

UZP/DKD/KND/2/15

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli

- Zamawiający:** Gmina Lisia Góra
ul. 1-go Maja 7
33-140 Lisia Góra
- Rodzaj zamówienia:** usługi
- Przedmiot zamówienia:** świadczenie usług w zakresie transportu dzieci szkolnych i młodzieży gimnazjalnej z terenu gminy Lisia Góra do szkół podstawowych i gimnazjalnych na terenie gminy w roku szkolnym 2013/2014
- Tryb postępowania:** brak stosowania przepisów ustawy PZP
- Wartość zamówienia:** 375 000 zł (tj. 93 292,87 euro)
- Wszczęcie kontroli:** na wniosek

Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku:

W dniu 2 września 2013 r. dyrektorzy poszczególnych szkół położonych na terenie gminy Lisia Góra podpisali niżej wskazane umowy o świadczenie usług transportowych ze spółką Arriva sp. z o. o. z pominięciem stosowania ustawy PZP:

L.p.	Organ zawierający umowę	Wartość umowy w złotych (brutto)
1.	Dyrektor Zespołu Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Lisiej Górze [REDAKTED]; nr umowy 2/2013; data zawarcia: 2 września 2013 r.	55 762,36
2.	Dyrektor Szkoły Podstawowej w Nowych Żukowicach [REDAKTED]; nr umowy 1/2013; data zawarcia: 2 września 2013 r.	16 976,85
3.	Dyrektor Zespołu Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Starych Żukowicach [REDAKTED]; nr umowy 11/2013; data zawarcia: 2 września 2013 r.	43 460,76
4.	Dyrektor Zespołu Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Nowej Jastrzębce [REDAKTED]; nr umowy 3/2013/14; data zawarcia: 2 września 2013 r.	28 521,11
5.	Dyrektor Zespołu Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Zaczarniu [REDAKTED]; nr umowy 4/2013; data zawarcia: 2 września 2013 r.	26 483,88
	SUMA:	171 204,96

Zgodnie treścią ww. umów, zamawiający zlecał do realizacji usługi polegające na dowozie uczniów do szkoły i ich odwozie po zakończonych zajęciach szkolnych do miejsc zamieszkania na podstawie biletów imiennych miesięcznych ze zniżką ustawową, w ramach komunikacji regularnej publicznej, zgodnie z rozkładem jazdy stanowiącym załącznik do każdej z ww. umów. Usługi miały być świadczone w dniach nauki szkolnej, na podstawie wykupionych przez zamawiającego biletów miesięcznych. Ponadto, w dwóch spośród pięciu umów, zamawiający *expressis verbis* zobowiązał się do zapewnienia opieki nad uczniami.

Wskazane umowy zawierane były na podstawie pełnomocnictw udzielonych dyrektorom przez wójta gminy Lisia Góra w dniach 27 i 28 sierpnia 2013 r. Pełnomocnictwa obejmowały zorganizowanie i zapewnienie bezpłatnego transportu uczniów do poszczególnych szkół.

Do udzielenia ww. zamówień nie zastosowano procedur wskazanych w ustawie PZP. W odniesieniu do powyższego, wójt Gminy Lisia Góra wyjaśnił, iż poszczególni dyrektorzy szkół znajdujących się na terenie gminy powinni być traktowani jako jednostki samodzielne finansowo działające jako pełnomocnicy zamawiającego w rozumieniu art. 15 ust. 2 i 3 ustawy PZP, co uzasadniało udzielanie przez nich zamówień z wyłączeniem zastosowania ustawy PZP wobec nieprzekroczenia wartości granicznej określonej na podstawie art. 4 pkt 8 PZP (tj. 14 tys. euro).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. – dalej jako: USO) w brzmieniu obowiązującym w dacie zawierania ww. umów, obowiązkiem gminy było zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka do i ze szkoły środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka do szkoły przekraczała 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Z treści wskazanego przepisu wynikało, że gmina może spełnić nałożony na nią obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu uczniów z i do szkoły na dwa sposoby – poprzez rzeczywiste zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci w drodze wyboru przewoźnika lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniali rodzice. Należy wskazać, że obie wymienione powyżej możliwe konstrukcje umów w istotny sposób różnią się od siebie. W przypadku bowiem zwrotu kosztów za przejazd, o którym mowa w art. 17 USO koszty te ponosi uprzednio uczeń (opiekun ucznia), który dokonuje zakupu biletów umożliwiających przejazd publicznym środkiem komunikacji do szkoły i ze szkoły. Gmina natomiast zwraca opiekunowi ucznia poniesione koszty na podstawie zakupionego biletu, który stanowi w tym przypadku dowód ich poniesienia. Dokonanie zwrotu w sposób opisany powyżej nie wymaga na żadnym etapie stosowania przepisów ustawy PZP. Natomiast w przypadku zapewnienia bezpłatnego transportu przez gminę, uczeń (jego opiekun) nie ponosi jakichkolwiek kosztów związanych z dojazdem do i ze szkoły, gdyż przejazd odbywa się w autobusie i pod opieką osoby wybranej przez gminę. W tych przypadkach zastosowanie znajduje ustawa PZP.

