

Raport z przeprowadzonego audytu zewnętrznego

„Wydatkowanie środków na dowozy uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych na rok szkolny 2013/2014 oraz rok szkolny 2014/2015”

WSTĘP

1. Audyt przeprowadzono w oparciu o umowę z dnia 10.07.2015 r. zawartą pomiędzy Gminą Nowy Tomyśl, ul. Poznańska 33, 64-300 Nowy Tomyśl i Audytorem Maciejem Jankowskim, zgodnie z upoważnieniem Burmistrza Nowego Tomysła z dnia 10.07.2015 r. Integralną częścią Raportu są wnioski wstępne z audytu przedstawione Burmistrzowi w dniu 07.08.2015 roku.
2. Audyt przeprowadzono stosownie do postanowień:
 - a) Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)
 - b) Ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz.2572)
 - c) Ustawy o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1414)
 - d) Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
 - e) Ustawa prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (tekst jednolity Dz. U. 2013 r. poz. 907)
 - f) Standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. – Dz. Urz. MF 2013 poz. 15).
3. Audytor zobowiązany jest do zachowania tajemnicy zawodowej. Wszystkie materiały i dane uzyskane, zebrane bądź przygotowane przez Wykonawcę w trakcie realizacji umowy są poufne.
4. Audytor oświadcza, że nie jest i nie był w przeszłości w żaden sposób powiązany z jednostką audytowaną. Nie istnieją żadne przesłanki ograniczające niezależność audytora.
5. Za stosowanie prawidłowych procedur finansowo – księgowych, przestrzeganie obowiązujących procedur i przepisów przy realizacji audytowanego zadania, za prawidłowe wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia oraz za rzetelność i kompletność informacji zawartych w raporcie odpowiedzialność ponosi jednostka realizująca tj. Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomysłu.

Poznań 2015

I. INFORMACJE OGÓLNE

1. Data sporządzenia raportu: 10 wrzesień 2015 r.
2. Nazwa i adres podmiotu realizującego zadanie: w imieniu Gminy Nowy Tomysław dowóz uczniów niepełnosprawnych realizuje Ośrodek Oświat i Sportu w Nowym Tomysław ul. Poznańska 33
3. Termin przeprowadzenia audytu: od 10.07.2015 r. do 10.09.2015 r.
4. Okres objęty audytem: rok szkolny 2013/2014 oraz rok szkolny 2014/2015

II. CEL I METODOLOGIA

1. Cel audyt

Celem audytu była ocena efektywności gospodarowania środkami budżetowymi wydatkowanymi na dowóz uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych.

2. Zakres przedmiotowy audytu

- prawidłowość zawieranych umów lub zleceń;
- zasadność wysokości stawek za przewóz osób;
- zgodność z procedurami PZP lub regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi wydatkowania środków publicznych;
- nadzór nad realizacją umów lub zleceń;
- terminowość przekazywania środków za umowy lub zlecenia.

3. Zastosowane techniki audytu

Podczas audytu zastosowano następujące techniki przeprowadzania audytu:

- testy zgodności - polegające na ocenie systemu kontroli;
- testy rzeczywiste - polegające na sprawdzeniu, czy informacje zawarte w badanej dokumentacji są kompletne, dokładne i czy odzwierciedlają stan faktyczny;
- testy gwarancji – polegające na weryfikacji zarejestrowanych kwot na podstawie odpowiednich dokumentów i pozwalające dokonać analizy od kwoty do dokumentów źródłowych;
- testy kompletności – mające na celu stwierdzenie kompletności danego zjawiska i prześledzenie transakcji od właściwego dokumentu, aż do ostatecznego zapisu w postaci zsumowanych kwot;
- wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację dowozów.

III. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO

1. Zwięzły opis audytowanego obszaru

Dowóz uczniów do szkół, w tym dowóz uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych, jest zadaniem własnym gminy. W Gminie Nowy Tomyśl zadanie to jest realizowane przez gminną jednostkę budżetową pn. Ośrodek Oświaty i Sportu.

Działalność Ośrodka Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu oparta jest o Uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu nr XXXV/348/2013 z dnia 25.10.2013 w sprawie: nadania Statutu Ośrodkowi Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu, z której to wynika, że Ośrodek w zakresie edukacji i opieki przedszkolnej jest powołany między innymi do organizowania dowozu i odwozu dzieci i młodzieży do szkół i przedszkoli oraz uczniów specjalnej troski z terenu gminy do placówek specjalnych położonych poza terenem Gminy Nowy Tomyśl.

Ośrodkiem zgodnie ze statutem kieruje dyrektor zatrudniany i zwalniany przez Burmistrza Nowego Tomyśla. Zakres zadań, obowiązków i uprawnień dyrektora określa Burmistrz Nowego Tomyśla. W okresie objętym audytem na stanowisku Dyrektora zatrudnieni byli Panowie Zdzisław Szymczak i Wojciech Ruta.

Zgodnie z zakresami obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień z dnia 31.12.2010 roku oraz z dnia 1.04.2015 roku do obowiązków dyrektorów należało, między innymi, zorganizowanie dowożenia dzieci do szkół i gimnazjów wg planu ustalonego z placówkami.

W zakresie uprawnień dyrektora było między innymi zatwierdzanie wszystkich dokumentów finansowych. W okresie objętym audytem, Dyrektor upoważnił Inspektora ds. administracyjno – biurowych i osobowych do zatwierdzania faktur do zapłaty, podczas swojej nieobecności.

2. Prawdopodobieństwo zawieranych umów lub zleceń;

Umowy zawarte przez Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu (dalej zwanym Ośrodkiem) można podzielić na dwie grupy:

- umowy na dowozy uczniów niepełnosprawnych zawarte z podmiotami zewnętrznymi;
- umowy na refundację kosztów dowozów uczniów niepełnosprawnych zawarte z rodzicami.

W okresie objętym audytem zawarto łącznie 7 umów z podmiotami zewnętrznymi i rodzicami oraz poniesiono koszty dowozu, na które nie zawarto umów.

Zestawienie umów oraz poniesionych kosztów przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik do niniejszego raportu.

Wydatki na dowozy uczniów niepełnosprawnych w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

2013 rok łącznie 121.092,67 zł z tego za okres od 09.2013 do 12.2013 51.469,72 zł

2014 rok łącznie 158.542,27 zł z tego: za okres od 01.2014 do 06.2014 75.543,46 zł

za okres od 09.2014 do 12.2014 82.998,81 zł

2015 rok łącznie 114.427,83 zł z tego za okres od 01.2015 do 06.2015 114.427,83 zł

2.1 Z podmiotami zewnętrznymi zawarto łącznie 5 umów.

Jedną umowę, na okres dwóch i pół roku zawarła bezpośrednio Gmina Nowy Tomyśl, po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego. Zgodnie z tą umową organem kontrolującym i regulującym należności jest Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu. Umowa jest podpisana przez Burmistrza Gminy, a obok podpisu Burmistrza widnieje podpis Głównej Księgowej Ośrodka oraz parafa Radcy Prawnego. Brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy.

Umowa została zawarta na okres od 02.01. 2013 do 30.06.2016 roku. W rozbiciu na poszczególne okresy nauki szkolnej. W umowie określono następujące warunki:

- cenę za 1 km brutto;
- koszt 1 kursu brutto;
- koszt 1 dnia dowozów (2 kursy) brutto;
- miesięczny koszt transportu przy założeniu 22 dni roboczych brutto;
- możliwość zmiany ceny w przypadku zmiany stawki podatku VAT;
- możliwość zmiany ceny w przypadku znacznego wzrostu ceny paliwa (powyżej 10%) – przyjęto cenę paliwa ze stacji Orlen w Nowym Tomyślu z dnia poprzedzającego dzień podpisania umowy;
- wymagania dotyczące kierowcy i samochodu w tym w szczególności:
 - ✓ badania lekarskie i kursy uprawniające do przewozu osób;
 - ✓ oprócz kierowcy przewoźnik zapewnia opiekuna;
 - ✓ kierowca i opiekun zobowiązani zostali do pomocy przy wchodzeniu i wychodzeniu dzieci z pojazdu;
 - ✓ sprawność techniczną pojazdu potwierdzoną ważnym przeglądem, wyposażenie w apteczkę i gaśnicę i posiadanie ubezpieczenia NW i OC;
 - ✓ zapewnienie transportu dzieci tylko na miejscach siedzących;

- ✓ zapewnienie minimum dwóch niezależnych wejść z możliwością blokady drzwi z miejsca kierowcy;
- ✓ zapewnienia możliwości przewozu przynajmniej dwóch wózków inwalidzkich;
- ✓ oznakowania pojazdu tablicami „przewóz dzieci do szkół” i „pojazd przeznaczony do przewozu osób niepełnosprawnych”;
- możliwość kontroli realizacji usług w tym wykresówek z tachografów;
- termin płatności za usługę;
- możliwość odstąpienia od umowy o ile umowa nie będzie leżała w interesie Gminy;
- kary umowne w szczególności:
 - ✓ za odstąpienie od umowy przez przewoźnika;
 - ✓ za odstąpienie od umowy przez Gminę z jej winy;
 - ✓ możliwość dochodzenia odszkodowań w przypadku gdy kary umowne nie pokryją wartości szkody;
- wyznaczała osoby odpowiedzialne ze strony Gminy i przewoźnika do kontaktu;
- brak możliwości powierzenia realizacji umowy innym wykonawcą bez zgody Gminy.

