



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.01.2020

Pani
Maria Dobska
Dyrektor
Centrum Usług Wspólnych
pl. Kościuszki 7/1
62-540 Kleczew

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 „Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych, pl.Kościuszki 7/1, 62-540 Kleczew (dalej: „CUW” lub „Centrum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Dobska, Dyrektor CUW, przez cały okres objęty kontrolą, (dalej: Dyrektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez centrum usług wspólnych2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do 4 września) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Izabela Chlebowska-Gąszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/72/2020 z 15 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej także: kontrolowany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie 2018-2020 (do 4 września) CUW było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych dla wyznaczonych jednostek organizacyjnych Miasta i Gminy Kleczew (dalej: Gmina).

Działano w oparciu o m.in. statut, regulamin organizacyjny i procedury zamówień, które dawały podstawy do sprawnego przeprowadzania, przez doświadczonych pracowników, postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Wewnętrzne procedury określały jednak relatywnie wysokie progi kwotowe, od których miały być one stosowane. Dostrzec jednocześnie należy, że w praktyce poszczególnych zamówień publicznych stosowano te procedury pomimo nieprzekroczenia ww. progów. Część zawartych przez Centrum umów nie zawierała postanowień gwarantujących rzetelne zabezpieczenie interesów zamawiającego, a te które je posiadały, pomimo wystąpienia przesłanek w tym zakresie, nie zawsze respektowano⁴. Stwierdzono też przypadki nierzetelnego sporządzania sprawozdań o udzielanych zamówieniach.

W Centrum prowadzono analizy pod kątem oszczędności i efektów dokonywania tych zamówień dla jednostek obsługiwanych. Nie korzystano jednak z możliwości dokumentowania ww. analiz, co utrudniało ich weryfikację i nie sprzyjało transparentności podejmowanych działań. Co do zasady w CUW otrzymywano bardziej korzystne warunki cenowe realizacji zamówień w porównaniu z zamówieniami prowadzonymi samodzielnie przez inne jednostki organizacyjne. Warunków tych nie zawsze jednak można było jednoznacznie porównać, z uwagi na wiele rzutujących na nie okoliczności, ponadto podlegających częstym zmianom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania CUW w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych

a) Centrum Usług Wspólnych utworzone zostało na bazie Biura Obsługi Szkolnictwa⁶. W wyniku zmiany ustawy o samorządzie gminnym⁷, z dniem 1 stycznia 2017 r. nadana została nowa nazwa oraz statut. Zgodnie z jego § 3 ust. 1 pkt 5, jednym z zadań obsługi na rzecz jednostek organizacyjnych Gminy było realizowanie wspólnych i powierzonych zamówień na usługi i dostawy, w szczególności poprzez przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dotyczyło to relatywnie niewielkich kwot z tytułu kar umownych.

⁵ 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.

⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Kleczewie nr XVII/119/95 z 12 grudnia 1995 r. w sprawie utworzenia Biura Obsługi Szkolnictwa oraz jej uchwała nr XXIII/213/05 z 15 lutego 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Biura Obsługi Szkolnictwa oraz zmiany uchwały o utworzeniu Biura Obsługi Szkolnictwa.

⁷ Art. 48 Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).

Inne zadania realizowane przez CUW to m.in.: (1) ogół spraw z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości; (2) obsługa kadrowo-płacowa i finansowa; (3) wsparcie merytoryczne i doradztwo dla dyrektorów w zakresie przygotowania planów finansowych; (4) koordynowanie i monitorowanie projektów unijnych oraz (5) monitorowanie programów rządowych i innych.

(akta kontroli str.4-24)

Zastępca Burmistrza Gminy wyjaśnił, że przesłanką utworzenia CUW była zmiana wynikająca z nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która wprowadziła przepisy dotyczące likwidacji jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oraz powołanie w ich miejsce centrów usług wspólnych. W trakcie tworzenia Centrum, zgodnie z wyjaśnieniami, uwzględniono problematykę centralizacji zamówień publicznych w zakresie zadań realizowanych przez gminne placówki oświatowe, w celu osiągnięcia oszczędności po stronie wydatkowej budżetu.

(akta kontroli str. 25-90)

CUW miało przypisany w Statucie zakres zadań dotyczących zamówień publicznych (dwa zamówienia publiczne: organizowanie dowozów uczniów do szkół oraz zakup oleju opałowego) będący, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora, stałym planem zamówień publicznych. Centrum nie posiadało innych procedur/wytocznych związanych z procesem planowania zamówień na rzecz jednostek obsługiwanych. Corocznie Burmistrz Gminy w wydawanych zarządzeniach powierzał CUW przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o zamówienie publiczne w imieniu Gminy - tj. do sporządzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, ogłoszenia zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, wykonania innych czynności niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz zawarcia do umowy z wykonawcą wyłonionym w wyniku przetargu.

(akta kontroli str. 14-23, 91-97)

Zarządzeniem Dyrektora⁸ wprowadzone zostały procedury w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych⁹, tj. których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro. Określały one zasady udzielania zamówień w trybie zapytania ofertowego (poprzez wysłanie zapytania do co najmniej trzech wykonawców) lub negocjacji (poprzez przeprowadzenie negocjacji z jednym wykonawcą). Wybór podmiotów do których kierowane były zapytania ofertowe oraz z jakimi prowadzone były negocjacje był zatwierdzany przez Dyrektora. Odbывał się po przeprowadzeniu przez pracowników CUW badania rynku pod kątem wykonawców działających w danym zakresie. O wyborze procedury, zgodnie z § 4 ww. zarządzenia decydowała Dyrektora.

(akta kontroli str. 98-101, 514-515)

NIK wskazuje, że ww. zarządzenie określało relatywnie wysokie progi, od których miały być stosowane procedury, tj. równowartość 7 000 euro netto¹⁰ (za wyjątkiem

⁸ Nr CUW.021.3.2017 z 2 stycznia 2017 r. w sprawie zasad i procedur udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych, dalej: zarządzenie z 2 stycznia 2017 r.

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

¹⁰ Wymagania poniżej 7 000 euro netto określone w procedurach: „Umowa – brak, zamówienie – brak, procedury – decyzja dyrektora lub osoby przez niego upoważnionej, potwierdzona podpisaniem na fakturze (rachunku) – zatwierdzenie kwoty do wypłaty”.

robót budowlanych oraz uzasadnionych przypadków¹¹), oraz zawierane umowy na piśmie – równowartość 20 000 euro netto (za wyjątkiem robót budowlanych¹²).

(akta kontroli str. 98-101)

NIK dostrzega jednocześnie, że w objętych kontrolą zamówieniach¹³, pomimo nieprzekroczenia ww. progów, stosowano procedury określone w § 4 pkt 1 zarządzenia z 2 stycznia 2017 r. a umowy zawierane były na piśmie. W praktyce, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, stosowanie procedur było bowiem bardziej restrykcyjne i miało miejsce od kwoty około 4 000 zł netto. Dyrektor dodała, że planowana jest niezwłoczna zmiana ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 102-106, 1128-1133)

W stosunku do przeprowadzonego w 2019 r. zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego do gabinetu zastępcy dyrektora CUW na łączną kwotę 6 011,98 zł, Dyrektor na podstawie § 2 ww. zarządzenia, podjęła pisemną decyzję w sprawie rozpoczęcia procedury, wybierając zapytanie ofertowe (w której wybór wykonawcy następuje poprzez wysłanie zapytania do co najmniej trzech wykonawców), podczas gdy faktycznie prowadzone były negocjacje z jednym wykonawcą, z których sporządzony został protokół. Dyrektor wyjaśniła, że planowane było przeprowadzenie negocjacji, jednak w przygotowanej i wydanej decyzji nastąpiła pomyłka pisarska.

(akta kontroli str. 107-111)

W proces realizacji zamówień publicznych zaangażowanych było siedmiu pracowników Centrum¹⁴, w tym m.in. w przygotowywanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udział w komisjach przetargowych, sporządzanie sprawozdań o udzielonych zamówieniach, protokołów, dokumentacji przetargowej oraz rejestrów. Pracownicy posiadali wieloletnie doświadczenie w realizowanych zadaniach oraz podnosili swoją wiedzę podczas szkoleń.

W zakresach obowiązków pracowników CUW oraz w regulaminach komisji przetargowej określone zostały zadania, procedury i zakresy odpowiedzialności w ramach procesu udzielania zamówień publicznych. Zarówno zakresy obowiązków jak i regulaminy komisji przetargowej potwierdzone zostały podpisami pracowników i Dyrektor.

(akta kontroli str.112-131, 132-160)

Poza osobami zatrudnionymi w Centrum, w procesie realizacji zamówień publicznych (opiniowanie dokumentacji związanej z zamówieniami publicznymi) zaangażowany był współpracujący z CUW na podstawie umowy cywilnoprawnej radca prawny.

(akta kontroli str. 132-139)

Realizacja zamówień publicznych udzielanych przez Centrum odbywała się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, tj. strony www.bip.edukacja.kleczew.pl (umieszczanie informacji dotyczących zamówień publicznych, w tym: zapytań ofertowych oraz protokołów z sesji otwarcia) oraz poczty elektronicznej cuw@edukacja.kleczew.pl. Z tego tytułu CUW nie ponosiło kosztów. Przy realizacji

¹¹ „(...) w przypadku gdy z charakteru lub rodzaju wykonywanej usługi lub dostawy (zakupu) wynikają dodatkowe obowiązki wykonawcy lub dodatkowe wymagania zamawiającego, a także inne kwestie istotne z punktu widzenia ochrony interesów zamawiającego”.

¹² Zgodnie z załącznikiem tabelarycznym do procedur brak jest obowiązku zawierania umów na piśmie w przypadku zamówień poniżej 20 000 euro netto, za wyjątkiem robót budowlanych oraz w przypadku gdy z charakteru lub rodzaju wykonywanej usługi lub dostawy (zakupu) wynikają dodatkowe obowiązki wykonawcy lub dodatkowe wymagania zamawiającego, a także inne kwestie istotne z punktu widzenia ochrony interesów zamawiającego.

¹³ 27 zamówień, z tego: 11 – w 2018 r., 15 – w 2019 r. oraz 1 – w 2020 r.

¹⁴ W tym m.in. Dyrektor, Zastępca Dyrektora oraz Główny księgowy CUW.

zamówień publicznych w Centrum nie korzystano z innych specjalistycznych komercyjnych środków komunikacji elektronicznej (platformy/systemy).

(akta kontroli str.102-106)

W latach 2018-2019, w CUW nie były przeprowadzane kontrole przez organ, który je powołał. W 2020 r. Centrum zostało objęte audytem zleconym przez organ założycielski, w zakresie zamówień publicznych do 30 tys. euro, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie został on zakończony. W 2019 r. w ramach kontroli zarządczej Dyrektor, na podstawie zarządzenia w sprawie ustalenia zasad procedur kontroli zarządczej¹⁵, przeprowadziła kontrolę dokumentacji przetargowej (jednego z zamówień w trybie przetargu nieograniczonego), w której nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 132-248, 307-308)

W okresie objętym kontrolą, do CUW nie wpłynęły skargi i wnioski w związku z jego działalnością.

(akta kontroli str.132-139)

Gmina była pozwany w postępowaniu sądowym dotyczącym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dowóz uczniów do szkół w 2017 r.¹⁶, które było prowadzone w grudniu 2016 r.¹⁷ W związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Koninie z 4 kwietnia 2017 r. wydanym w toku ww. postępowania, 2 kwietnia 2020 r. Burmistrz Gminy wystąpił do Prokuratora Generalnego z wnioskiem o złożenie skargi nadzwyczajnej.

(akta kontroli str.139, 249-306)

b) W latach 2018-2020 (do 31 lipca) CUW udzieliło na rzecz jednostek obsługiwanych pięć zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (dwa – w 2018 i trzy w 2019 r.) na łączną kwotę 1 262 797,34 zł brutto. Dotyczyły one dostawy oleju opałowego do szkół z terenu Gminy (w 2018 r., 2019 r. i 2020 r.)¹⁸ oraz dowozu uczniów do szkół na terenie Gminy i odwozu, na podstawie biletów miesięcznych (2018 r. i 2019 r.)¹⁹.

Umowy na dostawę oleju opałowego do szkół z terenu Gminy²⁰ dotyczyły czterech placówek oświatowych (Zespołu Szkolno-Przedszkolnego im. Arkadego Fiedlera w Budzislawiu Kościelnym, Szkoły Podstawowej im. Józefa Józwiaka w Koziegłowach, Szkoły Podstawowej im. Stanisława Staszica w Sławoszewku oraz Szkoły Podstawowej im. Juliana Tuwima w Złotkowie).

(akta kontroli str. 309-329, 498-500)

Umowy na dowóz uczniów do szkół na terenie Gminy i odwóz na podstawie biletów, dotyczyły pięciu, a następnie czterech, placówek oświatowych (Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Budzislawiu Kościelnym, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego

¹⁵ Zarządzenie Nr CUW.021.23.2017 z 2 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad procedur kontroli zarządczej.

¹⁶ Tj. przed okresu objętego kontrolą.

¹⁷ W wyroku Sądu Okręgowego w Koninie z 19 lutego 2020 r. zasądzona została od Gminy kwota 154.091,60 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 21 września 2017 r. na rzecz osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie usług transportowych, zwrot kosztów procesu (13.922 zł) oraz nakazano pobrać od pozwanej Gminy na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Koninie kwotę 2.158,85 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

¹⁸ Na łączną kwotę 956 534,04 zł, w tym: 366 432,04 zł – 2018 r., 355 579,97 zł – 2019 r. oraz 234 522,03 – 2020 r.

¹⁹ Na łączną kwotę 306 263,30 zł, w tym: 147 647,50 zł – umowa zawarta w 2018 r. oraz 158 615,80 zł – umowa zawarta w 2019 r.

²⁰ Umowa z 1 lutego 2018 r. nr CUW.273.1.2018; z 28 stycznia 2019 r. Nr 273.1.2019 oraz z 30 grudnia 2019 r. Nr CUW.273.3.2019.

w Kleczewie, Szkoły Podstawowej w Koziegłowach, Szkoły Podstawowej w Sławoszewku oraz Szkoły Podstawowej w Złotkowie).

(akta kontroli str. 332-346, 516-520)

Ponadto, w latach 2018 – 2020 (do 31 lipca), zgodnie z procedurami wewnętrznymi zostało samodzielnie przez CUW udzielonych 28 zamówień publicznych²¹, z tego: 21 zamówień na usługi o łącznej wartości brutto 388 090,60 zł oraz siedem na dostawy o wartości 59 874,8 zł. Zamówienia dotyczyły organizacji wypoczynku letniego dla dzieci z Gminy, wynajmu autokaru na kolonie letnie, organizacji programu artystycznego na Dzień Edukacji Narodowej, prowadzenia Gminnego Dnia Edukacji Narodowej, zapewnienia emisji materiałów LED, obsługi technicznej oraz zakupu usługi konsumpcyjnej w formie szwedzkiego stołu na tę uroczystość, kupna i dostawy mebli, uporządkowania składnicy akt, elewacji budynku Centrum, montażu klimatyzacji, remontu i częściowej modernizacji pomieszczeń, przeniesienia szafy serwerowej wraz z okablowaniem, dostawy kserokopiarki, serwera i sprzętu komputerowego, sprawowania opieki autorskiej nad systemami z pakietu Radix oraz przeglądu budynku pod względem PPOŻ i pomiarów instalacji elektrycznej (przeгляд okresowy budynku). Corocznie udzielane były również zamówienia na dowóz i odwóz uczniów niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 347-460, 508-511)

Stwierdzono przypadki nierzetelnego zabezpieczania interesów zamawiającego w zawieranych w Centrum umowach oraz nieprzestrzegania niektórych ich postanowień – o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W CUW w latach 2018-2020 (4 września) nie udzielono zamówień publicznych wspólnie z innymi jednostkami organizacyjnymi Gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 132-136)

W Centrum sporządzono sprawozdania z realizacji zamówień publicznych za 2018 i 2019 r. Sprawozdania te nie były przekazywane do Urzędu Gminy. Niemniej jednak CUW informował członków Komisji Oświaty Kultury, Sportu, Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Miejskiej w Kleczewie o udzielonych zamówieniach publicznych i osiągniętych celach, podczas posiedzeń tych komisji.

(akta kontroli str. 132-201, 461-462)

Sporządzone były również roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2018 i 2019 r., opracowywane na podstawie art. 98 ust 1 Pzp, które przekazywano do Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Zawierały one jednak błędy, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” przedmiotowego wystąpienia.

(akta kontroli str. 463-471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 27 umów objętych kontrolą, zawartych w związku z udzieleniem zamówień na podstawie wewnętrznych procedur (poniżej 30 000 euro) 10 z nich nie zawierało postanowień gwarantujących zabezpieczenie interesów Zleceniodawcy (CUW albo Gminy) w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy, w szczególności poprzez określenie kar umownych.

²¹ W tym: 11 w 2018 r., 15 – w 2019 r. oraz 2 – w 2020 r. (do 31 lipca).

Postanowień tych nie zawarto w umowach dotyczących usług, w tym: organizacji wypoczynku letniego dla dzieci z Gminy, wynajmu autokaru na kolonie letnie, prowadzenia Gminnego Dnia Edukacji Narodowej, usługi konsumpcyjnej z okazji Dnia Edukacji Narodowej, uporządkowania składnicy akt CUW, sprawowania opieki autorskiej nad systemami z pakietu Radix, a także przeglądu budynku pod względem PPOŻ oraz pomiarów instalacji elektrycznej zgodnie z potrzebą dokonywania przeglądów okresowych w budynku. Łączna wartość ww. 10 umów wynosiła 166 027,83 zł, co stanowiło 37% wartości zamówień objętych kontrolą.

(akta kontroli str. 347-460, 1128-1133)

Dyrektor wyjaśniła, że ww. umowy nie zawierały postanowień gwarantujących zabezpieczenie interesów zleceniodawcy w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy, z uwagi na to, iż w każdej z tych umów widniał zapis, że w sprawach nieunormowanych umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego²², wszelkie sprawy sporne, które mogłyby wynikać z realizacji umowy będą rozpatrywane w drodze wzajemnego porozumienia, a w przypadku braku porozumienia stron, rozpatrywane przez sąd właściwy dla siedziby zleceniodawcy. W wyjaśnieniach podano również, że większość z tych umów była zawierana z firmami lokalnymi, które funkcjonują od wielu lat na rynku oraz mają dobrą opinię, są sprawdzone i rzetelne.

(akta kontroli str. 472-474)

NIK wskazuje, że brak ww. postanowień umownych nie sprzyjał rzetelnemu zabezpieczeniu interesów zamawiającego, a także zachowaniu szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, o którym mowa w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym²³. Co należy podkreślić, Centrum gospodaruje środkami publicznymi, a ramowe odwołania do przepisów Kodeksu cywilnego oraz deklarowany, dotychczasowy brak negatywnych doświadczeń we współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami nie stanowią optymalnej gwarancji w przedmiotowej kwestii na przyszłość.

2. W okresie objętym kontrolą w Centrum powtarzały się przypadki (po jednym w 2018, 2019 i 2020 r.) nieustalania i niedochodzenia kar umownych pomimo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy przez kontrahentów. Opóźnienia te były relatywnie niewielkie i wyniosły od jednego do siedmiu dni. Przewidzianych w umowach postanowień dotyczących kar – w wysokości 0,3% wynagrodzenia kwoty brutto za każdy dzień opóźnienia (§ 5) – nie egzekwowano²⁴.

(akta kontroli str. 379-380, 476-477, 441-442, 478-480, 459-460, 481-482)

Dyrektor CUW wyjaśniła, że nastąpiło to przez nieuwagę.

(akta kontroli str. 102-106)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nierealizowanie tych obowiązków może stanowić czyn z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

²² Ustawa z dnia 3 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

²³ Dz.U. z 2020 r., poz. 713.

²⁴ W łącznej kwocie 273,16 zł.

finansów publicznych²⁵, w przypadku gdy dojdzie do przekroczenia kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ww. ustawy.

3. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2018 i 2019 r., opracowane na podstawie art. 98 ust. 1 Pzp zostały nierzetelnie sporządzone w zakresie danych liczbowych²⁶ i wartości kwotowych²⁷ w części II i X tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 466-471)

Dyrektor wyjaśniła, że pracownik Centrum omyłkowo wpisał w części II rocznych sprawozdań wartości dotyczące 10 zamówień²⁸ na łączną kwotę 264 113,17 zł, zamiast umieścić je, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²⁹, w pozycji X tych sprawozdań (zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami Pzp).

(akta kontroli str. 472-475)

OCENA CZĄSTKOWA

CUW było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań związanych z udzielaniem dla wyznaczonych jednostek organizacyjnych Gminy zamówień publicznych. Centrum działało w oparciu o m.in. statut, regulamin organizacyjny i procedury zamówień, które dawały podstawy do sprawnego przeprowadzania tych postępowań. Wewnętrzne procedury określały jednak relatywnie wysokie progi kwotowe, od których miały być one stosowane. Dostrzec jednocześnie należy, że w praktyce poszczególnych zamówień publicznych stosowano te procedury pomimo nieprzekroczenia ww. progów. Część zawartych przez Centrum umów nie zawierała postanowień gwarantujących rzetelne zabezpieczenie interesów zamawiającego, a te które je posiadały, pomimo wystąpienia przesłanek w tym zakresie, nie zawsze respektowano³⁰. Stwierdzono też przypadki nierzetelnego sporządzania sprawozdań o udzielanych zamówieniach.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Przed wszczęciem procedury udzielania zamówień publicznych, w Centrum prowadzone były, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora, analizy oszczędności, a także spodziewanych efektów poprzez analizę cen rynkowych oraz wydatków poniesionych w okresie wcześniejszym, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów, usług i dostaw. Komisja przetargowa sprawdzała również informacje z sesji otwarcia zamówień publicznych z sąsiadujących gmin, dotyczących dowozu dzieci do szkół oraz zakupu oleju opałowego.

(akta kontroli str. 132-137)

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

²⁶ Dotyczących liczby postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia.

²⁷ Wartość zawartych umów.

²⁸ W pozycjach dotyczących zamówień w trybie zapytania o cenę i negocjacji bez ogłoszenia.

²⁹ Dz.U. poz. 2038.

³⁰ Dotyczyło to relatywnie niewielkich kwot z tytułu kar umownych.

Analiz tych nie dokonywano na piśmie, w formie odrębnych dokumentów zawierających informacje w zakresie: źródeł analizowanych danych, samego procesu ich oceny i końcowych konkluzji.

NIK wskazuje, że niekorzystanie z możliwości dokumentowania ww. analiz utrudnia ich weryfikację i nie sprzyja transparentności podejmowanych w tym zakresie działań.

Sformalizowano na piśmie natomiast ich efekt końcowy, w postaci orientacyjnej wartości planowanych w poszczególnych latach zamówień (informacja publikowana na początku każdego roku na stronie internetowej CUW³¹) oraz szacunkowej wartości zamówienia podanej bezpośrednio przed otwarciem ofert, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(akta kontroli str. 483-496)

Zdaniem Dyrektora, na oszczędność i efektywność wydatków publicznych miało wpływ wprowadzenie przez Centrum dodatkowo innych kryteriów niż cenowe (m.in. w przypadku dowozu dzieci do szkół – wiek pojazdów, jakimi oferent będzie realizował dane zamówienie, natomiast w przypadku zakupu oleju opałowego – stały upust przez cały okres realizacji przedmiotu zamówienia) a także określenie w umowach kar za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi bądź dostawy.

(akta kontroli str. 132-137)

Dyrektor wyjaśniła, że z analizy wewnętrznej prowadzonej w latach 2018-2020 wynika, że Gmina (Centrum Usług Wspólnych) zakupuje olej opałowy z upustem 10% za litr, tj. średnio 23 grosze za litr, podczas gdy inne gminy – z upustem 17 groszy. Z kolei dowóz jednego ucznia do szkoły i odwóz (bilet miesięczny) kosztował 69,66 zł, podczas gdy w innych gminach - około 80 zł, biorąc pod uwagę porównywalną liczbę kilometrów.

Wskazała również, że w CUW nie organizowano procesu związanego z wykorzystaniem analiz sporządzonych przez inne jednostki, nie posiada również informacji od organu założycielskiego, czy prowadził on analizy oszczędności i analizy efektów wynikających z udzielania zamówień publicznych przez Centrum na rzecz obsługiwanych jednostek.

(akta kontroli str.132-137)

Zastępca Burmistrza Gminy wyjaśnił, że przed przekształceniem Biura Obsługi Szkolnictwa (dalej: BOSz) w Centrum Usług Wspólnych przeprowadzona została analiza, której wynikiem było opracowanie pn. „Gmina Kleczew – Analiza sposobu funkcjonowania działalności finansowo-księgowej i administracyjnej w jednostkach organizacyjnych Gminy Kleczew” wykonane przez podmiot zewnętrzny. Celem analizy było określenie możliwych do wprowadzenia rozwiązań (powołanie księgowych w szkołach; dostosowanie BOSz i realizacja zadań w dotychczasowym zakresie; dostosowanie BOSz i rozszerzenie zakresu działalności; likwidacja BOSz i przeniesienie wspólnej obsługi do Urzędu Gminy). Przeprowadzona analiza wykazała, że docelowo zapewnienie kompleksowego zakresu obsługi przyniesie największe korzyści ilościowe i jakościowe dla Gminy. Centralizacja zadań powtarzalnych i regularnych może przyczynić się do uzyskania znacznych korzyści, zarówno mierzalnych jak i jakościowych. Do najważniejszych zaliczono: poprawę organizacji pracy (zapewnienie zastępowalności pracowników, wzrost kompetencji, specjalizacja), poprawę standardu działalności i bezpieczeństwa (zmniejszenie

³¹ Dotyczyła: przedmiotu zamówienia (dostawa oleju opałowego albo dowóz dzieci do szkół), rodzaju zamówienia (dostawa albo usługa), przewidzianego trybu udzielania zamówienia publicznego, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania.

ryzyka popełnienia błędu lub zwiększenie prawdopodobieństwa jego wykrycia, jednolita interpretacja i prezentacja informacji), poprawę jakości zarządzania (jednolite procedury, skrócenie drogi decyzyjnej i sprawozdawczej) oraz obniżenie kosztów działalności.

Zastępca Burmistrza Gminy wyjaśnił ponadto, że pomiędzy CUW i Urzędem Gminy na bieżąco dokonywane jest porównywanie cen uzyskiwanych w postępowaniach przetargowych w jednostkach organizacyjnych gminy, w zakresie oferowanych cen oleju opałowego, jednak wyniki tego porównania nie są dokumentowane.

Wskazał ponadto, że zcentralizowanie działalności przyczynia się do zmniejszenia kosztów jej funkcjonowania, podobnie jak wypracowanie wspólnych procedur.

(akta kontroli str.25-90)

2.2. Analizą pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności z przeprowadzonych przez CUW postępowań o udzielenie zamówienia publicznego objęto trzy rodzaje zamówień realizowanych w każdym roku w okresie 2018-2020 na:

- dostawę oleju opałowego,
- usługę dowozu i odwozu uczniów na podstawie biletów miesięcznych,

które realizowane były w ramach przetargu nieograniczonego oraz

- usługę dowozu i odwozu uczniów niepełnosprawnych (według stawki dziennej za jeden km),

która realizowana była w ramach wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych w CUW.

Łącznie badaniem objęto efekty 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę ogółem 1 702 012,53 zł.

(akta kontroli str. 309-346, 361-364, 371-378, 408-430, 521-1127)

Na podstawie przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego postępowań, w Centrum zawarto w latach 2018-2020 (do 31 lipca) trzy umowy na dostawę oleju opałowego do placówek oświatowych z terenu Gminy, w ilości szacunowej 120 000 litrów rocznie. W umowach tych określono wartość szacunkową dostawy (na dzień podpisania umowy) w wysokości brutto odpowiednio: 333 576 zł³², 312 000 zł³³ i 358 800 zł³⁴. Zawarto również informację, że każdorazowo zamawiający zobowiązuje się zapłacić kwotę stanowiącą iloczyn rzeczywistej ilości zatankowanego oleju i ceny netto jednego litra, obowiązującej u producenta w dniu złożenia zamówienia (publikowanej na jego stronie internetowej) pomniejszonej o stały w okresie obowiązywania umowy upust, który wynosił odpowiednio: w 2018 r. 0,23 zł netto za jeden litr oleju oraz w latach 2019-2020 po 10% ceny za 1 litr oleju³⁵.

(akta kontroli str. 317-329)

W CUW zawarto cztery umowy na dowóz uczniów do szkół gminy Kleczew, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą. Łączna ich wartość wynosiła w latach 2018-2020 (do 31 lipca) 587 411,09 zł brutto³⁶. Cena biletu miesięcznego (dowóz i odwóz) dla jednego ucznia wynosiła 69,66 zł brutto (od 2 stycznia do 31 grudnia 2018 r.), 64,90 zł brutto (od 2 stycznia do 21 czerwca 2019 r.) oraz 69,66 zł

³² Umowa CUW.273.1.2018 z 1 lutego 2018 r.

³³ Umowa nr 273.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

³⁴ Umowa nr CUW.273.3.2019 z 30 grudnia 2019 r.

³⁵ Otrzymana kwota powiększona zostanie o podatek od towarów i usług VAT.

³⁶ Ponadto, 7 sierpnia 2020 r. zawarta została umowa na dowóz uczniów do szkół (realizacja przewozów – od 1 września 2020 r. do 25 czerwca 2021 r.).

brutto (od 2 września 2019 r. do 26 czerwca 2020 r.). Szacunkowa dzienna ilość kilometrów na wszystkich trasach miała wynieść około 590 km.

(akta kontroli str. 332-346, 516-520)

W Centrum zawarto również pięć umów na dowóz uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek, które obowiązywały w kontrolowanym okresie. Łączna wartość umów w latach 2018-2020 (do 31 lipca)³⁷ wyniosła 158 067,40 zł brutto. Wynagrodzenie za jeden kilometr wynosiło 1,89 zł brutto (2018 r. – do końca czerwca) oraz 1,94 zł brutto (od 3 września 2018 r. do 21 grudnia 2018 r.), 1,89 zł brutto (w okresie od 2 stycznia 2019 r. do 21 czerwca 2019 r. oraz 2,35 zł brutto, od 2 września 2019 r. do 26 czerwca 2020 r.). Zawarte były również dwie umowy z rodzicami dwóch uczniów, samodzielnie dowożącymi dzieci do szkół, zgodnie z którymi w roku szkolnym 2019/2020 ustalono zwrot kosztów dowozu w wysokości 0,8358 zł/km.

(akta kontroli str. 361-364, 371-378, 408-430, 501-513)

Badanie pod kątem opłacalności dokonywania zakupów przez kontrolowane CUW przeprowadzono na podstawie efektów 10 postępowań o udzielenie zamówień publicznych obejmujących dostawę oleju opałowego, usługę dowozu i odwozu uczniów na podstawie biletów miesięcznych oraz usługę dowozu i odwozu uczniów niepełnosprawnych (wg stawki dziennej za 1 km). W tym celu, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, od kierowników siedmiu niekontrolowanych jednostek³⁸ pozyskano dane m.in. o cenach zakupu artykułów objętych badaniem. Analiza uzyskanych danych jak i informacji od kierowników jednostek niekontrolowanych wykazała, że w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych realizowanych w kontrolowanym Centrum na rzecz jednostek obsługiwanych, uzyskano korzystniejsze ceny w zakresie oleju opałowego, jak i w większości przypadków na dowóz uczniów do szkół na podstawie biletów miesięcznych, w porównaniu do zamówień publicznych udzielanych indywidualnie przez inne jednostki niekontrolowane. W zamówieniach na dowóz uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek również na ogół uzyskano korzystniejsze ceny³⁹.

Jednoznaczne porównanie nie jest jednak możliwe, gdyż poszczególne jednostki mają różne potrzeby w stosunku do zamawianych dostaw i usług, a także różne oczekiwania co do ich jakości (poza kryterium ceny ustalane były inne kryteria dodatkowe, np. w jednej jednostce czas podstawienia autobusu, w innej natomiast wiek pojazdów do realizacji zamówienia). Ponadto, ten sam rodzaj dostaw i usług osiąga różne ceny w zależności od m.in.: wielkości zakupu i cen na rynku (w przypadku oleju opałowego ceny uzależnione są od ceny producenta w dniu złożenia zamówienia). Przykładowo można podać najniższe i najwyższe wartości najczęściej zamawianych dostaw i usług przez CUW oraz inne jednostki. I tak, w okresie objętym kontrolą ceny oleju opałowego wynosiły dla Centrum od 2,20 do 3,47 zł za litr, w pozostałych jednostkach ceny te wynosiły natomiast od 1,83 do 3,55 za litr (w różnych okresach⁴⁰). Cena biletu miesięcznego (dowóz uczniów do szkół) dla CUW wynosiła od 64,90 do 69,66 zł za jednego ucznia natomiast dowóz uczniów niepełnosprawnych – od 1,89 zł do 2,35 zł brutto za jeden kilometr,

³⁷ 23 lipca 2020 r. zawarta została umowa na dowóz uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek (realizacja przewozów – od 1 września 2020 r. do 25 czerwca 2021 r.).

³⁸ Jeden urząd miasta i gminy, pięć urzędów gmin oraz szkoła spoza terenu Gminy.

³⁹ W przypadku dowozu uczniów niepełnosprawnych stosowane były również inne rozwiązania, m.in. zawieranie umów z rodzicami samodzielnie dowożącymi swoje dzieci do szkół, zwrot kosztów przejazdu środkami publicznymi lub dowóz transportem gminy.

⁴⁰ W CUW nie dokonano zakupu oleju opałowego w miesiącu, w których jednostka niekontrolowana zakupiła go za kwotę 1,83 zł za litr.

podczas gdy w pozostałych jednostkach ceny te wynosiły odpowiednio: od 40zł/78,54 zł⁴¹ do 96,12 zł oraz od 1,23 zł do 4,07 zł brutto za jeden kilometr.

(akta kontroli str. 309-346, 361-364, 371-378, 408-430, 521-1127)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność CUW w badanym obszarze.

W Centrum prowadzono analizy pod kątem oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Nie korzystano jednak z możliwości dokumentowania ww. analiz, co utrudniało ich weryfikację i nie sprzyjało transparentności podejmowanych działań. Z analizowanej próby zamówień publicznych wynika, że Centrum na ogół otrzymywało bardziej korzystne warunki cenowe realizacji zamówień w porównaniu z zamówieniami prowadzonymi samodzielnie przez inne jednostki organizacyjne. Warunków tych nie zawsze jednak można było jednoznacznie porównać, z uwagi na wiele rzutujących na nie okoliczności, ponadto podlegających częstym zmianom.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

nie formułuje uwag,

Wnioski

oraz wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) każdorazowego, rzetelnego zabezpieczenia interesów zamawiającego w zawieranych umowach,
- 2) ustalania i dochodzenia kar umownych w przypadkach nieterminowego wykonania przedmiotu umowy,
- 3) rzetelnego sporządzania sprawozdań, o których mowa w art. 98 ust. 1 Pzp.

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 Poznaniu. 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.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴¹ Szacunkowa dzienna ilość kilometrów na wszystkich trasach wynosiła około 290 km (od września 2019 r. – 269 km), podczas gdy w Gminie Kleczew – 590 km.

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

Poznań, 15 września 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis