



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.02.2020

Pani
Marta Prezlata
Dyrektor
Centrum Usług Wspólnych w Kobylnicy
ul. Wodna 20/2
76-251 Kobylnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 – Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych w Kobylnicy, ul. Wodna 20/2, 76-251 Kobylnica (dalej: „CUW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marta Prezlata, Dyrektor CUW (dalej: „Dyrektor”) od 1 stycznia 2017 r. (akta kontroli str. 20-21)
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, tj. do 3 września 2020 r..
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/113/2020 z 30 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację planowania i realizacji przez CUW zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych oraz efekty ich udzielania.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W CUW zapewniono wprowadzenie i przestrzeganie wewnętrznych regulacji określających zadania w ramach procesu zamówień publicznych oraz przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych. Zapewniono również odpowiednią kadrę pracowników realizujących te zadanie, a stwierdzona w ww. zakresie nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny.</p> <p>W CUW prowadzono analizy pod kątem uzyskanych oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Analiza wybranych do kontroli zamówień wskazuje, że CUW w roku 2019 uzyskało korzystniejsze, a w roku 2020 – mniej korzystne warunki cenowe w porównaniu z zamówieniami w podobnym przedmiocie, prowadzonymi samodzielnie przez jednostki oświatowe Gminy Kobylnica w 2018 r. Porównano również ceny uzyskane przez dwie jednostki spoza gminy Kobylnica, zamawiające tego samego rodzaju usługę, które wykazało, że CUW realizuje usługę dożywiania dzieci po cenach wyższych niż zakontraktowane w gminach sąsiednich.</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

Rada Gminy w Kobylnicy uchwałą z 2 sierpnia 2016 r. zlikwidowała Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjno-Gospodarczy Szkół w Kobylnicy, utworzyła CUW oraz nadała mu statut⁴. CUW funkcjonuje w formie samorządowej jednostki budżetowej nadzorowanej przez Wójta Gminy Kobylica, obsługującej jednostki organizacyjne Gminy Kobylnica działające w systemie oświaty (Szkoły Podstawowe: im. Kornela Makuszyńskiego w Kobylnicy, im. Polskich Noblistów w Sycewicach, im. Jana Kochanowskiego w Kończewie, im. Polskich Olimpijczyków w Kwakowie i im. Książąt Pomorskich w Słonowicach) oraz Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobylnicy (dalej: „OPS”).

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

- regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 tys. euro⁵,
- regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro⁶,
- regulamin Komisji Przetargowej do postępowań o wartości powyżej 30 tys. euro (do 3 czerwca 2020 r.)⁷ i regulamin Komisji Przetargowej (od 4 czerwca 2020 r.)⁸.

Ponadto w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych przez CUW obowiązywały: porozumienie w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawarte 31 stycznia 2020 r. przez Gminę Kobylnica i jej dziewięć jednostek organizacyjnych (w tym CUW) oraz „Koncepcja realizacji zamówień publicznych w Gminie Kobylnica – Centrum Usług Wspólnych w Kobylnicy” (dalej: „Koncepcja”) wprowadzona zarządzeniem Nr 25/2020 Wójta Gminy Kobylnica z 31 stycznia 2020 r., którą zobowiązane były stosować wszystkie jednostki organizacyjne Gminy Kobylnica, tj. Urząd Gminy Kobylnica, Gminna Biblioteka Publiczna w Kobylnicy (dalej: „Biblioteka”), Gminne Centrum Kultury i Promocji w Kobylnicy (dalej: „GCKiP”), CUW, ww. Szkoły Podstawowe i OPS. W Koncepcji zawarto procedury właściwe dla udzielania zamówień wspólnych oraz na rzecz jednostek obsługiwanych w ramach scentralizowania zamówień publicznych w CUW, jako: zamówień Urzędu Gminy, jednostek gminy innych niż CUW, zamówień własnych CUW, zamówień wspólnych, których wartość przekraczała 30 tys. euro netto. Centralizację zamówień zapoczątkowano 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 4-18, 115-224)

W objętych badaniem kontrolnym dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dożywianie dzieci w oddziałach przedszkolnych Gminy (przeprowadzonych w CUW w 2019 r.⁹ i w 2020 r.¹⁰ – o łącznej wartości brutto

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 XXIX/248/2016 z dnia 2 sierpnia 2016 r.

⁵ Do 3 czerwca 2020 r. – w brzmieniu wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 11/2017 z 6 marca 2017 r., a od 4 czerwca 2020 r. – w brzmieniu wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 22/2020 z 4 czerwca 2020 r.

⁶ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 3/2017 z 2 stycznia 2017 r.

⁷ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 11/2017 z 6 marca 2017 r.

⁸ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 22/2020 z 4 czerwca 2020 r.

⁹ Wartość brutto udzielonego zamówienia 487 000,54 zł.

¹⁰ Wartość brutto udzielonego zamówienia 575 335,76 zł.

udzielonych zamówień: 1 062 336,30 zł) przestrzegano obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych, w tym na rzecz jednostek obsługiwanych.

(akta kontroli str. 105 a, 519, 518-721, 722-723, 724-976)

W obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminach organizacyjnych CUW¹¹ zadania z zakresu realizacji zamówień publicznych (w tym wspólnych), przygotowywanie i prowadzenie dokumentacji w tym zakresie oraz nadzór nad ich realizacją należały do Działu Organizacyjnego, w ramach którego wyodrębniono jedno, a od 2 stycznia 2020 r. – dwa stanowiska ds. zamówień publicznych, bezpośrednio podlegające Dyrektorowi. Z dniem 10 maja 2019 r. z osobą zatrudnioną na ww. stanowisku rozwiązano umowę o pracę (z inicjatywy pracownika). Nabór na to stanowisko ogłoszono 25 czerwca 2019 r., a na czas od 11 lipca 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. zawarto umowę zlecenia z osobą niebędącą pracownikiem CUW, celem przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na: usługi dowozu uczniów do szkół obwodów szkół Gminy Kobylnica w roku szkolnym 2019/2020 oraz usługi cateringowe dla oddziałów przedszkolnych („Dożywianie dzieci w Gminie Kobylnica”). W dniu 1 października 2019 r. na stanowisku ds. zamówień publicznych zatrudniono nowego pracownika, a 20 stycznia 2020 r. – drugą osobę. Obie osoby zatrudniono na podstawie umowy o pracę.

Wszystkie trzy osoby, które w okresie objętym kontrolą były zatrudnione na stanowiskach ds. zamówień publicznych posiadały wykształcenie wyższe magisterskie: dwie – z zakresu zarządzania i marketingu (w tym jedna ukończyła studia podyplomowe „Audyty Wewnętrzny i Rachunkowość w Jednostkach Sektora Finansów Publicznych”), a jedna – prawnicze (z uprawnieniami radcy prawnego). Osoby te, w momencie zatrudnienia ich na ww. stanowisku, posiadały wieloletnie¹² doświadczenie w zakresie prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych i uzupełniały swoje umiejętności praktyczne w ww. zakresie szkoleniami¹³. Zleceniobiorca posiadał wykształcenie magisterskie ekonomiczne oraz dwudziestoletnie doświadczenie zawodowe ww. zakresie.

Z wyjaśnień Dyrektor wynika, że po rozwiązaniu przez pracownika w maju 2019 r. umowy o pracę, mając na uwadze pięć postępowań wymagających zastosowania pzp¹⁴, planowanych do przeprowadzenia w 2019 r., analizowała zmianę sposobu realizacji tego zadania przez zlecenie przygotowania i prowadzenia postępowań z zastosowaniem ww. ustawy zewnętrznej firmie lub osobie fizycznej. Z tej przyczyny nie ogłoszono naboru nie ogłoszono niezwłocznie po zwolnieniu stanowiska.

(akta kontroli str. 23-83, 229a-229j, 1457-1459)

Procedury, zadania i zakresy odpowiedzialności w ramach procesu udzielania zamówień publicznych realizowanych przez CUW określono w regulaminach: organizacyjnych, udzielania zamówień, Komisji Przetargowej i Koncepcji, a uszczegółowiono w zakresach obowiązków pracowników, zatrudnionych na stanowiskach ds. zamówień publicznych (potwierdzonych podpisami pracowników

¹¹ Wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora Nr: 3/2016 z 29 listopada 2016 r. (dalej: „Regulamin organizacyjny z 2016 r.”), 20/2018 z 1 czerwca 2018 r. (dalej: „Regulamin organizacyjny z 2018 r.”), Nr 28/2019 z 1 sierpnia 2019 r. (dalej: „Regulamin organizacyjny z sierpnia 2019 r.”) oraz Nr 41/2019 z 2 grudnia 2019 (dalej: „Regulamin organizacyjny z grudnia 2019 r.”).

¹² Jedna osoba – ponadśmioletnie, jedna osoba – ponadpiętnastoletnie, a osoba z uprawnieniami radcy prawnego – ponaddziesięcioletnie doświadczenie.

¹³ Osoby z wykształceniem z zakresu zarządzania i marketingu – realizowanymi w poprzednich miejscach pracy i w CUW (odpowiednio: osiem i siedem oraz pięć i trzy szkolenia), a osoba z uprawnieniami radcy prawnego – jedno szkolenie przed zatrudnieniem w CUW.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019, poz. 1843 ze zm.).

i osoby upoważnionej do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, która jednocześnie była ich bezpośrednim przełożonym).

(akta kontroli str. 23-65; 66-74; 76-83)

Dyrektor wyjaśniła, że w kontrolowanym okresie, CUW korzystało ze środków komunikacji elektronicznej w formie platformy wyłącznie przy prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powyżej progu unijnego, w postaci platformy miniPortal¹⁵. Narzędzie to było bezpłatne zarówno dla zamawiającego, jak i dla wykonawców. Wykorzystano je w kwietniu 2020 r. i było ono bezawaryjne w okresie korzystania z niego przez CUW).

(akta kontroli str. 110-114)

W okresie objętym kontrolą CUW udzieliło w trybie określonym pzp (przetarg nieograniczony) 11 zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych o łącznej wartości (wg umów) 5 564,3 tys. zł brutto (4 979,4 tys. zł netto), z tego:

- czterech w 2018 r. na kwotę 1 476,7 tys. zł brutto (1 233,2 tys. zł netto) na rzecz Urzędu Gminy Kobylnica, których przedmiotem były: usługi Kierownika projektu oraz specjalisty ds. monitoringu i ewaluacji projektu „Srebrna Sieć”¹⁶, likwidacja barszczu Sosnowskiego na terenie Gminy Kobylnica w latach 2018 – 2022¹⁷, „Kompleksowa usługa całodobowego monitoringu tzw. teleopieki, dla osób niesamodzielnych 60+ oraz osób niepełnosprawnych 60+ w miejscu zamieszkania¹⁸ oraz sukcesywna dostawa betonu towarowego typu B 25 W 8 K 4 16 mm na modernizację nawierzchni dróg gminnych na terenie Gminy Kobylnica wraz z transportem i rozładunkiem,
- jednego w 2019 r. na kwotę 487,0 tys. zł brutto (447,5 tys. zł netto) na rzecz pięciu gminnych szkół podstawowych na realizację zadania „Dożywianie dzieci w oddziałach przedszkolnych Gminy Kobylnica”,
- sześciu w 2020 r. na kwotę 3 600,6 tys. zł brutto (3 298,7 tys. zł netto), w tym pięciu na rzecz Urzędu Gminy Kobylnica na kwotę 3 025,2 tys. zł brutto (2 766,0 tys. zł netto) i jednego na rzecz pięciu gminnych szkół podstawowych (na realizację zadania „Dożywianie dzieci w oddziałach przedszkolnych Gminy Kobylnica”).

(akta kontroli str. 86-91, 105a-105b)

W okresie objętym kontrolą CUW udzieliło samodzielnie oraz wspólnie z innymi podmiotami, w trybie art. 16 ust. 1 i 4 pzp, 24 zamówień publicznych na łączną kwotę (wg umów) 9 690,7 tys. zł brutto (8.149,1 tys. zł netto), z tego:

- 11 zamówień na łączną kwotę 5 482,3 tys. zł brutto (4 489,9 tys. zł netto) udzielono w 2018 r., w tym sześciu samodzielnie i pięciu wspólnie (m.in. z Urzędem Gminy Kobylnica, pięcioma gminnymi szkołami podstawowymi, OPS, Biblioteką i GCKiP). Przedmiotem ww. zamówień wspólnych były: dostawa energii elektrycznej do budynków oraz oświetlenia drogowego i sygnalizacji świetlnej, gazu, materiałów pędnych oraz materiałów biurowych, piśmiennych i maszyn liczących, materiałów piśmienniczych, eksploatacyjnych, tonerów oraz druków, a także oleju opałowego lekkiego;

¹⁵ <https://miniportal.uzp.gov.pl/>

¹⁶ W ramach Działania 06.02. Usługi Społeczne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

¹⁷ W ramach projektu „Ochrona różnorodności biologicznej na terenie powiatu słupskiego”.

¹⁸ W Gminach: Kobylnica, Damnica, Głównyzyce, Kępice, Ustka, Słupsk, Tuchomie, Potęgowo – w ramach projektu „SREBRNA SIEĆ” (Działanie 06.02. Usługi Społeczne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020).

- 11 zamówień na łączną kwotę 3 597,3 tys. zł brutto (3 141,5 tys. zł netto) udzielono w 2019 r., w tym siedmiu samodzielnie i czterech wspólnie (m.in. z Urzędem Gminy Kobylnica, pięcioma gminnymi szkołami podstawowymi, OPS, Biblioteką i GCKiP). Przedmiotem ww. zamówień wspólnych były: świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, kompleksowa dostawa gazu ziemnego i energii elektrycznej wraz z usługą dystrybucji, zakup i dostawa tonerów i materiałów eksploatacyjnych;
- dwóch zamówień na łączną kwotę 611,1 tys. zł brutto (517,7 tys. zł netto) udzielono w 2020 r., wszystkie samodzielnie, a ich przedmiotem były: remonty cząstkowe nawierzchni asfaltowych i bitumicznych dróg gminnych na terenie Gminy Kobylnica w latach 2020-2021 oraz usługa dowozu uczniów do szkół Gminy Kobylnica.

(akta kontroli str. 92-105, 105a-105b)

Nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia przez CUW w danym roku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o tożsamym lub zbliżonym przedmiocie, zarówno na potrzeby jednostek obsługiwanych jak i CUW.

(akta kontroli str. 86-91, 92-105b)

Dyrektor wyjaśniła, że informowała na bieżąco Wójta Gminy Kobylnica o prowadzonych postępowaniach i udzielanych zamówieniach w trakcie narad i spotkań. Powyższe informacje nie miały charakteru sformalizowanego.

(akta kontroli str. 110-114)

W kontrolowanym okresie pracownik Urzędu Gminy Kobylnica przeprowadził w CUW jedną kontrolę (w 2018 r.). Przedmiotem kontroli była gospodarka finansowa CUW. Zamówienia publiczne nie były objęte przedmiotem kontroli.

(akta kontroli str. 110-114, 230-240)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W związku z rozwiązaniem umowy o pracę przez specjalistę ds. zamówień publicznych, 25 czerwca 2019 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze ds. zamówień publicznych zawierające się w przedziale: od starszego referenta do inspektora. W wyniku przeprowadzonego naboru wyłoniono kandydatkę i zawarto z nią umowę o pracę na stanowisku referenta ds. zamówień publicznych, co było działaniem niezetelnym, gdyż było niezgodne z treścią ogłoszenia opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej.

Dyrektor wyjaśniła, że zawarcie umowy o pracę nastąpiło w wyniku obopólnej zgody obu stron, w tym co do warunków zatrudnienia. Na etapie ich uzgadniania kandydatka wskazała, że dotychczas nie pracowała na tożsamym stanowisku, w tym nie wykonywała czynności, które wchodziły w zakres zadań referenta i chciałyby w tym obszarze zdobyć doświadczenie. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁹ określa minimalne wymogi dla zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach, a nie maksymalne, tym samym nie ogranicza pracodawcy w tym zakresie, wskazując jakie minimalne wymogi ma spełnić kandydat. Tym samym, powierzona praca na stanowisku referenta jest zgodna z kwalifikacjami zawodowymi pracownika wynikającymi nie tylko z formalnego wykształcenia, lecz również z doświadczenia i praktyki zawodowej wymaganej do pracy na danym stanowisku.

¹⁹ Dz.U. 2018 r., poz. 936 ze zm.

NIK wskazuje, że powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać przyjęte, albowiem wyłoniona w wyniku naboru osoba posiadała 15 letnie doświadczenie zawodowe w zakresie zamówień publicznych, w tym w nadzorze nad zamówieniami udzielanymi w trybie oraz poza trybem pzp, brała czynny udział w pracach komisji przetargowych oraz w sporządzaniu szacunków, opisów przedmiotu zamówienia, SIWZ oraz projektów umów w procesie udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane, co kwalifikowało ją do zatrudnienia na stanowisku inspektora²⁰, wskazanym w ogłoszeniu o naborze. Pracodawca publikując ogłoszenie o naborze określił stanowiska, na jakich przewiduje zatrudnić kandydata do pracy. Osoba wyłoniona w wyniku naboru spełniała wymogi formalne określone w ww. ogłoszeniu, ponadto posiadała wieloletnie doświadczenie zawodowe, tym samym zdaniem NIK brak było obiektywnych przesłanek do zatrudnieniu jej na stanowisku niższym niż wskazane w ogłoszeniu.

