



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.01.2020

Pan
Tomasz Bronk
Dyrektor
Centrum Usług Wspólnych
Gminy Miejskiej Tczew
83-110 Tczew
ul. Kollątaja 9

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych Gminy Miejskiej Tczew, ul. Kołłątaja 9, 83-110 Tczew (dalej: „Centrum”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Bronk, Dyrektor Centrum (dalej: „Dyrektor”), od 1 stycznia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez centrum usług wspólnych. 2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. – do zakończenia czynności kontrolnych w kontrolowanej jednostce (11 września 2020 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Borkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/104/2020 z 22 czerwca 2020 r. 2. Mariusz Gromadziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/127/2020 z 17 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Centrum w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych na rzecz obsługiwanych jednostek oraz efekty udzielania tych zamówień.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W Centrum zapewniono wprowadzenie wewnętrznych regulacji określających zadania w ramach procesu udzielania zamówień publicznych na rzecz obsługiwanych jednostek oraz zapewniono zatrudnienie pracownika o odpowiednich kwalifikacjach, któremu określono pisemny zakres obowiązków związany z tym procesem. Wprowadzony regulamin udzielania zamówień publicznych określał m.in. procedury planowania, przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w ramach ww. procesu. Badanie wybranych dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednej z jednostek obsługiwanych wykazało, że przestrzegano procedury określone w ww. regulaminie.</p> <p>W Centrum nie prowadzono analiz pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jednak porównanie cen wybranych produktów, uzyskanych w postępowaniach przeprowadzonych przez Centrum na rzecz obsługiwanych jednostek (lub wspólnie z tymi jednostkami), z cenami na takie same produkty, uzyskanymi indywidualnie (na własne potrzeby) przez jednostki nieobjęte kontrolą wykazało, że w większości (w 72,2%) przypadków warunki cenowe uzyskane przez Centrum były korzystniejsze od warunków uzyskanych przez niekontrolowane jednostki.</p>

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez centrum usług wspólnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Centrum zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2017 r. uchwałą Rady Miejskiej w Tczewie⁴, jako jednostka budżetowa, obsługująca 11, a od 1 września 2017 r. 10 jednostek oświatowych⁵ (dalej: „jednostki obsługiwane”), dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Tczew (dalej: „Gmina”). Zakres obsługi, określony w ww. uchwale i wprowadzonym nią Statucie Centrum, obejmował zadania z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, obsługi finansowej i kadrowo-płacowej oraz realizowania wspólnych i powierzonych zamówień na usługi i dostawy, w szczególności przez realizację zamówień na artykuły biurowe i chemiczne, prowadzenie rejestru zamówień publicznych oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 6-12, 45-52)

W okresie objętym kontrolą w Centrum obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne, dotyczące planowania i realizacji zamówień publicznych:

- regulamin udzielania zamówień publicznych (wprowadzony z dniem 16 października 2018 r.), określający procedury planowania, przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych (w tym na rzecz i wspólnie z jednostkami obsługiwany) o wartości szacunkowej przekraczającej i nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 PZP⁶, a także procedury sprawozdawcze i tryb zawierania umów w sprawach takich zamówień;
- regulamin pracy stałej, trzysobowej komisji przetargowej, powołanej przez Dyrektora z dniem 17 października 2017 r.⁷.

(akta kontroli str. 60-67, 121-132)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że od 1 stycznia 2018 r. do 15 października 2018 r. zadania w zakresie zamówień publicznych realizowano w Centrum w oparciu o przepisy PZP. Regulamin udzielania zamówień publicznych, odzwierciedlający dotychczasowe postępowanie w Centrum w zakresie planowania i realizacji zamówień w trybie określonym PZP i z wyłączeniem stosowania tej ustawy, wprowadzono z dniem 16 października 2018 r. wykonując zalecenia audytora

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Uchwała Nr XXII/177/2016 z dnia 29 września 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą „Centrum Usług Wspólnych Gminy Miejskiej Tczew” oraz nadania jej statutu, zmieniona uchwałą Nr XXXVII/329/2017 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 28 grudnia 2017 r.

