



Sprawozdanie z audytu nr 1/2024

Ocena procesu kontraktowania usług, dostaw i robót budowlanych, o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto, na poziomie Urzędu Gminy w Gorzkowicach



Jednostka:	Urząd Gminy w Gorzkowicach
Data audytu:	7 października 2024 r.
Data sprawozdania:	30 października 2024 r.
Audytör:	[REDACTED]

Spis treści

Wstęp	3
Ustalenia z audytu	5
Podsumowanie	21

Wstęp

Tematem zadania zapewniającego był audyt procesu kontraktowania usług, dostaw i robót budowlanych na poziomie Urzędu Gminy w Gorzkowicach (dalej: „Urząd” lub „jednostka audytowana”). Zadanie audytowe zostało przeprowadzone w dniu 7 października 2024 r., na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Gorzkowice, a Aesco Group Sp. z o.o.

Audyt przeprowadziła [REDAKTOWANE] – audytor spełniający wymogi, o których mowa w art. 286 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Audyt wynika z planu pracy na rok 2024.

Celem zadania audytowanego była ocena systemu kontroli zarządczej jednostki, w obszarze udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto, w celu dostarczenia racjonalnego zapewnienia, iż:

- przyjęte w jednostce procedury i regulacje wewnętrzne są zgodne z przepisami prawa,
- funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej gwarantuje zgodną z przepisami realizację celów i zadań jednostki,
- ustanowione w jednostce mechanizmy kontrolne są adekwatne, skuteczne i efektywne oraz są przestrzegane w procesie realizacji celów i zadań jednostki.

W przypadku stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości w funkcjonującym systemie kontroli zarządczej celem zadania jest przedstawienie zaleceń dotyczących usprawnienia tego systemu.

Zakres przedmiotowy audytu objął:

- ocenę obszaru organizacji procesu kontraktowania dostaw, usług i robót budowlanych,
- ocenę regulacji wewnętrznych procesu kontraktowania dostaw, usług i robót budowlanych o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto,
- ocenę wybranych postępowań do kwoty 130 tys. zł netto.

Zakres podmiotowy zadania objął działalność Urzędu Gminy w Gorzkowicach.

Na etapie wstępnego przeglądu w badanym obszarze stwierdzono następujące ryzyka:

- ryzyko nieaktualnych zapisów regulacji wewnętrznych podmiotu audytowanego,
- ryzyko niewłaściwego wyboru wykonawców,
- ryzyko niekompletności dokumentacji, będącej podstawą wyboru wykonawców.

Uzgodnione kryteria oceny:

- ocena zgodności realizowanych zadań z przepisami prawa, wytycznymi organów nadzorczych oraz wytycznymi organu prowadzącego.

W trakcie audytu zastosowano następujące narzędzia i techniki realizacji zadania:

- analiza dokumentów organizacyjnych jednostki,
- analiza dokumentacji planistyczno-sprawozdawczej,
- analiza dokumentacji realizacji zadań jednostki,
- wywiady z pracownikami,
- porównanie informacji z różnych źródeł.

Ustalenia z audytu

Kryteria oceny badanego obszaru:

Ustaleń stanu faktycznego dokonano w oparciu o zapisy:

- ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 poz. 1320 tj.) – zwany dalej Pzp,
- Zarządzenia Nr 1/2021 Wójta Gminy Gorzkowice z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty poniżej 130.000,00 zł,
- dokumentacji wybranych postępowań.

Ustalenia stanu faktycznego:

Zgodnie z art. 23 ust. 1 Pzp termin sporządzenia i publikacji w BZP planu zamówień publicznych wynosi 30 dni od dnia przyjęcia budżetu.

W obszarze spełnienia obowiązku planistycznego, określonego w treści art. 23 ust. 1 ustawy Pzp, jednostka audytowana opracowała plan zamówień publicznych na 2023 rok. Jednostka dokonała publikacji dokumentu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej jednostki¹.

Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 4 Pzp do obowiązków zamawiającego należy zapewnienie aktualności planów i zamieszczanie aktualizacji planu w BZP oraz na stronie internetowej.

W BIP Urzędu zamieszczono również aktualizacje Planu na 2023 r. (3 wersje).

Zgodnie z zapisami art. 82 ustawy Pzp jednostka audytowana sporządziła roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach za rok 2023 (2023/SPRR 00006291/01 z dnia 14 lutego 2024 r.). Dokumenty zostały przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Z treści dokumentu wynika m.in, iż w roku 2023 łączna wartość udzielonych zamówień, których wartość jest mniejsza niż 130.000 zł (bez podatku od towarów i usług) wyniosła 2.429.987,05 zł.

W zakresie postępowań o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto stwierdzono, iż na poziomie jednostki opracowano i wdrożono zasady udzielania zamówień publicznych

¹ Dnia 09.01.2023 r., budżet Gminy Gorzkowice na 2023 r. został uchwalony 21 grudnia 2022 r. (Uchwała Nr XLVI.358.2022)

o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto. Zasady realizacji takich zamówień określono w treści Zarządzenia Nr 1/2021 Wójta Gminy Gorzkowice z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczających równowartości kwoty poniżej 130.000,00 zł.

Zgodnie z obowiązującym w jednostce procedurami, przed rozpoczęciem procedury zakupowej **zaleca się przeprowadzić analizę potrzeb zamawiającego**, której zasadniczym celem jest badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych lub w inny sposób niż przez udzielenie zamówienia.

W ww. dokumencie zapisano również, że udzielając zamówienia należy kierować się zasadą:

- zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości postępowania oraz proporcjonalności wymagań,
- dokonywania wydatków w sposób gospodarny, celowy, oszczędny, rzetelny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W obowiązujących procedurach zapisano ponadto, iż przy przygotowywaniu i prowadzeniu postępowań zaleca się korzystać w możliwie najszerszym zakresie ze środków komunikacji elektronicznej.

W § 4 ust. 2 zapisano, że **przed udzieleniem zamówienia należy dokonać analizy rynku** w celu wybrania takiego wykonawcy, który zapewni odpowiednią jakość i cenę lub koszt przedmiotu zamówienia przy uwzględnieniu wszystkich potrzeb zamawiającego. Kryteriami wyboru wykonawcy są cena albo cena i inne kryteria, gwarantujące uzyskanie najkorzystniejszej ekonomicznie i jakościowo oferty, w szczególności:

- jakość, funkcjonalność,
- parametry techniczne,
- aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne,
- kwalifikacje zawodowe i doświadczenia osób kierowanych do realizacji zamówienia o ile mogą mieć znaczący wpływ na jakość nabywanego świadczenia,
- koszty eksploatacji,
- serwis,
- terminowość wykonania zadania,
- sposób realizacji zamówienia.

Zdaniem audytora, sformułowania, które znalazły się w ww. regulacjach, z uwagi na jego ogólnikowość i możliwość szerokiej interpretacji, stwarzają ryzyko nadmiernej dowolności w ograniczaniu konkurencji przy zlecaniu realizacji zadań ze środków publicznych. Audytor wskazuje potrzebę aktualizacji tych procedur w sposób zapewniający optymalne dochowanie zasad wymienionych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a także systemowych zasad zamówień publicznych, tj.: uczciwej konkurencji, bezstronności i obiektywizmu. Należy wskazać, iż regulamin udzielania zamówień publicznych powinien być spisem czynności zamawiającego, mających na celu przejrzyste wydatkowanie środków publicznych, które znajdują się w jego posiadaniu, a w stosunku do których nie istnieje obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp.

Zdaniem audytora tworząc wewnętrzny regulamin udzielania zamówień należy przede wszystkim dążyć do stworzenia dokumentu jak najbardziej przejrzystego, który będzie stanowił sprawne narzędzie w rękach zamawiającego i pozwoli jednocześnie spełnić założenia, zasady efektywności w udzielanych zamówieniach z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Warto aby znalazły się w nim takie elementy jak:

- określenie przedmiotu zamówienia;
- oszacowanie wartości zamówienia;
- wskazanie warunków udziału w postępowaniu;
- wyboru trybu prowadzenia postępowania;
- określenie kryteriów oceny ofert i procesu wyboru najkorzystniejszej oferty.

Zaznaczyć należy, że poprawne określenie i wskazanie ww. kwestii jest kluczowe dla prawidłowego przeprowadzenia przez zamawiającego postępowań poniżej progów unijnych, dlatego też elementy związane z każdą z tych kwestii powinny znaleźć się w zapisach regulaminu udzielania zamówień.

Oprócz powyższego, regulamin powinien przede wszystkim jasno określać kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych zamawiającego za cały proces zakupowy, a także przewidywać różne progi kwotowe i kwestie zasad, jakimi będzie się kierował zamawiający, wydatkując pieniądze w różnych przedziałach kwotowych. W regulaminie może również znaleźć się zapis, od jakiej kwoty ma on zastosowanie.

Regulamin powinien być swoistym narzędziem kontroli procesu udzielania zamówień podprogowych oraz „przewodnikiem” dla pracowników zamawiającego, który ułatwi im codzienną pracę.

Posiadanie rzetelnie opracowanego regulaminu udzielania zamówień umożliwia często w prosty sposób wykazanie przed organami kontrolnymi, że u zamawiającego obowiązują ustalone standardy gospodarnego, przejrzystego i celowego gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym rola regulaminu sprowadza się w dużej mierze do tego, aby ujednolicić i unormować sposób wydatkowania pieniędzy i zapobiec m.in. zarzutom ich niecelowego i niegospodarnego rozporządzania. Jego wprowadzenie jest więc swego rodzaju dobrą praktyką i pozwala na ustandaryzowanie zasad, jakimi zamawiający kieruje się, wydając środki publiczne.