(akta kontroli str. 229f-229g, 110-114)

OCENA CZĄSTKOWA

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

W CUW zapewniono wprowadzenie i przestrzeganie wewnętrznych regulacji określających zadania w ramach procesu zamówień publicznych i komórkę organizacyjną realizującą te zadania oraz zasady prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w tym na rzecz jednostek obsługiwanych). Zapewniono również odpowiednią kadrę pracowników realizujących te zadanie, a stwierdzona w ww. zakresie nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Z informacji, przekazanej przez Wójta Gminy Kobylnica w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że:

- główną przesłanką decydującą o utworzeniu CUW było dokonanie przekształcenia Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjno-Gospodarczego Szkół w Kobylnicy (dalej: GZEAGS) w CUW, jako jednostkę zapewniającą wspólną obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną. Głównym celem utworzenia CUW było przejęcie zadań realizowanych przez GZEAGS i przekazanie do realizacji zadań własnych Gminy, m.in. z zakresu gospodarki komunalnej, organizacji dowozu dzieci do szkół²¹. Powodem przekazania realizacji wspólnych zamówień publicznych oraz przetargów do CUW była odpowiedź na sytuację na rynku pracy, w szczególności w zakresie wysoko wykwalifikowanej kadry z zakresu zamówień publicznych i utworzenia jednego zespołu obsługującego jednostki Gminy Kobylnica. Po ponad trzyletnim doświadczeniu funkcjonowania tego mechanizmu, zdaniem Wójta udało się stworzyć wyspecjalizowaną komórkę w ramach CUW, która wykonuje ww. zadania w sposób właściwy;

²⁰ Ww. rozporządzenie określa minimalne wymogi kwalifikacyjne dotyczące wykształcenia oraz umiejętności zawodowych, a także dot. stażu pracy (w latach) dla kandydatów do zatrudnienia w samorządowych jednostkach organizacyjnych, dla poszczególnych stanowisk, dla stanowiska referenta: wykształcenie średnie, staż pracy niewymagany, starszy referent wykształcenie wyższe oraz staż pracy niewymagany lub wykształcenie średni i dwuletni staż pracy, inspektor wykształcenie wyższe i jeden rok doświadczenia zawodowego lub wykształcenie średnie i trzy lata doświadczenia zawodowego.

²¹ CUW przejął mienie likwidowanej jednostki, należności i zobowiązania oraz dokumentację zlikwidowanej jednostki. W porównaniu od zadań wykonywanych przez likwidowaną jednostkę, zakres działalności CUW został jednak znacznie rozszerzony.

- analizy w zakresie porównywania cen lub innych parametrów uzyskiwanych w zamówieniach wspólnych i indywidualnie, w imieniu obsługiwanych jednostek prowadziło CUW, które przekazywało informacje obsługiwanych kierownikom;
- funkcjonowanie w CUW jednej komórki ds. zamówień publicznych obsługującej zarówno Urząd Gminy jak i jednostki organizacyjne Gminy miało pozytywny wpływ na zarządzanie Gminą. Obecnie największym wyzwaniem dla samorządu poza sprawami budżetowymi, jest problem wysoko wykwalifikowanej kadry na rynku pracy. Szczególnie trudne dla małych samorządów, takich jak Gmina Kobylnica, jest pozyskanie specjalistycznej kadry. Z dotychczasowego doświadczenia wynika, że na rynku pracy jest niewiele osób z wystarczającym doświadczeniem zawodowym, które pozwoli w sprawny sposób realizować zadania Gminy wynikające z obowiązków nałożonych przez prawo Unii Europejskiej. Stworzenie jednej komórki, która nie tylko prowadzi wspólne zamówienia dla Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy, ale także organizuje przetargi pozwala na stworzenie wyspecjalizowanego zespołu gwarantującego odpowiedni poziom realizacji zadań.

(akta kontroli str. 356-360)

Zastępca Wójta Gminy Kobylnica poinformował, że w Urzędzie Gminy Kobylnica nie są i nie były prowadzone analizy dotyczące kosztów i korzyści w ujęciu finansowym lub rzeczowym świadczenia przez CUW usług wspólnych.

(akta kontroli str. 361)

W okresie objętym kontrolą w CUW przeprowadzono analizy pod kątem uzyskanych oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Analizy w formie pisemnej przeprowadzono przed wprowadzeniem postępowania do planu przetargów, w oparciu o wartości zużycia m.in. gazu, energii elektrycznej wynikające z lat ubiegłych oraz aktualnie obowiązujące ceny, kolejną przeprowadzono po zawarciu umowy z kontrahentem wyłonionym w postępowaniu, wprowadzając do analizy wynegocjowane stawki i trzeci rodzaj analizy przeprowadzono po zakończeniu realizacji umowy, w oparciu o wydatki faktycznie poniesione. Tego rodzaju analizy przeprowadzono przykładowo m.in. dla dostawy gazu ziemnego²², energii elektrycznej – oświetlenia ulicznego oraz budynków użyteczności publicznej, m.in. analizowano zasadność zmiany modelu kontraktowania energii elektrycznej w związku z planowanym włączeniem instalacji fotowoltaicznej²³ oraz możliwych do osiągnięcia oszczędności w przypadku zmiany taryf, skutkiem czego było osiągnięcie oszczędności w ponoszeniu kosztów zakupu i dystrybucji energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 381-405, 406- 451)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że narzędziami analitycznymi stosowanymi w CUW były arkusze kalkulacyjne programu Microsoft Excel oraz pomocniczo stosowano ogólnodostępne narzędzie Portal Mój Licznik jednego z dystrybutorów energii elektrycznej. Wyjaśnił również, że nie istnieje pisemna procedura przeprowadzania analiz efektywności, a stanowiska pracy nie zostały wyposażone w specjalistyczne narzędzia dedykowane do tego rodzaju analiz.

(akta kontroli str. 379-380)

2.2. Porównanie cen uzyskanych przez CUW w zakupach dla wielu jednostek z cenami uzyskanymi przez inne jednostki indywidualnie (na własne potrzeby)

²² Pierwsza przeprowadzona w kwietniu 2018 r. przed przystąpieniem do grupy zakupowej, druga w styczniu 2019 r. po zawarciu umowy oraz trzecia ze stycznia 2020 r. sporządzona po zakończeniu realizacji umowy dostawy gazu.

²³ Analiza opłacalności zawarcia umów typu prosumenckiego.

przeprowadzono na podstawie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego), przeprowadzonych w latach 2019 i 2020, dotyczących usługi dożywiania dzieci w oddziałach przedszkolnych znajdujących się na terenie Gminy Kobylnica. W tym celu, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od kierowników siedmiu jednostek niekontrolowanych (Dyrektorów pięciu Szkół Podstawowych z terenu Gminy Kobylnica²⁴ oraz dwóch Dyrektorów jednostek z gmin sąsiednich²⁵), pozyskano dane o cenach zakupu tej usługi. Analiza uzyskanych danych i informacji od kierowników jednostek niekontrolowanych wykazała, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego realizowanego w CUW na rzecz jednostek obsługiwanych w roku 2019 uzyskano cenę korzystniejszą, a w roku 2020 – mniej korzystną od ceny analizowanej usługi w roku 2018, zakupionej przez ww. jednostki gminne indywidualnie, na swoją rzecz. Ustalono m.in., że:

- na okres roku szkolnego 2018/2019 każda z pięciu szkół podstawowych zlokalizowanych na terenie Gminy Kobylnica, na podstawie art. 4 pkt 8 pzp dokonywała samodzielnie zakupu usługi cateringowej dla oddziałów przedszkolnych. Cena jednostkowa zestawu²⁶ wynosiła dla wszystkich ww. placówek 10,50 zł brutto (9,72 zł netto), wyłącznie w przypadku oddziału „0” jednej z placówek cena wynosiła 7,50 zł brutto²⁷;
- na okres lat szkolnych 2019/2020 i 2020/2021 CUW przeprowadził na rzecz obsługiwanych jednostek oświatowych zamówienie publiczne na usługę społeczną dożywianie dzieci w oddziałach przedszkolnych ww. pięciu szkół. Zamówienia przeprowadzone w latach 2019 i 2020 były podzielone na pięć części, odrębne dla każdej ze szkół. Szacunkowa wartość zamówienia w 2019 r. wyniosła 544,9 tys. zł netto, a w 2020 r. – 535,4 tys. zł netto. Wartość umowna udzielonego zamówienia wyniosła odpowiednio: w roku 2019 – 487,0 tys. zł brutto (447,5 tys. zł netto), a w roku 2020 – 575,3 tys. zł brutto (532,7 tys. zł netto). Na każdą z części zamówienia w latach 2019 i 2020 wpłynęła jedna oferta, złożona przez ten sam podmiot, któremu udzielono ww. zamówień. Koszt jednego zestawu posiłku²⁸ wyniósł w 2019 r. 8,33 zł netto²⁹ i był o 14% niższy od kosztu jednostkowego zestawu opłacanego przez placówki w roku 2018/2019, natomiast w 2020 r. – 12,00 zł brutto (11,11 zł netto)³⁰ i był o 14% wyższy od kosztu jednostkowego zestawu opłacanego przez placówki w roku 2018/2019.

Dyrektor wyjaśniła, że zamawiający na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia na usługę społeczną pn. „Dożywianie dzieci z oddziałów przedszkolnych znajdujących się na terenie Gminy Kobylnica (usługa cateringowa)” o wartości do 750.000 euro przeprowadził analizę cen rynkowych w celu oszacowania wartości zamówienia w okresie 1 roku (od 1 września 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r.). Ze względu na sytuację szczególną na rynku wykonawców spowodowaną ogłoszeniem stanu epidemii oraz docierającymi sygnałami o znacznym wzroście cen produktów i innych elementów cenotwórczych (np. energia elektryczna, minimalne wynagrodzenie za pracę lub stawka godzinowa)

²⁴ Szkoły Podstawowej im. Komela Makuszyńskiego w Kobylnicy, Szkoły Podstawowej im. Polskich Noblistów w Sycewicach, Szkoły Podstawowej im. Jana Kochanowskiego w Kończewie, Szkoły Podstawowej im. Polskich Olimpijczyków w Kwakowie, Szkoły Podstawowej im. Książąt Pomorskich w Słonowicach.

²⁵ Przedszkola Gminnego Bajka w Jezierzycach i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Redzikowie. Wystąpiono do czterech podmiotów z sąsiednich gmin. Dane podlegające porównaniu uzyskano z dwóch placówek.

²⁶ Śniadanie, obiad, podwieczorek.

²⁷ Zestaw bez śniadania.

²⁸ Śniadanie, obiad, podwieczorek.

²⁹ W jednej placówce w oddziale „0” posiłek obejmował wyłącznie obiad, którego koszt wynosił 6,50 zł brutto (6,02 zł netto).

³⁰ W jednej placówce w oddziale „0” wyżywienie niepełne (obiad i podwieczorek, bez śniadania), którego koszt wynosił 8,64 zł brutto (8,00 zł netto).

mających wpływ na wartość przedmiotu zamówienia zamawiający wystąpił o podanie szacowanych cen stawki dziennej pełnego wyżywienia do czterech potencjalnych wykonawców uzyskując informację zwrotną od trzech z nich. Wskazali oni ceny w przedziale od 11,00 zł brutto (10,19 zł netto) do 14,00 zł brutto (12,96 zł netto). Jeden z wykonawców udzielił informacji wskazując jednocześnie, że nie do końca jest zainteresowany zamówieniem informując, że prawdopodobnie zrezygnuje całkowicie ze świadczenia usługi żywienia dzieci w szkołach. W przetargu ofertę złożyła wyłącznie jedna firma, spełniająca warunki udziału w postępowaniu. Oferta mieściła się w środkach finansowych, które zamawiający zamierzał przeznaczyć zamówienie, tym samym nie miał podstaw do unieważnienia postępowania i powtórzenia procedury udzielenia zamówienia. W związku z tym 31 lipca 2020 r. zostały zawarte umowy celem kontynuowania świadczenia usługi i zapewnienia żywienia dzieci w oddziałach przedszkolnych od 1 września 2020 r. Zamawiający działał w interesie publicznym oraz zgodnie z przepisami pzp. Jednocześnie Dyrektor wskazała, że naturalną rzeczą jest wzrost cen rynkowych, a na przestrzeni ostatnich dwóch lat znacząco wzrosła m.in. płaca minimalna i systematycznie wzrastają ceny produktów.

(akta kontroli str. 519-721, 722-976, 1413-1454, 1457-1459, 1460-1461)

Ponadto z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Dyrektorów: Przedszkola Gminnego Bajka w Jezierzycach oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Redzikowie wynikało, że w 2019 r. w sąsiadującej gminie usługa dożywiania dzieci realizowana była wg stawki 8,47 zł brutto (7,84 zł netto), tj. o 6% niższej od stawki uzyskanej przez CUW, a w 2020 r. – wg stawki 9,50 zł brutto (8,80 zł netto)³¹ oraz 4,90 zł brutto (4,54 zł netto)³², tj. o 21% niższej od uzyskanej przez CUW w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne.

(akta kontroli str. 362-377, 1461-1464)

Dyrektor wyjaśniła, że:

- zamawiający dokonał szacowania ceny zamówienia publicznego z należytą starannością, biorąc pod uwagę sytuację szczególną wywołaną stanem epidemii. Na wzrost cen, według wiedzy zamawiającego, wpływ mają takie czynniki cenotwórcze, jak ceny produktów (zwłaszcza warzyw i owoców), kosztów pracy, zużycia mediów, zakup dodatkowych materiałów do dezynfekcji z powodu reżimu sanitarnego. Naturalną rzeczą jest wzrost cen rynkowych usług, a w roku 2020 w szczególności, co Zamawiający obserwuje na bieżąco realizując zakupy. Możliwe, że wykonawcy proponując wyższe ceny w ofertach rekompensują stratę spowodowaną okresem zawieszenia pracy placówek oświatowych i tym samym nieświadczenia usługi żywienia oraz braku wynagrodzenia, wkalkulowując wyższe ryzyko ponownego zawieszenia świadczenia usługi z powodu ponownego wprowadzenia decyzji o zamknięciu żłobków i przedszkoli³³. Tym samym „niekorzystna różnica” znajduje swoje uzasadnienie w obecnej sytuacji rynkowej wykonawców;
- w odniesieniu do stawek jednostkowych z sąsiednich gmin zamawiający nie może się do nich odnieść, ponieważ nie są mu znane szczegółowe przedmioty zamówienia (czy przedmiotem zamówienia było całodniowe wyżywienie, czy tylko obiad np. dwudaniowy) i warunki realizacji zamówienia m.in. odległości poszczególnych placówek oświatowych, godziny dostaw itd. Uzyskanie ceny jednostkowej na poziomie 4,90 zł brutto za dzienne wyżywienie składające się ze

³¹ Uzgodniona stawka przed podpisaniem umowy.

³² Wpłynęły dwie oferty: oferta I - cena netto 6,02 zł netto (wsad do kotła 4,00 zł netto, pozostałe koszty 2,02 zł netto), oferta II – cena 4,54 zł netto (wsad do kotła 3,00 zł netto, pozostałe koszty 1,54 zł netto). Brak informacji czy cena obejmowała pełne wyżywienie.

³³ Zgodnie z umową Wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za faktycznie zrealizowaną usługę.

śniadania, podwieczorku, drugiego dania i zupy, w opinii Dyrektor jest zaniżone. W postępowaniach na usługi społeczne wymagane jest również zatrudnienie personelu na umowę o pracę co również ma wpływ na oferowaną cenę.

(akta kontroli str. 363-377, 890-891, 1457-1459, 1461-1464)

Dyrektor wyjaśniła również, że w 2020 r. Biblioteka i GCKiP zawnioskowały do CUW o włączenie ich do wspólnego postępowania na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Po dokonaniu przez CUW analizy stawek za ww. usługę stwierdzono, że ceny jednostkowe uzyskane przez Bibliotekę i GCKIP w zawartych przez nie umowach na czas nieokreślony były korzystniejsze od stawek otrzymanych przez CUW uzyskanych w przetargu nieograniczonym³⁴.

(akta kontroli str. 110-114, 507-518, 977-1412)

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 CUW prowadzono analizy pod kątem efektów i oszczędności uzyskanych z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Analiza wybranych do kontroli zamówień wskazuje, że CUW w roku 2019 uzyskało korzystniejsze, a w roku 2020 – mniej korzystne warunki cenowe w porównaniu z zamówieniami w podobnym przedmiocie, prowadzonymi samodzielnie przez jednostki oświatowe Gminy Kobylnica w 2018 r. Porównano również ceny uzyskane przez dwie jednostki spoza gminy Kobylnica, zamawiające tego samego rodzaju usługę, które wykazało, że CUW realizuje usługę dożywiania dzieci po cenach wyższych niż zakontraktowane w gminach sąsiednich.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek Podjęcie działań mających na celu zapewnienie zawierania umów o pracę zgodnie ze stanowiskami określonymi w ogłoszeniu o naborze.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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.

³⁴ Złożono jedną ofertę.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, 15 września 2020 r.

Kontroler
Agnieszka Andraszak
Starszy inspektor kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
Ewa Duszcza
podpis

