



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.03.2020

Jerzy Zaborowski
Dyrektor
Gdańskie Centrum Usług Wspólnych
Al. Generała Józefa Hallera 16/18
80-426 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gdańskie Centrum Usług Wspólnych, Al. Generała Józefa Hallera 16/18, 80-426 Gdańsk (dalej: „GCUW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Zaborowski, Dyrektor GUCW (dalej: „Dyrektor”), od 1 września 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Barbara Nawrocka, Dyrektor od 1 października 2016 r. do 31 sierpnia 2019 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Monika Stępa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/117/2020 z 3 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą GCUW obsługiwało gminne jednostki budżetowe³, m.in. w zakresie prowadzenia rachunkowości, spraw kadrowych, płacowych i obsługi prawnej. GCUW obsługiwało również dowożenie dzieci do szkół na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych. Realizując ww. zadania GCUW udzielało zamówień publicznych samodzielnie, we własnym imieniu i na własny rachunek, w ramach swojego planu finansowego. Do realizacji zadań dotyczących planowania i udzielania zamówień publicznych GCUW było przygotowane organizacyjnie – wydzielono stanowisko odpowiedzialne za wykonywanie takich zadań, a osobom na nim zatrudnionym przypisano ich wykonywanie w zakresach obowiązków. W GCUW nie wprowadzono procedur i wytycznych związanych z procesem planowania i udzielania zamówień na rzecz jednostek obsługiwanych, ponieważ udzielanie takich zamówień nie było przedmiotem jego działalności. GCUW terminowo przekazało do Urzędu Miejskiego w Gdańsku wymagane roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

W GCUW prowadzono zestawienia kosztów ponoszonych przez jednostkę m.in. w związku z obsługą dowożenia dzieci do szkół na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych oraz obsługą prawną, służące szacowaniu wartości zamówienia i zabezpieczeniu odpowiednich środków w planie finansowym. Różnice pomiędzy cenami uzyskanymi przez GCUW w wyniku udzielenia (we własnym imieniu i na własny rachunek) zamówień na usługi dowozu uczniów do 15 placówek oświatowych oraz obsługi prawnej GCUW i wszystkich obsługiwanych jednostek, a cenami za podobne usługi, uzyskanymi przez wybrane podmioty w wyniku samodzielnego udzielenia przez nie zamówień, wynikały z różnic w określaniu zakresu przedmiotowego tych usług.

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.

³ Według stanu na 27 sierpnia 2020 r. – 170 jednostek.

Ceny uzyskane w postępowaniach prowadzonych przez ww. podmioty mieściły się zazwyczaj w przedziale cen uzyskiwanych w postępowaniach prowadzonych przez GCUW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. GCUW zostało utworzone uchwałą Rady Miasta Gdańska⁵ z dniem 1 października 2016 r. jako jednostka obsługująca 173 jednostki budżetowe⁶, m.in. przedszkola, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ogólnokształcące, placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, zespoły kształcenia i zespoły szkół. Zakres obsługi, określony w tej uchwale, obejmował m.in. prowadzenie rachunkowości, spraw kadrowych i płacowych, sporządzanie sprawozdawczości finansowej, budżetowej, w zakresie operacji finansowych i statystycznej, prowadzenie rozliczeń z urzędem skarbowym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i innymi instytucjami oraz prowadzenie obsługi prawnej. Do przedmiotu działania GCUW należała również obsługa zadania związanego z dowożeniem dzieci do szkół na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych.

(akta kontroli str. 5-22)

Dyrektor wyjaśnił, że GCUW nie udzielało zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych, gdyż nie było to przedmiotem działalności tej jednostki. Wszystkie zamówienia udzielone przez GCUW w okresie objętym kontrolą dotyczyły usług lub dostaw w celu realizacji własnych zadań statutowych. Ponadto podał, że GCUW nie zostało wskazane przez Radę Miasta Gdańska, na podstawie art. 15c Pzp⁷, jako centralny zamawiający, nie zostało wyznaczone do przeprowadzenia postępowań i udzielenia zamówień w imieniu i na rzecz innych zamawiających oraz nie realizowało zadań na rzecz jednostek obsługiwanych w oparciu o porozumienia zawarte z kierującymi tymi jednostkami. Podstawą gospodarki finansowej GCUW był roczny plan finansowy, obejmujący środki na realizację zadań statutowych (niebędące środkami jednostek obsługiwanych), w tym dowożenia uczniów do szkół i obsługi prawnej.