Należy zauważyć, iż zadanie będące przedmiotem zawartych umów jest oświatowym zadaniem własnym gminy, które realizowane jest poprzez zakup biletów u przewoźnika bezpośrednio przez gminę. Nie mamy zatem do czynienia ze zwrotem kosztów przejazdu uczniowi, o którym mowa w art. 17 USO, a z zakupem usługi transportowej bezpośrednio u przewoźnika. Bez znaczenia dla powyższej kwalifikacji pozostaje fakt, że rozliczenie za wykonaną usługę odbywa się poprzez zakup biletów imiennych, bowiem są one zakupywane bez ponoszenia kosztów przez ucznia bezpośrednio przez szkołę. Ponadto należy wskazać,

że z pełnomocnictw udzielonych poszczególnym dyrektorom szkół jednoznacznie wynika, że transport ma być zorganizowany przez szkołę, co wyklucza zastosowanie rozwiązania ograniczającego się wyłącznie do zwrotu kosztów dojazdów poniesionych przez ucznia.

Analiza treści 5 umów zawartych w dniu 2 września 2013 r. wskazuje, iż we wszystkich badanych przypadkach mamy do czynienia z zapewnieniem bezpłatnego dowozu dzieci do szkół i placówek oświatowych. Wskazuje na to brzmienie § 1.1 ww. umów oraz fakt, że wszelkie rozliczenia następują pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, a uczeń nie ponosi żadnych kosztów transportu.

Powyższe potwierdziło Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 15 grudnia 2014 r. skierowanym do Urzędu Zamówień Publicznych, w którym wskazano, iż poprzez zwrot kosztów należy rozumieć zwrot kosztów za zakupiony przez ucznia bilet. Bowiern w przypadku zorganizowania transportu przez gminę uczeń nie ponosi żadnych kosztów. Ministerstwo wskazało, iż zwrot kosztów, o którym mowa w art. 17 USO dotyczy dzieci realizujących obowiązek szkolny, a przewoźnik takiego obowiązku nie realizuje. Zatem stwierdzić należy, że zwrot kosztów biletów imiennych uczniów bezpośrednio przewoźnikowi nie jest objęty dyspozycją ww. przepisu, a więc zawarcie umów obejmujących zwrot kosztów przejazdu bezpośrednio z przewoźnikiem nie uprawniało do odstąpienia od stosowania przepisów ustawy PZP.

Jednocześnie, odnośnie podniesionej przez zamawiającego kwestii odrębnego szacowania wartości ww. umów z uwagi na zawarcie ich przez dyrektorów poszczególnych szkół wskazać należy, iż ww. zamówienia powinny być szacowane łącznie w skali całej gminy. Pomocnicze zadanie oświatowe, w postaci obowiązku zapewnienia transportu ma bowiem charakter uzupełniający względem zadania podstawowego, jakim jest prowadzenie szkół i placówek oświatowych szczebla podstawowego oraz gimnazjalnego. Gmina nie przestaje być zobowiązana do jego realizacji, nawet w przypadku gdy przekaże to zadanie do wykonania innemu podmiotowi. Zgodnie natomiast z treścią art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 – dalej jako USG) w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gminnymi jednostkami organizacyjnym w rozumieniu ww. przepisu są w szczególności szkoły, przedszkola i inne placówki oświatowe działające jako gminne jednostki budżetowe (art. 79 ust. 1 USO).

Z analizy statutów poszczególnych szkół wynika, iż mają one charakter jednostek budżetowych. Ponadto, na podstawie pełnomocnictw z dnia 27 i 28 sierpnia 2013 r. należy stwierdzić, iż dyrektorom szkół nie powierzono przygotowania, ani też przeprowadzenia

postępowania o udzielenie zamówienia w rozumieniu art. 15 ust. 2 PZP. Podpisali oni jedynie umowy w oparciu o projekty przedstawione przez gminę.

Stwierdzić należy zatem, iż umowy zawierane przez dyrektorów szkół były zawierane na rzecz gminy i w jej imieniu. Realizacja zamówienia służyła bowiem bezpośrednio realizacji zadań własnych gminy wynikających z przepisów USO. Nie ulega zatem wątpliwości, że zamawiającym jest Gmina Lisia Góra, a przedmiotem zamówienia jest usługa zapewnienia bezpłatnego przejazdu uczniów do szkół oraz ze szkół na terenie gminy.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 4 ustawy PZP, podstawą ustalenia wartości jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, przy czym w przypadku udzielenia zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Jeżeli więc przedmiot zamówienia składa się z kilku części, wartość zamówienia stanowi sumę wartości wszystkich tych części. W badanym stanie faktycznym zasadne jest uznanie, że wartością zamówienia publicznego powinna być łączna wartość wszystkich umów zawartych w dniu 2 września przez poszczególnych dyrektorów szkół.

W tym miejscu należy także odnieść się do wskazywanej przez zamawiającego kwestii dopuszczalności uznania poszczególnych szkół za jednostki organizacyjne zamawiającego posiadające samodzielność finansową i uprawnione do odrębnego szacowania zamówień. Przepis art. 32 ust. 5 ustawy PZP stanowi bowiem, że w sytuacji, w której wyodrębniona jednostka organizacyjna zamawiającego posiadająca samodzielność finansową udziela zamówienia związanego z jej własną działalnością, wartość udzielanego zamówienia ustala się odrębnie od wartości zamówień udzielanych przez inne jednostki organizacyjne tego zamawiającego posiadające samodzielność finansową.

Odnosnie powyższego wskazać należy, iż szkoła nie jest jednostką samodzielną finansowo w rozumieniu art. 35 ust. 5 ustawy PZP, a jedynie *statio communi* zobowiązanym do realizacji zadań gminy i wykorzystującym do ich realizacji gminne, a nie własne środki budżetowe. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pełnomocnictwa udzielone przez wójta gminy Lisia Góra dyrektorom szkół nie stanowią przekazania zadań własnych wynikających z USO i USG. Dyrektorzy szkół, podpisując umowy o świadczenie usług transportowych, nie czynili tego w związku z działalnością własną, ale realizowali zadania gminy, wynikające bezpośrednio z przepisów USO i USG w jej imieniu i na jej rzecz na podstawie udzielonego im pełnomocnictwa. Powyższe oznacza, że zamawiającym wskazaną wyżej usługę w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy PZP pozostawała Gmina Lisia Góra, nie zaś poszczególne szkoły.

Zamawiający, Gmina Lisia Góra jako podmiot prawa publicznego, określony w art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy PZP, jest zobowiązany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych. Stosownie natomiast do art. 4 pkt 8 ustawy PZP, w brzmieniu obowiązującym w chwili zawarcia umów o świadczenie usług transportowych, ustawę PZP stosowało się do zamówień i konkursów, których wartość w dacie udzielania, przekraczała równowartość kwoty 14 000 euro. Zgodnie z obowiązującym w dacie udzielania ww. zamówień publicznych Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych* (Dz. U. z 2011 r., Nr 282, poz. 1650), kwota ta wynosiła w złotych 56 274,40. Całkowita wartość ww. umów równa była 171 204,96 zł, co w przeliczeniu na euro stanowiło równowartość kwoty 42 592,50, w tym wartość umów zawierających po stronie zamawiającego obowiązek opieki wynosiła 60 437,61 zł i przekraczała kwotę 14 000 euro. Mając na uwadze wskazane kwoty należy uznać, że Gmina Lisia Góra udzielając zamówienia na usługi transportowe zobowiązana była zatem do stosowania ustawy PZP, niezależnie od ilości zawartych umów i ilości podmiotów zawierających umowy.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie zamawiający dopuścił się art. 32 ust. 2, art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 pkt 8 ustawy PZP.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo zgłoszenia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli (art. 167 ust. 1 ustawy PZP).