Umowy zawarte przez Ośrodek są tożsame (różnią się jedynie terminem i miejscem dowozu) dlatego można omówić je łącznie.

Wszystkie 4 umowy zostały zawarte bez przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy prawo zamówień publicznych lub uregulowań wewnętrznych Gminy Nowy Tomysł czy też Ośrodka w sprawie wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z zapisami umów, w trzech umowach Ośrodek był reprezentowany przez Dyrektora Zdzisława Szymczaka i Głównego Księgowego Karolinę Witaszak, z tym, że tylko w jednym przypadku umowy były podpisane przez obie reprezentujące go osoby. W pozostałych umowach jako zamawiający widnieje podpis tylko Dyrektora Ośrodka.

Umowy były zawierane na okres od września do czerwca i zawierały zapis, że nie będą realizowane w okresie ferii, przerw świątecznych i innych dni wolnych wynikających z kalendarza roku szkolnego.

W umowach określono:

- cenę za 1 km brutto – trzy umowy;
- ilość km dziennie – trzy umowy;
- ryczałt za jeden dzień – jedna umowa;
- sposób obliczania kosztu przewozów;

- oświadczenie, że Zamawiający posiada środki na okres obowiązywania umowy;
- trasy przejazdu z informacją o powrotach bez dzieci;
- godziny przejazdu;
- wymagania dotyczące kierowcy i samochodu w tym w szczególności:
 - ✓ kierowca z odpowiednimi kwalifikacjami;
 - ✓ oprócz kierowcy przewoźnik zapewnia opiekuna dorosłego w kurtce ostrzegawczej;
 - ✓ sprawny, ubezpieczony i oznakowany pojazd z pasami bezpieczeństwa na wszystkich fotelach pasażerskich;
- termin płatności za usługę;
- kary umowne w szczególności:
 - ✓ za odstąpienie od umowy przez przewoźnika;
 - ✓ za odstąpienie od umowy przez Gminę z jej winy;
 - ✓ możliwość dochodzenia odszkodowań w przypadku gdy kary umowne nie pokryją wartości szkody;
- osoby odpowiedzialne ze strony przewoźnika do kontaktu;
- możliwość zmian godzin dowozu i odwozu stosownie do ustaleń Dyrektora Ośrodka z dyrektorem placówki i prawnymi opiekunami dzieci;
- możliwości powierzenia realizacji umowy innemu wykonawcy w przypadku niemożności wykonania przewozu przez przewoźnika;
- możliwość dodatkowych przewozów do 20% według ustalonych stawek.

2.2. Z tytułu refundacji dowozów uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych zawarto 2 umowy z rodzicami.

Umowa z dnia 14.02.2014 r. została zawarta przez Gminę Nowy Tomyśl reprezentowaną przez Burmistrza Henryka Helwinga, a podpisana przez Dyrektora Ośrodka Zdzisława Szymczaka.

Umowa określa trasę przejazdu i ilość km w jedną stronę, markę i typ pojazdu oraz pojemność skokową pojazdu. Zgodnie z umową opiekun oświadczył, że bierze odpowiedzialność za dziecko w czasie transportu. W umowie określono stawkę za 1 km oraz odległość z domu do placówki na podstawie oświadczenia opiekuna. Zgodnie z umową opiekun w terminie do 10 następnego miesiąca miał przedstawić rachunek wraz poświadczeniem ilości dni w placówce dziecka. Umowa była zawarta na czas określony

od 15.02.2014 do 27.06.2014 roku. Umowę zgodnie z postanowieniami można było wypowiedzieć w terminie 2 tygodni.

Natomiast umowa z dnia 04.09.2014 r. dotyczyła zasad zwrotu kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego, jego rodziców opiekunów lub opiekunów prawnych do szkoły lub ośrodka środkami komunikacji publicznej.

Umowa została zawarta przez Ośrodek Oświaty i Sportu reprezentowany przez Dyrektora Ośrodka Zdzisława Szymczaka.

Umowa określała trasę przejazdu, ilość km w dwie strony. Zgodnie z umową opiekun oświadczył, że bierze odpowiedzialność za dziecko w czasie transportu. Zgodnie z umową opiekun w terminie do 10 następnego miesiąca miał przedstawić rachunek o zwrot kosztów dojazdu. Umowa była zawarta na czas określony od 05.09.2014 do 26.06.2015 roku. Umowę zgodnie z postanowieniami można było wypowiedzieć w terminie 2 tygodni. Pomimo, że umowie nie uzależniono dokonania zwrotu kosztów od przedłożenia poświadczenia obecności dziecka w placówce, takie poświadczenie było przedstawiane do rozliczenia.

2.3. W roku szkolnym 2014/2015 wydatkowano również środki na dowozy dziecka bez zawarcia umowy z opiekunami. W poprzednim roku szkolnym dowóz ten objęty był umową z dnia 14.02.2014 roku. Zgodnie z oświadczeniem obecnego Dyrektora Ośrodka, złożonym w dniu 03.09.2015 na potrzeby audytu, nie potrafi on uzasadnić przyczyny braku umowy. Rozliczenie rachunków za dowozy ucznia dokonywane był na podstawie dyspozycji dyrektora.

3. Zasadności wysokości stawek za przewóz osób;

Stawki za przewozy dzieci niepełnosprawnych w okresie objętym audytem przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik do Raportu.

Jak wynika z tabeli przyjęte stawki za kilometr dowozu od 2013 roku kształtują się na zbliżonym poziomie 1,70 oraz w 2014 r. 1,86, co w porównaniu ze stawkami stosowanymi w innych gminach (w oparciu o informacje ogłoszone w biuletynach informacji publicznej) nie budzi zastrzeżeń audytora.

Warto jednak zaznaczyć, że brak zastosowania procedur zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy, mógł spowodować wydatkowanie środków większych niż można by wydatkować po przeprowadzeniu stosownych postępowań.



Ustawa o systemie oświaty w art. 17. ust.3a pkt. 3 mówi o zwrocie kosztów wspólnej podróży dziecka i rodzica z domu do szkoły oraz ze szkoły do domu na zasadach określonych w umowie pomiędzy gminą i opiekunem dziecka. W regulacji tej wspomina się jedynie o zwrocie kosztów podróży ucznia i opiekuna do danej placówki oświatowej. Przez co należy rozumieć jedynie podróż wspólną dziecka z opiekunem z domu do szkoły i ze szkoły do domu. Brak jest uzasadnienia prawnego na rozciąganie obowiązku gminy do refundacji także dalszych, nieprzewidzianych w ustawie wydatków w postaci samodzielnych podróży rodzica lub opiekuna między miejscem zamieszkania dziecka, a siedzibą danej instytucji oświatowej. Za niewłaściwe należy uznać zatem refundację przejazdów samodzielnych rodziców. W tym miejscu należy dodać, że taki zwrot byłby dla rodzica dodatkowym przysporzeniem (NSA I OSK 1124/15).

Zapis w umowach o zapłacie za przejazdy bez dzieci jest dopuszczalny zgodnie z zasadą swobodnego kształtowania umów, jednakże zdaniem audytora jego zasadność budzi wątpliwości.

4. Zgodności z procedurami PZP lub regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi wydatkowania środków publicznych;

Zgodnie z planem finansowym jednostki na wydatki związane z wydatkowaniem środków na dowozy dzieci przeznaczano rokrocznie kwoty przeszło 400 tys. zł z tego na dowozy dzieci niepełnosprawnych ok. 150 tys. zł. Taka kwota łączna na dowozy świadczy, że umowy z przewoźnikami należało zawierać w rygorach ustawy prawo zamówień publicznych. Zgodnie z prawem zamówień publicznych nie jest zakazany sam podział zamówienia na części, lecz podział taki, którego skutkiem jest uniknięcie stosowania właściwych procedur. Zdaniem audytora w przypadku zamówień na dowozy dzieci niepełnosprawnych pomimo, że dotyczyły one różnych tras, wymagały różnych pojazdów do transportu, podział zamówień i udzielanie ich bez rygorów ustawy był niewłaściwy. Jednakże, audytor na podstawie całościowego oglądu dokumentów i przeprowadzonego badania, nie widzi w tym działaniu celowego podziału zamówienia z chęci ominięcia ustawy prawo zamówień publicznych. Audytor jest skłonny uznać, że brak stosowania ustawy powodowany był niewłaściwą jej interpretacją.

5. Nadzoru nad realizacją umów lub zleceń;

Nadzór nad realizacją umów ograniczył się do opisywania faktur wystawianych przez przewoźników i był zdaniem audytora niewystarczający.

W toku badania audytowego stwierdzono nieprawidłowości polegające na przyjęciu do realizacji faktur, których data wystawienia przez firmę GEST –BUS był późniejsza od daty przyjęcia do Ośrodka:

Lp.	Numer faktury	Data wystawienia faktury	Data wpływu do Ośrodka
1.	22/2013	27.12.2013	20.12.2013
2.	7/2014	22.12.2014	19.12.2014
3.	8/2014	22.12.2014	19.12.2014

Ponadto stwierdzono na fakturach wystawionych przez firmę GEST-BUS zawyżenie liczby przejeżdżanych kilometrów w stosunku do ustaleń wynikających z umowy nr 2/2014 z dnia 25.08.2014 r.:

Lp.	Numer faktury	Liczba kilometrów wynikająca z umowy	Liczba kilometrów wynikająca z faktury	Różnica
1.	2/2014	2625	2660	35
2.	4/2014	2765	2796	46
3.	6/2014	2375	2408	33
4.	8/2014	1875	1916	41
5.	10/2015	2375	2420	45
6.	2/2/2015	1250	1280	30
7.	4/3/2015	2750	2816	66
8.	5/4/2015	2250	2304	54
9.	8/5/2015	2375	2432	57
10.	10/6/2015	2125	2176	51
	Razem	X	X	458

W związku z rozliczeniem większej liczby kilometrów jednostka zapłaciła za dowozy uczniów kwotę wyższą o 850,78zł, niż wynikało z zapisów umowy. Zgodnie z oświadczeniem obecnego Dyrektora, Ośrodek nie dysponuje dokumentacją

potwierdzającą przeprowadzenie kontroli nad realizacją umów przez przewoźników prywatnych. świadczących o wykonywaniu kontroli realizacji usług przez przewoźników.

6. Terminowości przekazywania środków za umowy lub zlecenia.

Badane wydatki znajdowały zabezpieczenie w planie finansowym Ośrodka.

Co do zasady płatności realizowane były na podstawie faktur wystawionych przez przewoźników, zgodnie z zawartymi umowami.

Przedłożone w trakcie badania audytowego faktury i rachunki były opisane merytorycznie, a także sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez upoważnione osoby.

Audytör zwraca jednak uwagę na terminy płatności.

Z zawartych umów wynikają następujące terminy płatności:

- umowa 21/2012 – 14 dni od daty złożenia faktury
- umowy 2/2013, 1/2014, 2/2014, 3/2014 - 10 dzień następnego miesiąca.

Ośrodek, w zdecydowanej większości, regulował płatności przed terminem wynikającym z umowy. Praktyką, dla umowy nr 21/2012, było płacone za faktury w następnym dniu po jej otrzymaniu, to jest 13 dni przed terminem określonym w umowie. Dla pozostałych umów płatność następowała, w większości przypadków, od 6 do 8 dni przed terminem wynikającym z umowy. W miesiącach wakacyjnych oraz w grudniu, gdy usługa wykonywana była tylko przez pierwsze dni miesiąca, płatności następowały w danym miesiącu, a nie jak wynikało z umów do 10 dnia następnego miesiąca, co powodowało, że zapłata była realizowana nawet 20 dni przed terminem wynikającym z umowy.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających ze wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

IV. OKREŚLENIE STWIERDZONYCH UCHYBIENÍ WRAZ ANALIZĄ ICH PRZYCZYN I SKUTKÓW

Zdaniem audytora w realizacji zadania polegającego na organizacji dowozów uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych wystąpiły liczne problemy i mają one charakter systemowy, a wiążą się głównie z istotnymi brakami w podpisywanych umowach, do których należą:

- brak określenia łącznej wartości umowy, która winna być wyliczona nie w oparciu o średnią liczbę dni w miesiącu, a w oparciu o zakładane ilości dni nauki szkolnej;



- brak określenia kwalifikacji dla opiekuna dzieci w trakcie transportu;
- brak określenia, gdzie następuje odbiór dziecka od rodziców (np. kto odpowiada za dojeżdżenie dziecka do autobusu z domu i z autobusu do domu);
- brak określenia, gdzie następuje odbiór dziecka przez placówkę (np. kto odpowiada za dojeżdżenie z autobusu do placówki i z placówki do autobusu);
- brak zapisów o karach za niewłaściwe wywiązywanie się z realizacji usługi, pomimo zapisów o możliwości kontroli lub w części umów brak zapisów o możliwościach kontroli przewoźnika przez Zamawiającego;
- brak informacji o możliwości odstąpienia od umowy, o ile umowa nie będzie leżała w interesie Gminy;
- brak informacji o osobie odpowiedzialnej ze strony Zamawiającego do kontaktu z przewoźnikiem;
- wskazywanie Głównego Księgowego jako jednej z osób reprezentujących Ośrodek Oświaty i Sportu, pozostawało w sprzeczności z art. 47 ustawy z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż kierownicy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie udzielonego im pełnomocnictwa.

Ponadto audytor zwraca uwagę na następujące zagadnienia przy zawieraniu umów:

- określenie terminu płatności za usługę na 10 dzień następnego miesiąca - zdaniem audytora należy określać termin zapłaty w dniach od przedłożenia prawidłowo wystawionej faktury;
- zapis, że Zamawiający posiada środki w swoim budżecie na realizację umowy - zdaniem audytora Zamawiający takich środków zagwarantowanych, w dniu podpisywania umów, nie miał, ponieważ umowy były zawierane na co najmniej dwa okresy budżetowe i nie zostały ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nowy Tomyśl;
- umowa winna określać, za jakie trasy płaci zamawiający np. „zamawiający pokrywa koszty dowozu od momentu odbioru pierwszego ucznia od rodziców do chwili znalezienia się w szkole ostatniego ucznia i od odbioru ze szkoły pierwszego ucznia do oddania ostatniego ucznia rodzicom” - zdaniem audytora tak lub podobnie sformułowany zapis ograniczy płatności za puste przebiegi, przewoźnik w czasie pobytu uczniów w szkole może wykonywać inne przewozy, a przy ich braku powinien uwzględnić to w cenie.

- zawarcie umów nastąpiło bez stosowania unormowań wynikających z ustawy prawo zamówień publicznych lub unormowań wewnętrznych Gminy Nowy Tomyśl czy też Ośrodka Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu -

zdaniem audytora wielkość kwot zapisanych w budżecie Gminy Nowy Tomyśl świadczyła o konieczności stosowania ustawy prawo zamówień publicznych.

W zakresie płatności i kontroli faktur audytor zwraca uwagę na:

- kontrolę bieżącą przyjmowanych faktur pod względem formalnym np. w miesiącu grudniu 2014 i 2013 wystąpiły faktury z datą przyjęcia do Ośrodka przed terminem wystawienia faktury przez przewoźnika;
- dokonywanie płatności za faktury, które winny być płacone w terminach wynikających z umów;
- kontrolę bieżącą przyjmowanych faktur pod względem merytorycznym np. w umowie 2/2014 został zawyżona ilość przejeżdżanych kilometrów w stosunku do postanowień umowy.

Ponadto audytor stwierdza, że w jednej umowie nie dochowano należytej staranności przy jej sporządzaniu:

- faktycznie umowa nie dotyczyła dowozów środkami komunikacji publicznej tylko prywatnym samochodem;
- nie określała marki i typu i pojemności skokowej samochodu którym dziecko było dowożone;
- nie określała stawki za 1 km;
- nie zawierała poświadczenia przez Dyrektora placówki obecności dziecka w placówce;
- część punktów umowy została wykreślona bez parafowania osób podpisujących.

Audytor zwraca również uwagę na brak ujęcia, kwot przeznaczonych na realizację umowy, w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nowy Tomyśl, jak również niewłaściwe księgowanie zaangażowania na koncie 998 w księgach rachunkowych Ośrodka.

Audytor stwierdza, że środki finansowe Gminy Nowy Tomyśl przeznaczone na dowozy uczniów niepełnosprawnych zostały wydatkowane w sposób celowy, zgodnie z przeznaczeniem.

Brak stosowania procedur w zakresie zamówień publicznych mógł spowodować wydatkowanie środków większych niż można by wydatkować po przeprowadzeniu stosownych postępowań, jednakże audytor nie czuje się uprawniony do takiego stwierdzenia. Wymagałoby to porównania cen usług transportowych lub pogłębionej analizy rynku usług transportowych, co nie było przedmiotem audytu.

V. WSKAZANIE ISTOTNYCH PROBLEMÓW O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

Przeprowadzone badanie potwierdziło, wystąpienie uchybień mających duży wpływ na poprawność działania i możliwość osiągnięcia zakładanych celów i w stosunku do których należy podjąć natychmiastowe działania naprawcze.

1. Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyszu nie przestrzega zasad wynikających z ustawy Prawo Zamówień Publicznych, co może prowadzić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i nadmiernego wydatkowania środków finansowych.
2. Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyszu nie wdrożył zasad kontroli realizacji umów przez przewoźników, co może powodować wydatkowanie środków finansowych pomimo braku lub nierzetelności świadczonych usług przez przewoźników.
3. Zawierane przez Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyszu umowy nie określały kto odpowiada za przewożone dzieci w momencie przemieszczania się pomiędzy domem, placówką oświatową, a środkiem transportu, co może narazić Gminę na odpowiedzialność w przypadku wypadku.
5. Brak kontroli nad sprawozdawczością budżetową (zaangażowanie), co może doprowadzić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

VI. UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE USUNIĘCIA STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ – REKOMENDACJE

1. Umowy zawierać w rygorach ustawy prawo zamówień publicznych.
2. Sugeruję przeprowadzenie jednego postępowania przetargowego z możliwością składania ofert częściowych. Winno to przyczynić się do zwiększenia ilości ofert, a tym samym optymalizacji wydatków.

3. W przetargu, a następnie w umowach, należy określić czy przewóz ma charakter przewozu regularnego, regularnego specjalnego czy też okazjonalnego i w zależności od charakteru przewozów wymagać od przewoźnika stosownych dokumentów zgodnie z ustawą o transporcie drogowym z dnia 6.09.2001 roku.
4. Zalecam wprowadzenie do umów zapisów o kontroli realizacji umowy oraz o karach za niewłaściwą realizację umowy, jak również wykonywanie okresowych kontroli podpisanych umów.
5. W umowach precyzyjnie określić, kto jest odpowiedzialny za sprawowanie opieki nad dziećmi w trakcie transportu i kto odpowiada za dojście dziecka do szkoły i do domu lub miejsca odbioru przez rodziców, jednocześnie zalecam przeprowadzenie w tym zakresie kontroli.
6. W umowach precyzyjnie określać, za jakie trasy płaci zamawiający np. „zamawiający pokrywa koszty dowozu od momentu odbioru pierwszego ucznia od rodziców do chwili znalezienia się w szkole ostatniego ucznia i od odbioru ze szkoły pierwszego ucznia do oddania ostatniego ucznia rodzicom”.
7. W przypadku zawierania umów na rok szkolny lub wieloletnich, szacowane kwoty przeznaczone na realizację umów winny mieć swoje odzwierciedlenie w WPF.
8. W umowach określić sumaryczne kwoty, do jakiej umowa będzie realizowana. Zalecam poza określeniem stawki za 1 km lub ryczałtu za dzień, określenie wartości łącznej umowy, co umożliwi prawidłowe ujęcie jej w zaangażowaniu środków oraz nadzór nad realizacją umowy.
9. Umowy o przewóz realizowane przez opiekunów prawnych winny być ujednolicone i zawierać pełne informacje dotyczące realizacji umowy w tym rodzaj środka transportu, trasę z podaniem liczby kilometrów, za które koszty ponosi Gmina.
10. Zalecam opracowanie Zarządzenia Burmistrza w sprawie przyjęcia jednolitych zasad dokonywania zwrotów wydatków poniesionych przez rodziców na dowozy dzieci do placówek oświatowych.
11. W umowach określać termin zapłaty w dniach od przedłożenia prawidłowo wystawionej faktury oraz realizować płatności zgodnie z terminem umownym.
12. Właściwie ujmować w księgach rachunkowych zaangażowanie wydatków.
13. Rzetelnie przeprowadzać kontrolę merytoryczną faktur przedłożonych przez przewoźników.



VII. OPINIA W ZAKRESIE SPEŁNIENIA CELU AUDYTU

W opinii audytora, na podstawie przeprowadzonego audytu oraz przyjmując, że przyjęta praktyka realizacji zadania powinna:

- zapewniać skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontrolnych, tak by ograniczały możliwości wystąpienia ryzyka do akceptowalnego poziomu;
- zachować efektywności działania tj. osiągnięcie najwyższych możliwych rezultatów przy wykorzystaniu jak najmniejszych możliwych nakładów;

gospodarowanie środkami budżetowymi wydatkowanymi na dowóz uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych nie jest optymalne i wymaga podjęcia szeregu działań naprawczych.

Wpływ na ocenę wynika głównie z braku zaprojektowania i funkcjonowania odpowiednich mechanizmów kontroli ograniczających wpływ ryzyk na osiągnięcie wyznaczonych celów, co w szczególności przejawiało się barkiem stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, wypłatą za dowozy bez zawarcia umowy, brakiem określenia odpowiedzialności za powierzone opiece dzieci w drodze do i ze środka transportu, brakiem nadzoru nad sprawozdawczością budżetową.

W Ośrodku Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu **należy bez zbędnej zwłoki podjąć działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych uchybień** oraz wprowadzić usprawnienia przyczyniające się do zwiększenia skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej.

Zestawienie załączników:

1. Zestawienie tabelaryczne umów na dowozy dzieci niepełnosprawnych
2. Oświadczenie Dyrektora Ośrodka z dnia 3.09.2015 r. – szt. 2

Raport zawiera 15 stron kolejno ponumerowanych i zaparafowanych przez audytora.

Maciej Jankowski
Audyt Wewnętrzny
Zaświadczenie Ministerstwa Finansów nr 684/2004



Zestawienie umów zawartych na przewóz dzieci niepełnosprawnych

Załącznik do raportu z dnia 10.09.2015 r.

Lp.	Nr, data umowy, podmiot	Wydatki poniesione z tytułu umowy				stawka brutto za 1 km
		09.2013 - 12.2013	01.2014- 06.2014	09.2014- 12.2014	01.2015- 06.2015	
	21/2012 z 21.12.2012 roku Firma Usługowo – Transportowa 64-300 1 Nowy Tomysł reprezentowaną przez właściciela Ryszarda Jabłeckiego;	40 116,38	55 225,16	40 637,38	55 225,16	2,89
2	2/2013 z 28.08.2013 roku GEST-BUS Firma Handlowa reprezentowaną przez właściciela Piotra Chmielewskiego w Nowym Tomysłu	11 353,34	15 109,60			1,70
3	1/2014 z 25.08.2014 roku(z aneksem) GEST-BUS Firma Handlowa reprezentowaną przez właściciela Piotra Chmielewskiego w Nowym Tomysłu			10 298,53	15 603,86	1,86
4	2/2014 z 25.08.2014 roku (z aneksem) GEST-BUS Firma Handlowa reprezentowaną przez właściciela Piotra Chmielewskiego w Nowym Tomysłu			18 167,32	24 943,85	1,86
5	3/2014 z 25.08.2014 roku Transport Krajowy i Międzynarodowy reprezentowaną przez właściciela Józefa Łukaszyka w Bukowcu		5 208,70	7 409,75	10 069,66	95,00 za dzień
6	1/2014 z 14.02.2014 roku Panią Michalczak Olga(. ...); od 02.2014 do 06.2014			2 373,69	3 376,61	0,8358
7	2/2014 z 14.09.2014 roku Panem Filipowicz Paweł (. ...).			4 112,14	5 208,69	0,8358
8	Wydatki poniesione bez zawartych umów.					
	Razem	51 469,72	75 543,46	82 998,81	114 427,83	
	Razem od 09.2013 - 12.2013	51 469,72	X	X	X	
	Razem rok 2014	X	158 542,27		X	
	Razem od 01.2015 - 06.2015	X	X	X	114 427,83	

3

Ośrodek Oświaty i Sportu
64-300 Nowy Tomyśl, ul. Poznańska 33
tel. (0...61) 44 51 430
NIP 788-10-18-422, REGON 630451309

Nowy Tomyśl, 03 września 2015r.

OŚWIADCZENIE

Oświadczam, że Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą przeprowadzenie kontroli nad realizacją umów przez przewoźników prywatnych.

DYREKTOR
Wojciech Ruta

47

Ośrodek Oświaty i Sportu
64-300 Nowy Tomyśl, ul. Poznańska 33
tel. (0...61) 44 51 430
NIP 788-10-18-422, REGON 630451309

Nowy Tomyśl, 03 września 2015r.

OŚWIADCZENIE

Oświadczam, że Ośrodek Oświaty i Sportu w Nowym Tomyślu na rok szkolny 2014/2015 nie zawarł umowy z rodzicami dziecka, które miało refundowany dowóz do Specjalistycznego Ośrodka szkolno- Wychowawczego w Owińskach.

DYREKTOR
Wojciech Ruta