(akta kontroli str. 579-604)

W strukturze organizacyjnej GCUW określonej w regulaminach organizacyjnych⁸, w ramach działu administracyjnego, a następnie zespołu wsparcia GCUW wyodrębniono jednoosobowe stanowisko specjalisty do spraw zamówień publicznych, dla którego od 1 listopada 2018 r. określono podstawowe obowiązki

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Uchwała nr XXVIII/711/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych” poprzez połączenie Centrum Obsługi Placówek Oświatowych Nr 1 w Gdańsku i Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Gdańsku oraz nadania jej statutu, zmieniona uchwałami Rady Miasta Gdańska Nr: XXX/807/16 z 27 października 2016 r., XXXV/944/17 z 23 lutego 2017 r., XLI/1120/17 z 29 czerwca 2017 r., XLII/1156/17 z 31 sierpnia 2017 r., LV/1559/18 z 28 czerwca 2018 r., III/10/18 z 11 grudnia 2018 r., XII/215/19 z 27 czerwca 2019 r., XIII/253/19 z 29 sierpnia 2019 r., XX/511/20 z 27 lutego 2020 r. i XXIV/635/20 z 25 czerwca 2020 r.

⁶ Według stanu na 27 sierpnia 2020 r. GCUW obsługiwało 170 jednostek.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

⁸ Wprowadzonych Zarządzeniami Dyrektora Nr: 2/2016 z 26 października 2016 r. (obowiązującym od 1 października 2016 r. do 31 marca 2018 r.), 1/2018 z 15 marca 2018 r. (obowiązującym od 1 kwietnia 2018 r. do 1 grudnia 2019 r., zmienionym zarządzeniem Nr 4/2018 z 15 października 2018 r., obowiązującym od 1 listopada 2018 r. do 1 grudnia 2019 r.), 5/2019 z 2 grudnia 2019 r. (obowiązującym od 2 grudnia 2019 r., zmienionym zarządzeniem Nr 1/2020 z 3 stycznia 2020 r., obowiązującym od dnia podpisania).

polegające m.in. na przygotowaniu dokumentacji i organizacji zamówień publicznych.

Za prowadzenie spraw dotyczących zamówień publicznych odpowiedzialne były osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę na stanowisku: specjalisty ds. zamówień publicznych (od 12 marca 2018 r. do 31 stycznia 2019 r.), a następnie głównego specjalisty ds. zamówień publicznych (od 1 marca 2019 r.).

Zastępca Dyrektora, pełniąca w latach 2018-2019 (do 31 sierpnia) funkcję Dyrektora, wyjaśniła, że stanowisko specjalisty ds. zamówień publicznych od stycznia do 12 marca 2018 r. i w lutym 2019 r. nie było obsadzone z powodu zmian organizacyjnych w GCUW i trwającego procesu rekrutacji na to stanowisko.

Osoby zatrudnione na ww. jednoosobowych stanowiskach posiadały w momencie ich zatrudnienia w GCUW, odpowiednio, ponad sześćoletnie i ponad trzyletnie doświadczenie zawodowe w zakresie zamówień publicznych.

W przypadku nieobecności pracownika zatrudnionego na stanowisku specjalisty ds. zamówień publicznych lub w trakcie procesu rekrutacji na to stanowisko, prowadzeniem spraw dotyczących zamówień publicznych zajmowały się trzy osoby zatrudnione na umowę o pracę, aktualnie na stanowiskach: zastępca głównego księgowego, kierownik zespołu wsparcia GCUW i kierownik działu socjalnego emerytów i rencistów. Osoby te brały też udział w pracach komisji przetargowych.

Do zadań specjalisty i głównego specjalisty ds. zamówień publicznych określonych w ich zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności należało m.in.: przygotowywanie aktów wewnętrznych pracodawcy obejmujących zamówienia publiczne, prowadzenie procesów zamówień publicznych pracodawcy, w szczególności realizowanie zamówień publicznych w oparciu o Pzp, udział w postępowaniach odwoławczych w trybie Pzp, opiniowanie dokumentów rodzących skutki finansowe pod względem zgodności wydatku z Pzp, prowadzenie współpracy z kadrą kierowniczą w zakresie zagadnień dotyczących zadań i celów realizowanych z zakresu Pzp. Zakresy te zostały podpisane przez Dyrektora oraz pracowników.

(akta kontroli str. 23-140, 167-173, 605-606)

Zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez GCUW określono w regulaminie udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro i regulaminie udzielania zamówień publicznych powyżej 30.000 euro⁹. W GCUW nie wprowadzono procedur i wytycznych związanych z procesem planowania i udzielania zamówień na rzecz jednostek obsługiwanych, ponieważ udzielanie takich zamówień nie było przedmiotem jego działalności.