⁵ 10, a od 1 września 2017 r. – dziewięć szkół i przedszkole: Gimnazjum Nr 1 im. gen. Jana Henryka Dąbrowskiego w Tczewie, przekształcone 1 września 2017 r. w Szkołę Podstawową Nr 1 im. gen. Jana Henryka Dąbrowskiego w Tczewie, Sportowa Szkoła Podstawowa Nr 2 z Oddziałami Integracyjnymi im. Bohaterów Westerplatte w Tczewie, Gimnazjum Nr 3 im. kard. Stefana Wyszyńskiego w Tczewie, przekształcone 1 września 2017 r. w Szkołę Podstawową Nr 4 im. kard. Stefana Wyszyńskiego w Tczewie, Szkoła Podstawowa Nr 5 im. Adama Mickiewicza w Tczewie, Szkoła Podstawowa Nr 7 im. Stanisława Staszica w Tczewie (dalej: „SP Nr 7”), Szkoła Podstawowa Nr 8 im. św. Wojciecha w Tczewie, Szkoła Podstawowa Nr 10 z Oddziałami Integracyjnymi im. płk. Stanisława Dąbka w Tczewie (dalej: „SP Nr 10”), Szkoła Podstawowa Nr 11 im. Mikołaja Kopernika w Tczewie, Szkoła Podstawowa Nr 12 im. Bronisława Malinowskiego w Tczewie (dalej: „SP Nr 12”), Gimnazjum Nr 2 im. mjr Henryka Sucharskiego w Tczewie, włączone 1 września 2017 r. do SP Nr 2, Przedszkole Nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi w Tczewie (dalej: „Przedszkole Nr 8”).

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

⁷ Zarządzeniem Dyrektora Nr 1/ZP/2017.

wewnętrznego Urzędu Miejskiego w Tczewie (po kontroli opisanej w dalszej treści wystąpienia).

(akta kontroli str. 45-52)

Dyrektor został upoważniony przez kierowników jednostek obsługiwanych do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 133-156)

W objętych badaniem kontrolnym dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (na dostawę oleju opałowego na rzecz SP Nr 7, przeprowadzonych w Centrum w 2018 r. i w 2019 r.) przestrzegano obowiązujących w Centrum procedur udzielania zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych. Łączna szacunkowa wartość tych postępowań wyniosła 150 393,40 zł netto (184 984,00 zł brutto), a łączna wartość podpisanych w wyniku ich przeprowadzenia umów – 167 052,80 zł brutto (135 815,28 zł netto).

(akta kontroli str.982-989)

W okresie objętym kontrolą w procesie planowania i realizacji zamówień publicznych przez Centrum uczestniczyli następujący pracownicy tej jednostki (wszyscy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę):

- Dyrektor, jako kierownik zamawiającego⁸, odpowiadający – zgodnie z § 6 ust. 7 Statutu Centrum – za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych jednostek obsługiwanych. Dyrektor posiadał uprawnienia radcy prawnego, a w momencie zatrudniania go na ww. stanowisku – sześcioletnie doświadczenie w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w innej jednostce;
- pracownik Centrum zatrudniony (przez cały okres objęty kontrolą) na podlegającym bezpośrednio Dyrektorowi i wyodrębnionym w Regulaminie organizacyjnym⁹ (jednoosobowym) stanowisku ds. zamówień publicznych. Zadania ww. pracownika określono w (podpisanym przez pracownika i Dyrektora) zakresie obowiązków. Zgodnie z tym zakresem do zadań ww. pracownika należało m.in. prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ocena wniosków komórek organizacyjnych obsługiwanych szkół w zakresie zgodności z wymogami PZP, przygotowanie kompletnej dokumentacji przetargowej i kryteriów oceny oferty dla danego zamówienia, zapewnienie merytorycznej i technicznej obsługi komisji przetargowej, terminowe przygotowanie projektów odpowiedzi na pytania dotyczące prowadzonego postępowania, właściwe zabezpieczenie złożonych ofert, protokołowanie narad, posiedzeń i spotkań związanych z prowadzeniem postępowania przetargowego, sporządzanie notatek służbowych z czynności zleconych do samodzielnej realizacji w zakresie prowadzonego postępowania, prowadzenie całości dokumentacji przetargowej, pism, ogłoszeń związanych z postępowaniem przetargowym w sposób zapewniający ich należyte zabezpieczenie i zachowanie tajemnicy handlowej, przygotowanie umowy o udzielenie zamówienia publicznego i koordynacja czynności związanych z jej zawarciem, prowadzenie komputerowej ewidencji postępowań przetargowych, bieżące monitorowanie przepisów, dostępnej literatury specjalistycznej, mediów i Internetu w zakresie związanym z pełnionymi obowiązkami. Ww. pracownik był również w okresie objętym kontrolą przewodniczącym komisji przetargowej. Zgodnie z regulaminem

⁸ A w czasie nieobecności Dyrektora – upoważniony przez Dyrektora pracownik.

⁹ Obowiązujący od 1 stycznia 2017 r. Regulamin organizacyjny Centrum, zatwierdzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Tczewa Nr 417/2016 z 27 grudnia 2016 r.

pracy ww. komisji, do jego obowiązków¹⁰ w ramach wykonywania tej funkcji należało m.in. organizowanie prac komisji, informowanie Dyrektora o ich przebiegu, przedkładanie mu projektów pism, m.in. w sprawie wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty, wyboru najkorzystniejszej oferty i unieważnienia postępowania oraz przekazywanie Dyrektorowi do zatwierdzenia pisemnego protokołu postępowania. Pracownik zatrudniony w okresie objętym kontrolą na ww. stanowisku ukończyła studia podyplomowe z zakresu zamówień publicznych i posiadała sześciolate doświadczenie w zakresie prowadzenia w innej jednostce postępowań o udzielenie zamówień, do których nie stosuje się przepisów PZP na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy;

- pozostali członkowie komisji, tj. jej sekretarz i członek, zatrudnieni w Centrum na stanowiskach – odpowiednio – inspektorów ds. sekretariatu i ds. księgowości, przeszkoleni w zakresie pracy w komisji przez inspektora ds. zamówień publicznych.

Ponadto w procesie planowania zamówień publicznych realizowanych przez Centrum uczestniczyli dyrektorzy jednostek obsługiwanych.

(akta kontroli str. 3-20, 42-44, 59-67)

W okresie objętym kontrolą w Centrum przy planowaniu i realizacji zamówień publicznych, do których:

- stosuje się PZP: korzystano ze strony internetowej jednostki (Biuletyn Informacji Publicznej) i Biuletynu Zamówień Publicznych;
- nie stosuje się PZP na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy: korzystano ze strony internetowej jednostki (Biuletyn Informacji Publicznej), za wyjątkiem okresu od 25 maja 2018 r. do 25 maja 2019 r., w którym w Centrum realizowano takie zamówienia za pomocą platformy zakupowej („platformazakupowa.pl”) zewnętrznego operatora. Koszt uruchomienia w Centrum ww. platformy wyniósł 1 845,00 zł, a opłata za jej roczne użytkowanie – 2 952,00 zł. W ww. okresie platforma była bezawaryjna, a decyzję o nieprzedłużaniu umowy z operatorem podjęto dla oszczędności, w związku z przesunięciem terminu wprowadzenia obowiązku stosowania elektronicznej zamawiania zamówień publicznych.

(akta kontroli str.45-58)

1.2. W Centrum w latach 2018-2020 (do 15 lipca):

- przeprowadzono 32 postępowania o udzielenie zamówień publicznych wyłącznie na rzecz jednostek obsługiwanych (zakończonych udzieleniem takich zamówień)¹¹, w wyniku których podpisano 125 umów na łączną kwotę 5 719 391,28 zł brutto (5 152 111,62 zł netto)¹², z tego:
 - 14 dotyczyło dostaw wyposażenia (biurka, regały, krzesła, stoły, ławki, szafy itp.). Centrum większość zamówień w ww. postępowaniach dzieliło na części według jednostek lub rodzaju wyposażenia, każdorazowo ściśle określając

¹⁰ Oprócz obowiązków członków komisji, dotyczących m.in. uczestniczenia w jej posiedzeniach i pracach, przygotowywania propozycji wyjaśnień dotyczących specyfikacji istotnych warunków zamówienia, badania i oceny ofert, wniosków o dopuszczenie do: udziału w postępowaniu, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu i licytacji elektronicznej, złożenia oświadczeń o przyjęciu obowiązków i w zakresie określonym w art. 17 ust. 1 PZP.

¹¹ Z tego: 23 postępowania w trybie określonym PZP (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego, przy czym w przypadku sześciu postępowań, ze względu na brak ofert wykonawców, zastosowano tryb z wolnej ręki na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 4 PZP) i dziewięć postępowań z wyłączeniem stosowania tej ustawy na podstawie jej art. 4 pkt 8.

¹² Z tego w wyniku przeprowadzenia: 15 postępowań w 2018 r. zawarto 67 umów na łączną kwotę 3 400 069,50 zł brutto (3 086 912,13 zł netto), 13 postępowań w 2019 r. zawarto 40 umów na łączną kwotę 1 085 561,90 zł brutto (967 855,69 zł netto) i czterech postępowań w 2020 r. zawarto 18 umów na łączną kwotę 1 233 759,88 zł brutto (1 097 343,80 zł netto).

jego parametry techniczne. W postępowaniach uczestniczyło od jednego do 11 wykonawców. Dla każdej części zamówienia podpisano odrębną umowę. Łączna wartość 41 podpisanych umów wyniosła 482 981,83 zł brutto (392 668,15 zł netto)¹³. Dostawami wyposażenia objęto wszystkie jednostki obsługiwane, za wyjątkiem Przedszkola Nr 8. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że Przedszkole Nr 8 nie posiadało w budżecie środków na ww. cel, gdyż jego wyposażenie było w pełni sprawne, funkcjonalnie przystosowane dla dzieci i nie było konieczności jego wymiany;

- siedem dotyczyło robót budowlanych (m.in. remontu posadzki, pomieszczeń stołówki, pomieszczeń kuchennych, wykonania siłowni) w SP Nr 12. W postępowaniach¹⁴ uczestniczyło od jednego do pięciu wykonawców. Łączna wartość ośmiu podpisanych umów¹⁵ wyniosła 161 713,83 zł brutto (131 474,66 zł netto)¹⁶.

Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 2 pkt 4 Statutu Centrum przedmiotem jego działalności w zakresie zamówień publicznych jest realizacja wspólnych i powierzonych zamówień na usługi i dostawy.

Dyrektor wyjaśnił, że postępowania o udzielenie ww. zamówień na roboty budowlane przeprowadzono na wniosek Dyrektora SP Nr 12, która nie posiada pracownika wykonującego obowiązki z zakresu zamówień publicznych. Centrum przeprowadziło ww. postępowania w celu zapewnienia ich jawności, transparentności i zachowania zasad konkurencji na lokalnym rynku usług budowlanych, a w ich wyniku uzyskano oszczędności (w stosunku do szacowanej przez zamawiającego wartości zamówienia) w łącznej kwocie 6 844,41 zł;

- pięć dotyczyło sukcesywnych dostaw artykułów spożywczych (každorazowo na rzecz wszystkich jednostek obsługiwanych). Centrum zamówienia w ww. postępowaniach dzieliło na części według grup asortymentu (np. produkty zwierzęce, mięso i produkty mięsne, drób i podroby, pozostałe produkty mięsne, produkty mleczarskie, różne produkty spożywcze, woda do picia mineralna, produkty mrożone, warzywa i owoce krajowe, owoce tropikalne, warzywa i owoce przetworzone, jaja, pieczywo, świeże wyroby piekarskie i ciastkarskie, wyroby garnażeryjne gotowe mączne, chłodzone, ryby), każdorazowo określając parametry produktów. W postępowaniach uczestniczyło od sześciu do dziewięciu wykonawców. Dla każdej części zamówienia podpisano odrębną umowę. Łączna wartość 67 podpisanych umów wyniosła 4 180 307,62 zł brutto (3 895 759,72 zł netto)¹⁷;
- trzy dotyczyły usług sprzątnięcia (SP Nr 10 – w trzech postępowaniach i SP Nr 7 – w dwóch postępowaniach). Centrum dwa z ww. zamówień podzieliło na części według jednostek, każdorazowo ściśle określiło warunki świadczenia usług. W postępowaniach uczestniczyło od trzech do czterech

¹³ Z tego w wyniku przeprowadzenia: sześciu postępowań w 2018 r. zawarto 17 umów na łączną kwotę 228 967,04 zł brutto (186 152,05 zł netto), siedmiu postępowań w 2019 r. zawarto 20 umów na łączną kwotę 216 165,00 zł brutto (175 743,91 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto cztery umowy na łączną kwotę 37 849,79 zł brutto (30 772,19 zł netto).

¹⁴ Przeprowadzonych z wyłączeniem stosowania PZP na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

¹⁵ W tym sześciu zawartych przez SP Nr 12.

¹⁶ Z tego w wyniku przeprowadzenia: dwóch postępowań w 2018 r. zawarto dwie umowy na łączną kwotę 51 329,13 zł brutto (41 731,00 zł netto) i pięciu postępowań w 2019 r. zawarto sześć umów na łączną kwotę 110 384,70 zł brutto (89 743,66 zł netto).

¹⁷ Z tego w wyniku przeprowadzenia: trzech postępowań w 2018 r. zawarto 42 umowy na łączną kwotę 2 658 103,33 zł brutto (2 478 623,24 zł netto), postępowania w 2019 r. zawarto 14 umów na łączną kwotę 759 012,20 zł brutto (702 368,12 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto 11 umów na łączną kwotę 763 192,09 zł brutto (714 768,36 zł netto).

- wykonawców. Dla zamówienia lub każdej jego części podpisano odrębną umowę. Łączna wartość pięciu podpisanych umów wyniosła 690 467,50 zł brutto (561 281,71 zł netto)¹⁸. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że:
- wnioski o przeprowadzenie postępowań w ww. zakresie złożyły tylko SP Nr 10 i SP Nr 7 – pozostałe jednostki zatrudniają personel sprząający na podstawie umów o pracę, a o formie jego zatrudnienia decydują dyrektorzy jednostek;
 - Centrum przeprowadziło w 2017 r. wstępną analizę kosztów pracowniczych ponoszonych przez jednostki, zatrudniające personel sprząający oraz rozeznanie wśród jednostek obsługiwanych (poza SP Nr 7 i SP Nr 10), czy planują powierzenie usługi sprzątania podmiotom zewnętrznym. Dyrektorzy ww. jednostek nie byli zainteresowani zmianą formy zatrudnienia tego personelu (ww. pracownicy wykonują również inne obowiązki);
 - Centrum nie przeprowadziło analizy opłacalności świadczenia usług sprzątania przez podmioty zewnętrzne i pracowników jednostek obsługiwanych;
- dwa dotyczyły sukcesywnych dostaw oleju opałowego o określonych parametrach, przeznaczonego na ogrzewanie SP Nr 7. W postępowaniach uczestniczyło po czterech wykonawców. Łączna wartość dwóch podpisanych umów¹⁹ wyniosła 167 052,80 zł brutto (135 815,28 zł netto)²⁰. Dyrektor wyjaśnił, że:
 - pozostałe jednostki obsługiwane nie posiadają na wyposażeniu pieców grzewczych wykorzystujących olej opałowy, jako źródło dostarczania energii cieplnej;
 - Centrum nie prowadziło analizy opłacalności korzystania przez jednostki obsługiwane ze źródeł energii cieplnej;
 - jedno (w 2018 r.) dotyczyło sukcesywnych dostaw ziemniaków i jabłek. Zamówienie, dotyczące wszystkich jednostek obsługiwanych, podzielono na dwie części według rodzaju produktów (ziemniaki typ konsumpcyjny i ziemniaki młode oraz jabłka) określając ich parametry, sposób etykietowania i pakowania oraz warunki dostawy i odbioru opakowań. W każdym z postępowań uczestniczył jeden wykonawca. Dla każdej części zamówienia podpisano odrębną umowę. Łączna wartość dwóch podpisanych umów wyniosła 36 867,70 zł brutto (35 112,10 zł netto).
- przeprowadzono sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych i Centrum (zakończonych udzieleniem takich zamówień)²¹, w wyniku których podpisano 38 umów na łączną kwotę 669 546,86 zł brutto (544 347,04 zł netto)²², z tego:

¹⁸ Z tego w wyniku przeprowadzenia: dwóch postępowań w 2018 r. zawarto trzy umowy na łączną kwotę 342 869,50 zł brutto (278 681,71 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto dwie umowy na łączną kwotę 347 598,00 zł brutto (282 600,00 zł netto).

¹⁹ W tym jednej zawartej przez SP Nr 7.

²⁰ Z tego w wyniku przeprowadzenia: postępowania w 2018 r. zawarto umowę na kwotę 81 932,80 zł brutto (66 612,03 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto umowę na kwotę 85 120,00 zł brutto (69 203,25 zł netto).

²¹ Z tego: jedno postępowanie w trybie określonym PZP (przetarg nieograniczony) i pięć postępowań z wyłączeniem stosowania tej ustawy na podstawie jej art. 4 pkt 8.

²² Z tego w wyniku przeprowadzenia: dwóch postępowań w 2018 r. zawarto 13 umów na łączną kwotę 240 540,60 zł brutto (195 561,46 zł netto), dwóch postępowań w 2019 r. zawarto 23 umowy na łączną kwotę 208 483,70 zł brutto (169 498,94 zł netto) i dwóch postępowań w 2020 r. zawarto dwie umowy na łączną kwotę 220 522,56 zł brutto (179 286,64 zł netto).

- trzy dotyczyły sukcesywnych dostaw środków czystości do wszystkich jednostek obsługiwanych i Centrum. Dwa z ww. zamówień Centrum podzieliło na części według jednostek, każdorazowo określając parametry techniczne produktów. W postępowaniach uczestniczyło od jednego do trzech wykonawców. Dla zamówienia lub każdej jego części podpisano odrębną umowę. Łączna wartość 25 podpisanych umów wyniosła 421 052,89 zł brutto (342 319,42 zł netto)²³;
 - trzy dotyczyły sukcesywnych dostaw artykułów biurowych do wszystkich jednostek obsługiwanych i Centrum. Centrum jedno z ww. zamówień podzieliło na części według jednostek. W zapytaniach ofertowych każdorazowo określono parametry produktów. W postępowaniach uczestniczyło po trzech wykonawców. Dla zamówienia lub każdej jego części podpisano odrębną umowę. Łączna wartość 13 podpisanych umów wyniosła 248 493,97 zł brutto (202 027,62 zł netto)²⁴;
- nie przeprowadzono żadnego postępowania o udzielenie zamówień publicznych wspólnie z innymi podmiotami, niebędącymi jednostkami obsługiwany;
 - nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia przez Centrum w danym roku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o tożsamym lub zbliżonym charakterze, odrębnie na potrzeby Centrum i na potrzeby jednostek obsługiwanych.

Ponadto w Centrum w latach 2018-2020 (do 15 lipca) udzielono samodzielnie, na własne potrzeby, 304 zamówienia wydatkując na nie 329 794,91 zł (netto)²⁵. Ponieważ wartość szacunkowa każdego z ww. zamówień nie przekroczyła 15 000 zł, udzielono ich z wyłączeniem stosowania PZP (na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy) i bez konkurencyjnego wyłaniania wykonawcy (zgodnie z § 1 ust. 4 działu VI regulaminu udzielania zamówień publicznych).