Nadto jako nadrzędny cel tworzenia regulaminu udzielania zamówień trzeba wskazać uruchomienie mechanizmu konkurencyjności w zakresie wyboru oferty najkorzystniejszej składanej przez wykonawców w toku postępowania o udzielenie zamówienia, z jednoczesnym poszanowaniem zasad udzielania zamówień publicznych obowiązujących w UE (m.in. naczelną zasadą konkurencji, zasadą równego traktowania, zasadą niedyskryminacji, zasadą wzajemnego uznawania, zasadą proporcjonalności czy przejrzystości) oraz wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, gdzie ustawodawca wprost wskazał, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów przez zamawiającego. Rzetelnie spisane reguły postępowania w przypadku wydatkowania mniejszych kwot pozwalają udowodnić, że zakupu dokonano w sposób celowy, oszczędny i efektywny.

W ramach czynności audytowych weryfikacji poddano dokumentację dwunastu postępowań, o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto, tj.:

- postępowanie pn. „zapewnienie scenotechniki wraz z niezbędną infrastrukturą podczas organizowanych XV Dni Gorzkowic w dniach 10-11 czerwca 2023 roku, udzielone zamówienie na kwotę 67.529,46 zł brutto, Kierownik Referatu Organizacyjnego wyjaśniła: „dokonano analizy rynku: wysyłanie zapytań ofertowych na maile - 3 i przeprowadzono kilka rozmów i negocjacji telefonicznych. Na tej podstawie została wybrana firma MMM

Technika Sceniczna (...), która przedstawiła najbardziej korzystną ofertę. Dodatkowo nie ponosiliśmy kosztów noclegu i wyżywienia, jak to było w innych ofertach. Niestety nie posiadam kopii maili, które zostały usunięte ze względu na włamanie na naszą pocztę. Informatycy usunęli pocztę mailową ze względów bezpieczeństwa”.

Zwrócono się z pytaniem:

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb?
- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia?

Kierownik Referatu Organizacyjnego wyjaśniła: „Analiza potrzeb zawsze jest robiona na podstawie przysłanego Ridera technicznego, który wymaga zespołu lub artysty”.

- postępowanie pn. „odbiór odpadów i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zleceniodawcy – umowa nr 89850/2023 z dnia 27.02.2023 r.” W umowie nie określono wartości ogółem ani maksymalnej wartości granicznej zaciągniętego zobowiązania w zakresie świadczonych usług.

Zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie następujących kwestii:

- W umowie nie określono wartości ogółem ani maksymalnej wartości granicznej zaciągniętego zobowiązania w zakresie świadczonych usług. W umowie określono jedynie ceny jednostkowe netto za wykonanie usługi. Proszę o odniesienie się do ww. kwestii.
- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie, dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
- Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.
- Ponadto umowa została zawarta od dnia 27.02.2023 r. na czas nieokreślony. Mimo, że przepisów ustawy Pzp nie stosuje się do danego wyłączenia nie oznacza to, że należy całkowicie je pominąć. Zwłaszcza na etapie ustalania wartości zamówienia. Właściwe oszacowanie wartości zamówienia ma ogromne znaczenie dla prawidłowego zakwalifikowania go jako zamówienie powyżej lub poniżej wartości progowej. W jaki sposób oszacowano wartość zamówienia?

- Ile wyniósł łączny koszt netto dotyczący realizacji ww. Umowy w 2023 roku?

W trakcie czynności audytowych złożono wyjaśnienie:

„W umowie na odbiór odpadów wskazano łącznie kwoty netto za odbiór ściśle określonej ilości i pojemności pojemników, odbieranych w określonym czasie, wskazanym w umowie. Przed zawarciem umowy, szczegółowo została przeanalizowana umowa poprzednia, na podstawie dostępnych danych dokonano zracjonalizowania zamówienia, poprzez ograniczenie liczby odbieranych pojemników w zależności od okresu w roku. W miesiącach zimowych pozyskiwanie odpadów jest mniejsze niż w okresie wiosenno- letnim, co jest uwzględnione w umowie. Można zatem precyzyjnie określić wysokość zobowiązania za dany rok kalendarzowy. Przy każdym zamówieniu stosujemy analizę rynku, tak było i w tym przypadku”.

Audytora zaleca aby w zawieranych umowach określać maksymalną wysokość wynagrodzenia (zobowiązania) za wykonanie przedmiotu umowy w okresie jej realizacji. Takie stanowisko prezentują również Regionalne Izby Obrachunkowe w swych wystąpieniach pokontrolnych. W ten sposób możliwa jest kontrola wysokości zaciągniętych zobowiązań z planem finansowym jednostki w okresie realizacji umowy. Ponadto umowa została zawarta od dnia 27.02.2023 r. na czas **nieokreślony**. Ustawa z dnia 11 Września 2019 roku prawo zamówień publicznych (zwana dalej: PzP) w art. 434 ust. 1 stanowi, że „umowę zawiera się na czas oznaczony” . art. 435 ustawy PzP wskazuje zamknięty katalog umów o zamówienie publiczne, które mogą być zawarte na czas nieoznaczony. Oznacza to, że w przypadku, gdy umowy o zamówienia publiczne są spoza tego katalogu, muszą być zawarte na czas oznaczony z uwzględnieniem art. 434 ust. 2 ustawy PzP. W przypadku zamówień do 130 tys. złotych netto, każdy zamawiający z sektora finansów publicznych zobowiązany jest do stosowania rozdziału 5 ustawy PzP. Pomimo braku obowiązku stosowania procedur określonych przepisami ustawy PzP do umów zawieranych przez zamawiających z kontrahentami, którzy nie zostali wybrani na podstawie procedur zdefiniowanych w wymienionej ustawie (poniżej 130 tys. zł netto), umowy te nie tracą statusu zamówień publicznych a tym samym współtworzą szeroko pojęty system zamówień publicznych. Mimo, że przepisów ustawy Pzp nie stosuje się do danego wyłączenia to nie oznacza, że należy całkowicie je pominąć. Zwłaszcza **na etapie ustalania wartości zamówienia**. Właściwe oszacowanie wartości zamówienia ma istotne