Informacje w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych na usługę dowozu dzieci do placówek oświatowych GCUW pozyskiwał z Wydziału Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (dalej: „WRS”), do zadań którego należało koordynowanie dowożenia uczniów do szkół¹⁰. Informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług przewozowych w zakresie dowożenia uczniów do placówek oświatowych dotyczyły m.in. o liczby uczniów i placówek, do których należy zapewnić dowóz, w tym położonych poza Gdańskiem.

(akta kontroli str. 141-162, 511-512, 544-548, 579-582)

⁹ Wprowadzonych Zarządzeniem Nr III/2016 Dyrektora z 3 października 2016 r.

¹⁰ Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 2 lit. q Zarządzenia Nr 2166/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, zmienionego ostatnio Zarządzeniem Nr 702/19 z dnia 8 maja 2019 r.

Dyrektor wyjaśnił, że GCUW nie współpracowało z innymi jednostkami i wydziałami Urzędu Miejskiego w Gdańsku w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych dla innych jednostek, ponieważ nie realizowało takich zamówień.

(akta kontroli str. 579-582)

W latach 2018-2020 w GCUW przy planowaniu i realizacji zamówień publicznych wykorzystywano ogólnodostępne i bezpłatne środki komunikacji elektronicznej tj.: e-mail, platformę ePUAP, miniPortal oraz Biuletyn Zamówień Publicznych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej i stronę internetową GCUW.

(akta kontroli str. 579-582)

Dyrektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca awarie środków komunikacji elektronicznej wpływające na terminowość realizacji zadań związanych z planowaniem i realizacją zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 579-582)

1.2. W okresie objętym kontrolą GCUW w celu realizacji zadań statutowych udzielił samodzielnie 101 zamówień publicznych o łącznej wartości (wg umów) 7 392 152,75 zł brutto (6 751 464,88 zł netto), których przedmiotem było m.in. świadczenie usług przewozowych w zakresie dowożenia uczniów z Gminy Miasta Gdańska do placówek oświatowych, świadczenie obsługi prawnej, dostawa materiałów biurowych, sprzątanie powierzchni biurowych, organizacja wycieczek dla emerytów i rencistów, świadczenie usług Inspektora Ochrony Danych Osobowych i usług medycznych. Zamówienia dotyczące świadczenia usług przewozowych i wycieczek dla emerytów i rencistów, a w 2020 r. również sprzątania powierzchni biurowych i dostawy materiałów biurowych ujęto w rocznych planach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Zamówienia na świadczenie obsługi prawnej dotyczyły usług, z których korzystał GCUW i jednostki obsługiwane, natomiast zamówienia na świadczenie usług przewozowych w zakresie dowożenia uczniów z Gminy Miasta Gdańska do placówek oświatowych dotyczyły dowozów do ośmiu placówek obsługiwanych przez GCUW¹¹ oraz do siedmiu placówek położonych poza terenem Gdańska¹². Podmiotem korzystającym z usług i dostaw objętych pozostałymi zamówieniami udzielonymi przez GCUW było wyłącznie GCUW.

W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski w Gdańsku na rzecz GCUW i innych podmiotów (w tym jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Gdańska), przeprowadził postępowania i udzielił siedmiu wspólnych zamówień na dostawę paliwa do samochodów służbowych, usługi pocztowe, ubezpieczeniowe i z zakresu medycyny pracy o łącznej wartości (wg umów) 36 861 953,19 zł brutto. W związku z tymi zamówieniami GCUW przekazywało do Urzędu Miejskiego w Gdańsku dane dotyczące m.in. zapotrzebowania ilościowego, szacunkowej wartości zamówienia i kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w planie finansowym.

(akta kontroli str. 567-578, 638-743)

Analiza wszystkich 41 udzielonych zamówień na świadczenie usług przewozowych w zakresie dowożenia uczniów do 15 placówek oświatowych wykazała, m.in. że:

¹¹ Szkoły Podstawowe: Nr 69 w Gdańsku, Nr 40 w Gdańsku, Nr 58 w Gdańsku, nr 82 w Gdańsku, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 2 w Gdańsku, Zespół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego Nr 23 w Gdańsku oraz Gimnazjum Nr 2 w Gdańsku, Zespół Kształcenia Podstawowego i Przedszkolnego Nr 1 w Gdańsku.

¹² Ośrodki Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawcze w Pruszczu Gdańskim i w Żukowie, Szkoły Podstawowe: Nr 1 w Sopocie, Nr 49 w Gdyni i Stowarzyszenia DAR w Gdyni, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 2 dla Nieśłyszących i Słabosłyszących w Wejherowie, Ośrodek Rewalidacyjno-Wychowawczy w Giemlicach.

- w wyniku dziewięciu postępowań¹³ na świadczenie ww. usług zawarto łącznie 41 umów o wartości 4 586 706,39 zł brutto (4 243 775,57 zł netto), z tego: w 2018 r. – 19 umów o wartości 1 069 555,12 zł brutto (990 328,81 zł netto), w 2019 r. – 15 umów o wartości 1 821 994,00 zł brutto (1 684 084,80 zł netto) i w 2020 r. – siedem umów o wartości 1 695 157,27 zł brutto (1 569 361,96 zł netto). Osiem z tych postępowań dotyczyło dowozów do więcej niż jednej placówki oświatowej;
- w postępowaniach uczestniczyło od jednego do ośmiu wykonawców;
- postępowania w ramach poszczególnych części dotyczyły dowozu od dwóch do 75 uczniów (do jednej albo dwóch placówek oświatowych na trasach o długości od 13 km do 320 km dziennie, w ramach od jednego do trzech kursów dziennie) i zapewnienia opieki nad dowożonymi uczniami. W zależności od potrzeb wymagano przystosowania pojazdów dla osób niepełnosprawnych;
- ceny za jeden km dowozu uzyskane w poszczególnych postępowaniach zależały od ww. parametrów i wykazywały tendencję rosnącą przy krótszych trasach;
- ceny netto uzyskane w wyniku postępowań przeprowadzonych w 2018 r. dotyczących dowozu uczniów do więcej niż jednej placówki w przeliczeniu na jeden km dowozu wyniosły od 2,03 zł (przewóz siedmiu uczniów na trasie 265 km dziennie) do 24,93 zł (przewóz 55 uczniów na trasie 13 km dziennie)¹⁴;
- cena netto uzyskana w wyniku postępowania przeprowadzonego w formie zapytania ofertowego¹⁵ w 2019 r., dotyczącego dowozu do jednej placówki w przeliczeniu na jeden km dowozu wyniosła 8,30 zł (przewóz 13 uczniów na trasie 50 km dziennie);
- ceny netto uzyskane w wyniku postępowań przeprowadzonych w 2019 r., dotyczących dowozu uczniów do więcej niż jednej placówki w przeliczeniu na jeden km przewozu wyniosły od 5,60 zł (przewóz 12 uczniów na trasie 320 km dziennie) do 29,63 zł (przewóz 47 uczniów na trasie 16 km dziennie)¹⁶;
- ceny netto za realizację jednego z dziesięciu zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego¹⁷ w 2020 r. wahały się

¹³ Czterech w trybie przetargu nieograniczonego, trzech – zapytania ofertowego, dwóch – zamówienia z wolnej ręki, wszczynanych w miarę wpływu do GCUW wniosków z WRS o objęcie dowozami, w szczególności przed rozpoczęciem roku szkolnego.

¹⁴ Cena netto za realizację każdego z dwóch zadań, obejmującego dowóz do jednej placówki oświatowej, uzyskana w wyniku postępowania nr 1/02/GCUW/18 przeprowadzonego w formie zapytania ofertowego w 2018 r. wyniosła 415,00 zł (za przewóz odpowiednio jednego ucznia na trasie 100 km i dwóch uczniów na trasie 104 km) za jeden dzień dowozu. Natomiast w przeliczeniu na jeden km przewozu wyniosła odpowiednio 4,15 zł i 3,99 zł. Ceny netto za realizację jednego z dziewięciu zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania nr 2/08/MF/GCUW/18 przeprowadzonego w formie zapytania ofertowego w 2018 r. wahały się od 324,07 zł (za przewóz 55 uczniów na trasie 13 km) do 1.277,00 zł (za przewóz 26 uczniów na trasie 145 km) za jeden dzień dowozu; natomiast w przeliczeniu na jeden km przewozu wahały się od 2,86 zł (za przewóz trzech uczniów na trasie 140 km dziennie) do 24,93 zł (za przewóz 55 uczniów na trasie 13 km dziennie). Ceny netto za realizację jednego z dziewięciu zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania nr PN-04/GCUW/2018 przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego w 2018 r. wahały się od 324,07 zł (za przewóz 55 uczniów na trasie 13 km) do 1340 zł (za przewóz 40 uczniów na trasie 205 km) za jeden dzień dowozu; natomiast w przeliczeniu na jeden km przewozu wahały się od 2,03 zł (za przewóz siedmiu uczniów na trasie 265 km dziennie) do 24,93 zł (za przewóz 55 uczniów na trasie 13 km dziennie).

¹⁵ Nr ZO/1/2019/EM.

¹⁶ Ceny netto za realizację jednego z dziesięciu zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania nr ZO/04/2019/MC przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki w 2019 r. wahały się od 5,80 zł (za przewóz czterech uczniów na trasie 75 km dziennie) do 29,63 zł (za przewóz 47 uczniów na trasie 16 km dziennie) za jeden km dowozu. Cena netto za realizację zadania obejmującego dowóz do dwóch placówek oświatowych, uzyskana w wyniku postępowania nr ZO/05/2019/MC przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki w 2019 r. wyniosła 8,34 zł (za przewóz siedmiu uczniów na trasie 150 km dziennie) za jeden km dowozu. Ceny netto za realizację jednego z sześciu zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania nr PN-03/GCUW/2019 przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego w 2019 r. wahały się od 6,40 zł (za przewóz dziewięciu uczniów na trasie 225 km dziennie) do 29,63 zł (za przewóz 47 uczniów na trasie 16 km dziennie) za jeden km dowozu. Ceny netto za realizację jednego z trzech zadań, obejmującego dowóz do jednej albo dwóch placówek oświatowych, uzyskane w wyniku postępowania nr PN-05/GCUW/2019 przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego w 2019 r. wahały się od 5,60 zł (za przewóz 12 uczniów na trasie 320 km dziennie) do 7,41 zł (za przewóz 48 uczniów na trasie 120 km dziennie) za jeden km dowozu.

¹⁷ Nr PN-01/GCUW/2020.

od 4,70 zł (przewóz 10 uczniów na trasie 190 km dziennie) do 28,70 zł (przewóz 47 uczniów na trasie 16 km dziennie) za jeden km dowozu. W ww. postępowaniu ujęto również dowozy do Zespołu Kształcenia Podstawowego i Przedszkolnego Nr 1 w Gdańsku (dalej: „Zespół Nr 1”), który w poprzednich latach okresu objętego kontrolą organizował dowozy uczniów samodzielnie. Zespół objęto postępowaniem na skutek otrzymania takich wytycznych z WRS (z pisma Dyrektora ww. Zespołu, skierowanego do Dyrektora WRS, wynikało, że dotychczas przewóz uczniów zapewniało przedsiębiorstwo, jako jedyne od kilku lat przystępujące do przetargu – brak konkurencji podnosił koszty przewozu, ponadto Zespół miał cykliczne problemy z zatrudnieniem osoby podejmującej się opieki nad dowożonymi dziećmi). Ceny za dowozy uczniów, uzyskane przez Zespół Nr 1 opisano w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 177-512, 607-609)

Analiza wszystkich pięciu udzielonych zamówień na świadczenie obsługi prawnej GCUW i jednostek obsługiwanych wykazała, m.in. że:

- w wyniku czterech postępowań przeprowadzonych w formie zapytań ofertowych zawarto pięć umów o łącznej wartości 733 326,00 zł brutto (596 200,00 zł netto);
- obsługa prawna obejmowała m.in. udzielanie porad i konsultacji prawnych, w tym w zakresie stosowania Pzp, doradztwo prawne w zakresie postępowań sądowych, przed organami egzekucyjnymi i administracyjnymi oraz występowanie w charakterze pełnomocnika przed tymi instytucjami, przygotowanie projektów porozumień, ugód, decyzji administracyjnych i innych dokumentów, opiniowanie treści pism i korespondencji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, doradztwo i reprezentowanie kierownictwa przed organami administracji publicznej, sądami i innymi instytucjami, uczestnictwo w prowadzonych przez zamawiającego uzgodnieniach, rokowaniach, negocjacjach, sporządzanie oraz opiniowanie i uzgadnianie zawieranych umów, bieżącą analizę zmian w przepisach i aktach prawnych;
- w postępowaniach uczestniczyło od jednego do trzech wykonawców;
- ceny netto za jedną godzinę świadczenia usługi wyniosły 250 zł w latach 2018-2019 oraz 200 zł¹⁸ i 240 zł¹⁹ w 2020 r.

