



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP. 410.004.04.2020

Pan Adam Krzemiński
Dyrektor Centrum Usług Wspólnych
w Ciechanowie,
ul. Jesionowa 27, 06-400 Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 – Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych w Ciechanowie (dalej: CUW lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Adam Krzemiński Dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Ciechanowie od 1 lipca 2016 r. (dalej: Dyrektor CUW). (akta kontroli str. 76-77, 86-88, 108-109)
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 czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 28 sierpnia 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Maciej Bukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/55/2020 z 19 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1, 2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Centrum w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych oraz uzyskanych efektów z przeprowadzonych postępowań.

Centrum było rzetelnie przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań związanych z prowadzeniem obsługi wyznaczonych jednostek organizacyjnych Miasta Ciechanów w zakresie udzielania zamówień publicznych. Działano na podstawie wewnętrznych uregulowań (m.in. statut, regulamin organizacyjny i regulamin zamówień), które dawały podstawy do sprawnego przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Ustalono procedury dla poszczególnych wartości tych zamówień, które realizowali doświadczeni pracownicy CUW.

W CUW przeprowadzono i udokumentowano analizy złożonych ofert w postępowaniach na dostawę artykułów spożywczych, porównując ceny jednostkowe wybranych produktów żywnościowych z obowiązującymi na rynku detalicznym i hurtowym. Przeprowadzona przez NIK analiza porównawcza wykazała, że przy realizacji zamówień dla obsługiwanych jednostek CUW w większości przypadków uzyskiwało korzystniejsze warunki cenowe, niż jednostki oświatowe realizujące zakupy samodzielnie.

Zdaniem NIK, uwzględnienie w analizach efektywności zamówień prowadzonych przez CUW także aspektu organizacji zamówień indywidualnie i wspólnie na rzecz obsługiwanych jednostek pozwoliłoby na optymalizację systemu zakupów, m.in. wskazanie w odniesieniu do poszczególnych artykułów formy indywidualnej lub scentralizowanej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Centrum Usług Wspólnych w Ciechanowie zostało zorganizowane na bazie Zakładu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Ciechanowie działającego od 1 lipca 1995 r. do 30 czerwca 2016 r. CUW funkcjonuje od 1 lipca 2016 r., będąc jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Ciechanów w formie jednostki budżetowej. Zostało powołane uchwałą Rady Miasta Ciechanów nr 233/XX/2016 z dnia 25 maja 2016 r. W statucie CUW, będącym załącznikiem do tej uchwały, określono m.in., że prowadzi ono obsługę rachunkowo-finansową³, prawną i administracyjno-organizacyjną dla 15 jednostek⁴ (w latach 2018-2020 obsługiwano faktycznie 16 jednostek, tj. 14 jednostek oświatowych oraz dwie jednostki kultury). W zakresie obsługi administracyjno-organizacyjnej⁵ do zadań CUW należało m.in.

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

³ Do zakresu działania Centrum w zakresie obsługi rachunkowo-księgowej należało m.in.: bieżąca informacja o sytuacji finansowej i realizacji budżetu; prowadzenie rachunkowości i obsługi placówek jednostek obsługiwanych, funduszu socjalnego, wydzielonych rachunków dochodów, ewidencji składników majątku i danych o wynagrodzeniach; rozliczanie średniego wynagrodzenia dla nauczycieli zgodnie z Kartą Nauczyciela; wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi zleconych przez kierowników jednostek obsługiwanych; współpraca z kierownikami w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych, finansowych, statystycznych i w zakresie realizacji rządowych programów pomocowych, w tym rozliczania dotacji; obsługa bankowa i kasowa; rozliczanie dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych; przeprowadzanie inwentaryzacji.

