/2007	Dostawa i rozmieszczenie wiat autobusowych	13.500,00 zł 3.077,27 euro	7
3	przetarg nieograniczony	ZKM-380/3/2007	Usługi w zakresie sprzątania przystanków znajdujących się na terenie Miasta	322.500,00 zł 73.512,65 euro	8
4	przetarg nieograniczony	ZKM-380/6/2007	Świadczenie usług w zakresie autobusowego transportu publicznego na 10 liniach komunikacyjnych	14 987.188,00 zł 3.416.272,62 euro	9
5	przetarg nieograniczony	ZKM-380/8/2007	Świadczenie usług w zakresie autobusowego transportu publicznego na 17 liniach komunikacyjnych	14.672.722,00 zł 3.344.591,29 euro	10

Na podstawie dokonanej analizy dokumentacji przetargowej postępowań wykazanych w powyższej tabeli należy stwierdzić, iż proces udzielania zamówień publicznych funkcjonuje sprawnie a mechanizmy kontroli wewnętrznej są przestrzegane i skuteczne. Poza kilkoma wyjątkami, opisanymi w dalszej części sprawozdania, w jednostce przestrzegane są zasady udzielania zamówień publicznych określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych oraz przepisach wykonawczych do ustawy. Jednostka zachowywała obowiązujące terminy publikacji ogłoszeń, przekazania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, składania ofert, podpisania umowy, itp. Należycie dokumentowano

podejmowane w trakcie postępowania czynności, w szczególności dotyczące przesyłania wykonawcom informacji o wynikach postępowania. Prowadzona dokumentacja była kompletna i w odpowiedni sposób przechowywana

W toku realizacji zadania audytowego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Mylne określenie rodzaju zamówienia (sygnatura ZKM-380/1/2007, ZKM-380/4/2007);
2. Określanie wartości zamówienia z pominięciem art. 32, ust. 4 dotyczącego łączenia poszczególnych części zamówienia;
3. Naruszenie art. 91, ust. 2 dotyczącego kryterium oceny ofert.

Ad. 1

Jak wynika z tabeli Nr 1 szczegółowej analizie poddano dwa postępowania przetargowe dotyczące dostawy i rozmieszczenia wiat autobusowych (arkusze robocze Nr 6 i 7). Na podstawie dostarczonych dokumentów oraz na podstawie rozmowy z pracownikiem ZKM ustalono, iż jednostka traktuje omawiane zamówienia jako „dostawa” a nie „robota budowlana” a co za tym idzie stosuje w postępowaniu przetargowym przepisy prawa zamówień publicznych dotyczące dostaw (ustalenie wartości zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, terminy, itp.).

Z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane /Dz. U. z 2006.Nr 156, poz.1118 z późniejszymi zmianami/ jasno wynika, iż rozmieszczenie wiat autobusowych należy traktować jako robotę budowlaną (art. 29, ust.1, pkt 5) podlegającą zgłoszeniu właściwemu organowi (art. 30, ust. 1, pkt 1).

Pismem znak: ZKM.NK.380-1242/2008 z dnia 27.08.2008r. Zarząd Komunikacji Miejskiej przedstawił swoje stanowisko co do treści niniejszego sprawozdania, w którym czytamy:

„Istotnie art. 29, ust.1 pkt 5 Prawa budowlanego wspomina o budowie wiat przystankowych i peronowych jako robotach budowlanych wymagających zgłoszenia ale należy zwrócić uwagę, że ZKM nie zlecał budowy wiat autobusowych a jedynie ich dostawę i rozmieszczenie. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego ilekroć mowa o budowie należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Jak z powyższego wynika rozmieszczenie wiaty wyprodukowanej u producenta w wyznaczonym miejscu nie jest budową”.

Audytora nie zgadza się z powyższym wyjaśnieniem zaznaczając, iż w treści niniejszego sprawozdania nie użyto pojęcia „budowa” a „robota budowlana”. W przytoczonym powyżej art. 3 Prawa budowlanego czytamy, iż pod pojęciem robót budowlanych należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Obiekt budowlany to zgodnie z Prawem budowlanym (art. 3, pkt 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami lub obiekt małej architektury. Wiata przystankowa jest niewątpliwie obiektem małej architektury.

„Przedmiot zamówienia opisany przez zamawiającego na podstawie Wspólnego słownika zamówień (CPV 28112321-6) dotyczy dostaw, a nie robót budowlanych. Zatem udzielając zamówienia ZKM opiera się na przepisach dotyczących dostaw – zgodnie z art. 6 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007r. Nr 223, poz. 1655), który mówi, że w przypadku gdy zamówienie publiczne obejmuje równocześnie dostawy i usługi polegające na rozmieszczeniu lub instalacji dostarczonej rzeczy lub innego dobra, do udzielenia takiego zamówienia stosuje się przepisy dotyczące dostaw”.

Przyjmuje się powyższe wyjaśnienie, przyznając, iż istotnie jednostka mogła zastosować w omawianym przypadku przepisy dotyczące dostaw na podstawie art. 6, ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ad. 2

Analiza dokumentacji przetargowej wskazała również pewne nieścisłości w zakresie szacowania wartości zamówienia.

Określenie wartości zamówienia stanowi jedną z najważniejszych czynności przygotowawczych, poprzedzających wszczęcie zasadniczej procedury prowadzącej do udzielenia zamówienia publicznego. Ustawa dokładnie określa podstawę oraz termin ustalania wartości zamówienia.

Art. 32, ust. 1 stanowi, iż podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia (art. 32, ust. 4)

Z otrzymanej od jednostki, podczas wstępnego przeglądu, tabeli zawierającej wykaz udzielonych w 2007 roku zamówień publicznych podlegających ustawie wynika, iż Zarząd Komunikacji Miejskiej udzielił w 2007 roku 6-ciu zamówień publicznych dotyczących dostawy i rozmieszczenia wiat autobusowych na łączną wartość: 422.167,05 zł co stanowi: 96.231,38 euro. Wartość zamówienia ustalano dla każdej z części zamówienia oddzielnie.

Stanowisko Dyrektora ZKM dotyczące powyższej kwestii jest następujące:

„Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007r. Nr 223 poz. 1655) Zarząd Komunikacji Miejskiej jako zamawiający, przygotowując każde postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, dokonywał oszacowania wartości każdego z nich z należytą starannością.

W roku 2007 Zarząd Komunikacji Miejskiej udzielił sześciu zamówień publicznych na dostawę i rozmieszczenie wiat autobusowych. Każda dostawa stanowiła przedmiot odrębnego postępowania. W każdym postępowaniu specyfika przedmiotu zamówienia była inna, dlatego też zamawiający nie przewidywał przeprowadzenia jednego postępowania z podziałem na części. W związku z tym nie można powoływać się na art. 32, ust. 4 ustawy, gdyż zamawiający nie udzielał zamówienia w częściach. Podstawą ustalenia wartości poszczególnych zamówień było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy udzielone w poszczególnych zamówieniach”.

Odnosząc się do powyższego stwierdzenia, że „każda dostawa stanowiła przedmiot odrębnego postępowania” należy traktować dostawę i rozmieszczenie wiat autobusowych jako dostawy i usługi tego samego rodzaju powtarzające się okresowo oraz stosować, podczas ustalania wartości zamówienia art. 34, ust. 1, zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju:

- 1) udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, albo
- 2) których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

Zdaniem Komisji Europejskiej przez dostawy „tego samego rodzaju” należy rozumieć dostawy produktów, które są przeznaczone do identycznego lub podobnego użytku.

„Nie można również mówić o dzieleniu zamówienia na części bądź zaniżaniu jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Suma wartości w postępowaniach nr ZKM-380/1/2007, ZKM-380/4/2007, ZKM-380/5/2007, ZKM-380/7/2007 i ZKM-380/9/2007 nie przekroczyła równowartości kwoty 60.000 euro – łącznie wyniosła ona 102.000 zł netto, co daje 23.250,51 euro. Do tych postępowań zamawiający stosował przepisy dotyczące postępowań o wartości nie przekraczających równowartości kwoty 60.000 euro (na mocy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2006r. Nr 164, poz. 1163 ze zmianami), a po zmianie ustawy (tj. po 11 czerwca 2007 roku) – przepisy dot. zamówień o wartości mniejszej niż 211 000 euro (na mocy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2007r. Nr 223, poz. 1655). Ostatnie zamówienie w roku (postępowanie nr ZKM-380/10/2007 o wartości 335.000 zł, tj. 76.361,98 euro nie było zamówieniem planowanym. Z końcem roku nieplanowany przypływ środków finansowych umożliwił realizację dodatkowych dostaw – wcześniej nie przewidzianych ze względu na brak funduszy”.

Przyjmując wyjaśnienie, iż postępowanie przetargowe Nr ZKM-380/10/2007 było zamówieniem, którego możliwość dokonania pojawiła się w trakcie roku budżetowego i przy zachowaniu należytej staranności zamawiający nie mógł przewidzieć, uznaje się, iż podczas szacowania wartości zamówienia nie naruszono przepisów Prawa zamówień publicznych.

Ad. 3

W postępowaniu przetargowym sygnatura: ZKM-380/6/2007 (arkusz roboczy Nr 9) jako jedno z kryteriów oceny ofert przyjęto: „Wielkość mnożnika waloryzacji”. Art. 91, ust. 2 prawa zamówień publicznych stanowi, że kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. W opinii audytora wielkość mnożnika waloryzacji nie odnosi się do przedmiotu zamówienia a raczej do oferowanej przez wykonawcę ceny.

Stanowisko Dyrektora Zarządu Komunikacji Miejskiej dotyczące powyższej kwestii jest następujące:

„W opisywanym postępowaniu kryteriami oceny ofert były: cena, wielkość mnożnika waloryzacji oraz jakość usług. Zastosowanie przez zamawiającego kryterium „wielkość mnożnika waloryzacji” miało na celu określenie w jakim stopniu i czy w ogóle będzie się zmieniać cena za wykonanie zamówienia związku z prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wynikającym z ustawy budżetowej. Kryterium to rzeczywiście odnosi się bardziej do ceny, niż do przedmiotu zamówienia, w związku z tym zamawiający odstąpi od jego stosowania w kolejnych postępowaniach”

Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej /Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami/ zobowiązuje Zarząd Komunikacji Miejskiej jako zakład budżetowy jednostki samorządu terytorialnego do udostępniania informacji publicznej. Art. 8 ust. 3 obliguje jednostkę do prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej.

Na podstawie umowy Nr BRP.0155/01/07 Firma „Rodan Systems” SA udostępniła z dniem 31 stycznia 2007r. strony podmiotowe BIP wszystkim jednostkom organizacyjnym Gminy Miasta Tarnowa.

W toku czynności audytowych ustalono, iż Zarząd Komunikacji Miejskiej posiada stronę internetową Biuletynu Informacji Publicznej, jednak kilkakrotnie podczas próby otwarcia strony pojawiał się błąd uniemożliwiający dokonanie tej czynności. Krótka analiza merytorycznej zawartości Biuletynu wskazuje pewne braki co do informacji wymaganych udostępnienia ustawą z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej /Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198/

Ponadto stwierdzono, iż strona nie spełnia wszystkich standardów struktury stron podmiotowych BIP określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007r. /Dz. U. Nr 10, poz. 68/.

3. Rekomendacje

W toku realizacji zadania audytowego na temat: „Realizacja udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Gminy Miasta Tarnowa” oceniano system kontroli wewnętrznej w procesie udzielania zamówień publicznych.

Po zakończeniu zadania audytowego audytor wewnętrzny daje racjonalne zapewnienie, że badany system działa prawidłowo. Jednostka posiada mechanizmy kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych określone w regulacjach wewnętrznych, zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień.

Organizacja procesu postępowania o udzielenie zamówienia na poszczególnych jego etapach działa w sposób prawidłowy, zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały omówione w treści sprawozdania. Poniżej wskazano opis rekomendacji audytowych.

Rekomenduje się:

1. Dokonanie analizy treści statutu Zarządu Komunikacji Miejskiej uchwalonego przez Radę Miasta Uchwałą Nr XXV/411/2000 z dnia 13 lipca 2000r. pod kątem zgodności zapisów w nim zawartych ze stanem faktycznym i dokonanie jego aktualizacji.
2. Dokonanie weryfikacji zawartości merytorycznej Biuletynu Informacji Publicznej pod kątem wymagań określonych w Ustawie z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej /Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198/ oraz Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007r. /Dz. U. Nr 10, poz. 68/.

Zarząd Komunikacji Miejskiej przedłożył dnia 28.08.2008r., pismem znak: ZKM.NK.380-1242/2008 uwagi do sprawozdania z zadania audytowego, które zawarto w treści sprawozdania.

Sporządzono w trzech jednobrzmiących egzemplarzach.

Wykonano zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego

MIEJSKI AUDYTOR WEWNĘTRZNY

(podpis *Agnieszka Reza*)