(akta kontroli str. 177-200, 513-540)

W okresie objętym kontrolą:

- GCUW, zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 Zarządzenia nr 121/10 Prezydenta Miasta Gdańska z 27 stycznia 2010 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Miasta Gdańska, przekazało do Urzędu Miejskiego w Gdańsku sprawozdania o zamówieniach udzielonych w latach 2018 i 2019, zawierające informacje m.in. o liczbie postępowań i ich wartości. Nie przekazywano informacji o cenach uzyskanych w poszczególnych postępowaniach, a także danych o efektach i oszczędnościach wynikających z przeprowadzonych postępowań. Urząd nie wymagał jednak przekazywania przez GCUW takich informacji;
- organ, który powołał GCUW i pracownicy Urzędu Miejskiego w Gdańsku nie przeprowadzili w GCUW kontroli obejmujących swoim zakresem udzielanie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 541-543, 549-565, 579-582)

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

¹⁸ Umowa dotyczyła obsługi prawnej GCUW i jednostek obsługiwanych.

¹⁹ Umowa dotyczyła obsługi prawnej Gdańskiego Centrum Informatycznego będącego jednostką obsługiwaną przez GCUW.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą GCUW obsługiwało gminne jednostki budżetowe²⁰, m.in. w zakresie prowadzenia rachunkowości, spraw kadrowych, płacowych i obsługi prawnej. GCUW obsługiwało również dowożenie dzieci do szkół na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych. Realizując ww. zadania GCUW udzielało zamówień publicznych samodzielnie, we własnym imieniu i na własny rachunek, w ramach swojego planu finansowego. Do realizacji zadań dotyczących planowania i udzielania zamówień publicznych GCUW było przygotowane organizacyjnie – wydzielono stanowisko odpowiedzialne za wykonywanie takich zadań, a osobom na nim zatrudnionym przypisano ich wykonywanie w zakresach obowiązków. W GCUW nie wprowadzono procedur i wytycznych związanych z procesem planowania i udzielania zamówień na rzecz jednostek obsługiwanych, ponieważ udzielanie takich zamówień nie było przedmiotem jego działalności. GCUW terminowo przekazało do Urzędu Miejskiego w Gdańsku wymagane roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w GCUW prowadzono zestawienia kosztów ponoszonych przez jednostkę m.in. w związku z realizacją zadań dotyczących dowożenia dzieci do szkół na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych, a także obsługi prawnej, służące szacowaniu wartości zamówienia oraz zabezpieczeniu odpowiednich środków w planie finansowym. Nie prowadzono innych analiz pod kątem uzyskanych oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

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

- na etapie tworzenia GCUW nie uwzględniono problematyki zamówień publicznych. Głównym powodem utworzenia GCUW była potrzeba wspólnej obsługi jednostek obsługiwanych w zakresie spraw kadrowych, płacowych, rachunkowości, sprawozdawczości finansowej, budżetowej i statystycznej, prowadzenia rozliczeń z urzędem skarbowym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i innymi instytucjami oraz prowadzenia obsługi prawnej;
- w Urzędzie Miejskim w Gdańsku nie prowadzono analiz kosztów i korzyści świadczenia przez GCUW usług wspólnych. Korzyścią ze świadczenia przez GCUW takich usług było zapewnienie wspólnej i jednolitej obsługi finansowej. Ujednoczenie procedur, specjalizacja pracowników w wybranych obszarach, zapewnienie zastępowalności, możliwość wymiany doświadczeń i uzupełniania wiedzy wpływały na poprawę jakości pracy, a przekazanie zadań z zakresu finansów, księgowości, kadr i płac pozwoliło dyrektorom jednostek obsługiwanych na poświęcenie większej ilości czasu na merytoryczne zarządzanie jednostką;
- Biuro Zamówień Publicznych Urzędu Miejskiego w Gdańsku od 2012 r. prowadziło zamówienia wspólne dla swoich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów, gmin i powiatów zrzeszonych w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk, Gdynia, Sopot. Zamówienia prowadzono w zakresie dostaw energii elektrycznej, paliwa do samochodów służbowych, oleju opałowego, usług pocztowych i usług telefonii komórkowej. Wstępne analizy wykazały, że takie zamówienia były celowe i przynosiły wymierne korzyści finansowe;

²⁰ Według stanu na 27 sierpnia 2020 r. – 170 jednostek.

- Dyrektor ww. Biura uczestniczył w pracach nad nową Pzp i przedstawił stanowisko Urzędu, zawierające uwagi, które w części uwzględniono. Biuro ponadto od ośmiu lat organizowało comiesięczne spotkania z przedstawicielami gmin zajmujących się zamówieniami publicznymi, służące wymianie doświadczeń, rozwiązywaniu problemów i prowadzeniu szkoleń.

(akta kontroli str. 610-614)

2.2. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK (w celu porównania efektów finansowych postępowań przeprowadzonych przez GCUW dotyczących zamówień na usługi dowożenia uczniów do placówek oświatowych oraz usługi prowadzenia obsługi prawnej, z efektami takich postępowań przeprowadzonych samodzielnie przez inne jednostki) od Dyrektora jednostki obsługiwanej przez GCUW – Zespołu Nr 1 i Dyrektorów jednostek nieobsługiwanych przez GCUW: Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego Nr 1 w Gdyni (dalej: „Ośrodek Nr 1”), Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 6 w Gdyni (dalej: „Zespół Nr 6”) oraz Gdańskiego Ośrodka Sportu (dalej: „GOS”), wynika, że:

- Zespół Nr 1 udzielił w okresie objętym kontrolą dwóch zamówień (w wyniku przeprowadzenia postępowań w trybie przetargu nieograniczonego) na dowóz uczniów do szkoły – po jednym w 2018 r. i 2019 r. Postępowania dotyczyły dowozu 15 osób na trasie 30 km. Nie wymagano przystosowania pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych. W obu postępowaniach złożono po jednej ofercie. Cena netto za jeden km dowozu w postępowaniu przeprowadzonym w 2018 r. wyniosła 12,65 zł, a w 2019 r. – 11,37 zł;
- Ośrodek Nr 1 udzielił w okresie objętym kontrolą jednego zamówienia (w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego) na dowóz uczniów do Ośrodka (w 2018 r.). Zamówienie dotyczyło dowozu 55 osób na trasie w przedziale od 140 km do 170 km. Wymagano przystosowania pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych. W postępowaniu złożono trzy oferty. Cena netto za jeden km dowozu wyniosła 4,61 zł;
- Zespół Nr 6 udzielił (w trybie zapytania ofertowego) trzech zamówień (po jednym w latach 2018-2020) na usługi dowozu uczniów do szkoły. Zamówienia dotyczyły dowozu taksówkami odpowiednio dziewięciu, 11 i 12 uczniów na trasach obejmujących osiem, dziewięć i dziesięć ulic w Gdyni. Wymagano przystosowania pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych. W każdym postępowaniu złożono po jednej ofercie. Ceny netto za jeden dzień dowozu wyniosły odpowiednio 224 zł, 250 zł i 242 zł, co w przeliczeniu na jeden km²¹ wyniosło 2,87 zł, 4,17 zł i 3,90 zł. Według wyjaśnień Dyrektora Zespołu trasa nie była narzucona, a podział dzieci na grupy mieszczące się w taksówkach miał następować w taki sposób, aby uzyskać najniższe koszty przejazdów;
- GOS udzielił w okresie objętym kontrolą dwóch zamówień (wszystkie w 2019 r.) na obsługę prawną (zastępstwo procesowe) w wyniku przeprowadzenia postępowań w formie negocjacji z wybranym wykonawcą na podstawie art. 4 pkt 3 lit. ea tiret pierwsze Pzp. Ceny netto za jeden miesiąc obsługi wyniosły, odpowiednio, 3 000,00 zł oraz 3 350,00 zł;
- GOS ponadto udzielił w ww. okresie dwóch zamówień (w latach 2018-2019) na obsługę prawną w zakresie m.in. udzielania porad prawnych, wydawania i sporządzania na piśmie opinii prawnych, opiniowania zarządzeń Dyrektora GOS, umów i innych dokumentów, bieżącego informowania Dyrektora GOS o zmianach w stanie prawnym i uchybieniach w zakresie przestrzegania prawa, występowania w charakterze pełnomocnika przez urzędami, uczestnictwo w rokowaniach związanych z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku

²¹ Według wyczerzenia NIK na podstawie googlemaps.pl przy założeniu jednego dowozu i odwozu dziennie najkrótszą trasą – szacunkowa długość trasy wyniosła odpowiednio 80 km, 60 km i 62 km dziennie.

- prawnego. Zamówień udzielono w wyniku przeprowadzenia postępowań w formie negocjacji z wybranym wykonawcą oraz przetargu w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego²² na podstawie art. 138o Pzp. Ceny netto za jedną godzinę obsługi wyniosły, odpowiednio, 90,00 zł oraz 40,00 zł;
- żadna z trzech placówek oświatowych nie udzieliła zamówień na obsługę prawną.

(akta kontroli str. 615-635)

Analiza cen uzyskanych w postępowaniach obejmujących usługi dotyczące wielu podmiotów (tj. dowozy do wielu szkół i obsługa prawna wielu podmiotów) oraz w postępowaniach obejmujących usługi dotyczące tylko jednego podmiotu (tj. dowóz do jednej szkoły i obsługa prawna jednego podmiotu), wykazała, że:

- ceny uzyskane w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w postępowaniach obejmujących dowozy uczniów tylko do jednej placówki oświatowej przeprowadzonych przez ww. placówki (Zespół Nr 1, Ośrodek Nr 1) samodzielnie w trybie przetargu nieograniczonego (4,61 zł i 12,65 zł w 2018 r. oraz 11,37 zł w 2019 r.) mieściły się w przedziale cen uzyskanych w postępowaniach obejmujących dowozy uczniów do więcej niż jednej placówki oświatowej przeprowadzonych przez GCUW (od 2,03 zł do 24,93 zł w 2018 r. i od 5,60 zł do 29,63 zł w 2019 r.) i wykazywały zależność w szczególności od długości trasy (im krótsza trasa, tym wyższa cena). W postępowaniu przeprowadzonym w formie zapytania ofertowego, dotyczącym dowozu taksówkami (przez Zespół Nr 6) – uzyskane ceny w 2018 r. mieściły się w przedziale cen uzyskanych przez GCUW, natomiast w latach 2019-2020 były niższe o 26% i o 17% od najniższej ceny uzyskanej przez GCUW;
- cena za dowóz uczniów do Zespołu Nr 1 uzyskana w 2019 r. przez tę placówkę (11,37 zł) była niższa o 50% od ceny uzyskanej przez GCUW w 2020 r. za dowóz uczniów do tego Zespołu (22,87 zł). Dowóz do ww. Zespołu w 2020 r., w porównaniu do dowozu do tej placówki 2019 r., obejmował jednak o jednego ucznia mniej na trasie krótszej o dziewięć km dziennie, ponadto od wykonawcy w 2020 r. wymagano zapewnienia opiekuna zatrudnionego na umowę o pracę;
- cena uzyskana w 2019 r. przez GCUW w postępowaniu obejmującym dowóz uczniów tylko do jednej placówki oświatowej (8,30 zł) mieściła się w przedziale cen uzyskanych w tym roku przez GCUW w postępowaniach obejmujących dowozy do kilku placówek (od 5,60 zł do 29,63 zł);
- ceny za jedną godzinę świadczonej usługi, uzyskane w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w przeprowadzonych przez GOS postępowaniach obejmujących obsługę prawną tylko jednego podmiotu, były niższe odpowiednio o 64% i 84% od cen uzyskanych w przeprowadzonych przez GCUW postępowaniach obejmujących obsługę prawną wielu podmiotów, jednak zakres usług prawnych świadczonych dla GCUW i jednostek przez nie obsługiwanych był szerszy od zakresu usług prawnych świadczonych dla GOS.

(akta kontroli str. 180-190, 201-263, 288-290, 293-296, 301-337, 372-392, 420-433, 462-501, 515-540, 615-635)

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w GCUW prowadzono zestawienia kosztów ponoszonych przez jednostkę m.in. w związku z obsługą dowożenia dzieci do szkół na terenie gminy Miasta Gdańska oraz uczniów niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych i szkół specjalnych, a także obsługą prawną, służące szacowaniu wartości zamówienia i zabezpieczeniu odpowiednich środków w planie finansowym.

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

Różnice pomiędzy cenami uzyskanymi przez GCUW w wyniku udzielenia (we własnym imieniu i na własny rachunek) zamówień na usługi dowozu uczniów do 15 placówek oświatowych oraz obsługi prawnej GCUW i wszystkich obsługiwanych jednostek, a cenami za podobne usługi, uzyskanymi przez wybrane podmioty w wyniku samodzielnego udzielenia przez nie zamówień, wynikały z różnic w określaniu zakresu przedmiotowego tych usług. Ceny uzyskane w postępowaniach prowadzonych przez ww. podmioty mieściły się zazwyczaj w przedziale cen uzyskiwanych w postępowaniach prowadzonych przez GCUW.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani 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

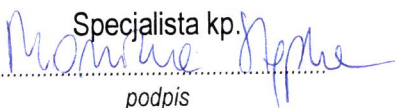
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie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

Gdańsk, 04 września 2020 r.

Kontroler

Monika Stępka

Specjalista kp.



.....
podpis

2 up.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Dyrektor


Ewa Duszka

.....
podpis