znaczenie dla prawidłowego zakwalifikowania go jako zamówienie powyżej lub poniżej wartości progowej. Ustalenie wartości zamówienia stanowi zatem czynność przygotowawczą postępowania i determinuje dalsze działania zamawiającego zmierzające do udzielenia zamówienia.

To oznacza że zgodnie z art. 28 ustawy PzP należy przy szacowaniu wartości zamówienia przyjąć całkowicie szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. W przypadku zawarcia umowy w progu bagatelności na czas nieoznaczony wnioskować należy, że taka umowa po upływie pewnego czasu przybierze wartość (sumę) przekraczającą próg 130 tys zł netto. Zgodnie z zasadami wynikającymi z rozdziału 5 ustawy PzP, W przypadku dostaw lub usług powtarzających się, lub ulegających wznowieniu wartość zamówienia zamawiający szacuje na przestrzeni 12 miesięcy. Zawarcie umowy na czas nieokreślony oznacza, że szacunkowa wartość zamówienia ustalona na przestrzeni 12 miesięcy powinna zostać pomnożona przez ilość lat, na jakim miałyby zostać zawarta umowa. Chociaż trudno mówić o określonej liczbie lat, skoro jest to umowa na czas nieoznaczony, ale z pewnością zachowując zasady wynikającą z art. 28 ustawy Pzp zamawiający doszedłby do określonej liczby lat, która wskazywałaby przekroczony limit 130 tys. zł netto.

Ustawa o finansach publicznych dopuszcza możliwość zaciągania zobowiązań wieloletnich w oparciu o upoważnienia wynikające z wieloletniej prognozy finansowej. Stosownie do art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć,
- z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Rozróżnienie wprowadzone przepisami ustawy prowadzi do wniosku, że uznanie, iż określona umowa może być zawarta wyłącznie w ramach realizacji przedsięwzięcia, o jakim jest mowa w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, bądź jest zawierana wyłącznie na podstawie upoważnienia z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wymaga przede wszystkim oceny celu zaciągnięcia zobowiązania. Celem umów, z których

wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, zawieranych na podstawie upoważnienia udzielonego w trybie art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jest zapewnienie ciągłości działania jednostki.

Zawieranie umów zapewniających ciągłość działania jednostki na podstawie upoważnienia z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych może być rozpatrywane na dwóch poziomach funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, tj.

- na poziomie funkcjonowania jej jednostek organizacyjnych – do tych umów należy zaliczyć wszystkie umowy zabezpieczające bieżące funkcjonowanie tych jednostek, oraz
- na poziomie jednostki samorządu terytorialnego - zapewnienie ciągłości działania tej jednostki wynika z konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Oceniając przedmiot, charakter, czasookres oraz cele potencjalnej umowy należy wziąć pod uwagę przede wszystkim to, czy planowane wydatki są wydatkami jednorazowymi czy ciągłymi, powtarzalnymi, czy zapewniają utrzymanie wytworzonej już infrastruktury, i czy służą zabezpieczeniu funkcjonowania jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zwrócono się z pytaniem Czy Wójt posiadał upoważnienie do zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji potwierdzającej ten fakt. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie, dlaczego zaciągnięto zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy bez upoważnienia.

W trakcie czynności audytowych przedłożono dokumentację potwierdzającą posiadanie przez Wójta upoważnienia do zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy.

- postępowanie pn. „sprzedaż z dostawą kruszywa bazaltowego do bieżącego utrzymania i remontów dróg wewnętrznych na terenie Gminy Gorzkowice”, udzielone zamówienie na kwotę 7.728,50 zł netto, 9.506,06 brutto – umowa nr DI.60.2023 z dnia 29 listopada 2023 r.,

Zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie:

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

- Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.

W trakcie czynności audytowych przedłożono następujące wyjaśnienie:

„Umowę zawiera się zawsze na podstawie analizy potrzeb, którą wykonuje się na podstawie zużycia materiałów w latach poprzednich. Również za każdym razem dokonuje się analizy rynku pod względem ceny materiałów, kosztów transportu (najczęściej czynnik kluczowy, mający największy wpływ na końcową cenę towaru), a także wielokrotnie pod kątem jakości towaru, ocenianej na podstawie doświadczeń z lat poprzednich. Zawsze dokonuje się szacowania wartości zamówienia, a pozyskane dane wpisuje do tabeli w celu zestawienia sumarycznych kosztów”.

Z wyjaśnienia wynika, że analiza potrzeb, analiza rynku oraz szacowanie wartości zamówienia było dokonywane, jednakże nie przedłożono ww. dokumentacji. **Audytorka zaleca aby ww. czynności związane z analizą rynku, analizą potrzeb oraz szacowaniem wartości zamówienia były odpowiednio udokumentowane. Pozwoliłoby to na zweryfikowanie czy i w jaki sposób przedmiotowe czynności zostały dokonane.**

- postępowanie pn. „dostarczenie soli technicznej - drogowej do posypywania dróg gminnych”, udzielone zamówienie na kwotę 50.270,00 zł netto, 61.832,00 zł brutto, umowa nr DI.36.2023 z dnia 20 października 2023 r.
- postępowanie pn. „dostarczenie soli - technicznej drogowej do posypywania dróg gminnych”, udzielone zamówienie na kwotę 25.910,00 zł netto, 31.869,30 zł brutto, umowa nr DI.61.2923 z dnia 7 grudnia 2023 r.,

Zwrócono się z pytaniem:

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

- Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.

W trakcie czynności złożono wyjaśnienie następującej treści:

„ Umowę zawiera się zawsze na podstawie analizy potrzeb, którą wykonuje się na podstawie zużycia materiałów w latach poprzednich. Również za każdym razem dokonuje się analizy rynku pod względem ceny materiałów, kosztów transportu (najczęściej czynnik kluczowy, mający największy wpływ na końcową cenę towaru), a także wielokrotnie pod kątem jakości towaru, ocenianej na podstawie doświadczeń z lat poprzednich. Zawsze dokonuje się szacowania wartości zamówienia, a pozyskane dane wpisuje do tabeli w celu zestawienia sumarycznych kosztów”.

Podobnie jak we wcześniejszych przypadkach z wyjaśnienia wynika, że analiza potrzeb, analiza rynku oraz szacowanie wartości zamówienia było dokonywane, jednakże nie przedłożono ww. dokumentacji. **Audytora zaleca aby ww. czynności związane z analizą rynku, analizą potrzeb oraz szacowaniem wartości zamówienia były odpowiednio udokumentowane. Pozwoliłoby to na zweryfikowanie czy i w jaki sposób przedmiotowe czynności zostały dokonane.**

- postępowanie pn. „roboty budowlane w zakresie nawierzchni drogi wewnętrznej w miejscowości Cieszanowice”, udzielone zamówienie na kwotę nie przekraczającą: 30.000,00 zł netto, 36.900,00 zł brutto, umowa nr DI.35.2023 z dnia 13 października 2023 r.

Zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie:

- Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

- Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?

Z przedłożonych wyjaśnień wynika, że:

„Zgodnie § 2 ust 1 zarządzenia Wójta Gminy Gorzkowice nr 1/2021 z dnia 4 stycznia 2021r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości

kwoty poniżej 130.000,00 zł, przed rozpoczęciem procedury zakupowej zaleca się przeprowadzić analizę potrzeb Zamawiającego, której zasadniczym celem jest badanie możliwość zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych lub w inny sposób niż przez udzielenie zamówienia. Każdorazowo przed udzieleniem zamówienia, poprzez konsultacje z właściwym merytorycznie pracownikiem urzędu z reguły na szczeblu kierowniczym, dokonywana jest analiza możliwości wykonania zakresu zamówienia przez pracowników urzędu (najczęściej dotyczy to pracowników referatu gospodarki komunalnej), z wykorzystaniem zasobów materiałowych i sprzętowych będących w dyspozycji jednostki. W konsekwencji udzielane są tylko te zamówienia, których z przyczyn braku sprzętu, kwalifikacji lub materiałów nie jesteśmy w stanie zrealizować własnymi siłami.

Urząd nie zatrudnia pracownika z kwalifikacjami do opracowania dokumentacji technicznej w zakresie drogowej, zatem zmuszeni byliśmy zlecić podmiotowi zewnętrznemu wykonanie opracowania”.

Ponadto wyjaśniono: „Zgodnie § 4 ust 1 wyżej cytowanego zarządzenia przed udzieleniem zamówienia należy dokonać analizy rynku w celu wybrania takiego wykonawcy, który zapewni odpowiednią jakość i cenę lub koszt przedmiotu zamówienia przy uwzględnieniu wszystkich potrzeb Zamawiającego. Przed wyborem wykonawcy i udzieleniem zamówienia dokonałam analizy rynku, kierując się określonym w ust. 2 rozporządzenia kryteriami wyboru wykonawcy, którymi są cena albo cena i inne kryteria, gwarantujące uzyskanie najkorzystniejszej ekonomicznie i jakościowo oferty, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób kierowanych do realizacji zamówienia o ile mogą mieć znaczący wpływ na jakość nabywanego świadczenia, koszty eksploatacji, serwis, termin wykonania zamówienia, sposób realizacji zamówienia. Pracownik merytoryczny prowadzący postępowanie dokonała analizy rynku poprzez rozpoznanie wysokości wydatków w latach poprzednich na zamówienia o podobnym charakterze, rozmów telefonicznych z pracownikami innych jednostek ukierunkowanych na polecenie podmiotów rzetelnych i przystępnych cenowo.

Podobnie jak wyżej, audytor zaleca aby ww. czynności związane z analizą rynku, analizą potrzeb były odpowiednio udokumentowane. Pozwoliłoby to na zweryfikowanie czy i w jaki sposób przedmiotowe czynności zostały dokonane.

Ponadto zwrócono się z pytaniem: Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.

W trakcie czynności audytowych przedłożono wyjaśnienie: „Szacowanie wartości zamówienia odbywa się każdorazowo w oparciu o zapytanie ofertowe. Oferta wykonawcy, została załączona do dokumentów audytu”.

Należy w tym momencie podkreślić, iż czynność oszacowania wartości przedmiotu zamówienia należy do zadań zamawiającego i nie jest on związany kalkulacjami przedstawionymi przez podmiot, do którego zamawiający się zwrócił w związku z zapytaniem ofertowym. Zamawiający we własnym zakresie dokonuje czynności oszacowania wartości przedmiotu zamówienia.

Zamawiający może się zwrócić do kilku podmiotów o dokonanie wstępnej kalkulacji kosztów wynagrodzenia należnego wykonawcy. Jeżeli zamawiający zwróci się do pięciu podmiotów o dokonanie wstępnej kalkulacji kosztów wynagrodzenia należnego wykonawcy (lub przedstawienie cen), a otrzyma taką kalkulację (lub ceny) od jednego lub dwóch podmiotów, nie oznacza to, że dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Jeżeli ceny uzyskane od jednego lub dwóch podmiotów różnią się znacząco, zamawiający powinien podjąć inne działania w celu ustalenia czy uzyskane od jednego podmiotu są zbliżone do cen rynkowych. Ceny rynkowe to ceny, które są akceptowane na rynku przez ogół nabywców (ceny oferowane i możliwe do uzyskania). Należy pamiętać, że ustalenie wartości zamówienia należy do obowiązków zamawiającego, który nie jest związany cenami przedstawionymi przez podmioty, do których o ich przedstawienie zamawiający się zwrócił. Ceny przedstawione przez te podmioty mają charakter tylko informacyjny i nie zawsze będą odzwierciedlać ceny rynkowe.

- postępowanie pn. „wykonanie dokumentacji budowlano kosztorysowej dotyczącej robót budowlanych w zakresie nawierzchni drogi wewnętrznej w miejscowości Gorzkowice ul. Sadowa”, udzielone zamówienie na kwotę 6.250,00 zł (VAT 0%) – umowa nr DI.57.2023 z dnia 28 listopada 2023 r.,
- postępowanie pn. „wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej zadania pn. Przebudowa zbiornika wodnego w Szczukocicach”, udzielone zamówienie na kwotę: 23.000,00 zł netto, + 23% VAT – umowa nr DI.58.2023 z dnia 28 listopada 2023 r.,

- postępowanie pn. „wykonanie dokumentacji budowlano-technicznej i kosztorysowej zadania w zakresie kompleksowej wymiany drewnianych elementów konstrukcji kładki zlokalizowanej na obiekcie KOPIEC w Gorzkowicach w ramach przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. Rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie gminy Gorzkowice”, udzielone zamówienie na kwotę: 5.000,00 zł netto, 6.150,00 zł brutto, umowa nr DI.59.2023 z dnia 28 listopada 2023 r.,
- postępowanie pn. „wykonanie roboty budowlanej dla obiektu realizowanego w ramach przedsięwzięcia pn. Budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Krosno w zakresie zera budynku”, udzielone zamówienie na kwotę: 61.360,46 zł netto, 75.473,37 zł brutto – umowa nr DI.44.2023 z dnia 24 listopada 2023 roku.
- postępowanie pn. „dostawa piasku i kamienia przesiewanego na potrzeby realizacji zadań referatu gospodarki komunalnej: utrzymanie dróg w okresie zimowym, naprawa dróg gminnych wewnętrznych, remonty obiektów gminnych oraz inwestycji”. Strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 18,45 zł brutto za tonę piasku przesiewanego, 36,90 zł brutto za tonę kamienia przesiewanego oraz 184,50 zł brutto za 1 kurs transportu piasku. Całość zamówienia nie przekroczy kwoty 70.000 zł brutto.

Zwrócono się z pytaniem (dotyczy postępowania: pn. „dostawa piasku i kamienia przesiewanego na potrzeby realizacji zadań referatu gospodarki komunalnej: utrzymanie dróg w okresie zimowym, naprawa dróg gminnych wewnętrznych, remonty obiektów gminnych oraz inwestycji”):

1. Czy w 2023 roku zawarto dodatkowe umowy na dostawę dostawa piasku i kamienia przesiewanego? Ile wyniósł w 2023 roku łączny koszt netto zakupionego piasku i kamienia przesiewanego?
2. Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
3. Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
4. Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.

W trakcie czynności audytowych złożono wyjaśnienie:

Ad.1

„Koszt netto zakupionego piasku i kamienia w 2023 roku wyniósł 31 707,31 zł netto. Na zakup ww. materiałów nie zostały zawarte inne umowy”.

Ad.2.

„Zgodnie § 2 ust 1 zarządzenia Wójta Gminy Gorzkowice nr 1/2021 z dnia 4 stycznia 2021r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty poniżej 130.000,00 zł, przed rozpoczęciem procedury zakupowej zaleca się przeprowadzić analizę potrzeb Zamawiającego, której zasadniczym celem jest badanie możliwość zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych lub w inny sposób niż przez udzielenie zamówienia. Każdorazowo przed udzieleniem zamówienia, poprzez konsultacje z właściwym merytorycznie pracownikiem urzędu z reguły na szczeblu kierowniczym, dokonywana jest analiza możliwości wykonania zakresu zamówienia pracownikami referatu gospodarki komunalnej, z wykorzystaniem zasobów materiałowych i sprzętowych będących w dyspozycji jednostki. W konsekwencji na zewnątrz udzielane są tylko te zamówienia, których z przyczyn braku sprzętu, kwalifikacji lub materiałów nie jesteśmy w stanie zrealizować własnymi siłami”.

Ad. 3

„Zgodnie § 4 ust 1 wyżej cytowanego zarządzenia przed udzieleniem zamówienia należy dokonać analizy rynku w celu wybrania takiego wykonawcy, który zapewni odpowiednią jakość i cenę lub koszt przedmiotu zamówienia przy uwzględnieniu wszystkich potrzeb Zamawiającego. Przed wyborem wykonawcy i udzieleniem zamówienia dokonałam analizy rynku, kierując się określonym w ust. 2 rozporządzenia kryteriami wyboru wykonawcy, którymi są cena albo cena i inne kryteria, gwarantujące uzyskanie najkorzystniejszej ekonomicznie i jakościowo oferty, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób kierowanych do realizacji zamówienia o ile mogą mieć znaczący wpływ na jakość nabywanego świadczenia, koszty eksploatacji, serwis, termin wykonania zamówienia, sposób realizacji zamówienia. Pracownik merytoryczny prowadzący postępowanie dokonała analizy rynku poprzez rozpoznanie wysokości wydatków w latach poprzednich na zamówienia o podobnym charakterze, rozmów telefonicznych

z dostawcami, informacji pozyskanych od pracowników innych w zakresie rekomendacji podmiotów rzetelnych, terminowych i przystępnych cenowo”.

Ad. 4

„Szacowanie wartości zamówienia odbywa się indywidualnie dla każdej inwestycji/obiektu budowlanego w oparciu o dokumentację lub pomiary w terenie. Ze względu na brak tożsamości czasowej szacowanie wartości zamówienia na bieżące utrzymanie dróg odbywa się w oparciu o zużycie materiału w poprzednim roku. Suma wydatków jest niższa niż próg stosowania ustawy PZP”.

Audytora zaleca aby czynności związane z analizą rynku, analizą potrzeb były odpowiednio udokumentowane. Pozwoliłoby to na zweryfikowanie czy i w jaki sposób przedmiotowe czynności zostały dokonane.

- postępowanie pn. „dostawa materiałów elektrycznych w ilości i cenie określonej w załączniku do umowy.” Strony ustaliły, że rozliczenie za dostarczone towary nastąpi na podstawie faktur za wykonane i odebrane partie towaru. Całość zamówienia nie przekroczy kwoty 33.000 zł brutto.

Zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie:

1. Czy zawarto dodatkowe umowy na dostawę ww. materiałów? Ile wyniósł w 2023 roku łączny koszt netto zakupionych materiałów elektrycznych?
2. Czy przed udzieleniem zamówienia dokonano analizy potrzeb? Jeśli tak, proszę o jej załączenie. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy potrzeb pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
3. Czy dokonano analizy rynku? Jeśli tak, proszę o załączenie stosownej dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonano analizy rynku pomimo, że wymóg ten wynikał z obowiązujących w jednostce procedur wewnętrznych?
4. Czy przed udzieleniem zamówienia dokonywano szacowania wartości zamówienia? Jeśli tak, proszę o przedłożenie dokumentacji. Jeśli nie, proszę o wyjaśnienie dlaczego nie dokonywano ww. czynności.

Złożono wyjaśnienie:

Ad. 1

Przy realizacji zadania pn.: „Budowa nowego odcinka oświetlenia ulicznego w miejscowości Bujnice PGR” nie została zawarta żadna inna umowa na zakup materiałów elektrycznych.

łącznie koszt zakupu materiałów elektrycznych w związku z ww. inwestycją wyniósł 26 829,26 zł netto.

Ad. 2

Zgodnie § 2 ust 1 zarządzenia Wójta Gminy Gorzkowice nr 1/2021 z dnia 4 stycznia 2021r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty poniżej 130.000,00 zł, przed rozpoczęciem procedury zakupowej zaleca się przeprowadzić analizę potrzeb Zamawiającego, której zasadniczym celem jest badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych lub w inny sposób niż przez udzielenie zamówienia. Każdorazowo przed udzieleniem zamówienia, poprzez konsultacje z właściwym merytorycznie pracownikiem urzędu z reguły na szczeblu kierowniczym, dokonywana jest analiza możliwości wykonania zakresu zamówienia przez pracowników urzędu tj. referatu gospodarki komunalnej, z wykorzystaniem zasobów materiałowych i sprzętowych będących w dyspozycji jednostki. W konsekwencji udzielane są tylko te zamówienia, których z przyczyn braku sprzętu, kwalifikacji lub materiałów nie jesteśmy w stanie zrealizować własnymi siłami.

W tym przypadku byliśmy w stanie zarówno pod względem kadrowym jak i technicznym zrealizować przedmiotową inwestycję, dużo poniżej kosztów kosztorysowych. Z przyczyn obiektywnych konieczny był zakup materiałów.

Ad. 3

Zgodnie § 4 ust 1 wyżej cytowanego zarządzenia przed udzieleniem zamówienia należy dokonać analizy rynku w celu wybrania takiego wykonawcy, który zapewni odpowiednią jakość i cenę lub koszt przedmiotu zamówienia przy uwzględnieniu wszystkich potrzeb Zamawiającego. Przed wyborem wykonawcy i udzieleniem zamówienia dokonałam analizy rynku, kierując się określonym w ust. 2 rozporządzenia kryteriami wyboru wykonawcy, którymi są cena albo cena i inne kryteria, gwarantujące uzyskanie najkorzystniejszej ekonomicznie i jakościowo oferty, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób kierowanych do realizacji zamówienia o ile mogą mieć znaczący wpływ na jakość nabywanego świadczenia, koszty eksploatacji, serwis, termin wykonania zamówienia, sposób realizacji zamówienia. Pracownik merytoryczny prowadzący postępowanie dokonała analizy rynku na podstawie rozmów telefonicznych z dostawcami

z uwzględnieniem dostępności terminu dostawy a przede wszystkim jakości materiałów niezbędnych do wykonania zadania”.

Ad. 4

„Szacowanie wartości zamówienia odbywa się w oparciu wykaz materiału wynikający z dokumentacji technicznej oraz e-mailowych wycen wykonawcy, która stanowi załącznik do umowy”.

Podsumowanie

Na podstawie przedłożonej dokumentacji audytor stwierdza, iż na poziomie realizowanych postępowań jednostka nie zapewniła **potwierdzenia** dokonania czynności takich jak: analiza potrzeb i analiza rynku, szacowanie wartości zamówienia. Dokumentacja zrealizowanych postępowań nie zawierała „właściwej ścieżki audytu” i nie odzwierciedlała czynności rzekomo zrealizowanych na poziomie jednostki audytowanej.

Ponadto szacowanie wartości zamówienia, które „odbywa się w oparciu o zapytanie ofertowe do podmiotu”, któremu następnie udzielane jest zamówienie, zdaniem audytora nie może być uznane za szacowanie wartości zamówienia dokonane z należytą starannością.

W dniu 27.02.2023 r. została zawarta umowa, której przedmiotem był „odbiór odpadów i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zleceniodawcy – umowa nr 89850/2023. Umowa została zawarta na czas nieoznaczony, w której nie określono maksymalnej wysokości wynagrodzenia.

Audytor zaleca, aby w zawieranych umowach określać maksymalną wysokość wynagrodzenia (zobowiązania) za wykonanie przedmiotu umowy w okresie jej realizacji. W ten sposób możliwa jest kontrola wysokości zaciągniętych zobowiązań z planem finansowym jednostki w okresie realizacji umowy.

Ponadto zawarcie umowy na czas nieoznaczony skutkuje tym, że taka umowa po upływie pewnego czasu może przybrać wartość (sumę) przekraczającą próg 130 tys. zł netto.

Na poziomie Urzędu opracowano i wdrożono zasady udzielania zamówień publicznych o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto. Zasady realizacji takich zamówień określono w treści Zarządzenia Nr 1/2021 Wójta Gminy Gorzkowice z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczających równowartości kwoty poniżej 130.000 ,00 zł. Jednakże, zdaniem audytora, sformułowania, które znalazły się w obowiązującym regulaminie udzielania zamówień publicznych, z uwagi na jego ogólnikowość i możliwość szerokiej interpretacji, stwarzają ryzyko nadmiernej dowolności w ograniczaniu konkurencji przy zlecaniu realizacji zadań ze środków publicznych. Audytor wskazuje potrzebę aktualizacji tych procedur w sposób zapewniający optymalne dochowanie zasad wymienionych w art. 44 ust. 3 ufp, a także systemowych zasad zamówień publicznych, tj.: uczciwej konkurencji, bezstronności i obiektywizmu.

Warszawa, 30 października 2024 r.


Audytor wewnętrzny

 Elektronicznie
podpisany przez

 Data: 2024.10.30
10:27:59 +01'00'

Zapoznałem się ze sprawozdaniem:
 WÓJTA GMINY mgr Alajzu Kłodarczyk Wójt (data i podpis)

GINA GORZKOWICE
97-350 Gorzkowice
ul. Szkolna 3
NIP 771-10-87-832