(akta kontroli str. 225-229, 308-965)

Dyrektor wyjaśnił, że Centrum w okresie objętym kontrolą nie informowało organów Gminy o udzielonych zamówieniach publicznych i ich cenach, publikuje jednak ogłoszenia o udzielonych zamówieniach w Biuletynie Zamówień Publicznych na swojej stronie internetowej.

(akta kontroli str.308-309)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Miejskiego w Tczewie przeprowadzili w Centrum dwie kontrole (wszystkie w 2018 r.): jedną, którą objęto postępowanie z aktami Centrum w 2017 r. (Centrum nie otrzymało dokumentu pokontrolnego) i drugą (w ramach zadania audytowego, przeprowadzonego przez audytora wewnętrznego Urzędu Miejskiego w Tczewie), którą objęto funkcjonujący w Centrum od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. system kontroli zarządczej w obszarze realizacji zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonego audytu poddanemu ocenie obszarowi wystawiono ocenę pozytywną, zalecając zaktualizowanie obowiązującego w Centrum systemu kontroli zarządczej²⁶,

²³ Z tego w wyniku przeprowadzenia: postępowania w 2018 r. zawarto 12 umów na łączną kwotę 157 066,18 zł brutto (127 696,08 zł netto), postępowania w 2019 r. zawarto 12 umów na łączną kwotę 131 033,86 zł brutto (106 531,59 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto umowę na kwotę 132 952,85 zł brutto (108 091,75 zł netto).

²⁴ Z tego w wyniku przeprowadzenia: postępowania w 2018 r. zawarto umowę na kwotę 83 474,42 zł brutto (67 865,38 zł netto), postępowania w 2019 r. zawarto 11 umów na łączną kwotę 77 449,84 zł brutto (62 967,35 zł netto) i postępowania w 2020 r. zawarto umowę na kwotę 87 569,71 zł brutto (71 194,89 zł netto).

²⁵ Z tego: 144 zamówienia na kwotę 127 210,50 zł (netto) w 2018 r., 122 zamówienia na kwotę 141 515,91 zł (netto) w 2019 r. i 38 zamówień na kwotę 61 068,50 zł (netto) w 2020 r.

²⁶ Wprowadzonego Zarządzeniem Dyrektora Nr 12A/2017 z 23 stycznia 2017 r.

opracowanie i wdrożenie procedur zarządzania ryzykiem i rejestru ryzyk, a także opracowanie i wprowadzenie regulaminu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30 000 euro. Realizując ww. zalecenia Dyrektor:

- 16 października 2018 r. wprowadził regulamin udzielania zamówień publicznych przez Centrum, opisany wyżej;
- 13 listopada 2018 r. wprowadził w Centrum²⁷ politykę zarządzania ryzykiem (zawierającą m.in. rejestr ryzyk) oraz standardy kontroli zarządczej²⁸.

Ponadto w 2019 r. kontrolę funkcjonowania Centrum w latach 2017-2018 przeprowadziła Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Tczewie. W wyniku tej kontroli nie sformułowano wniosków lub zaleceń skierowanych do Centrum, wniesiono natomiast do Prezydenta Miasta Tczewa o rozpatrzenie możliwości zwiększenia powierzchni lokalowej Centrum, aby polepszyć warunki jego pracy. Do zakończenia kontroli powierzchnia lokalowa Centrum nie została zwiększona.

(akta kontroli str. 21-41, 68-132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

W Centrum zapewniono wprowadzenie wewnętrznych regulacji określających zadania w ramach procesu udzielania zamówień publicznych na rzecz obsługiwanych jednostek oraz zapewniono zatrudnienie pracownika o odpowiednich kwalifikacjach, któremu określono pisemny zakres obowiązków związany z tym procesem. Wprowadzony regulamin udzielania zamówień publicznych określał m.in. procedury planowania, przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w ramach ww. procesu. Badanie wybranych dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednej z jednostek obsługiwanych wykazało, że przestrzegano procedury określone w ww. regulaminie.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Z uzasadnienia do uchwały powołującej Centrum, podpisanego przez Skarbnik Miasta Tczew wynika m.in., że głównym celem objęcia przez Centrum obsługą wszystkich jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina, było poprawienie efektywności wydatkowania środków publicznych przez te jednostki, a ponadto – poza aspektem ekonomicznym (m.in. wspólne zakupy towarów i usług, realizacja remontów i inwestycji, rezygnacja ze zbędnych systemów w jednostkach) – poprawienie jakości usług wynikające ze zwiększenia potencjału pracy zespołowej pracowników, wymiany doświadczeń w zespole oraz możliwości doraźnego przesuwania pracowników na stanowiska wymagające wzmocnienia, poprawienie organizacji pracy wynikające z możliwości zastępowania nieobecnych pracowników, sprawniejszego wdrażania procedur i ich ujednoczenia we wszystkich placówkach oświatowych oraz polepszenie kontroli prawidłowości planowania i wydatkowania budżetu.

(akta kontroli str. 6-12)

W Centrum w okresie objętym kontrolą nie prowadzono analiz pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności z przeprowadzonych przez Centrum postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

²⁷ Zarządzeniem Nr 4/2018 z 13 listopada 2018 r.

²⁸ Zarządzeniem Nr 5/2018 z 13 listopada 2018 r.

Dyrektor wyjaśnił, że:

- organ założycielski nie wymagał od Centrum przeprowadzania analiz w ww. zakresie;
- głównym obszarem działalności Centrum jest prowadzenie i realizacja zadań księgowo-płacowych i spraw osobowych jednostek obsługiwanych, a celem ww. postępowań było uzyskanie produktów najwyższej jakości zgodnie z wartością poszczególnego zamówienia, ujętą w planie rzeczowo-finansowym na dany rok budżetowy.

(akta kontroli str. 157-158)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Prezydenta Miasta Tczewa wynika, że:

- wśród przesłanek utworzenia Centrum uwzględniono problematykę zamówień publicznych. Prowadzenie wspólnych postępowań przetargowych na zakup materiałów, towarów i usług dla wszystkich placówek oświatowych przez jednego, merytorycznego pracownika, wyspecjalizowanego w prawie zamówień publicznych, zamiast prowadzenia takich postępowań (jako jednej z wielu wykonywanych czynności) przez pracowników administracji w poszczególnych placówkach miało zmniejszyć ryzyko błędu związanego z niezajomością przepisów. Zakładano również, że stosowanie wspólnej procedury zamówień publicznych umożliwi uzyskanie oszczędności (z doświadczeń samorządów w Polsce z 2015 r. wynikało, że oszczędności mogą wynieść od 10% do 20%);
- przed przystąpieniem do utworzenia Centrum Prezydent Miasta Tczewa zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie analizy sposobu funkcjonowania działalności administracyjnej i organizacyjnej w jednostkach oświatowych Miasta Tczewa. Z ww. analizy (datowanej na 18 czerwca 2016 r.), załączonej do informacji, wynika m.in., że objęto nią problematykę zamówień publicznych, wskazując m.in. aktualny stan faktyczny (prowadzenie we własnym zakresie przez placówki oświatowe części postępowań, do których stosuje się PZP i wszystkich postępowań o udzielenie zamówień, do których nie stosuje się przepisów tej ustawy), możliwe warianty działań (wśród nich m.in. utworzenie Centrum na bazie nowej jednostki budżetowej, z kompleksowym zakresem obsługi, obejmującym m.in. realizowanie wspólnych i powierzonych zamówień na usługi i dostawy w trybie określonym PZP oraz wspólne zakupy materiałów dla jednostek, niewymagające stosowania PZP z przewidywanymi oszczędnościami dla tego wariantu) oraz rekomendacje (stwierdzono w nich, że utworzenie Centrum na bazie nowej jednostki budżetowej, realizującej obok zadań finansowo-księgowych szereg innych działań pomocniczych dla jednostek oświatowych, przyniesie dla miasta największe korzyści. Do najważniejszych korzyści zaliczono: poprawę organizacji pracy (zapewnienie zastępowalności pracowników, poprawę elastyczności i wzrost kompetencji kadry, specjalizację, wyeliminowanie czynności powtarzalnych), poprawę standardu działalności i bezpieczeństwa (zmniejszenie ryzyka popełnienia błędu lub zwiększenie prawdopodobieństwa jego wykrycia, jednolitą interpretację i prezentację informacji), poprawę jakości zarządzania (jednolite procedury, skrócenie drogi decyzyjnej i sprawozdawczej), obniżenie kosztów działalności (zwiększenie skali działalności, kontrola wydatków, zapewnienie jednolitych warunków umów, oszczędność czasu, oszczędności wynikające z optymalizacji zatrudnienia);
- w jednostkach organizacyjnych Gminy nie prowadzi się porównywania cen i innych parametrów uzyskiwanych w zamówieniach prowadzonych wspólnie i indywidualnie;

- Gmina z innymi jednostkami organizacyjnymi przeprowadza wspólne postępowania na zakup paliwa, usługi telekomunikacyjne, odbiór odpadów. Ponadto, w ramach Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot przeprowadzane jest wspólne postępowanie na dostawę energii elektrycznej. Taki sposób łączenia zamówień pozwala na większą przejrzystość procesów (finansowych, księgowych, zakupowych) realizowanych przez zamawiającego. Dodatkowo znaczenie dla Gminy mają korzyści natury organizacyjnej. Ten sposób organizacji postępowań pozwala zmniejszyć zaangażowanie kadry, uwolnić czas pracowników do realizacji innych zadań oraz powierzyć te zadania osobom wyspecjalizowanym w zamówieniach publicznych. Prowadzi to również do eliminacji nieprawidłowości w przeprowadzanych postępowaniach oraz zmniejszenia kosztów z nimi związanych (np. koszty biegłych, koszty związane z korzystaniem przez wykonawców ze środków ochrony prawnej).

(akta kontroli str. 161-224)

2.2. Porównanie cen uzyskanych przez Centrum na wybrane produkty w zakupach dla wielu jednostek z cenami uzyskanymi przez inne jednostki indywidualnie (na własne potrzeby) przeprowadzono na podstawie czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁹ na dostawy: artykułów spożywczych w pierwszym i drugim półroczu 2019 r. (dwa postępowania), materiałów biurowych w 2019 r. oraz oleju opałowego w 2019 r. W tym celu, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f, od ośmiu kierowników niekontrolowanych jednostek³⁰ pozyskano dane m.in. o cenach wybranych produktów. Analiza uzyskanych danych i informacji od kierowników ww. jednostek wykazała, że w większości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych w Centrum na rzecz jednostek obsługiwanych uzyskano korzystniejsze ceny analizowanych produktów, w porównaniu do cen uzyskanych przez inne jednostki indywidualnie (na własne potrzeby). Ustalono m.in., że:

- w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia na sukcesywne dostawy (na styczeń-czerwiec oraz sierpień-grudzień 2019 r.) artykułów spożywczych do wszystkich jednostek obsługiwanych, średnie ceny ośmiu wybranych produktów (pomarańcza, banan, cytryna, por, ogórek świeży, cebula, gruszki, pieczarki) uzyskane przez Centrum były w 25 przypadkach niższe, a w 14 przypadkach wyższe od cen uzyskanych samodzielnie przez ww. jednostki³¹;
- w postępowaniu na sukcesywne dostawy (w 2019 r.) artykułów biurowych do wszystkich jednostek obsługiwanych i Centrum, średnie ceny sześciu wybranych produktów (teczka kartonowa wiązana A4, teczka plastikowa wiązana A4, zeszyt w kratkę 60 kartkowy A5, długopis żelowy z końcówką 0,5 mm, bateria standardowa alkaliczna AA 1,5V, blok techniczny 10 kartkowy biały) uzyskane przez Centrum były w 11 przypadkach niższe, a w jednym przypadku wyższe od cen uzyskanych samodzielnie przez ww. jednostki³²;
- w postępowaniu na sukcesywną dostawę oleju opałowego (w 2019 r.) do SP Nr 7, Centrum uzyskało bonifikatę (liczoną od podanej w dniu dostawy

²⁹ Dwóch przeprowadzonych w trybie określonym PZP (przetarg nieograniczony) i dwóch – z wyłączeniem stosowania tej ustawy na podstawie jej art. 4 pkt 8.

³⁰ Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej w Lubiszewie Pomorskim, Szkoły Podstawowej im. Obrońców Pomorza Gdańskiego w Miłobądku, Szkoły Podstawowej im. ks. Jana Twardowskiego w Kończewicach, Szkoły Podstawowej w Lichnowach, Zespołu Szkół i Przedszkola w Miłoradzu, Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Września 1939 r. w Lisewie Malborskim, Publicznej Szkoły Podstawowej im. ks. kard. Stefana Wyszyńskiego w Lubichowie, Samorządowego Zespołu Szkół w Kostkowie.

³¹ Uzyskane informacje pozwoliły na porównanie cen 39 produktów uzyskanych przez siedem jednostek niekontrolowanych.

³² Uzyskane informacje pozwoliły na porównanie cen 12 produktów uzyskanych przez cztery jednostki niekontrolowane.

na stronie internetowej producenta bazowego ceny netto oleju powiększonej o marżę dostawcy) za jeden litr oleju opałowego w wysokości 0,18 zł, korzystniejszą od bonifikaty uzyskanej samodzielnie przez wszystkie trzy objęte tą analizą jednostki (jedna z szkół nie uzyskała bonifikaty, a dwie pozostałe uzyskały bonifikaty w wysokości 0,16 zł i 0,06 zł).

(akta kontroli str. 159-160, 230-962, 966-981)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

W Centrum nie prowadzono analiz pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jednak porównanie cen wybranych produktów, uzyskanych w postępowaniach przeprowadzonych przez Centrum na rzecz obsługiwanych jednostek (lub wspólnie z tymi jednostkami), z cenami na takie same produkty, uzyskanymi indywidualnie (na własne potrzeby) przez jednostki nieobjęte kontrolą wykazało, że w większości (w 72,2%) przypadków warunki cenowe uzyskane przez Centrum były korzystniejsze od warunków uzyskanych przez niekontrolowane jednostki.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

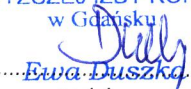
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Gdańsk, 15 września 2020 r.

Kontrolerzy
Piotr Borkowski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis

Mariusz Gromadziński
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

