



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4112-06-01/2013  
S/13/007

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* S/13/007 – Prawdliwość udzielenia oraz realizacji zamówienia polegającego na zapewnieniu uczniom w roku szkolnym 2011/2012 transportu do szkół prowadzonych przez Gminę Purda.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

*Kontrolerzy* 1. Tomasz Marcinkowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86391 z dnia 26 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

2. Edyta Piskorz-Zabujść, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 86392 z dnia 26 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Gminy w Purdzie

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Jerzy Laskowski, Wójt Gminy Purda

(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność Urzędu Gminy w Purdzie (dalej: „Urząd”) w zakresie przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dowóz dzieci do szkół w roku szkolnym 2011/2012. Natomiast pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację zawartych w tym zakresie umów z wykonawcami.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Podstawą negatywnej oceny przeprowadzonej procedury przetargowej są istotne nieprawidłowości polegające m. in. na:

- powierzeniu przeprowadzenia przetargu osobom nie posiadającym odpowiedniej wiedzy i doświadczenia,
- niedokładnej analizie złożonych w przetargu ofert skutkującej m.in. uznaniem za prawidłowe ofert nie spełniających wymogów zamawiającego,
- nieprzestrzeganiu obowiązków informacyjnych związanych z udzieleniem zamówienia publicznego,
- niezłożeniu przez Zastępcę Wójta oświadczenia o braku lub istnieniu przesłanek do wyłączenia z postępowania o zamówienie publiczne oraz niewyłączeniu się z postępowania mimo zaistnienia takich przesłanek,
- niedochowaniu ustawowych terminów na zawarcie umów w sprawie zamówienia publicznego.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

Podstawą pozytywnej oceny realizacji zawartych z wykonawcami umów na transport uczniów do szkół w roku szkolnym 2011/2012 był m.in. właściwy nadzór Urzędu oraz brak skarg, a stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły głównie nieterminowej i nierzetelnej weryfikacji części dokumentów rozliczeniowych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.**

Opis stanu  
faktycznego

Urząd, w celu zapewnienia uczniom z terenu gminy Purda transportu do placówek oświatowych w roku szkolnym 2011/2012, ogłosił w lipcu 2011 r. przetarg nieograniczony. Wartość szacunkowa tego zamówienia została ustalona w dniu 26 lipca 2011 r. na 602.627,63 zł (równowartość 156.975,16 euro).

Oznaczenia i długości tras, na których miał być realizowany dowóz w roku szkolnym 2011/2012 różniły się od oznaczeń i długości tras ustalonych w roku poprzednim, za wyjątkiem długości trasy B (poprzednio nr 2) o długości 76 km.

Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia w przetargu nieograniczonym na transport uczniów z terenu gminy Purda objętych obowiązkiem szkolnym do placówek szkolnych w roku szkolnym 2011/12 (dalej: „SIWZ” lub „Specyfikacja”), zatwierdził w dniu 26 lipca 2012 r. Sekretarz Gminy Purda - Waldemar Czarnota. SIWZ zawierała elementy określone w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> (dalej: „Pzp”), z uwzględnieniem art. 36 ust. 2 tej ustawy, m.in.: opis części przedmiotu zamówienia (dopuszczano możliwość składania ofert częściowych, tj. na poszczególne trasy), warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu oceny spełniania tych warunków, a także opis sposobu przygotowywania ofert. W SIWZ wymagano od wykonawców podania stawki za dzień dowozu jako ceny za przedmiot zamówienia.

W sprawie różnicy pomiędzy wymaganym od wykonawców sposobem określania ceny (za dzień dowozu) i sposobem zastosowanym przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia (iloczyn stawki za kilometr i długości trasy), Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił: Powodem przyjęcia przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia na rok 2011/2012, szacowanego wynagrodzenia jako iloczynu maksymalnej stawki za kilometr i liczby kilometrów na danej trasie było to, że w taki sposób oszacowano wartość zamówienia w roku szkolnym 2010/2011. Na etapie tworzenia specyfikacji warunków zamówienia doszedłem do wniosku, że prostsze w kalkulacji spodziewanych kosztów będzie wskazanie przez wykonawców stawki za dzień dowozu. Takie stawki są zbliżone do stawek wynikających z przeliczenia długości tras i stawki za 1 kilometr. Ponadto, stawka za dzień dowozu pozwala uniknąć żądań wykonawców, by zwiększyć wynagrodzenie gdyby okazało się, że trasa jest faktycznie dłuższa od tej obliczonej przez Urząd.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 26 lipca 2011 r. (ogłoszenie nr 217374-2011) oraz na stronie internetowej Urzędu. W ogłoszeniu podano, że:

- termin wykonania zamówienia wynosi 11 miesięcy (począwszy od 1 września 2011 r.),
- nie przewiduje się udzielenia zamówień uzupełniających,
- warunkiem udziału w postępowaniu jest uiszczenie wadium w kwocie 500 zł na poszczególne części zamówienia (trasy),

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- termin składania wniosków o udział w postępowaniu przypadał na 9 sierpnia 2011 r., godz. 9.30 (do tego czasu należało również uiścić wadium),
- kryterium oceny ofert była najniższa cena (dla tras nr: 1, 3, 4, 5, D, I, II, III) lub najniższa cena (90%) i posiadanie pojazdu z napędem na dwie osie (10%) – dla tras A, B, C,
- dopuszcza się zmiany umowy w przypadku zmiany liczby uczniów w trakcie roku szkolnego, polegające na wydłużeniu lub skróceniu trasy.

Ogłoszenie zawierało elementy określone w art. 41 ust. 1 pkt 1 - 11 Pzp.

W dniu 9 sierpnia 2011r. Wójt Gminy powołał trzyosobową komisję przetargową do przeprowadzenia ww. postępowania i powierzył jej czynności polegające na: otwarciu i formalnej analizie złożonych ofert, ocenie ofert, sporządzeniu dokumentacji przetargowej oraz korespondencji z wykonawcami, a także wyborze oferty.

Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w roku szkolnym 2011/2012 kwotę 550 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 59, 60 - 62)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia na dowóz uczniów z terenu gminy Purda w roku szkolnym 2011/2012 w wysokości 550 tys. zł była niższa od wartości szacunkowej zamówienia ustalonej w dniu 26 lipca 2011 r. na kwotę 602.627,63 zł.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia została ustalona na podstawie obowiązującej wówczas (przy obliczeniu wydatków w 2012 r. proporcjonalnie do wydatków za cztery miesiące roku 2011). Powodem różnicy pomiędzy kwotą przewidzianą na sfinansowanie zamówienia, a oszacowaniem jego wartości było założenie, że w przetargu zostaną uzyskane niższe ceny.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 62)

2. Numeracja formularzy i wykazów załączonych do SIWZ zawierała błędy i była niezgodna z wykazem załączników znajdującym się w Specyfikacji:

- wykaz tras transportu dzieci z terenu gminy Purda, objętych obowiązkiem szkolnym, do placówek szkolnych oznaczono jako załącznik nr 8 (wg wykazu powinien być to załącznik nr 7),
- numer 8 nosił również załącznik „Potencjał techniczny niezbędny do realizacji zamówienia” (ten załącznik oznaczono zgodnie z wykazem),
- w załączniku nr 8, tj. wykazie tras określono, że oferent powinien przedstawić dokładny przebieg trasy nr A, B i C dołączając do oferty wypełniony załącznik nr 10, którego wzór nie był dołączony do SIWZ oraz nie był wymieniony w wykazie załączników.

Przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że brak w SIWZ załącznika nr 10 przypuszczalnie wynikał z błędnej numeracji załączników. Bowiem, dwa załączniki, czyli wykaz tras i wykaz potencjału technicznego nosiły numer 8. Dlatego załącznik nr 9 powinien mieć numer 10.

(dowód: akta kontroli str. 63 - 66)

3. Ustalono, że SIWZ była wewnętrznie niespójna w zakresie wymaganych od wykonawców (na dowód spełnienia warunków udziału w postępowaniu) oświadczeń i dokumentów oraz opisu sposobu obliczania ceny. Cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia określono, bowiem jako dzienne wynagrodzenie ustalone na podstawie porannego i popołudniowego przebiegu tras z uwzględnieniem zaproponowanego przez wykonawcę rozkładu przejazdów (wzór tego rozkładu ustalono w załączniku nr 9 do SIWZ), jednak dokument ten nie został wymieniony przy opisie dokumentów i oświadczeń jakie mieli obowiązek dostarczyć wykonawcy. Ponadto, w § 1 ust. 1 wzoru umowy (załącznik nr 6 do SIWZ) określono, że wykonawca zobowiązuje się do wykonania usługi zgodnie z „Harmonogramem przewozu na trasie” podanym w załączniku nr 2 do umowy, przy czym treść tego załącznika była zgodna z treścią załącznika nr 9 do SIWZ. Analiza ofert wykazała, że nie wszyscy wykonawcy wyłonieni w przetargu taki harmonogram przewozu przedłożyli.

Zastępca Wójta Gminy, odnośnie braku w SIWZ wymogu przedłożenia przez wykonawców wypełnionego załącznika nr 9 wyjaśnił, że z tego co pamięta, załącznik ten zawarto w Specyfikacji w celu zdyscyplinowania wykonawców w zakresie realizacji umowy, lecz dopiero po rozpoczęciu roku szkolnego, tzn. wtedy gdy znane są już dokładnie potrzeby w zakresie dowozu. Te załączniki mogły stać się, po ich wypełnieniu, częścią umów o udzielenie zamówienia. Brak wypełnionego załącznika nr 9 nie miał jednak powodować odrzucenia oferty.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 62, 67 - 72)

4. W formularzu oferty wymagano od wykonawców, aby wskazali jakimi pojazdami będą wykonywali usługę przewozu na danej trasie poprzez podanie marki, modelu, liczby miejsc roku produkcji i daty pierwszej rejestracji pojazdu. W formularzu nie przewidziano natomiast obowiązku wskazania numeru rejestracyjnego pojazdu. Zdaniem NIK, taka sytuacja utrudniała weryfikację zgodności oferty z załączonym do niej wykazem potencjału technicznego, w którym numer rejestracyjny należało podać.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że uważa brak wymogu podania numeru rejestracyjnego za błąd. Prawdopodobnie wyniknął on z powtórzenia wzoru oferty z przetargu na dowóz w roku szkolnym 2010/2011. W przetargu na dowóz w roku szkolnym 2013/2014 wymagane będzie, aby wykonawcy jednoznacznie wskazali w ofercie pojazdy, które mają obsługiwać daną trasę.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 62)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, z uwagi na błędy i niespójności w SIWZ mające znaczenie dla właściwego przygotowania ofert przez wykonawców i jednoznacznego określenia przedmiotu zamówienia.

## 2. Wybór wykonawcy zamówienia.

Opis stanu  
faktycznego

2.1 W terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o zamówieniu wpłynęło do Urzędu 29 ofert od 9 oferentów (od dwóch do czterech ofert na trasę). Komisja przetargowa, po sprawdzeniu kompletności ofert, 22 sierpnia 2011 r. zwróciła się do jednego wykonawcy o uzupełnienie jego ofert na trasy nr A i B poprzez przedłożenie m.in. licencji na wykonywanie krajowego transportu osób oraz kserokopii polis ubezpieczeniowych. W związku z tym, że wykonawca ten nie przedłożył do 29 sierpnia 2011 r. ww. licencji, jego oferty zostały odrzucone. W związku z tą sytuacją komisja przetargowa za najkorzystniejsze uznała oferty, które pod względem zaoferowanej ceny były następne w kolejności, tj. firmy Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski (trasa A) i MIRON Mirosław Nosek (trasa B). Komisja uznała za niekompletne oferty firmy PUH „T.A.” (złożone na wszystkie

11 tras), jednak odstąpiła od żądania ich uzupełnienia z uwagi na to, że inne oferty były korzystniejsze i kompletne.

W dniu 29 sierpnia 2011 r. sporządzono informację o wynikach przetargu nieograniczonego, w której za najkorzystniejsze uznano oferty:

- PKS S.A. w Olsztynie – na trasę nr 1 (cena brutto za dzień dowozu – 604,80 zł) i 3 (302,40 zł/dzień),
- MIRON Mirosław Nosek – na trasę nr 4 (215 zł/dzień), B (288 zł/dzień) i III (308 zł/dzień),
- Le-Trans Leszek Czarnota – na trasę nr 5 (399 zł/dzień), I (257,40 zł/dzień) i II (258,40 zł/dzień),
- Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski – na trasę nr A (437 zł/dzień),
- KG Bus Grzegorz Bieńkowski – na trasę C (239 zł/dzień) i D (448 zł/dzień).

Powyższa informacja 29 sierpnia 2011 r. została wywieszona na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz przesłana do wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty w postępowaniu (otrzymali ją w dniach 30 sierpnia 2011 – 2 września 2011 r.).

W dniu 31 sierpnia 2011 r. wpłynęła do Urzędu informacja firmy Transport Usługowy Jan Łukasiak o możliwych nieprawidłowościach w ocenie przez zamawiającego ofert firmy Le-Trans złożonych na trasy nr I i II (wniesiona na podstawie art. 181 Pzp). Z informacji tej wynikało, że w ofertach tych, niezgodnie z wymogami SIWZ, podano stawkę za 1 km, a nie cenę za dzień dowozu. W ofertach wskazano długości tras, jednak ceny brutto za dzień dowozu została na nich dopisane tylko cyframi, bez podania ich słownie oraz bez wskazania ceny netto. Ponadto, Le-Trans zaoferował wykonywanie przewozów na trasach nr I i II tym samym pojazdem, w sytuacji gdy z opisu tras zawartego w SIWZ wynika, że jeden samochód nie jest w stanie w tych samych godzinach zrealizować dowozu z tak różnych lokalizacji.

Komisja przetargowa 31 sierpnia 2011 r., ponownie przeanalizowała oferty firmy Le-Trans i odrzuciła jej ofertę na trasę nr I. Powodem odrzucenia było wskazanie tego samego pojazdu na trasach I i II co, ze względu na ograniczoną liczbę miejsc w pojeździe i harmonogram przewozów, nie dawało możliwości zapewnienia dowozów na obu trasach jednocześnie. W związku z odrzuceniem oferty Le-Trans na trasę nr I Komisja za najkorzystniejszą uznała ofertę firmy Transport Usługowy Jan Łukasiak. Wójt Gminy, pismem z 13 września 2011 r., poinformował firmę Jana Łukasika o ww. decyzjach komisji przetargowej, załączając protokół z jej posiedzenia. Pismo to przekazano również firmie Le-Trans do wiadomości.

W dokumentacji przetargu znajdowała się notatka służbowa Wójta Gminy z 29 sierpnia 2011 r. o udostępnieniu Janowi Łukasikowi (w tymże dniu) oferty firmy Le-Trans do wglądu. Z notatki tej wynikało, że Jan Łukasiak, po zapoznaniu się z dokumentami, oprotował wyniki przetargu ze względu na brak w ww. ofercie stawki brutto za dzień dowozów, wskazanie tego samego pojazdu na trasach I i III oraz brak dokumentu potwierdzającego wyposażenie pojazdu w mocowania dla dwóch wózków dla niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 107)

**2.2** Ustalono, że na odręcznie wypełnionych formularzach ofert Le-Trans na trasy nr I i nr II podano, że cena ryczałtowa za jeden dzień wykonania przedmiotu umowy wynosi odpowiednio: 3,90 zł i 3,80 zł za 1 km pomnożone przez 66 km i 68 km. Kwoty podatku VAT i ceny netto (dla stawki za 1 km) podane w odpowiednich rubrykach zostały przekreślone, a obok dopisano poprawione wartości oraz cenę brutto za dzień dowozu, odpowiednio 257,40 zł i 258,40 zł. Stwierdzono również, że w wykazach ofert złożonych na trasach nr I i II, a podpisanych przez wszystkich członków komisji przetargowej, w wierszu dotyczącym firmy Le-Trans, jako cenę brutto za dzień dowozów wpisano ołówkiem stawki za 1 km, tj. 3,90 zł oraz 3,80 zł.

W tych samych rubrykach wpisano też kwoty 257,40 i 258,40. Powyższe formularze ofertowe i wykazy, w dniu 12 lipca 2013 r., zostały zabezpieczone przez kontrolerów poprzez ich zabranie z Urzędu.

Przewodnicząca komisji przetargowej, przesłuchana w charakterze świadka na okoliczność dokonania poprawek w ofertach i wpisów w wykazach ofert zeznała, że w ofertach tych, po ich otwarciu nie było skreśleń w miejscu na podanie kwoty podatku VAT i ceny netto oraz poprawionych kwot obok tych skreśleń. Nie było też podanej ceny brutto po przeliczeniu, czyli 257,40 zł w ofercie na trasę nr I oraz 258,40 zł na trasę nr II. Świadek nie pamiętała kiedy dokładnie pojawiły się na tych ofertach skreślenia i uzupełnienia, lecz pojawiły się one po otwarciu ofert, a przed zakończeniem prac komisji przetargowej z końcem sierpnia 2011 r. Przewodnicząca komisji wskazała, że skreślenia i uzupełnienia na ofertach nie były dokonywane w jej obecności i nie wie kto ich dokonywał. W kwestii wypełnienia formularzy wykazów ofert ww. zeznała, że wiadomym jej było, że kwoty 257,40 i 258,40 w rubrykach dotyczących Le-Trans zamieścił Zastępca Wójta Gminy. Nie pamiętała jednak w jakich okolicznościach to się odbyło i w jaki sposób dowiedziała się o tych uzupełnieniach.

Pozostałe członkinie komisji, przesłuchane na powyższe okoliczności w charakterze świadka zeznały, że nie pamiętają dokładnie w jaki sposób były wypełnione przedmiotowe oferty i wykazy.

Zastępca Wójta Gminy, przesłuchany jako świadek zeznał, że dokonał skreśleń na ofertach, ponieważ miałem wątpliwości co do prawidłowości wyliczonej przez oferenta kwoty podatku VAT. Świadek, obok tych skreśleń, podał wyliczoną przez siebie kwotę podatku VAT i cenę netto za 1 km. Dopisał również cenę brutto za dzień dowozu wyliczoną na podstawie podanej w ofercie stawki za kilometr i liczby kilometrów, a pod tymi poprawkami umieścił swoją parafę. Poprawki te zostały naniesione, nie bezpośrednio po otwarciu ofert, lecz na przełomie sierpnia i września 2011 r., tj. po wyłonieniu wykonawców dowozów na poszczególnych trasach. Świadek stwierdził, że na wykazach ofert są najprawdopodobniej jego dopiski dotyczące stawek dziennych zaoferowanych przez Le-Trans - obok wpisanych stawek za 1 km. Prawdopodobnie dopiski te zostały naniesione w tym czasie gdy naniósł on poprawki na oferty.

W dniu 9 sierpnia 2011 r. wszyscy członkowie komisji przetargowej oraz Wójt Gminy złożyli, na drukach ZP-1, oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Dokumentacja przetargu obejmowała też wykazy ofert złożonych na poszczególne trasy, karty indywidualnej oceny ofert i karty formalnej oceny ofert oraz trzy protokoły z posiedzeń komisji przetargowej, w tym

- nr 1 z 19 sierpnia 2011 r., w którym podano: jakie oferty komisja uznała za najkorzystniejsze dla poszczególnych części, z tym że cena wskazana w ofertach firmy Le-Trans dla trasy nr I i II została przeliczona na podstawie zawartych w ofercie danych o długości trasy i cenie brutto za kilometr, a także informację o wystąpieniu o uzupełnienie ofert przez firmę „P.” i powodach niezwrócenia się o uzupełnienie innych niekompletnych ofert,
- nr 2 z 29 sierpnia 2011 r. w sprawie wyników analizy uzupełnionej oferty firmy „P.” i odrzucenia ofert tej firmy na trasy A i B oraz przyjęcia odpowiednio ofert – Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski i MIRON Mirosław Nosek,
- nr 3 z 31 sierpnia 2011 r. dotyczący ponownego przeanalizowania ofert firmy Le-Trans, w związku z wniesionymi zastrzeżeniami oraz odrzucenia oferty tej firmy na trasę nr I i przyjęcia oferty firmy Jana Łukasiaka na tę trasę.

(dowód: akta kontroli str. 108 – 122, 123 – 130, 131 - 227 i 73 – 107)

**2.3** Wójt Gminy, w związku z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, zawarł 11 umów na wykonywanie dowozu dzieci objętych obowiązkiem szkolnym z terenu Gminy Purda do placówek szkolnych w roku szkolnym 2011/2012. Trzy umowy zostały zawarte 31 sierpnia 2011 r., a osiem 1 września 2011 r. Ceny za wykonanie przedmiotu zamówienia ustalone zostały na podstawie ofert złożonych w przetargu (od 215 zł na trasie nr 4 do 604,80 zł na trasie nr 1), a treść umów odpowiadała wzorowi określone w SIWZ. W umowach określono jakimi pojazdami będzie wykonywany dowóz poprzez wskazanie marki, roku produkcji i numeru rejestracyjnego.

Wykonawcy w umowach tych zostali zobowiązani do:

- świadczenia usług polegających na dowozie uczniów do szkół i odwozie po zajęciach na wskazanych w przyjętych trasach oraz sprawowania nad uczniami opieki w czasie przewozu,
- wykonywania usług pojazdami posiadającymi ważne ubezpieczenie OC oraz NNW dla kierowcy i przewożonych pasażerów,
- zapewnienia pojazdu zastępczego niezwłocznie, nie później niż jedna godzina od momentu unieruchomienia pojazdu wykonującego przewóz,
- przestrzegania ustalonego „Harmonogramu przewozu na trasie”, będącego załącznikiem do umowy,
- informowania o kontrolach przeprowadzonych przez zewnętrzne organy,
- uiszczenia kary umownej, w wysokości kosztów poniesionych na wynajęcie transportu zastępczego, gdy nie wywiążą się z zapisów umowy dot. m.in. dowozu i odwozu uczniów na trasach określonych w załączniku do SIWZ oraz zapewnienia pojazdu zastępczego w przypadku takiej konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 228 – 294)

**2.4** W dniu 12 października 2013 r., na wniosek dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Klebarku Wielkim, Zastępca Wójta Gminy podjął decyzję o wyborze przewoźnika na trasie Skajboty – Klebark Wielki, w celu dowozu do ww. placówki 10 dzieci zamieszkałych w Skajbotach. W związku z tym, 13 października 2013 r., wysłano zapytanie o cenę do siedmiu przewoźników działających na lokalnym rynku m.in. do MIRON Mirosław Nosek, PKS S.A. w Olsztynie, LE-TRANS Leszek Czarnota oraz Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski. Na zapytanie odpowiedziało dwóch przewoźników: LE-TRANS Leszek Czarnota z Olsztyna (stawka brutto za dzień dowozu 151 zł) oraz TRANSPORT OSOBOWY Wojciech Rzeszotarski z Olsztyna (296 zł). Kierując się najkorzystniejszą ceną, w dniu 4 listopada 2013 r., Wójt Gminy Purda zawarł z firmą LE-TRANS umowę nr 12/2011 na wykonywanie dowozu dzieci objętych obowiązkiem szkolnym z terenu gminy Barczewo do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Klebarku Wielkim.

Zastępca Wójta Gminy na pytanie, w jakim trybie udzielono tego zamówienia wyjaśnił, że nie zastosowano przepisów Pzp, bo wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 14 tys. euro. Zazaczył, że Urząd nie posiada stałych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro (procedury takie są tworzone tylko na użytek projektów finansowanych z UE).

Ww. w odpowiedzi na pytanie o to dlaczego dowóz na tej trasie nie był przedmiotem przetargu nieograniczonego wyjaśnił, że powodem decyzji o zorganizowaniu dojazdu w roku szkolnym 2011/2012 były względy demograficzne, tj. zmniejszająca się z roku na rok liczba dzieci oraz możliwość uzyskania subwencji oświatowej na dzieci spoza tereny gminy Purda. Inicjatorem pomysłu utworzenia tej trasy dowozu była dyrektor szkoły w Klebarku. Przy dziesięciu uczniach ze Skajbot, którzy wówczas uczęszczali do Klebarka subwencja wynosiła ok. 70 tys. zł. Informację

o liczbie uczniów ze Skajbot otrzymano już po rozpoczęciu roku szkolnego, bo wtedy jest pewne ilu uczniów będzie faktycznie uczęszczać do danej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 295 – 312, 313 – 321, 60 - 62)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. PKS w Olsztynie S.A. przedłożył zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek wystawione 4 października 2010 r., tj. ponad 9 miesięcy przed terminem składania ofert. Zgodnie z § 4 ust. 7 lit. d SIWZ za aktualne uznawano zaświadczenie wystawione nie wcześniej, niż trzy miesiące przed upływem terminu składania ofert. Wykonawca, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu powinien, na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 Pzp, zostać z niego wykluczony.

Przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że jest zaskoczona tym, że spółka PKS przedłożyła nieaktualne zaświadczenie. Sprawdzenie dokumentów ofertowych dokonane przez komisję dotyczyło przede wszystkim ich kompletności, natomiast treść tych dokumentów analizowano pobieżnie. Przewodnicząca zaznaczyła, że w komisji znalazła się dość przypadkowo w zastępstwie nieobecnego pracownika, a wcześniej nie zajmowała się zamówieniami publicznymi i nie była przygotowana do prowadzenia tego rodzaju spraw.

2. Oferty firmy LE-TRANS Leszek Czarnota, złożone na trasę nr I, II, 3 i 5, nie zostały odrzucone pomimo tego, że nie odpowiadały wymogom SIWZ ze względu na to, że:

- a) nie przedłożono referencji potwierdzających, że wykonawca należycie świadczył usługi przewozu osób, chociaż oferent wskazał, iż wykonywał zamówienia rodzajowo zbieżne w okresie obejmującym co najmniej rok przed terminem składania ofert (§ 4 ust. 7 lit. m SIWZ),
- b) w ofercie na trasę nr 5 brak było dowodu na posiadanie wymaganego ubezpieczenia NNW dla kierowcy i pasażerów (§ 4 ust. 7 lit. l SIWZ),
- c) przedłożona, w ramach oferty na trasę nr I, polisa ubezpieczeniowa dla pojazdu Mercedes Sprinter o numerze rejestracyjnym NO 69560, była niezgodna z § 4 ust. 7 lit. l SIWZ, ponieważ dotyczyła samochodów o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) do dwóch ton, a DMC tego samochodu wg dowodu rejestracyjnego wynosiła 2,8 tony,
- d) w ofertach na trasy nr I i II podano wynagrodzenie wykonawcy jako stawkę ryczałtową za jeden kilometr dowozu, podczas gdy w formularzu oferty wymagano podania ceny ryczałtowej za jeden dzień wykonania przedmiotu umowy (w § 10 ust. 1 SIWZ określono, że cena będzie obliczana jako dzienne wynagrodzenie na podstawie porannego i popołudniowego przebiegu tras).

Przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że jest zaskoczona tym, że dokumenty ofertowe firmy Le-Trans były niezgodne ze Specyfikacją. W trakcie prac komisji nie zauważyła ona niezgodności polegających na braku referencji, polisy NNW i ograniczenia obowiązywania polisy dla samochodu o numerze rejestracyjnym NO 69560. Przyczyną tego mogła być pobieżna analiza treści przedłożonych dokumentów. Odnośnie podania w ofertach na trasę nr I i II stawki ryczałtowej za 1 km dowozu, a nie za dzień dowozu wyjaśniła, że już w czasie otwarcia ofert pan Łukasiak głośno zwracał uwagę, że podanie stawki za kilometr jest niezgodne z SIWZ. Członek komisji Paulina Popławska wyjaśniła wówczas, że znając stawkę za kilometr i długość trasy można wyliczyć stawkę dzienną. Z tego co sobie kojarzę to długości tras potrzebne do

wyliczenia stawki dziennej pochodziły z notatki służbowej dotyczącej ustalenia wartości szacunkowej zamówienia.

3. Komisja przetargowa uznała ofertę firmy MIRON Mirosław Nosek na trasę nr 4 za spełniającą warunki udziału w przetargu pomimo tego, że wykonawca ten przedłożył licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego wydaną w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, lecz na tej trasie zadeklarował wykonywanie przejazdów pojazdem posiadającym 24 miejsca, tj. autobusem. Zgodnie z art. 89 ust.1 pkt 2 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeśli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że jest zaskoczona tą rozbieżnością. Wskazała, że nie знаła wówczas przepisów w zakresie wydawania licencji na drogowy przewóz osób i nikt nie zwrócił jej uwagi na to, że zakres tych licencji może być różny. W trakcie postępowania uznała sam fakt posiadania licencji za wystarczający.
4. Oferty firmy MIRON Mirosław Nosek na trasy nr 4 i III były niekompletne, ponieważ formularze ofertowe posiadały wypełnioną tylko pierwszą z dwóch stron formularza, którego wzór stanowił załącznik nr 1 do SIWZ. Zgodnie z § 4 ust. 7 lit. a SIWZ formularz oferty powinien być wypełniony oddzielnie na każdą trasę. Zgodnie z art. 89 ust.1 pkt 2 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeśli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Z wyjaśnień przewodniczącej komisji wynika, że w trakcie analizy ofert uznano, że ostatnia, tj. druga strony oferty na trasę B dotyczy również poprzedzających ją ofert na trasę nr III i 4, a wykonawca w ten sposób oszczędził sobie powtarzania takiej samej treści na drugiej stronie formularza.
5. Firma Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski wraz z ofertą na trasę nr A przedłożyła polisy ubezpieczeniowe wystawione przez PZU S.A. dla dwóch zaproponowanych pojazdów, w których w odpowiedniej rubryce nie zaznaczono, że pojazdy te mają być wykorzystywane do zarobkowego przewozu osób. Zgodnie z adnotacją na ww. polisach, niepodanie do wiadomości ubezpieczyciela wszystkich znanych okoliczności związanych z przeznaczeniem pojazdu (w tym wykorzystywanie go do zarobkowego przewozu osób), mogło skutkować wyłączeniem odpowiedzialności PZU. W § 4 ust. 7 lit. I – I Specyfikacji wskazano, że wykonawca powinien przedłożyć kopie polisy ubezpieczeniowej: OC pojazdu, którym wykonywana będzie usługa oraz NNW dla kierowcy i pasażerów tego pojazdu. Zgodnie z art. 89 ust.1 pkt 2 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeśli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że oferty były analizowane pobieżnie, bez zwracania szczególnej uwagi na treść przedłożonych dokumentów. Ponadto, ww. nie była odpowiednio przygotowana do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
6. Le-Trans w formularzu ofertowym dotyczącym trasy nr 5 wskazał, że dowozy wykonywane będą samochodem Mercedes Sprinter z 22 miejscami, który został wyprodukowany i zarejestrowany po raz pierwszy w 2004 r. Jednak pojazd o takich parametrach nie został wskazany przez oferenta w załączniku nr 8 do oferty – dotyczącym potencjału niezbędnego do realizacji zamówienia. Zamawiający nie zwrócił się do wykonawcy o wyjaśnienie tej rozbieżności. Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że powyższą różnicę uznano za oczywisty błąd pisarski w formularzu ofertowym.
7. Sporządzone w toku postępowania protokoły oraz załączniki do nich nie zostały sporządzone według wzoru ustalonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania

o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 223, poz. 1458). Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że z uwagi na brak wiedzy praktycznej i odpowiedniego przeszkolenia nie wiedziała jak protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinien wyglądać.

8. Nie wszyscy wykonawcy, którzy złożyli oferty w przetargu nieograniczonym na dowóz dzieci do szkół zostali poinformowani o ostatecznym, czyli uwzględniającym rozstrzygnięcie komisji z 31 sierpnia 2011 r. w zakresie ofert na trasę nr I (informację otrzymali Jan Łukasiak i Leszek Czarnota). W informacji przekazanej wszystkim oferentom w dniu 29 sierpnia 2011 r. wskazano jedynie wykonawców, których oferty uznano za najkorzystniejsze i nie wskazano, jakie oferty zostały odrzucone oraz jakie było uzasadnienie odrzucenia. Było to niezgodne z art. 92 ust. 1 pkt 1 - 2 Pzp. Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że po rozpatrzeniu zastrzeżeń Jana Łukasika uznała, że inni oferenci nie musieli być poinformowani o zmianie w wyborze wykonawcy, skoro bezpośrednio ich to nie dotyczyło.
9. Urząd, po rozstrzygnięciu przetargu i zawarciu umów w sprawie zamówienia publicznego nie opublikował ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz nie zamieścił informacji o wyborze najkorzystniejszych ofert na swojej stronie internetowej. Było to niezgodne z przepisem – odpowiednio – art. 95 ust. 1 i art. 92 ust. 2 Pzp. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że bezpośrednią przyczyną tej sytuacji był brak doświadczenia osób prowadzących to postępowanie. Pośrednią przyczyną tych braków był też niedostateczny nadzór z mojej strony. Przewodnicząca komisji wyjaśniła, że z powodu braku odpowiedniego przygotowania nie wiedziała, że są takie obowiązki informacyjne. Ponadto, komisji nie wskazano kiedy miały skończyć się jej prace, t.j. na jakiej czynności powinna zakończyć się działalność komisji.

(dowód: akta kontroli str. 63 – 66)

10. Zastępca Wójta Gminy, który opracował SIWZ na dowóz dzieci do szkół w roku szkolnym 2011/2012 oraz poprawił oferty jednego z wykonawców nie złożył oświadczenia o braku lub istnieniu przesłanek do wyłączenia z postępowania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Pzp. Przesłuchany w charakterze świadka zeznał, że takiego oświadczenia nie złożył, ponieważ nie był członkiem komisji przetargowej. Przy czym z wyjaśnień ww. wynikało, że jeden z wykonawców ubiegających się o zamówienie, czyli Leszek Czarnota prowadzący działalność gospodarczą pod firm Le-Trans, jest jego bratem. Zastępca Wójta wyjaśnił, że jego rola w tym postępowaniu zakończyła się w chwili opracowania Specyfikacji i przygotowania, na prośbę przewodniczącej komisji przetargowej, informacji o tym, co należy ogłosić przy otwarciu ofert. Ustalono też, co opisano w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia, że Zastępca Wójta dokonywał własnoręcznie poprawek w treści ofert firmy Le-Trans już po ich otwarciu.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 62, 129 - 130)

11. W dokumentacji przetargu nie było dokumentu wskazującego na to, że firma Le-Trans została poinformowana o poprawieniu jej ofert na trasę nr I i II. Wymóg zawiadomienia o takiej sytuacji wynika z art. 87 ust. 2 Pzp. Zastępca Wójta Gminy zeznał na tą okoliczność, że nie zawiadamiał Le-Trans, ani telefonicznie, ani pisemnie o poprawkach w ofertach, ponieważ poprawki te nie wpływały na zmianę zaoferowanej stawki brutto.

(dowód: akta kontroli str. 129 – 130)

12. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty została przekazana wykonawcom listownie w dniu 29 sierpnia 2011 r., a umowy zawarto po upływie 2 – 3 dni od tej daty. Art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp stanowi, że umowy w sprawie zamówienia publicznego zawiera się nie wcześniej, niż po upływie 10 dni od daty zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Wójt Gminy wyjaśnił, że powodem tej sytuacji było dążenie, aby umowy zawrzeć wraz z rozpoczęciem roku szkolnego, i umożliwić dowożenie dzieci placówek oświatowych już od pierwszego dnia zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 322 - 323)

13. Umowa nr 1/2011 z 31 sierpnia 2011 r. z firmą Usługi Transportowe Jan Łukasiak dotyczyła realizacji przewozów na trasie nr II, podczas gdy z protokołu posiedzenia komisji przetargowej w dniu 31 sierpnia 2011 r. oraz informacji przekazanej ww. firmie w dniu 13 września 2011 r. wynikało, że została przyjęta oferta tego wykonawcy na trasę nr I. Wójt Gminy wyjaśnił, że ta rozbieżność wynika przypuszczalnie z pomyłki pisarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 322 – 323)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze. Podstawą tej oceny są ustalenia kontroli wskazujące powierzenie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osobom, którym brak było odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w tym zakresie. Dokonana przez te osoby, pobieżna analiza złożonych ofert skutkowałą przyjęciem ofert, które w rzeczywistości nie spełniały wymogów zamawiającego. W toku postępowania nie przestrzegano przepisów dotyczących obowiązków informacyjnych związanych z udzieleniem zamówienia i poprawieniem oferty, a także formy dokumentowania czynności podjętych w przetargu. Nie dochowano również terminu do zawarcia umowy oraz obowiązku złożenia oświadczenia wymaganego na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp przez osobę, która wykonywała w postępowaniu czynności mające istotne znaczenie.

### 3. Realizacja zamówienia.

Opis stanu faktycznego

3.1 W umowach na dowóz uczniów w roku szkolnym 2011/2012 dopuszczono możliwość zmiany przebiegu i długości trasy w przypadkach uzasadnionych zmianą liczby przewożonych uczniów. W związku z tym przewidziano możliwość zwiększenia lub obniżenia ceny za usługę. W takim przypadku cenę za dowóz na zmienionej trasie obliczana była na podstawie stawki za kilometr ustalonej w pierwotnym brzmieniu umowy (iloraz ceny za dzień dowozu i długości trasy) oraz długości trasy po zmianach. Ponadto, w umowach dopuszczono możliwość zmiany pojazdu – za zgodą obu stron umowy.

W roku szkolnym 2011/2012 aneksowano sześć umów, i tak:

- pięć umów (na trasy nr: 4, A, B, C, D) w związku z wydłużeniem trasy; w tych przypadkach wynagrodzenie wykonawców uległo zwiększeniu o 5,2% - 39,4%,
- jedną umowę (na trasę nr I) w związku ze zwiększoną liczbą uczniów i potrzebą zastosowania większego pojazdu cenę zwiększono o 15%.

(dowód: akta kontroli str. 228 – 294, 310 - 312)

3.2 W roku szkolnym 2011/2012 pracownicy urzędu oraz pracownicy szkół nie przeprowadzali kontroli sposobu realizacji przez przewoźników umów na dowóz uczniów do szkół. Zgodnie z wyjaśnieniami Lucyny Kruszyńskiej – inspektora ds. oświaty, sprawowano jednak bieżącą kontrolę nad działalnością przewoźników. Urząd Gminy był w stałym kontakcie z dyrektorami szkół. W przypadku wystąpienia

jakichkolwiek problemów z dowozem uczniów urząd byłby od razu poinformowany. Dodatkowo przyjętą praktyką było informowanie przez urząd, przed rozpoczęciem roku szkolnego, policji o tym jacy przewoźnicy i na jakich trasach mają wykonywać przewóz dzieci.

W roku szkolnym 2011/2012 nie odnotowano skarg związanych z organizacją dowozu uczniów do szkół.

W toku kontroli zwrócono się do dyrektorów szkół prowadzonych przez Gminę Purda o informacje czy w badanym okresie zaistniały zakłócenia w organizacji dowozu uczniów, w tym kolizje i wypadki z udziałem pojazdów wykonujących transport uczniów oraz skargi na nieprawidłowości w dowozach. Z uzyskanych informacji wynikało, że żadnych zakłóceń i skarg nie odnotowano.

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli w Wydziale Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie oraz Warmińsko-Mazurskim Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie, w zakresie przeprowadzonych (w okresie 1 września 2011 r. – 31 lipca 2012 r.) kontroli drogowych pojazdów wykonujących dowozy uczniów na terenie gminy Purda, miasta Olsztyn i na trasie trasa Skajboty - Klebark Wielki wynikało, że w tym okresie kontroli został poddany pojazd należący do PKS w Olsztynie SA (Autosan H9 nr rej. OLK 8927), przeprowadzona kontrola nie wykazała żadnych naruszeń oraz że żaden z pojazdów dowożących dzieci nie uczestniczył w kolizji ani w wypadku drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 324 – 351)

**3.3** Gmina Purda w 2011 r. na dowożenie uczniów do szkół zaplanowała 500 tys. zł<sup>3</sup>, natomiast w 2012 r. 800 tys. zł<sup>4</sup>. Dnia 26 października 2012 r. zwiększono wydatki na ten cel do 870 tys. zł<sup>5</sup> (zwiększono o 8,75%), a 28 grudnia 2012 r. do 910 tys. zł<sup>6</sup>. Wydatki poniesione przez Gminę w Purdzie na transport uczniów w roku szkolnym 2011/2012 wyniosły 958.894,28 zł, z czego:

- dowóz zlecony przewoźnikom: 794.578,99 zł,
- transport uczniów gimbusem: 151.733,60 zł,
- transport uczniów przez osoby fizyczne: 12.581,69 zł.

W umowach z przewoźnikami realizującymi dowóz ustalono, że płatności za wykonane usługi będą dokonywane na podstawie comiesięcznych faktur, w terminie 21 dni od ich złożenia. Wykonawca miał obowiązek dołączyć do faktury pisemne potwierdzenie liczby dni pracy placówki, do której dowoził uczniów – wystawione przez jej dyrektora.

Na podstawie analizy dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez wybranych przewoźników<sup>7</sup>, (31 faktur VAT wraz z potwierdzeniami) w roku szkolnym 2011/2012 ustalono, że:

<sup>3</sup> Uchwała Rady Gminy Purda nr V – 27/11 z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Purda na 2011 r.

<sup>4</sup> Uchwała Rady Gminy Purda nr XVI – 107/12 z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Purda na 2012 r.

<sup>5</sup> Uchwała Rady Gminy Purda nr XXIV/163/12 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Purda na 2012 r.

<sup>6</sup> Uchwała Rady Gminy Purda nr XXVII/189/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Purda na 2012 r.

<sup>7</sup> Wybrano wszystkie faktury (za okres roku szkolnego 2011/2012) trzech przewoźników wybranych w ramach przetargu nieograniczonego – LE-TRANS Leszek Czarnota, Transport Osobowy Wojciech Rzeszotarski oraz KG BUS Grzegorz Bieńkowski

- dokumenty te były sprawdzane pod względem merytorycznym, w tym w zakresie zgodności z warunkami umowy, przez pracownika ds. oświaty lub osobę go zastępującą,
- sprawdzenia faktur pod względem formalno-rachunkowym dokonywała Skarbnik Gminy, która ponadto wraz z Wójtem lub Zastępcą Wójta dokonywała ich zatwierdzenia do wypłaty.

W przypadku 23 faktur sprawdzenia pod względem merytorycznym dokonano niezwłocznie po ich wpłynięciu do urzędu (w czasie do siedmiu dni).

Z wyjaśnień inspektora ds. oświaty wynika, że Urząd przy weryfikacji wynagrodzenia wykonawcy podanego w fakturach brał pod uwagę umowną stawkę za dzień dowozu oraz największą liczbę dni pracy szkół w miesiącu znajdujących się na trasie (o ile były różne).

(dowód: akta kontroli str. 352 – 400)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zarówno w SIWZ przetargu nieograniczonego, ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w umowach na wykonywanie dowozu uczniów do szkół nie została określona długość tras, na których będzie on realizowany. Przy czym, w dwóch z pięciu aneksów, zwiększających wynagrodzenia w związku z wydłużeniem trasy, wskazano o ile została wydłużona trasa. W przypadku trasy C jej długość (przed zmianą) podana w aneksie wynosiła 38 km, a w notatce dotyczącej ustalenia wartości szacunkowej zamówienia podano 31 km. Ponadto, firma Le-Trans w ofertach na trasę nr I i II podała, że ich długość to, odpowiednio, 66 km i 68 km, podczas gdy we wspomnianej notatce określona ją na 68 km oraz 37 km. Wójt Gminy wyjaśnił, że przyjęty przez Gminę Purda sposób ustalenia wynagrodzenia wykonawców transportu dzieci do szkół uwzględnia specyfikę różnych tras, realizowanych częściowo na drogach gruntowych oraz trudności związane ze zmiennością warunków pogodowych. Wykonawca kalkulując dzienne wynagrodzenie jest zobowiązany uwzględnić, także konieczność wydłużenia trasy spowodowaną złymi warunkami pogodowymi, a Urząd ma wtedy pewność co do kosztów dowozu. Zastępca Wójta Gminy w odpowiedzi na pytanie dotyczące nieokreślenia długości tras w SIWZ i braku wymogu ich określenia przez wykonawców wyjaśnił, że taka sytuacja wynika z przyjętego przez Gminę założenia, że istotne jest zapewnienie dowozu ze wszystkich miejscowości, gdzie są dzieci objęte obowiązkiem dowożenia. Sprawą wykonawcy było ustalenie przebiegu trasy w sposób zgodny z założonym harmonogramem i swoimi potrzebami, np. z uwzględnieniem lokalizacji swojej bazy. W toku negocjacji na temat zwiększenia długości tras, pierwotną jej długość ustalano na podstawie informacji o przebiegu trasy przekazanych przez przewoźnika. Długości te weryfikowano również na podstawie informacji z map internetowych oraz własnej znajomości terenu. W toku kontroli zwrócono się o sporządzenie zestawienia ws. faktycznych długości tras, na których realizowany był dowóz w roku szkolnym 2011/2012. Jak wyjaśniła inspektor ds. oświaty Urząd posiadał informacje o faktycznej długości trzech tras, ponieważ dane te podano przy aneksowaniu umów. W pozostałych przypadkach Urząd takich danych nie posiadał, co wynikało z tego, że wykonawcom nie narzucano dokładnego przebiegu trasy. W późniejszych przetargach Urząd określał już długość tras.

(dowód: akta kontroli str. 322 – 323, 401 – 402, 403 – 404, 405)

2. W dokumentacji związanej z zawarciem aneksu do umowy na dowóz dzieci na trasie nr I, ani w samym aneksie nie było informacji o marce i numerze rejestracyjnym pojazdu, który zastąpił pojazd wskazany w pierwotnej treści umowy. Jak wyjaśniła inspektor ds. oświaty wykonawca dostarczył dane o pojeździe wskazanym w aneksie, na jej prośbę, w marcu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331)

3. Ustalono, że 13 z 31 badanych faktur zostało opłaconych po 21-dniowym terminie (liczonym od daty wpływu), przy czym Urząd nie zapłacił z tego tytułu odsetek lub kar umownych. Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że wiele faktur w tym okresie zostało opłaconych po terminie zapłaty. Spowodowane to było skomplikowaną sytuacją finansową związaną z oczekiwaniem na środki unijne po zakończeniu zadania inwestycyjnego i koniecznością spłaty pożyczki. Znalazło to zrozumienie u kontrahentów, którzy nie domagali się odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 406 – 410)

4. W przypadku sześciu faktur ich sprawdzenie pod względem merytorycznym nastąpiło po upływie od ośmiu do 30 dni od daty wpływu do Urzędu. Zgodnie z § 8 ust. 2 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w Urzędzie Gminy w Purdzie<sup>8</sup>, należy dążyć do skrócenia do minimum czasu przetrzymywania dokumentów przez odpowiednie komórki. Jeden z pracowników dokonujących merytorycznej weryfikacji faktur wyjaśnił, że powodami ww. sytuacji były potrzeba sprawdzenia prawidłowości wystawienia faktur i natłok innych obowiązków. Drugi z pracowników wskazał, że nie opatrywał datą swoich adnotacji o sprawdzeniu faktur, lecz przekazywał je Zastępcy Wójta, który taką datę zamieszczał. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że opóźnienia w sprawdzaniu faktur były spowodowane natłokiem obowiązków, które spoczywały przez sporą część roku szkolnego na pracowniku zastępującym inspektora ds. oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331, 401 – 402, 411 - 413)

5. Załączone do faktur VAT potwierdzenia liczby dni pracy szkół nie zawierały adnotacji od wszystkich dyrektorów placówek znajdujących się na danych trasach. Jeden z pracowników, który dokonywał sprawdzenia faktur wyjaśnił, że opierając się o dane od dyrektorów szkół wymienionych w potwierdzeniach przyjmował, że pozostałe szkoły pracowały tyle samo dni. Drugi z tych pracowników wyjaśnił, że brak potwierdzeń od wszystkich dyrektorów szkół może wynikać z nieporządku w dokumentacji spowodowanego wielokrotnym jej przeglądaniem i kserowaniem przez różne instytucje.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331, 412 - 413)

6. Kwoty wynagrodzenia w dwóch fakturach różniły się od stawek ustalonych w umowie, tj.:
- na fakturze VAT nr 14/11 z 30 września 2011 r. (trasa C) podano, że cena za dzień dowozu to 290,74 zł netto, a według aneksu obowiązującego aneksu do umowy 10/2011 z 1 września 2011 r. cena netto powinna wynosić 308,66 zł (brutto 333,4 zł),
  - cena netto za usługę podana w fakturze VAT nr 43/2012 z 30 kwietnia 2012 r. wynosiła 7.728,87 zł, jednak przy stawce za dzień dowozu 468,42 zł netto wynikającej z umowy oraz liczbie dni pracy placówek na trasie – 16 i 17 dni –

<sup>8</sup> Załącznik do zarządzenia nr 6/03 Wójta Gminy Purda z dnia 18 marca 2003 r.

cena ta jest wyższa od iloczynu stawki dziennej i 16 dni (7.494,72), a niższa od iloczynu stawki dziennej i 17 dni (7.963,14).

Z wyjaśnień pracowników sprawdzających ww. faktury wynika, że nie są w stanie podać przyczyny tych różnic. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że nie zwrócił uwagi na różnice pomiędzy umowami, a cenami podanymi w fakturze. W przypadku faktury nr 43/2012 przewoźnik prawdopodobnie zastosował proporcjonalne wyliczenie ceny pomiędzy 16, a 17 dniami, w których realizował usługę.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331, 401 – 402, 412 - 413)

7. Na dwóch fakturach data ich sprawdzenia pod względem merytorycznym poprzedzała datę wpływu faktur do Urzędu, tj.: fakturę nr 145/2011 z 30 listopada 2011 r. sprawdzono 30 listopada 2011 r., a wpłynęła do Urzędu 7 grudnia 2011 r.; fakturę nr 89/2012 z 30 czerwca 2012 r. sprawdzono 30 czerwca 2012 r., a wpłynęła 4 lipca 2012 r. Z wyjaśnień pracowników dokonujących sprawdzeń wynika, że to nie oni umieszczali na fakturach daty sprawdzenia pod względem merytorycznym. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że była to prawdopodobnie pomyłka w datach.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331, 401 – 402, 412 - 413)

8. Urząd, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie otrzymał od PKS w Olsztynie S.A. informacji o kontroli pojazdu, przeprowadzonej w dniu 9 stycznia 2012 r. przez ITD. Zgodnie z § 11 ust. 1 umowy nr 3/2011 z 31 sierpnia 2011 r. wykonawca zobowiązał się do informowania Urzędu o kontrolach przeprowadzonych przez uprawnione organy. Inspektor ds. oświaty wyjaśnił, że nie wiedział, iż taka kontrola miała miejsce i nie potrafił wskazać powodu braku informacji ze strony przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 328 – 331)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność w badanym obszarze. Podstawą pozytywnej oceny jest fakt, że dowóz uczniów do szkół w roku szkolnym był realizowany bez istotnych zakłóceń i nie odnotowano skarg w tym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieposiadania przez Urząd kompletnej informacji o rzeczywistej długości tras, pomimo tego, że dane te były niezbędne do ustalenia wynagrodzenia za ich wydłużenie. Ponadto, Urząd przejściowo nie regulował należności z tytułu dowozu w ustalonym terminie, a w przypadku części faktur nie dochowano terminu na ich weryfikację merytoryczną. Stwierdzono również przypadki niezgodności dat na poszczególnych etapach sprawdzania faktur oraz w przypadku jednego przewoźnika niewywiązanie się z obowiązku informacyjnego ustalonego w umowie.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>9</sup>, wnosi o:

1. Powierzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego osobom posiadającym odpowiednie przygotowanie do ich prowadzenia.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania błędów w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82

3. Wnikliwą analizę ofert pod kątem zgodności z wymogami stawianymi przez zamawiającego.
4. Określanie w umowach z wykonawcami długości tras dowozu uczniów.
5. Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania w Urzędzie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w zakresie obowiązków informacyjnych, dokumentowania czynności i składania oświadczeń oraz wyłączenia z postępowania osób, co do których zaistnieją przesłanki określone w art. 17 ust. 1 Pzp.
6. Niezwłoczne i rzetelne sprawdzanie dokumentów rozliczeniowych dotyczących dowozu uczniów.
7. Egzekwowanie od podmiotów wykonujących dowóz uczniów do szkół obowiązków umownych w zakresie przekazywania informacji należnych Gminie.

## 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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 22 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:

Dyrektor

Tomasz Marcinkowski  
Gł. spec. kontroli państwowej

.....  
Edyta Piskorz-Zabujść  
St, insp. kontroli państwowej  
.....