



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP-4114-11-01/2013
I/13/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/13/009 – Prawidłowość uzyskania dopłat do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marek Dudek, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 9206 z dnia 6 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Damian Mielcarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89226 z dnia 13 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Lasowice Wielkie
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Daniel Gagat, Wójt Gminy Lasowice Wielkie ¹ (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zlecenia i finansowania przewozów uczniów do szkół oraz egzekwowania prawidłowego świadczenia usług przewozowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Urzędzie Gminy Lasowice Wielkie³ przygotowano, przeprowadzono i udokumentowano postępowania o udzielenie zamówień publicznych na zakup biletów miesięcznych i dowozy uczniów do szkół i placówek oświatowych, zgodnie z wymogami przepisów o zamówieniach publicznych i przepisami wewnętrznymi.

Z wybranymi w tych postępowaniach przewoźnikami zawarte zostały umowy⁴, w których określono obowiązki stron. Ich realizacja umożliwiła należyte wykonywanie obowiązków Gminy w zakresie zapewnienia dowozu uczniów do szkół i placówek oświatowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nierzetelnego dokonywania rozliczeń z jednym z przewoźników, w wyniku czego występowały różnice pomiędzy liczbą zakupionych przez Gminę biletów, a liczbą dzieci uprawnionych do korzystania z dowozu do szkół i placówek, naruszenia wewnętrznych zasad dokumentowania zaciąganych przez Gminę zobowiązań, a także nierzetelnego i z naruszeniem obowiązujących przepisów prowadzenia postępowania w sprawie wydania wybranych zezwoleń na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, a także zaniechania kontroli prawidłowości korzystania z takiego zezwolenia.

¹ Dalej: Wójt.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Urząd.

⁴ Na dowozy w roku szkolnym 2011/2012 zawarto dwie umowy (z dwoma przewoźnikami), a na rok szkolny 2012/2013 dziewięć umów (z dwoma przewoźnikami).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup biletów miesięcznych dla uczniów szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym była Gmina Lasowice Wielkie, oraz na dowozy do szkół prowadziły Komisje przetargowe powołane zarządzeniami⁵ Wójta. Zamówienia w tym zakresie zostały udzielone na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶ oraz przepisach wewnętrznych⁷, tj. wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty.

(dowód: akta kontroli str. 27-42, 43-54, 55-69, 94-105, 106, 113-117, 118-139)

2. W badanym okresie obowiązywały następujące umowy, w ramach których gmina zapewniła dowóz uczniów do szkół:

a) na rok szkolny 2011/2012⁸,

– umowa nr ZP.271.1.2.2011 na zakup biletów miesięcznych na osiem następujących tras⁹:

- Tuły – Laskowice – Lasowice Wielkie, cena biletu miesięcznego – 27,32 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 9 do 32,
- Trzebiszyn – Lasowice Wielkie – Chudoba – Wędrynia – Chudoba – Lasowice Wielkie, cena biletu miesięcznego – 27,29 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 2 do 16,
- Szumirad – Wędrynia – Chudoba – Lasowice Wielkie, cena biletu miesięcznego – 55,60 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 6 do 26,
- Gronowice – Lasowice Małe – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 40,22 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 16 do 20,
- Ciarka – Kolonia Ciarka – Bąków – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 35,31 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 3 do 32,
- Kolonia Jasienie – Jasienie – Lasowice Małe – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 41,37 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 3 do 22,
- Kolonia Jasienie – Lasowice Małe – Gronowice, cena biletu miesięcznego – 65,79 zł, liczba osób korzystających z przejazdu od 2 do 22,
- Gronowice – Lasowice Małe – Jasienie, cena biletu miesięcznego – 78,98 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu 15.

– umowa nr ZP.271.1.1.2011 na dowóz na dwóch następujących trasach¹⁰:

- Sobiesz – Ryczek – Chudoba, ustalona cena za jeden kilometr przewozu – 8,00 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu 4,
- Oś – Lasowice Wielkie – Lasowice Małe – Jasienie – Kluczbork, ustalona cena za jeden kilometr przewozu – 8,00 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 3 do 5.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 10-12, 36-37, 92-93)

b) na rok szkolny 2012/2013, łącznie dziewięć umów, z tego:

– siedem umów na zakup biletów miesięcznych z przewoźnikiem wykonującym publiczny zbiorowy transport autobusowy, tj. z Panem Jerzym Staroń oraz

⁵ Zarządzenia Wójta Gminy Lasowice Wielkie nr 195A/09 z dnia 15 lipca 2009 r. (zamówienie na rok szkolny 2011/2012) oraz nr 177/2012 z dnia 15 czerwca 2012 r. (zamówienie na rok szkolny 2012/2013).

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁷ Uregulowania w tym zakresie zawierały zarządzenia nr 195A/09 i 177/2012.

⁸ Wszystkie ceny biletów i stawki za jeden kilometr są cenami brutto - zawierają podatek od towarów i usług w wysokości 8%.

⁹ Przewoźnikami wykonującym przewóz regularny byli Panowie J. Staroń oraz J. Jendrzej jako wspólnicy spółki cywilnej „Biuro Podróży OLESTUR” w Oleśnie.

¹⁰ Przewóz regularny specjalny wykonywała jako przewoźnik Pani B. Jeziorowska, prowadząca działalność gospodarczą „Usługi Transportowe” w Oleśnie. .

z Panem Joachimem Jendrzrej jako współnikami spółki cywilnej Biuro Podróży OLESTUR Biurem Podróży OLESTUR:

- nr ZP.272.6.I.2012 trasa Tuły – Laskowice – Lasowice Wielkie, cena biletu miesięcznego – 73,25 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 11 do 28,
- nr ZP.272.6.II.2012 trasa Szumirad – Chudoba – Wędrynia – Lasowice Wielkie – Trzebiszyn – Lasowice Wielkie, cena biletu miesięcznego – 43,50 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 4 do 36,
- nr ZP.272.6.III.2012 trasa Gronowice – Lasowice Małe – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 23,46 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 20 do 21,
- nr ZP.272.6.IV.2012 trasa Ciarka – Kolonia Ciarka – Bąków – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 23,26 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 6 do 26,
- nr ZP.272.6.V.2012 trasa Kolonia Jasienie – Lasowice Małe – Chocianowice, cena biletu miesięcznego – 39,88 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 2 do 18,
- nr ZP.272.6.VI.2012 trasa Kolonia Jasienie – Lasowice Małe – Gronowice, cena biletu miesięcznego – 50,51 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 4 do 11,
- nr ZP.272.6.VII.2012 trasa Gronowice – Lasowice Małe – Jasienie, cena biletu miesięcznego – 32,84 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 3 do 20,
- dwie umowy na dowóz na dwóch następujących trasach¹¹:
 - nr ZP.272.6.VIII.2012 trasa Sobisz – Ryczek – Chudoba, ustalona cena za jeden kilometr przewozu – 6,00 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu 4,
 - nr ZP.272.6.IX.2012 trasa Kolonia Jasienie – Oś – Lasowice Wielkie – Lasowice Małe – Jasienie – Kluczbork, ustalona cena za jeden kilometr przewozu – 6,00 zł, liczba osób korzystających na tej trasie przejazdu od 1 do 5,

(dowód: akta kontroli str. 13-26, 63-64, 76, 90-91, 107-112)

3. Przewozy uczniów wykonywane były na podstawie zatwierdzonych przez Wójta Gminy Lasowice Wielkie i Starostę Kluczborskiego rozkładów jazdy i cenników. Rozkłady jazdy (trasy) uwzględniały przystanki oraz czasy przyjazdu i odjazdu wynikające z potrzeby przewozu dzieci i młodzieży do placówek oświatowych, na które Gmina zawarła ze spółką cywilną Biuro Podróży OLESTUR umowy na sprzedaż biletów miesięcznych. Wykonawca posiadał pisemne uzgodnienia (zezwolenia, zgody) zarządców (właścicieli) na korzystanie z obiektów dworcowych i przystanków na wszystkich realizowanych trasach¹².

Wójt Gminy - 25 marca 2011 r. udzielił dwóch zezwoleń nr 1/2011 i nr 2/2011 na wykonywanie *regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym* dla Biura Podróży OLESTUR z ważnością do 31 maja 2011 r. odpowiednio na trasie Lasowice Wielkie – Lasowice Wielkie przez Trzebiszyn, Chudobę, Wędrynię, Szumirad oraz na trasie Lasowice Wielkie – Lasowice Wielkie przez Gronowice, Lasowice Małe, Trzebiszyn, Szczepinę, Tuły, Kolonię Jasienie.

¹¹ Przewóz regularny specjalny wykonywał przewoźnik Hubert Pawlik, prowadzący działalność gospodarczą „Euro-Expres” w Ligocie Górnej.

¹² Uzgodnienia (zezwolenia, zgody) takie przewoźnik dokonał z Powiatowym Zarządem Dróg w Kluczborku, Zarządem Dróg Wojewódzkich w Opolu oraz gminami Kluczbork i Lasowice Wielkie.

Do wniosku (jednego) o wydanie wymienionych zezwoleń spółka cywilna Biuro Podróży OLESTUR załączyła dokumenty wymagane przepisami art. 22 ust. 4 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*¹³. Ponadto dołączono kserokopię zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym REGON otrzymanym przez Pana Jerzego Staroń oraz zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej ww. osoby, potwierdzenie zarejestrowania podmiotu (spółki cywilnej), jako podatnika VAT oraz licencję wydaną dnia 12 maja 2009 r. o nr OU 003337 *na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu osób autokarem lub autobusem* (z ważnością od 13 maja 2009 r. do 12 maja 2015 r.), gdzie jako posiadacza licencji wskazano Pana Jerzego Staroń – Biuro Podróży OLESTUR z siedzibą w Oleśnie.

(dowód: akta kontroli str. 394-411)

Wójt Gminy w dniu 30 sierpnia 2011 r. udzielił dwóch zezwoleń nr 3/2011 i 4/2011 na *wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym* dla Biura Podróży OLESTUR z ważnością do 29 sierpnia 2013 r. Wnioski o wydanie zezwoleń spółka cywilna Biuro Podróży OLESTUR złożyła w dniu 19 sierpnia 2011 r. w Starostwie Powiatowym w Kluczborku. Następnie Starosta Kluczborskiego, pismem (znak KT.7142.13.2011.KK) z dnia 26 sierpnia 2011 r. przekazał je zgodnie z właściwością do Urzędu Gminy. We wnioskach tych nie wskazano przebiegu linii, których miały dotyczyć zezwolenia. Do wniosków załączono dokumenty wymagane art. 22 ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym* oraz licencję wydaną dnia 16 marca 2011 r. o nr OU 002398 *na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu osób autokarem lub autobusem* z ważnością od 24 maja 2011 r. do 23 maja 2016 r., której jako posiadacza wskazano Pana Joachima Jendrzej, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Usługowe „Sella”, Olesno, ul. Kani 9. Dołączone do wniosków cenniki obejmowały bilety jednorazowe normalne i ulgowe (z ulgą w wysokości 50%).

(dowód: akta kontroli str. 412-431, 432-450)

Wójt wyjaśnił, że: *w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013, w których przewozy uczniów do placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Lasowice Wielkie wykonywał przewoźnik Biuro Podróży OLESTUR, wszystkie rozkłady jazdy na tych liniach, dostosowane były do czasu rozpoczynania i zakończenia zajęć szkolnych. Rozkłady te, w zakresie czasu przyjazdu i odjazdu, miejsc wsiadania i wysiadania (przystanków) nie były w tym okresie zmieniane, ich aktualizacja dotyczyła w zasadzie zmian symbolicznych – co najwyżej kilkuminutowych.*

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 221-224, 357-364, 365-368, 381-385)

Wójt wyjaśnił, że: *według mojej wiedzy (i moich współpracowników oraz dyrektorów szkół) wiem, że w ramach przewozów regularnych realizowanych w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 przez przewoźnika Biuro Podróży OLESTUR, oprócz dzieci i młodzieży oraz opiekunów dowożonych do placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Lasowice Wielkie, podróżowały inni pasażerowie, ale nie było ich wielu. Oceniam, że mogło to być nie więcej niż kilka osób na wszystkich trasach w ciągu jednego dnia.*

(dowód: akta kontroli str. 216, 219, 335-354, 384-385)

We wszystkich umowach na Wykonawców nałożono m.in. obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, bezawaryjności, punktualności oraz odpowiedniego standardu przewozów, jak też miejsc siedzących dla wszystkich przewożonych uczniów.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

Umowy te zabezpieczały interesy gminy, a także zapewniały zgodność realizacji usług z *Regulaminem dowożenia i odwożenia uczniów*¹⁴.

W autobusach opiekę dzieci i młodzieży w czasie dowozów zapewniaли opiekunowie, zatrudnieni:

- w roku szkolnym 2011/2012 – przez przewoźnika Biuro OLESTUR na podstawie umowy z Gminą¹⁵,
- w roku szkolnym 2012/2013 – przez Gminę na podstawie umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Ustalone w umowach postanowienia zabezpieczały interesy Gminy

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 10-12, 13-26, 107-112, 287-292, 328-330, 370-378)

W roku szkolnym 2012/2013 - od września 2012 r. do czerwca 2013 r. Gmina zatrudniała trzy osoby na stanowisku opiekun dzieci i młodzieży, do zapewnienia opieki podczas wykonywanych przez spółkę cywilną Biuro Podróży OLESTUR przewozach dzieci i młodzieży do placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Lasowice Wielkie. Od 1 listopada 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wybrany w przetargu nieograniczonym na zakup biletów miesięcznych wykonawca, tj. spółka cywilna Biuro Podróży OLESTUR w fakturach za dowóz dzieci do szkół, oprócz sprzedaży biletów miesięcznych na siedmiu trasach, wyszczególniała pozycję *usługa transportowa – przewóz opiekunów*. Miesięczny koszt tej usługi wynosił 339,60 zł, tj. 133,20 zł za jednego opiekuna. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, dołączonymi do wniosków z 19 sierpnia 2011 r. Biura Podróży OLESTUR o wydanie zezwoleń na *wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym* schematami połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami, ustalono, że trasy dla trzech opiekunów wynoszą:

- I obwód Zespołu Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnego Chocianowice – 140 km,
- II obwód Zespołu Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnego Lasowice Wielkie – 115 km,
- III obwód Zespołu Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnego Lasowice Wielkie – Laskowice – 95 km, tj. średnio jeden obwód 117 km.

W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, Prezes Zarządu – Dyrektor Naczelny Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Kluczborku Spółki z o. o. podał ceny (brutto) biletów miesięcznych normalnych dla obsługiwanych przez to przedsiębiorstwo tras:

- Kluczbork – Opole, przez Bierdzany, 47 km – 292,15 zł,
- Kluczbork – Opole przez Wołczyn, 71 km – 329,42 zł,
- Kluczbork – Wrocław, przez Wołczyn – 388,24 zł,
- Kluczbork-Wołczyn, 14 km – 215,68 zł,
- Kluczbork-Lasowice Wielkie, 12 km, 215,68 zł.

Wójt wyjaśnił m.in., że *płatność rozpoczęła się od miesiąca listopada. W przetargu na zakup biletów dla dzieci nie było ujętych opiekunów, dlatego też, żeby zalegalizować przejazd opiekunów w autobusach, w październiku przeprowadziłem kilka rozmów z przewoźnikiem, który domagał się kwoty 700 – 800 zł. W ich wyniku ustnie ustalono wysokość wynagrodzenia ryczałtowego za trzech opiekunów stanowiącego faktycznie rodzaj biletu miesięcznego na całej trasie dla danego*

¹⁴ Zarządzenie nr 97/09 Wójta Gminy Lasowice Wielkie z dnia 1 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dowożenia uczniów szkół z tereny Gminy Lasowice Wielkie oraz ustalenia zakresu obowiązków opiekuna uczniów w trakcie realizacji dowozu i odwozu, dalej: *Regulamin dowożenia uczniów*.

¹⁵ Wynagrodzenie miesięczne za opiekunów (zapytanie ofertowe z trzech podmiotów) wynosiło 4 350 zł w okresie wrzesień – grudzień 2011 r. oraz od stycznia do czerwca 2012 r. – 5 100 zł.

opiekuna. Potwierdzeniem tej ustnej umowy były faktury wystawiane za każdy miesiąc. ... wynegocjowane w ten sposób koszty ryczałtowego wynagrodzenia za przejazd opiekunów, były niższe o 20 – 50% niż w przypadku konieczności wykupienia biletów miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 412-450, 453-458, 496-511, 522-523, 555, 556, 557-558)

W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) Wójt, nie przeprowadzał kontroli przewoźników, z którymi zawarł umowy, na podstawie art. 84 ustawy *o transporcie drogowym*, pod kątem wypełniania zasad określonych w art. 18b ust. 1 ww. ustawy (w tym tej, zgodnie z którą *należność za przejazd regularny jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat, a pasażer otrzymuje potwierdzenie wniesienia opłaty w postaci biletu wydanego zgodnie z przepisami o kasach rejestrujących*).

(dowód: akta kontroli str. 386-390)

Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w informacji¹⁶ podał, że w okresie od 1 czerwca 2011 r. do 30 sierpnia 2013 r. inspektorzy kierowanego przez niego Inspektoratu, przeprowadzili trzy kontrole pojazdów należących do Biura OLESTUR nie stwierdzając naruszeń w zakresie ustawy *o transporcie drogowym*.

(dowód: akta kontroli str. 140, 324, 355-356)

4. Zasady rozliczeń umów z Biurem Podróży OLESTUR ustalone były w umowach w sposób następujący: przewoźnik wystawiał faktury w okresach miesięcznych (na koniec każdego miesiąca), w których wykazywał liczbę sprzedanych biletów miesięcznych według poszczególnych tras i ustalonych cen jednostkowych (stosownie do treści § 4 umów), a faktury te winny być potwierdzone przez dyrektora szkoły (§ 5 umów). Gmina zobowiązała się do dokonania stosowanej zapłaty, w terminie 14 dni od daty dostarczenia potwierdzonej faktury (§ 6 umów).

W Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych obejmującej Zasady (politykę) rachunkowości Urzędu¹⁷ w § 2 ust. 8 oraz ust. 10-11 ustalono zasady kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych zewnętrznych oraz wskazano osoby upoważnione i zobowiązane do dokonania tych czynności.

Badanie prawidłowości wszystkich rozliczeń pomiędzy spółką cywilną Biuro Podróży OLESTUR a Urzędem wykazało, że ustalone w umowach zasady związane ze sprzedażą biletów miesięcznych dla uczniów nie były przestrzegane.

Kontrola wykazała, że we wszystkich badanych miesiącach, pracownicy odpowiedzialni merytorycznie za akceptowanie rozliczeń z przewoźnikiem potwierdzali sprzedaż biletów niezgodnie z posiadaną przez Urząd dokumentacją dotyczącą liczby osób uprawnionych do korzystania z biletów miesięcznych. Porównanie danych wynikających z przedłożonych przez przewoźnika danych we wszystkich (20) fakturach z dokumentacją posiadaną w Urzędzie wskazywał na różnice w liczbie biletów i wypłaconych przez Gminę kwotach z tego tytułu. Różnica ta wynosiła w rozliczeniach w jednym miesiącu roku szkolnego:

- 2011/2012 od jednego do trzech biletów o wartości od 27,32 zł do 89,95 zł, w całym roku szkolnym dotyczyło to 27 biletów i różnicy 753,69 zł,
- 2012/2013 – od jednego do 26 biletów o wartości od 47,47 zł do 767,17 zł, w całym roku szkolnym dotyczyło to 99 biletów i różnicy 3 232,74 zł.

Pomimo obowiązku ustalonego w § 4 umów, żadna z 20 faktur nie była potwierdzona przez dyrektora szkoły.

¹⁶ Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.), dalej: *ustawa o NIK*.

¹⁷ Zarządzenia nr 27/2010 oraz nr 28/2010 Wójta Gminy Lasowice Wielkie z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości obejmujące odpowiednio, ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych.

Faktury będące podstawą dokonania przez Gminę płatności, były sprawdzane merytorycznie przez osoby upoważnione, a następnie zatwierdzane do wypłaty przez Skarbnika Gminy i Wójta Gminy. Płatności te były dokonywane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 13-26, 179-217, 219-220, 234-284)

Z treści zawartych w Biurem Podróży OLESTUR umów, jak też dokumentacji zgromadzonej w kontrolowanej jednostce nie wynikało, czy ceny nabywane bilety miesięczne za przewóz uczniów do szkół w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 zawierają ulgi, o których mowa w art.5a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*¹⁸. Kwestia ta nie była również weryfikowana przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 386-390)

5. W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających weryfikację prawidłowości (w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa) realizacji usług przez ww. przewoźnika. Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta, działania takie były prowadzone w różnym czasie i w różnym zakresie zarówno przez mnie, jak i zastępcę wójta, inspektora ds. oświaty, dyrektorów szkół. Polegały one w szczególności na przeprowadzaniu oględzin pod względem stanu technicznego i czystości autobusów, które parkowały na placu szkolnym w Lasowicach Wielkich oraz prowadzeniu rozmów z kierowcami tych pojazdów i opiekunami przy dowozach (nie zgłaszano żadnych problemów dotyczących przewozu). Wskazał ponadto, osobiście kilkanaście razy dokonywałem kontroli prawidłowości wykonywania przewozu, jadąc swoim samochodem bezpośrednio za autokarem przewożącym uczniów na różnych trasach i w różnym czasie. Autokar zatrzymywał się w wyznaczonych miejscach i zgodnie z przepisami ruchu drogowego. Ponadto zastępca wójta wiele razy sprawdzał czy autobusy kursują zgodnie z rozkładem jazdy, na różnych przystankach i przy placówkach oświatowych. Kierowcy, którzy byli zatrudnieni przez Biuro OLESTUR byli mieszkańcami Gminy Lasowice Wielkie i w trakcie realizacji umowy dowozu uczniów do szkół nie zgłaszali żadnych problemów. Ponadto w Zespole Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnym w Lasowicach Wielkich kontrola dowozu uczniów odbywała się następująco: każde dziecko potwierdziło odbiór biletu własnoręcznym podpisem, na początku roku szkolnego w szkołach odbyły się apele dotyczące warunków przejazdu autobusem szkolnym oraz zasad bezpieczeństwa obowiązujących w trakcie przewozu, każdorazowo nauczyciele sprawujący opiekę świetlicową sprawdzali obecność dowożonych uczniów, których później odprowadzali do autobusu, co wykluczało przewóz osób nieuprawnionych. Powyższe czynności, za wyjątkiem potwierdzania otrzymania biletów, nie były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 140, 324, 355-356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina Lasowice Wielkie nierzetelnie dokonywała rozliczeń z przewoźnikiem (Biuro Podróży OLESTUR) realizującym przewóz dzieci i młodzieży do gminnych placówek oświatowych, w wyniku czego występowały różnice pomiędzy liczbą zakupionych przez Gminę biletów, a liczbą dzieci uprawnionych do korzystania z dowozu do szkół i placówek. Powyższe różnice wyniosły:

– w roku szkolnym 2011/2012 (umowa nr ZP.271.1.2.2011 zawarta 16 maja 2011 r.) – 27 (0,9%) biletów na kwotę 753,69 zł (0,6% zakupionych w tym

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm., dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

- okresie biletów, w wyniku czego, w całym okresie objętym umową, Gmina wydatkowała o 339,25 zł więcej, niż wynikało to z prawidłowego rozliczenia,
- w roku szkolnym 2012/2013 (umowy od nr ZP.272.6.I.2012 do ZP.272.6.VII.2012 zawarte 11 lipca 2012 r.) – różnica dotyczyła łącznie 99 (3,2%) biletów na kwotę 3 232,74 zł, w wyniku czego w całym okresie objętym tymi umowami, Gmina wydatkowała o 765,46 zł mniej, niż wynikało to z prawidłowego rozliczenia.

Przyczyną tej nieprawidłowości był brak potwierdzenia przez dyrektorów szkół (zespołów Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnych w Chocianowicach i w Lasowicach Wielkich) wykonania usług przewozu, a także zatwierdzanie pod względem merytorycznym tych faktur, przez pracowników Urzędu, pomimo braku wymaganych potwierdzeń.

Kontrola wykazała, że Wójt, jako zwierzchnik służbowy kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, nie poinformował dyrektorów szkół (zespołów Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolnych w Chocianowicach i w Lasowicach Wielkich) o obowiązkach wynikających z § 5 umów dotyczących zakupu biletów dla uczniów. W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił że: *Dyrektorzy Zespołów, mimo zapisu w umowie nie zatwierdzali faktur dlatego, że nie uczestniczyli bezpośrednio w procedurze przetargowej i nie mieli wglądu do dokumentacji, a co za tym idzie nie mieli wiedzy, co skutkowało brakiem ich podpisów na fakturach. Zapis w umowie o konieczności podpisywania faktur przez dyrektorów był zasadny, bowiem stosowanie się do tego zapisu pozwoliłoby uniknąć niezgodności, jakie wyniknęły między ilością zakupionych biletów, a ilością dzieci, a weryfikacja faktur przez dyrektorów mogłaby temu zapobiec.*

Pracownicy Urzędu, którzy dokonywali merytorycznego potwierdzenia realizacji usług, zgodnie z zawartymi umowami, ograniczali się jedynie do ogólnej weryfikacji prawidłowości wystawionych faktur, nie dokonując jednakże sprawdzenia rzeczywistej liczby uczniów korzystających z przewozów finansowanych ze środków budżetu gminy.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że o ww. niezgodności rozliczeniach dokonywanych z przewoźnikiem, dowiedziała się w czasie kontroli NIK oraz wskazała, że wszystkie faktury zatwierdzała do wypłaty po ich uprzednim podpisaniu przez osoby odpowiedzialne merytorycznie za zadania.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 10-12, 13-26, 175-178, 216-218, 225-230, 322-327)

2. Przy zakupie biletów miesięcznych w okresie od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. dla opiekunów uczniów korzystających z dowozu do szkół i placówek oświatowych na łączną kwotę 3 196,80 zł (w 2012 r. – 799,20 zł i w 2013 r. 2 397,60 zł), naruszono zasady dokumentowania zaciąganych przez Gminę zobowiązań.

Obowiązek taki ustalony został przez Wójta w § 3 ust. 1 pkt a *Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych* stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 28/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości określając, że dowodami dotyczącymi zakupu towarów, materiałów i usług oraz rozrachunków z dostawcami są m.in. umowy (w odniesieniu do materiałów i usług). Ponadto w § 2 ust. 1 lit. b) zarządzenia nr 111/08 Wójta Gminy Lasowice Wielkie z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej kwoty wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro netto podano, że *Jeżeli wartość netto udzielanego zamówienia nie przekracza kwoty 6 000 Euro netto udzielenie tego zamówienia następuje poprzez sporządzenie pisemnej umowy.*

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił, że *płatność rozpoczęła się od listopada 2012 r., a w przetargu na zakup biletów dla dzieci nie było ujętych opiekunów, po przeprowadzonych w październiku 2012 r. rozmowach z przewoźnikiem ustaliliśmy wysokość wynagrodzenia ryczałtowego za trzech opiekunów, a potwierdzeniem tej ustnej umowy były faktury wystawienie za każdy następny miesiąc (od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r.). Udzieliłem zamówienia uzupełniającego związanego z zakupem biletów dla opiekunów w ramach udzielonego zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, pomimo nie przewidywania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na zakup biletów miesięcznych zakupów uzupełniających ze względu na konieczność zapewnienia opieki w środkach transportowych dla dzieci korzystających z przewozów autobusowych. Powyższe wynikało z przeoczenia w toku przygotowywania postępowania o zamówienie publiczne na zakup biletów miesięcznych i konieczności zapewnienia właściwej opieki w autobusach. Natomiast niezachowanie formy pisemnej umowy na przewóz trzech opiekunów w autobusach, wynikało z mojego przekonania o prawidłowości swoich działań oraz że umowa ustna z przewoźnikiem i uzgodnienia z nim dotyczące ceny przewozu były w tamtym czasie wystarczające.*

Inspektor ds. oświaty wyjaśnił natomiast, że *nie posiadał wiedzy czy opiekunowie posiadali bilet na przewóz ale wiedział, że przewoźnik obciążał Gminę kwotą za przewóz opiekunów oraz, że opiekunowie zostali przeszkoleni oraz zapoznani z regulaminem dowozu.*

(dowód: akta kontroli str. 6-26, 88-89, 147-198, 225-233, 305-327, 379-380, 384-385)

3. Wójt, pomimo obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ nie przedłożył Radzie Gminy Lasowice Wielkie projektu uchwały w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych oraz ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej związanych z przewozem osób i przesyłek bagażowych, tj. uchwały o której mowa w art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe²⁰.

Przyczyną powyższego, wg wyjaśnień Wójta, było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 334, 355)

4. Wójt, jako organ wydający zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych, w całym okresie objętym zezwoleniem, nie przeprowadził kontroli przedsiębiorców, którzy uzyskali takie zezwolenie (Biuro Podróży OLESTUR), na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

Wójt wyjaśnił m.in., że *zgodnie z treścią art. 84 organy udzielające zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji, zezwolenia lub wydające zaświadczenia o wykonywaniu przewozów na potrzeby własne są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów. Kontrolę, o której mowa w ust. 1, przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat. w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie było podstaw do wcześniejszego przeprowadzania kontroli, tym bardziej że umowa trwała rok i przy jej podpisywaniu przewoźnik został zweryfikowany pod kątem spełnienia wymagań.*

NIK nie podziela złożonych przez Wójta wyjaśnień. Przeprowadzenie na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia nie ma charakteru fakultatywnego a jest obligatoryjne, przy czym planując przeprowadzenie kontroli należy mieć na uwadze okres ważności udzielonego zezwolenia. Tym samym

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm., dalej: *Prawo przewozowe*.

kontrola w okresie od 30 sierpnia 2011 r. do 29 sierpnia 2013 r. powinna być przeprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 386-391)

5. W Urzędzie nie weryfikowano czy ceny biletów miesięcznych kupowanych od Biura Podróży OLESTUR w drodze zamówienia na dowóz dzieci do szkół w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 zawierają ulgi, o których mowa w art. 5a o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów*.

Wójt wyjaśnił, że *zapewnienie bezpłatnego transportu Gmina realizowała do końca roku szkolnego 2010/2011 w oparciu o przepisy ustawy o transporcie drogowym jako przewozy regularne specjalne - niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób, wyłaniając Wykonawcę w drodze postępowania przetargowego. W celu ograniczenia kosztów od 2011 r. w związku z możliwością zakupu biletów miesięcznych szkolnych dla uczniów przystąpiono do przeprowadzenia postępowania na zakup biletów miesięcznych. Procedurę zakupu biletów przeprowadzono w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych. Przedmiotem zamówienia było nabycie biletów miesięcznych szkolnych dla dzieci i młodzieży na przejazdy środkami komunikacji publicznej realizowanymi w ramach przewozów regularnych - publicznych na zasadach określonych w ustawie o transporcie drogowym i ustawie Prawo przewozowe oraz dowozy do szkół. W przypadku nabywania biletów miesięcznych szkolnych dla uczniów, oczywistym jest iż są to bilety z przysługującą z mocy prawa ulgą. Zatem Wykonawca kalkulując cenę biletów uwzględniła przysługującą ulgę. W przeciwnym wypadku oferta cenowa Wykonawcy nie mogła być najniższą. Zamawiający podpisując umowę za cenę ofertową uzyskaną w wyniku przeprowadzonego postępowania nic miał obowiązku weryfikowania czy cena ta zawiera ulgi. Cena ofertowa była ceną najniższą a sposób kalkulacji ceny nie był w postępowaniu elementem ocenianym. Kryterium było jedno: cena=100%*

(dowód: akta kontroli str. 386-391)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 5 ustawy o *transporcie drogowym*, do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w transporcie drogowym dołącza się m.in. cenniki. Cenniki te, stosownie do brzmienia art. 18b ust. 1 pkt 6 lit. a ww. ustawy, muszą zawierać ceny biletów ulgowych określone na podstawie odrębnych ustaw, a w szczególności ustawy o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów*. Tym samym, z uwagi na okoliczność, że wspólnicy spółki cywilnej Biuro Podróży OLESTUR wraz z wnioskami o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych nie przedłożyli cenników obejmujących ww. ceny biletów miesięcznych z ulgą w wysokości 49% przysługującą przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego w komunikacji zwykłej na podstawie biletów miesięcznych imiennych (stosownie do treści art. 5 ust. 1 ustawy o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów*) Urząd nie miał możliwości zweryfikowania, czy ceny kupowanych biletów uwzględniają ulgi ustawowe.

6. Wójt Gminy w dniu 25 marca 2011 r. udzielił dwóch zezwoleń (nr 1/2011 i nr 2/2011) na *wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym* dla Biura Podróży OLESTUR z ważnością do 31 maja 2011 r. oraz dwóch zezwoleń (nr 3/2011 i nr 4/2011) z 30 sierpnia 2011 r. z ważnością do 29 sierpnia 2013 r. Powyższe nastąpiło z naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie gospodarczej*²¹, w którym wskazano, że za *przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie*

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.

wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W dokumentach dołączonych do wniosku, m.in. w potwierdzeniu zarejestrowania pomiotu, jako podatnika VAT wskazano, że Biuro Podróży OLESTUR jest spółką cywilną, a współnikami są Jerzy Staroń i Joachim Jendrzej.

Przygotowujący projekty zezwoleń pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych wyjaśnił, że: *Opracowując projekty zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym nr 1, nr 2 wydane przez Wójta Gminy Lasowice Wielkie w dniu 25 marca 2011 r. oraz zezwoleniach nr 3 i nr 4 przez Wójta Gminy Lasowice Wielkie w dniu 30 sierpnia 2011 r. nie na przedsiębiorców - współników spółki cywilnej Biura Podróży OLESTUR, 46-300 Olesno ul. Stobrówki 16, nie wiedziałem, iż jest to spółka cywilna, w skład której wchodzi dwaj współnicy. Z treści wniosków nie wynikało wprost, że jest to spółka cywilna, a ze złożonych dokumentów nie potrafiłem tego wywnioskować i nie posiadałem wówczas wiedzy na temat spółek. Wójt wyjaśnił, że Za wydanie zezwoleń nr 1/2011, nr 2/2011, nr 3/2011 oraz nr 4/2011 na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym odpowiedzialny jest wyznaczony przeze mnie pracownik Urzędu Gminy, którego darzyłem ogromnym zaufaniem jako kierownik Urzędu. Natychmiast po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach w tej dziedzinie przeprowadzę rozmowę z odpowiedzialnym za ten stan rzeczy pracownikiem. Informuje, że w/w pracownik jest obecnie zatrudniony na ½ etatu i w dniu dzisiejszym jest nieobecny w Urzędzie Gminy. Zapoznam pracownika o zakresie popełnianych przez niego błędów. Pracownik zostanie pouczony i zobowiązany do wykonywania swoich obowiązków z dołożeniem należytej staranności.*

(dowód: akta kontroli str. 397-398, 402, 424, 556, 557-558)

7. W złożonym przez Biuro Podróży OLESTUR wniosku z dnia 19 sierpnia 2011 r. o wydanie zezwolenia do Starosty Kluczborskiego i przesłanym według właściwości do Urzędu Gminy, wnioskodawca nie podał linii, na jaką wystąpił o zezwolenie. Pomimo tego, organ prowadzący sprawę nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia tych danych, a dane w tym zakresie do wniosku wpisał odrębnie pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych w Urzędzie, tj. osoba prowadząca to postępowanie. Ww. pracownik Urzędu wyjaśnił, że: *Z chwilą otrzymania wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w transporcie drogowym, zorientowałem się, że nie wskazano we wniosku tras przejazdu autobusów. Ponieważ do dowozu dzieci do szkół pozostało 2 dni, uzgodniłem telefonicznie z jednym ze współników w/w firmy (nie pamiętam, z którym rozmawiałem), iż dokonam tego wpisu ołówkiem, co też uczyniłem, a on będąc w Urzędzie Gminy dokona uzupełnienia wniosków. Jednak takiego uzupełnienia nie dokonał.*

(dowód: akta kontroli str. 392-393, 417, 451-452, 556)

Powyższe naruszało obowiązek organu administracji publicznej wynikający z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²², jak też zasadę pisemności postępowania administracyjnego wynikającą z art. 14 § 1 tej ustawy.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że w odniesieniu do opisanych wyżej nieprawidłowości wskazują one na niewystarczający nadzór oraz błędy w organizacji pracy Urzędu.

²² Dz. U. 2013 r. poz. 267.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokonywanie weryfikacji prawidłowości wykonywanych przewozów regularnych osób przez przewoźników, dla których Wójt był organem wydającym zezwolenia.
2. Dokonanie prawidłowego rozliczenia ze współnikami spółki cywilnej działającymi pod nazwą Biuro Podróży OLESTUR, należności z tytułu zawartych umów.

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 Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 07 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy
Damian Mielcarek
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis