

Sulęcin, dnia 29 września 2020 r.

MK.1711.3.2.2020.NDan



**Szanowna Pani  
Danuta Werner  
Dyrektor  
Specjalnego Ośrodka  
Szkolno-Wychowawczego  
ul. Lipowa 12  
69-200 Sulęcin**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie uchwały nr 71/147/19 Zarządu Powiatu Sulęcińskiego z dnia 20 grudnia 2019 roku w sprawie zatwierdzenia planu kontroli w jednostkach organizacyjnych powiatu sulęcińskiego na 2020 rok, w dniach od 22 maja do 6 sierpnia 2020 roku (z przerwą w okresie od 15 czerwca do 14 lipca 2020 roku) zespół kontrolny powołany Zarządzeniem nr 29/2020 Starosty Sulęcińskiego z dnia 19 maja 2020 roku, w składzie: Natalia Danilewicz – starszy specjalista ds. kontroli, Aleksandra Chłond – inspektor ds. dróg i zamówień publicznych, Julita Stopka – specjalista ds. edukacji i spraw społecznych, działający na podstawie upoważnień do kontroli wydanych przez Starostę Sulęcińskiego Nr 077.26.2020.MK, 077.27.2020.MK oraz 077.28.2020.MK z dnia 20 maja 2020 roku, przeprowadził kontrolę planową w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Sulęcinie sprawdzającą wykonanie zaleceń i wniosków pokontrolnych po przeprowadzonej w 2018 roku kontroli w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro.

W związku z kontrolą, której szczegółowe wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez dyrektora jednostki w dniu 10 sierpnia 2020 roku (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Sulęcinie: 24 sierpnia 2020 r.), stosownie do § 33 Regulaminu postępowania przy przeprowadzaniu kontroli w Powiecie Sulęcińskim, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 92/2017 Starosty Sulęcińskiego z dnia 28 grudnia 2017 r., przekazuję Pani niniejsze wystąpienie.

W toku przeprowadzonej kontroli ustalono, że jednostka w dalszym ciągu nie przeprowadza w sposób poprawny postępowań o udzielanie zamówień publicznych nieprzekraczających kwoty 30 000 euro. Analizując przedstawione dokumenty zespół kontrolny stwierdził w dalszym ciągu brak spójności oraz szereg błędów, braków i nieścisłości, które mogą mieć wpływ na prawidłowość przeprowadzanych postępowań. Zostały one szczegółowo opisane w protokole kontroli.

Na podstawie próby przekazanych do kontroli dokumentów ustalono, że:

1. Obowiązujący w jednostce regulamin wewnętrzny w dalszym ciągu wymaga przemyślenia oraz wprowadzenia zmian i dokonania poprawek, według uwag zawartych szczegółowo w protokole kontroli. Analiza wykazała m.in. brak spójności zapisów w treści zarządzenia wprowadzającego regulamin. Ponadto mimo określenia przedziałów kwotowych od których uzależnia się przeprowadzenie odpowiedniej procedury (rozeznania cenowego lub zapytania ofertowego) wprowadza się zapis „rozeznanie cenowe przeprowadzone poprzez zapytanie ofertowe”, który jest

mylący i wprowadza w błąd oraz uniemożliwia skontrolowanie poprawności przeprowadzonych postępowań. W dalszym ciągu nie zastosowano progu kwotowego, od którego było możliwe wyłączenie od procedur w nim zawartych. Ponadto formularze będące załącznikami do regulaminu nie są dopracowane, czytelne i spójne z jego treścią, umożliwiają m.in. dokonywanie dodatkowych dopisków przez oferentów, co uniemożliwia porównanie ze sobą wszystkich ofert i skontrolowanie poprawności wyboru wykonawców. Zdarza się również, że nie uzupełnia się i nie wypełnia wszystkich rubryk w formularzach.

2. Tylko w dwóch przypadkach dokonano na piśmie szacowania wartości przedmiotu zamówienia przed wszczęciem procedury. Ponadto zastosowano błędny średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczenia wartości zamówień. W jednym przypadku szacowana wartość przedmiotu zamówienia była rażąco wysoka w stosunku do złożonej oferty. W niektórych przypadkach wystąpiły błędy przy kwalifikacji zamówień do odpowiednich trybów postępowań, co mogło być przyczyną niewłaściwego szacunku lub jego braku. Ponadto mimo przeprowadzonego szacunku jednostka dokonywała również zakupu produktów nie objętych nim. W niektórych przypadkach pozycje i ilości w zapytaniach ofertowych różniły się od pozycji i ilości ujętych w szacunku, pomimo, że między szacowaniem wartości zamówienia, a wysłaniem zapytań był tylko jeden dzień.
3. W dokumentacji wystąpiły błędy, braki i nieścisłości szczegółowo opisane w protokole kontroli m.in.: drobne błędy rachunkowe (nieprawidłowo przeliczono wartość w euro; błędy przy przeliczeniu i zaokrągleniu ceny brutto); brak dat; brak podpisów osób uprawnionych; brak określenia czasu na jaki dokonano szacunku; dwukrotne ujęcie tej samej pozycji w szacunku w różnych cenach; sporządzenie umowy przed sporządzeniem protokołu z postępowania; brak jednolitości w oznaczaniu zamówień w rejestrach; wpisywane tylko wartości jednostkowych, a nie całej wartości przedmiotu zamówienia; brak wpisania wszystkich wykonawców do których kieruje się zapytania oraz oferowanych przez nich cen (w jednym przypadku brak wpisania oferenta, który wygrał postępowanie); brak dokładnego określenia kosztów dostawy; wpisywanie daty rozmowy telefonicznej, pomimo przesłania ofert drogą elektroniczną; posługiwanie się powszechnie używaną nazwą oferenta; nie zawsze oznaczano datę wpływu oferty do jednostki oraz godzinę jej złożenia. Ponadto podpis dyrektora na protokole znajdował się pod stwierdzeniem „*zatwierdzam/nie zatwierdzam*”, w związku z tym, że odpowiednie nie zostało zaznaczone lub niepotrzebne skreślone, nie wiadomo, czy dyrektor zatwierdził zamówienie, czy nie. W przypadku dostaw żywności wyższą rangę miało kryterium jakość, które trudno było zweryfikować. Ponadto w niektórych przypadkach oferenci mieli mało dni na złożenie swoich ofert. W przypadku robót budowlanych w załączonej dokumentacji brak było protokołu odbioru robót, który powinien stanowić podstawę do wystawienia faktury.
4. W jednym przypadku w notatce służbowej wpisano cenę, która nie wynikała z przedstawionej przez dostawcę oferty, była to natomiast wartość ustalonego przez jednostkę szacunku.
5. W otrzymywanych ofertach wystąpiły również błędy, braki i nieścisłości, które nie zostały w żaden sposób skorygowane lub uzupełnione m.in.: brak podanego adresu e-mail oferenta; dodatkowe dopiski oraz przekreślenia nie parafowane; brak łącznej ceny oferty; brak „*ceny jednostkowej netto*” oraz „*wartość podatku VAT*”; wpisanie tej samej pozycji w dwóch różnych cenach; brak „*określenia producenta i nazwy produktu*”; brak gramatur; brak podpisu oferenta.
6. W niektórych przypadkach złożony przez dostawcę formularz ofertowy nie był zgodny z zapytaniem ofertowym, pomimo tego oferta ta nie została odrzucona.
7. Brak było jednolitości oraz spójności w tworzonych dokumentach m.in. nie do wszystkich zapytań ofertowych dołączano do wypełnienia formularz cenowy, pozwalając w ten sposób na dowolność w przesyłaniu ofert. W niektórych przypadkach tworzono kilka zapytań ofertowych na jedno postępowanie (bez nazwy wykonawcy oraz z nazwą konkretnego oferenta do którego kierowano zapytanie). Te zapytania ofertowe podpisywane były przez dyrektora lub pracownika

merytorycznego. W jednym przypadku to samo zapytanie ofertowe kierowane do konkretnego dostawcy pojawiło się dwukrotnie, raz podpisane przez dyrektora, a raz przez intendenta. Takie zapytanie ofertowe zawierające konkretnego wykonawcę zostało również zamieszczone na stronie BIP jednostki (co może być sprzeczne z zasadą konkurencyjności). Ponadto w niektórych przypadkach w zapytaniach ofertowych na tą samą grupę artykułów kierowanych do różnych dostawców pojawiły się różnice w terminie na złożenie oferty oraz w formularzach ofertowych różnicę w pozycjach i szacowanej ilości artykułów objętych przedmiotem postępowania, co uniemożliwiło porównanie ze sobą ofert. W jednym przypadku pomimo określenia w rejestrze zamówienia jako zapytanie ofertowe jednostka skorzystała z reguł zawartych w regulaminie zarówno dla rozeznania cenowego jak i dla zapytania ofertowego. Zdarzyło się, że formularz ofertowy przygotowany przez jednostkę nie był spójny z zapytaniem ofertowym (zawierał inne pozycje objęte zamówieniem) oraz przesłany do oferentów formularz był inny niż ten zamieszczony na stronie internetowej jednostki.

8. Pomimo wymagań wynikających z zapisów regulaminu oraz treści zapytań: brak w przypadku rozeznania cenowych protokołu z postępowania; brak na postępowaniach akceptacji głównego księgowego jednostki; brak potwierdzeń przesłania zapytań do oferentów oraz zawiadomień o wyborze najkorzystniejszej oferty; brak zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej zamawiającego lub umieszczenie go na krótszy okres czasu. Ponadto przeprowadzenie rozeznania cenowych poprzez rozmowę telefoniczną, pomimo, że regulamin nie dopuszcza takiej formy.
9. W jednym przypadku cena na fakturze nie była spójna z ofertą (wykonano większą ilość niż przewidywało zamówieni), a także z treścią podpisanej umowy.
10. Pomimo zapisów w zapytaniu ofertowym o gwarancji stałości cen nie wszystkie pozycje na fakturze miały ceny takie jak te podane w formularzy ofertowym dostawcy.
11. W przypadku niektórych zamówień realizowanych cyklicznie brak przeprowadzania postępowań na cały okres realizacji zamówienia. W jednym przypadku zapytanie ofertowe na dwie różne kategorie produktów żywnościowych przesłano do tych samych trzech dostawców. Dalsza analiza wykazała, że w tych przypadkach wygrał ten sam oferent i zostały z nim podpisane dwie umowy. Jednostka nie połączyła tych dwóch zamówień, pomimo, że ich dostawa była możliwa u jednego wykonawcy.
12. W większości przypadków brak precyzyjnego i szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Bardzo często wpisywanie jedynie tematu postępowania. Opisy nie zawierały m.in. rodzaju; ilości; pojemność; gramatury; wymiarów; czy wykazów artykułów objętych postępowaniem (określono jedynie że artykuły spożywcze, czy chemiczne wpisując jedną wartość za cały przedmiot zamówienia). Ponadto używano nazw własnych produktów. To wszystko nie pozwalało stwierdzić, czy była możliwość pogrupowania produktów i ich realizacji u jednego dostawcy oraz porównania ofert, sprawdzenia ich kompletności i poprawności wyboru.
13. Umowy zawierano tylko z niektórymi dostawcami/ usługodawcami. W dwóch przypadkach pomimo, że formularz zapytania ofertowego obligował do sporządzenia umowy, takich umów nie sporządzono. Natomiast w jednym przypadku pomimo zapisów w treści zapytania, że zamawiający nie przewiduje sporządzenia umowy, taka umowa została sporządzona. Ponadto umowy nie zawierały pełnej nazwy powiatu, adresu powiatu oraz NIP-u powiatu, a jedynie dane identyfikujące szkołę. Żadna z umów nie została zaparafowana przez prawnika. W większość przypadków umowy nie zawierały również kontrasygnaty głównej księgowej. Nie zawsze określano także wartość umowy (umowy na dostawę artykułów żywnościowych). W jednej z umów określono jedynie ceny jednostkowe, nie określając jednocześnie całej wartości przedmiotu umowy (trudno określić, więc czy umowa w tym przypadku była zgodna z ofertą). Ponadto w niektórych przypadkach treść umów zawierała niespójne zapisy w porównaniu z treścią zapytania ofertowego (m.in. w kwestii gwarancji stałości cen przez cały okres trwania umowy; określenia trybu postępowania jako „przetarg



*nieograniczony*”; terminu realizacji zamówienia oraz braku dokładnego określenia formularza cenowego, na który się powołano).

14. Jednostka nie złożyła Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) rocznego sprawozdania o udzielonych w 2019 roku zamówieniach.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny celem eliminacji ww. uchybień i nieprawidłowości zalecam:

1. Rozważyć możliwość dostosowania obowiązującego w jednostce Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro, tak aby jego zapisy były spójne i zapewniały w optymalnym stopniu dochowanie przy wydatkowaniu środków publicznych przestrzegania zasad wymienionych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) oraz by wydatkowanie tych środków było dokonywane z zachowaniem zasad przejrzystości i równego traktowania podmiotów występujących na rynku, które mogą być zainteresowane ubieganiem się o pozyskanie takiego zamówienia (według uwag zawartych szczegółowo w protokole kontroli). Ustalone procedury mają pozwolić wykazać, że sposób zakupu poszczególnych dóbr, usług czy robót budowlanych potwierdza dokonanie ich zgodnie z wymogami ustawy, o których mowa wyżej. Na zamawiającym jako podmiocie ponoszącym wydatki ciąży obowiązek wykazania, że w zakresie wydatkowania środków publicznych nie naruszono tych przepisów. Każdy etap postępowania powinien być bezwzględnie udokumentowany. Szczególnie ważne jest właściwe opracowanie wzorów formularzy, w taki sposób aby możliwe było dokładne porównanie wszystkich przesłanych ofert. Ponadto niezbędne jest, aby formularz ofertowy zawierał informację o braku możliwości wprowadzania do niego przez oferentów dodatkowych zapisów. Wszystkie rubryki w formularzach powinny być uzupełniane. Zapisy regulaminu dotyczące włączeń przedmiotowych dla których nie ma obowiązku stosowania procedur w nim opisanych, powinny zostać dokładnie przemyślane. Koniecznym jest odniesienie skutków danego wyłączenia dla zachowania zasad wskazanych w u.f.p. Błędem jest zarówno zbyt rygorystyczne ukształtowanie jego zapisów, jak również pozwalające na zbyt dużą dowolność w wydatkowaniu środków. W pierwszym bowiem przypadku doprowadzić można do blokady wydatkowania (a więc uniemożliwienia terminowej realizacji zadań), w drugim zaś – do uchybienia zasadzie uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
2. Zgodnie z art. 32–34 ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp) dokonywać ustalenia szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia, która jest jedną z podstawowych czynności dokonywanych na etapie przygotowania zamówienia publicznego i determinuje dalsze działania zamawiającego. Czynność szacowania dokonywać z należytą starannością i na potrzeby ewentualnych kontroli dokumentować na piśmie. Stosować zgodny z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.
3. Wszystkie dokumenty związane z przeprowadzanymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych do kwoty 30 000 euro sporządzać z dużą dokładnością i starannością, ze szczególnym uwzględnieniem uwag przedstawionych szczegółowo w protokole kontroli. Dokumentacja sporządzona niedokładnie może powodować wadliwość wyceny oferty oraz nie gwarantować ich porównania, co może prowadzić do rozbieżności interesów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Brak dat i podpisów na dokumentach uniemożliwia ustalenie terminu ich sporządzenia i osoby odpowiedzialnej za przygotowanie dokumentacji. Ponadto zawsze oznaczać datę i godzinę wpływu ofert do jednostki, a także określać wartości zamówienia na cały okres jego realizacji.
4. W przypadku błędów i braków w ofercie wzywać wykonawcę, jeśli jest to zgodne z przepisami, o ich poprawienie i uzupełnienie (błędy i braki formalne) lub odrzucać taką ofertę.

5. Sporządzać dokumentację spójnie z zapisami regulaminu wewnętrznego. Zwrócić uwagę, aby sporządzana dokumentacja była jednolita w przypadku przeprowadzania tych samych trybów postępowań.
6. W przypadku zamówień realizowanych cyklicznie przeprowadzać jedno postępowanie na cały okres realizacji zamówienia. Zakupów artykułów dokonywać w jednym postępowaniu, jeśli zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę, gdy zamówienie ma obejmować przedmiot tego samego lub podobnego rodzaju i o takim samym lub podobnym przeznaczeniu lub funkcji oraz gdy istnienie związek czasowy pomiędzy nabywanymi dobrami. Taki związek zachodzi, gdy funkcjonalnie powiązane ze sobą zamówienia mają być nabywane w dającej się przewidzieć określonej perspektywie czasowej.
7. Dokonywać na piśmie szczegółowego i precyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia. Precyzyjny opis przedmiotu zamówienia to obowiązek zamawiającego. Przyjęło się, iż wszelkie wątpliwości, niejasności i nieprecyzyjności w opisie przedmiotu zamówienia tłumaczyć należy na korzyść wykonawcy. Precyzyjność opisu przedmiotu zamówienia ma kluczowe znaczenie dla prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Gwarantuje zarówno porównywalność ofert (wszyscy wykonawcy składają ofertę na „to samo”), jak i możliwość stosunkowo łatwej weryfikacji zgodności złożonych ofert. Opis przedmiotu zamówienia powinien być jednoznaczny i wyczerpujący. Wieloznaczność opisu czy braki w nim mogą powodować także wadliwość wycen ofert przez wykonawców – ich nieuzasadnione zawyżenie lub zaniżenie. Braki czy niejasności opisu mogą również doprowadzić do konfliktu pomiędzy zamawiającym a wykonawcą na tle sposobu wykonania zamówienia, rodzaju dostarczanych towarów, sposobu świadczenia usług czy realizacji robót budowlanych. W opisie przedmiotu zamówienia zamawiający powinien stosować nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień (CPV) – art. 30 ust.7 ustawy Pzp.
8. Z wybranymi w toku postępowań dostawcami zawierać pisemne umowy. Dokumentem potwierdzającym udzielenie zamówienia powinna być umowa z wykonawcą. Treść umowy powinna być sformułowana tak, by móc ją efektywnie realizować w taki sposób, aby wydatki poniesione na realizację zadania określone w umowie były wykonywane celowo, terminowo, oszczędnie, z uzyskaniem najlepszych efektów, w zgodności z obowiązującym prawem. Kodeks cywilny wskazuje umowy, które muszą być zawarte w formie pisemnej bądź w formie aktu notarialnego. Umowy o roboty budowlane, umowy dostawy, umowy pożyczki, których wartość przekracza 500 zł powinny być stwierdzone pismem. Ponadto przy podpisywaniu umów mieć na uwadze, iż w celu zapewnienia poprawności i spójności rozliczeń podatku od towarów i usług „VAT” uchwałą nr 95/224/16 Zarządu Powiatu Sulęcińskiego z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie scentralizowanych zasad rozliczeń podatku od towarów i usług Vat w Powiecie Sulęcińskim i jednostkach organizacyjnych powiatu, wprowadzono procedury obowiązujące w tym zakresie. Procedury, które objęły również SOSW w Sulęcinie określiły m.in. w § 6 uchwały, dane identyfikacyjne, które powinny zawierać umowy cywilnoprawne zawierane przez jednostki w imieniu i na rzecz powiatu. W związku z powyższym zawierane przez jednostkę umowy oprócz danych jednostki jako podmiotu reprezentującego powiat powinny zawierać także pełną nazwę powiatu, adres powiatu oraz NIP powiatu. Ponadto treść umów konsultować z radcą prawnym. Umowy zawierać przy kontrasygnacie głównego księgowego. W umowie określać jej całkowitą wartość. Zwrócić uwagę, aby zapisy umowy były spójne i zgodne z treścią zapytania ofertowego.
9. Przestrzegać obowiązku sporządzenia i przekazania Prezesowi UZP rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach (wynikającego z art. 98 Pzp) do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Zakres sprawozdania został określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. Poz. 2038).

Termin realizacji zaleceń: zalecenia stałe (wprowadzić i stosować na bieżąco począwszy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia).

Realizowanie decyzji i zaleceń przełożonych jest jednym z podstawowych obowiązków pracowników. Wykonywanie sumiennej i starannej pracy wymaga stosowania się do poleceń przełożonych zgodnie z art. 100 § 1 Kodeksu Pracy, a za niedostosowanie się do nich pracodawca może zastosować kary porządkowe zgodnie z art. 108 § 1 Kodeksu Pracy.

Na mocy § 33 ust. 4 Regulaminu postępowania przy przeprowadzaniu kontroli w Powiecie Sulęcińskim oczekuję od Pani, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Z poważaniem

**Starosta Sulęciński**

**Tomasz Jaskuła**