⁴ W statucie wskazano 15 obsługiwanych przez CUW jednostek w Ciechanowie, tj.: siedem miejskich przedszkoli o nr 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, trzy szkoły podstawowe o nr 4, 5, 6, dwa zespoły szkół o nr 1 i 2, dwa gimnazja o nr 1 i 3 oraz żłobek. Na skutek reformy systemu oświaty w 2017 r. liczba obsługiwanych jednostek przez CUW zmniejszyła się do 14 jednostek oświatowych, które występowały w okresie objętym kontrolą, tj. siedem miejskich przedszkoli (o tych samych numerach), sześć szkół podstawowych o nr 1, 3, 4, 5, 6, 7 oraz żłobek. Ponadto ustalono, że CUW na podstawie porozumień obsługiwał dwie jednostki kultury, tj. Ciechanowski Ośrodek Edukacji Kulturalnej „Studio” oraz Miejską Bibliotekę Publiczną. Przyczyną niezaktualizowania statutu w zakresie obsługiwanych jednostek przez CUW było jak pisał Dyrektor CUW przeoczenie, które zostanie naprawione podczas najbliższej aktualizacji.

⁵ Do zakresu działania Centrum w zakresie obsługi administracyjno-organizacyjnej należało m.in.: wykonywanie zadań Gminy Miejskiej Ciechanów i Prezydenta Miasta wynikających z pełnienia funkcji

wykonywanie remontów i modernizacji obiektów szkół, placówek oraz zadań inwestycyjnych i „realizowanie wspólnych oraz powierzonych w trybie Prawa zamówień publicznych zamówień na usługi i dostawy poprzez przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości powyżej kwoty wynikającej z pełnomocnictw udzielonych dyrektorom poszczególnych jednostek”⁶.

Według regulaminu organizacyjnego CUW⁷ do zakresu zadań Zespołu Techniczno-Administracyjnego należało m.in. wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych w tym zakresie, prowadzenie całokształtu spraw inwestycyjnych, remontowo-modernizacyjnych, dostaw i usług. Ponadto do zadań ww. zespołu należało m.in. przysyłanie do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o zamówieniach publicznych oraz ogłoszeń o wynikach postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego⁸.

Regulamin organizacyjny Centrum zawierał m.in. zakresy zadań Dyrektora CUW, głównego księgowego, kierowników zespołów oraz kompetencje i zakresy zadań zespołów: ekonomicznego, organizacyjnego, techniczno - administracyjnego, finansowo - księgowego. Pracownicy złożyli oświadczenia o zapoznaniu się z tym regulaminem.

W CUW obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 30 000 Euro⁹, w którym wskazano ramowe procedury udzielania zamówień w podziale wartościowym: zamówienia o wartości do 2 500 euro (zwiększono od listopada 2018 r. do 5 000 euro), zamówienia o wartości od 2 500 do 15 000 euro (zwiększono od 5 000 do 15 000 euro) oraz zamówienia o wartości powyżej 15 000 do 30 000 euro. Dla każdego z tych przedziałów w regulaminie przewidziano szczegółowe procedury i rodzaje dokumentów określone w załącznikach do tego regulaminu.

Procedurę udzielania zamówień publicznych rozpoczynało wypełnienie przez pracownika CUW i zaakceptowanie przez Dyrektora Centrum druku wniosku o wyrażenie zgody na realizację zamówienia o wartości według ww. progów kwotowych na zakup dostaw, usług i robót, stanowiącego załącznik nr 1 do regulaminu zamówień.

(akta kontroli str. 14-77, 110, 384-387, 857-950, 969-975, 978-981)

Prezydent Ciechanowa wyjaśnił, że CUW powołane zostało głównie dla świadczenia usług wspólnych z obszaru finansowo-księgowego, sprawozdawczości, rozliczeń płac dla jednostek oświatowych w Ciechanowie. Dzięki scentralizowanej obsłudze finansowo-ekonomicznej znacząco obniżono koszty funkcjonowania oświaty miejskiej, m.in. pozwala na ograniczenia zatrudnienia w jednostkach. Zespół Techniczno-Administracyjny w CUW prowadzi m.in. całokształt prac modernizacyjnych, dostaw i usług o wartości powyżej kwoty wynikającej z pełnomocnictw udzielonych dyrektorom placówek, z zabezpieczeniem przestrzegania ustawy prawo zamówień publicznych.

Jak wyjaśnił Prezydent zespół realizuje ok. 20% zadań CUW, w tym część stanowią zamówienia publiczne. Podał także, że ze względu na problemy kadrowe nie jest możliwa szeroka realizacja zadań, jak w okresie funkcjonowania Zakładu Obsługi Szkół i Przedszkoli, w którym prowadzono duże inwestycje jak budowa szkoły, boisk, kompleksu Orlik.

(akta kontroli str. 304-310)

Dyrektor Centrum podał, że „CUW prowadziło wspólnie zamówienia dla jednostek (jak stanowi §4 pkt 2 ust. 2a statutu). W Uchwale Nr 233/XX/2016 Rady Miasta Ciechanów z dnia 25 maja 2016 roku, nie zapisano jako podstawy artykułu 15c PZP dotyczącego

organu prowadzącego i tworzącego: nadzór na przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych oraz efektywnym gospodarowaniem środkami finansowymi i składnikami majątkowymi w szkołach i placówkach; zapewnienie warunków działania szkół i placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; prowadzenie spraw z zakresu pomocy materialnej dla uczniów; organizacja dowozu uczniów niepełnosprawnych; obsługa komisji egzaminacyjnych na stopień nauczyciela mianowanego i przygotowanie decyzji administracyjnych w tym zakresie; organizacja konkursów na dyrektorów szkół/placówek.

⁶ Wynika to z §4 ust. 2 pkt 2 lit. a, i ppkt 3 Statutu CUW.

⁷ Regulamin organizacyjny CUW wprowadzono zarządzeniem nr 6/2016 Dyrektora CUW z dnia 1 lipca 2016 r., zmieniony zarządzeniami nr 7/2017 z 1 września 2017 r. i 10/2019 z 2 września 2019 r.

⁸ Wynika to z pkt 3.3. ppkt 1, 5, 7 str. 13 i 14 regulaminu organizacyjnego CUW.

⁹ Zarządzenie nr 15a/2016 Dyrektora CUW w Ciechanowie z 2 września 2016 r., zmienione zarządzeniem nr 8/2018 Dyrektora CUW z 23 listopada 2018 r.

realizowania centralnych zamówień. Uchwała wraz ze statutem, będącym załącznikiem do uchwały, była kontrolowana przez służby prawne Wojewody Mazowieckiego". Dyrektor dodał, że „w kontrolowanym przez NIK okresie, Centrum Usług Wspólnych w Ciechanowie nie dokonywało zamówień na podstawie art. 16 ust.1 i 4 PZP”.

(akta kontroli str. 983-985)

Analiza wybranych do kontroli czterech zamówień publicznych przeprowadzonych dla CUW (opisano szerzej w obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego) wykazała, że przy ich realizacji, w okresie objętym kontrolą, przestrzegano postanowień regulaminu zamówień. W zamówieniach na potrzeby CUW oraz dwóch kolejnych zorganizowanych przez Centrum dla obsługiwanych jednostek, które objęto szczegółowym badaniem, brali udział głównie pracownicy dwuosobowego Zespołu Technicznego - Administracyjnego CUW¹⁰ z kilkunastoletnim stażem pracy, wcześniej będący pracownikami Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli w Ciechanowie, zatrudnieni na czas nieokreślony. Składy komisji przetargowych uzupełniano pracownikiem CUW z innego zespołu, oraz dyrektorami jednostek obsługiwanych przez Centrum. Każdy pracownik Zespołu Techniczno – Administracyjnego w swoim zakresie obowiązków miał uczestnictwo w pracach podczas postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Zakres czynności pracowników był potwierdzony ich własnoręcznym podpisem. W okresie objętym kontrolą pracownicy tego zespołu uczestniczyli w szkoleniach dotyczących zamówień publicznych¹¹.

(akta kontroli str. 2, 3, 6, 9, 10, 89-99, 311-412, 416-548, 768-814, 846, 857-950, 960-968, 978-981)

Dyrektor CUW podał, że w procesie planowania i realizacji zamówień publicznych udzielanych przez CUW nie wykorzystywano środków komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 2, 6, 7)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 25 sierpnia 2020 r. udzielono łącznie 57 zamówień o wartości 6 620 555,90 zł¹², z tego:

- na rzecz jednostek obsługiwanych 38 zamówień publicznych o wartości 6 341 702,64 zł (tj. 15 zamówień na roboty budowlane o wartości 1 469 879,30 zł, pięć zamówień na usługi o wartości 153 475,00 zł oraz 18 zamówień na dostawy o wartości 4 718 348,34 zł)¹³,
- na rzecz CUW 19 zamówień o wartości 278 853,26 zł (tj. jedno zamówienie na roboty budowlane o wartości 41 343,00 zł, 13 zamówień na usługi o wartości 125 581,29 zł oraz pięć zamówień na dostawy o wartości 111 928,97 zł)¹⁴.

(akta kontroli str. 147-173, 802-814, 978-981, 986-996)

CUW przekazywało Prezydentowi Ciechanowa corocznie sprawozdania z realizacji zadań oświatowych i sprawozdania z wykonania budżetu, w których zbiorczo i ogólnie prezentowano informacje o zrealizowanych zamówieniach publicznych. Informacje te nie

¹⁰ Zespół Techniczno-Administracyjny składał się z kierownika, posiadającego uprawnienia budowlane oraz pracownika z kilkuletnim doświadczeniem. Pracownicy Zespołu byli odpowiedzialni za planowanie i realizację zamówień publicznych.

¹¹ Kierownik Zespołu uczestniczył w jednym, a pracownik w trzech szkoleniach.

¹² Z tego 16 zamówień na roboty budowlane o wartości 1 511 222,30 zł, 18 na usługi o wartości 279 056,29 zł i 23 na dostawy o wartości 4 830 277,31 zł.

¹³ W 2018 r. - 16 zamówień publicznych o wartości 2 806 258,41 zł (z tego pięć na roboty budowlane o wartości 695 749,38 zł, trzy na usługi o wartości 90 381 zł i osiem na dostawy o wartości 2 020 128,03 zł); w 2019 r. - 15 zamówień publicznych o wartości 2 916 955,63 zł (z tego pięć na roboty budowlane o wartości 315 270,72 zł, jedno na usługi o wartości 58 174,00 zł i dziewięć na dostawy o wartości 2 543 510,91 zł) i do 25 sierpnia 2020 r. - siedem zamówień publicznych o wartości 618 488,60 zł (z tego pięć na roboty budowlane o wartości 458 859,20 zł, po jednym na usługi o wartości 4 920,00 zł i na dostawy o wartości 154 709,40 zł).

¹⁴ W 2018 r. - dziewięć zamówień o wartości 118 835,26 zł (z tego sześć na usługi o wartości 47 508,55 zł i trzy na dostawy o wartości 71 326,71 zł); w 2019 r. - pięć zamówień o wartości 77 992,07 zł (z tego trzy na usługi o wartości 37 389,81 zł i dwa na dostawy o wartości 40 602,26 zł) i do 25 sierpnia 2020 r. - pięć zamówień o wartości 82 025,93 zł (z tego jedno na roboty budowlane o wartości 41 343,00 zł, cztery na usługi o wartości 40 682,93 zł).

przedstawiały danych o kwotach zamówień, ani kwot jednostkowych tych zamówień. Dyrektor CUW wyjaśnił m.in., że Prezydent Ciechanowa był informowany ustnie podczas cyklicznych spotkań o wartościach podpisanych umów, w odniesieniu do planowanych w budżecie środków i uzyskanych oszczędnościach. Podał także, że CUW nie przysyłało tych informacji w formie pisemnej, z powodu braku takiego wymogu w przepisach wewnętrznych oraz z powodu dużego zakresu zadań i małej obsady kadrowej - dwóch pracowników merytorycznych z zamówień, z których jeden przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli str. 174-178, 188-303, 956, 958)

W Centrum w latach 2018 - 2020 (do 28 sierpnia) nie były przeprowadzane kontrole przez organ, który je powołał. Dyrektor podał, że ostatnia kontrola miała miejsce w 2015 r. i dotyczyła realizacji zadań statutowych w tym zamówień publicznych za lata 2012 - 2014.

(akta kontroli str. 174-177)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

NIK pozytywnie ocenia przygotowane organizacyjnie CUW do obsługi wyznaczonych jednostek organizacyjnych Miasta Ciechanów, w tym planowania i udzielania dla nich zamówień publicznych. CUW działało na podstawie m.in. statutu, regulaminu organizacyjnego i regulaminu zamówień, które dawały podstawy do sprawnego przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Przewidziano procedury dla poszczególnych wartości tych zamówień, które realizowali doświadczeni pracownicy Centrum. W okresie objętym kontrolą przestrzegano postanowień regulaminu zamówień.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez Centrum Usług Wspólnych

Opis stanu
faktycznego

W Centrum przeprowadzono i udokumentowano analizy¹⁵ złożonych ofert w postępowaniach na dostawy artykułów spożywczych, porównując ceny jednostkowe wybranych produktów żywnościowych z obowiązującymi na rynku detalicznym i hurtowym. Nie prowadzono analiz pod kątem oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Dyrektor podał m.in., że jedynym miarodajnym czynnikiem było osiągnięcie spodziewanej wartości kwotowej umowy wynikającej z postępowania o zamówienie publiczne. Dodał, że „na podstawie dokonanej przez NIK kontroli Centrum Usług Wspólnych deklaruje przeprowadzanie takich analiz”.

Zdaniem NIK dokonywanie ww. analiz zamówień pozwoliłoby na wskazanie, jaki asortyment może zostać objęty zamówieniem CUW dla jednostek obsługiwanych w celu uzyskania oszczędności i lepszych efektów, a które artykuły mogą zostać objęte zakupami/zamówieniami indywidualnymi przez dyrektorów jednostek obsługiwanych.

(akta kontroli str. 2-9, 956-959)

Prezydent Ciechanowa wyjaśnił m.in. że: „w Urzędzie Miasta nie prowadzi się sformalizowanych analiz dotyczących funkcjonowania CUW, niemniej jednostka ta podobnie jak wszystkie jednostki Gminy Miejskiej Ciechanów, poddawana jest audytowi wewnętrznemu oraz kontrolom zewnętrznym i wewnętrznym, które nigdy nie podważały celowości jej istnienia, ze względu na oczywiste korzyści zarówno finansowe jak i organizacyjne wynikające z centralnego systemu zarządzania oświatą gminną. Ostatni tego typu audyt został przeprowadzony w roku 2015... Zasadność funkcjonowania tego typu instytucji potwierdza również fakt powstawania kolejnych CUW w innych samorządach, zarówno na szczeblu gminnym jak i powiatowym. Dodatkowo realizacja zadań statutowych CUW poddawana jest ocenie przez Radnych Rady Miasta Ciechanów, również w zakresie merytorycznym dotyczącym prowadzonych prac remontowych i inwestycyjnych w oświacie”.

¹⁵ Pracownik Zespołu Techniczno-Administracyjnego dokonał porównania proponowanych cen, dokumentując to notatkami podczas wizyt w sklepach i przeglądaniu cen w Internecie.

Odnosnie kwestii porównywania cen lub innych parametrów uzyskiwanych w zamówieniach przeprowadzanych wspólnie i indywidualnie przez poszczególne jednostki organizacyjne podał, że „wszystkie jednostki Gminy Miejskiej Ciechanów funkcjonują w zakresie prawa, w tym prawa zamówień publicznych, które to nie nakłada na samorząd tego typu działań”.

(akta kontroli str. 304-310)

Porównanie cen uzyskanych w zakupach dla obsługiwanych jednostek oświatowych przez kontrolowany CUW z cenami uzyskanymi przez innych zamawiających przeprowadzono na próbie dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych, obejmujących dostawę artykułów spożywczych w 2019 r. i w 2020 r.¹⁶ Analizie poddano dane o cenach jednostkowych z dziewięciu umów, z tego:

- pięć umów realizowanych w 2019 r., których łączna wartość wyniosła 1 610 310,76 zł brutto i obejmowała 12 jednostek obsługiwanych;

- cztery umowy realizowane w 2020 r. obejmujące ten sam asortyment, co umowy z 2019 r., których łączna wartość wyniosła 2 067 690,12 zł i obejmowała 12 jednostek obsługiwanych.

Ponadto, do porównań uwzględniono ceny zakupów dokonanych przez dyrektorów 12 jednostek oświatowych w Ciechanowie, którzy nabywali artykuły mięsne i jego przetwory w okresie nieobowiązywania umowy przez okres trzech miesięcy w 2019 r.

W celu porównania cen jednostkowych wybranych artykułów spożywczych, w trybie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK pozyskano od dyrektorów dwóch niekontrolowanych jednostek¹⁷ informacje m.in. o cenach zakupu losowo wybranych 25 artykułów spożywczych objętych badaniem. Analiza danych uzyskanych z CUW i informacji od kierowników jednostek niekontrolowanych wykazała, że w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych realizowanych w CUW na rzecz jednostek obsługiwanych uzyskano korzystniejsze ceny jednostkowe artykułów spożywczych, w porównaniu do zakupów indywidualnych dokonywanych przez inne jednostki. W 2019 r. ceny jednostkowe¹⁸ uzyskane przez CUW były: niższe w 17 artykułach, wyższe w pięciu i podobne w trzech. W 2020 r. ceny jednostkowe¹⁹ były: niższe w 12 artykułach, wyższe w dziewięciu oraz podobne w jednym.

Wyniki dodatkowego badania wykazały, że kierownicy jednostek oświatowych podczas nieobowiązywania umowy z wykonawcą zamówienia centralnego w 2019 r. na dostawę mięsa i jego wyrobów uzyskiwali w zakupach indywidualnych wyższe ceny jednostkowe niż w wyniku zamówienia zorganizowanego przez CUW dla jednostek obsługiwanych (w siedmiu z ośmiu asortymentów).

(akta kontroli str. 311-363, 396-416, 420-426, 443-575, 588-597, 602-607, 627, 628, 631-657, 705-767, 951-955, 978-981, 982)

¹⁶ Umowy z wykonawcami CUW zawierało w grudniu 2018 r., a realizowało je w 2019 r. oraz w grudniu 2019 r., a realizowało je w 2020 r.

¹⁷ Gminne Przedszkole w Gąsoccinie i Szkoła Podstawowa w Gąsoccinie.

¹⁸ (1) mleko 1 l od 2,30 zł do 2,80 zł, (2) ziemniaki 1 kg od 1,80 zł do 3,00 zł, (3) miruna filet ze skórą 1 kg od 24,90 zł do 28,90 zł, (4) makaron 1 kg od 6,28 zł do 7,90 zł, (5) olej rzepakowy 1l od 4,50 zł do 6,03 zł, (6) banany 1 kg od 3,70 zł do 5,5 zł, (7) marchew 1 kg od 2,00 zł do 3,50 zł, (8) cebula 1 kg od 2,50 zł do 2,90 zł, (9) schab wieprzowy 1 kg od 14,95 zł do 22,01 zł, (10) żeberka 1 kg od 12,63 zł do 17,67 zł, (11) cytryny 1 kg od 7,90 zł do 8,00 zł, (12) kości schabowe wieprzowe 1 kg od 2,00 zł do 2,35 zł, (13) mięso wieprzowe mielone 1 kg od 9,24 zł do 10,27 zł, (14) kurczak (tusza) od 5,80 zł do 6,65 zł, (15) ćwiartka kurczaka od 4,00 zł do 6,65 zł, (16) podudzia kurczaka od 6,25 zł do 7,49 zł, (17) filet z kurczaka (piersi drobiowe) od 14,60 zł do 15,75 zł, (18) łopatka bez kości od 9,45 zł do 10,77 zł, (19) polędwica sopocka od 17,33 zł do 22,89 zł, (20) ogórek kiszony od 4,94 zł do 6,90 zł, (21) szynka wieprzowa bez kości od 11,97 zł do 13,74 zł, (22) twaróg półtłusty od 11,90 zł do 12,56 zł, (23) śmietana 18% 1 kg od 8,60 zł do 9,00 zł, (24) ciastka herbatniki 1 kg od 7,69 zł do 12,86 zł, (25) miód naturalny 1 kg od 20,04 zł do 22,97 zł.

¹⁹ (1) mleko od 2,34 zł do 2,80 zł, (2) ziemniaki od 2,50 zł do 2,80 zł, (3) miruna filet ze skórą od 28,90 zł do 32,76 zł, (4) makaron od 6,92 zł do 7,90 zł, (5) olej rzepakowy od 4,50 zł do 6,29 zł, (6) banany od 5,00 zł do 6,00 zł, (7) marchew od 2,00 zł do 3,00 zł, (8) cebula od 2,50 zł do 2,80 zł, (9) schab wieprzowy od 17,85 zł do 20,41 zł, (10) żeberka 12,63 zł, (11) cytryny od 7,50 zł do 10,00 zł, (12) kości schabowe wieprzowe od 2,63 zł do 3,00 zł, (13) mięso wieprzowe mielone od 10,50 zł do 18,86 zł, (14) kurczak (tusza) 6,83 zł, (15) ćwiartka kurczaka 5,04 zł, (16) podudzia kurczaka 7,23 zł, (17) filet z kurczaka (piersi drobiowe) od 15,75 zł do 16,59 zł, (18) łopatka bez kości od 14,18 zł do 14,70 zł, (19) polędwica sopocka od 21,00 zł do 24,78 zł, (20) ogórek kiszony od 5,99 zł do 6,90 zł, (21) szynka wieprzowa bez kości od 15,23 zł do 18,94 zł, (22) twaróg półtłusty od 12,50 zł do 12,90 zł, (23) śmietana 18% od 9,00 zł do 9,80 zł, (24) ciastka herbatniki od 12,86 zł do 13,52 zł, (25) miód naturalny od 22,26 zł do 22,97 zł.

Oprócz porównania cen uzyskiwanych przez CUW w zamówieniach dla obsługiwanych podmiotów z cenami uzyskiwanymi indywidualnie przez innych zamawiających, NIK porównała ceny uzyskiwane w zakupach na własne potrzeby CUW i 10 jednostek oświatowych z Ciechanowa. Próba do porównania objęła zrealizowane w latach 2019-2020, zakupy 10 artykułów biurowych i 12 artykułów chemicznych. Porównanie wykazało duże zróżnicowanie cenowe, zarówno w próbie artykułów biurowych²⁰, jak i chemicznych²¹.

Dyrektor CUW wyjaśnił m.in., że zróżnicowanie cenowe wynikało głównie z różnej jakości i źródeł zaopatrywania się w artykuły biurowe i chemiczne oraz ze specyfiki danego asortymentu, bo artykuły miały różną pojemność i gramaturę. Kierownicy jednostek oświatowych w różny sposób wybierali dostawców/sprzedawców, np. Dyrektor Miejskiego Przedszkola nr 10 dokonywał zakupów samodzielnie w hurtowniach, a Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 5 zawarł umowę z dostawcą artykułów.

(akta kontroli str. 364-395, 416-433, 523-548, 956-959, 978-981)

Mając na uwadze nieobjęcie obsługiwanych jednostek zamówieniem na zakup materiałów biurowych i artykułów chemicznych oraz nie dokonywanie analizy wielkości dokonywanych wydatków na te artykuły w latach 2018 -2020, których wielkości przewyższały kwotę 30 000 euro, Dyrektor CUW wyjaśnił m.in. że *„zakupy artykułów biurowych oraz materiałów chemicznych nie przekraczały w jednostkach kwoty wynikającej z pełnomocnictwa dyrektora jednostki...CUW w związku z dużym obciążeniem zadaniami w obszarze obsługi finansowej i merytorycznej nie dokonywało analizy corocznych... Zastrzeżeń, co do tego typu zakupów nie wносиły organy kontrolujące jednostki. Dodał również, że „na podstawie analiz dokonywanych na potrzeby kontroli dyrektor Centrum Usług Wspólnych przedstawi Prezydentowi Miasta propozycję rozważenia możliwości prowadzenia takich postępowań”.*

Prezydent Ciechanowa wyjaśnił m.in., że *„w szkołach oraz przedszkolach dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Ciechanów prowadzone są audyty i kontrole, mające na celu ocenę pracy dyrektorów, również pod kątem udzielonych przez Prezydenta Miasta pełnomocnictw. W tym zakresie dyrektorzy dokonują zakupów artykułów biurowych i chemicznych. Racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi również w obszarze zakupu tego asortymentu, daje dyrektorowi możliwość przenoszenia niewykorzystanych w planie środków i wydatkowanie ich na inne ważne potrzeby związane z funkcjonowaniem jednostki”.*

(akta kontroli str. 304-310, 384, 416-433, 978-981)

Prezydent Ciechanowa na pytanie o inne spostrzeżenia, wnioski, uwagi, sugestie dotyczące problematyki zamówień lub dobre praktyki w tym zakresie, wyjaśnił, że: *„bardzo dobrym przykładem dobrych praktyk jest tworzenie przez CUW projektów unijnych do kompleksowej realizacji przez wszystkie jednostki oświatowe miasta. Na podstawie doświadczenia, analiz, wiedzy pracowników Centrum udało się pozyskać kilka milionów złotych na dodatkowe zajęcia dla uczniów, ale także wyposażać szkoły w pomoce dydaktyczne, z wykorzystaniem zamówień wspólnych. Innym przykładem dobrej praktyki jest prowadzenie wspólnych zamówień, dotyczących realizacji budżetu obywatelskiego w zakresie doposażenia przedszkolnych placów zabaw”.*

²⁰ Różnice cen jednostkowych uzyskane między jednostkami oświatowymi, w konfrontacji z ceną uzyskaną przez CUW, na przykład: (1) papier ksero ryza A4 od 13,93 zł do 21,25 zł w 2019 r. i od 14,80 zł do 16,40 zł w 2020 r., w CUW za 15,00 zł w tym okresie; (2) segregator A4 od 4,46 zł do 7,21 zł, w CUW za 4,40 zł (najtaniej) w 2019 r. i od 4,80 zł do 9,30 zł, w CUW nie zakupiono w 2020 r.; (3) koperty C6 100 szt. od 1,81 zł do 7,38 zł, w CUW za 8,00 zł (najdrożej) w 2019 r. i od 4,77 zł do 8,50 zł, w CUW za 7,00 zł w 2020 r.; (4) długopis od 1,50 zł do 5,57 zł, w CUW za 3,70 zł w 2019 r. i 1,84 zł do 4,70 zł, w CUW za 3,60 zł w 2020 r.

²¹ Różnice cen jednostkowych uzyskane między jednostkami oświatowymi, w konfrontacji z ceną uzyskaną przez CUW, na przykład: (1) płyn do mycia naczyń od 1,92 zł do 7,17 zł w 2019 r. i od 1,82 zł do 7,22 zł, w CUW za 4,28 zł w tym okresie; (2) płyn do mycia podłóg od 3,55 zł do 6,63 zł, w CUW za 5,77 zł w 2019 r. i 3,51 zł do 8,91 zł, w CUW (nie kupowano) w 2020 r.; (3) płyn do szyb od 3,80 zł do 14,08 zł, w CUW za 3,84 zł w 2019 r. i od 3,33 zł do 11,83 zł, w CUW za 3,70 zł w 2020 r., ręcznik papierowy od 1,22 zł do 3,38 zł, w CUW 1,20 zł (najtaniej) w 2019 r. i od 1,11 zł do 3,88 zł, w CUW za 1,05 zł (najtaniej) w 2020 r.; (4) proszek do prania od 2,84 zł do 11,43 zł w 2019 r. i od 2,89 zł do 9,77 zł w 2020 r., w CUW nie kupowano w tym okresie; (5) mydło w płynie od 1,62 zł do 6,61 zł, w CUW za 2,58 zł w 2019 r. i od 1,77 zł do 14,51 zł, w CUW 1,62 zł (najtaniej) w 2020 r.; (6) papier toaletowy od 0,45 zł do 1,43 zł, w CUW za 0,62 zł w 2019 r. i od 0,42 zł do 1,64 zł, w CUW za 0,54 zł w 2020 r.

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 przeprowadzono i udokumentowano analizy złożonych ofert w postępowaniach na dostawy artykułów spożywczych, porównując ceny jednostkowe wybranych produktów żywnościowych z obowiązującymi na rynku detalicznym i hurtowym. Nie prowadzono jednak analiz pod kątem oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez CUW na rzecz jednostek obsługiwanych. W większości przypadków Centrum uzyskiwało bardziej korzystne warunki cenowe realizacji zamówień w porównaniu z zamówieniami prowadzonymi samodzielnie przez inne jednostki organizacyjne.

IV. Wnioski

Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Warszawa,września 2020 r.

Kontroler

Maciej Bukowski
Specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis