NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.013.05.2019

Małgorzata Kochanek
Dyrektor
Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie
ul. Bohaterów Powstań Śląskich 37
49-100 Niemodlin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/092 - Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kochanek, Dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie[2] (akta kontroli str. 27-29)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja dowozów uczniów niepełnosprawnych do szkół, placówek i ośrodków 2. Realizacja zadania polegającego na dowozie uczniów niepełnosprawnych 3. Zapewnienie rodzicom lub opiekunom prawnym niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/23/2020 z 20 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej: CUW lub Centrum. Jednostka organizacyjna Gminy Niemodlin, utworzona na podstawie uchwały nr XXXX/172/16 Rady Miejskiej w Niemodlinie z 29 września 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Niemodlin i nadania jej statutu.

[2] Dalej: Dyrektor, powołana przez Burmistrza Niemodlina na stanowiska Dyrektora CUW z dniem 1 stycznia 2019 r. W okresie 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. zatrudniona na stanowisku Zastępcy Dyrektora CUW w Niemodlinie pełniła obowiązki Dyrektora tej jednostki.

[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych.

Uzasadnienie oceny

CUW jako jednostka organizacyjna realizująca zadania oświatowe Gminy Niemodlin zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozów do szkół, przedszkoli i ośrodków dla wszystkich uczniów, wobec których istniał taki obowiązek, określony w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[5].

W celu realizacji tego zadania, w każdym z lat objętego kontrolą okresu, CUW przeprowadzał postępowania w celu wyboru wykonawców zleconych przez Gminę Niemodlin usług dowozu uczniów niepełnosprawnych. Podejmowane w tym celu działania odpowiadały wymogom obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[6] i były rzetelnie dokumentowane. Sposób organizacji dowozu uwzględniał indywidualne potrzeby dzieci i młodzieży oraz zapewniał komfort i bezpieczeństwo jego uczestników.

W kontrolowanym okresie, stosownie do art. 39 ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe, uwzględniając wnioski rodziców i opiekunów prawnych samodzielnie zapewniających transport uczniów niepełnosprawnych, dokonano na ich rzecz zwrotu poniesionych z tego tytułu kosztów, zgodnie z zasadami określonymi w zawartych w tym celu umowach.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu rzetelnej weryfikacji sposobu realizacji umów zawartych z przewoźnikami realizującymi usługi transportu uczniów oraz dokonywaniu zmian tych umów w zakresie wykraczającym poza umowne podstawy aneksowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja dowozów uczniów niepełnosprawnych do szkół, placówek i ośrodków

Opis stanu faktycznego

1.1 W kontrolowanym okresie CUW realizowało zadania w zakresie obsługi administracyjnej, finansowo-księgowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Niemodlin: trzech przedszkoli i pięciu szkół prowadzonych przez Gminę[8]. Do statutowych zadań CUW należała, między innymi, organizacja dowozu uczniów (w tym niepełnosprawnych) do szkół oraz realizowanie zamówień w trybie Pzp na potrzeby jednostek obsługiwanych. Zgodnie z obowiązującym w jednostce Regulaminem organizacyjnym[9] przygotowanie postępowań przetargowych na dowóz uczniów do szkół ujęto w zakresie działania Działu Oświaty, kierowanego przez Zastępcę Dyrektora Centrum[10]. Ponadto, prowadzenie spraw i sporządzanie dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych powierzono

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[5] Dz. U. z 2019 r., poz.1148, ze zm.

[6] Dz. U. Dz.U.2019 r. poz. 1843, dalej: Pzp.

[7] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[8] Tj. Publicznego Przedszkola Nr 1i Publicznego Przedszkola Nr 2 w Niemodlinie, Publicznego Przedszkola w Graczach, Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 1 i Szkoły Podstawowej Nr 2 w Niemodlinie, Szkoły Podstawowej w Rogach oraz Szkoły Podstawowej i Publicznego Gimnazjum w Graczach.

[9] Załącznik do Zarządzenia nr 10/18 Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego.

[10] § 14 pkt 7 i § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego.

pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku do spraw zamówień publicznych[11].

(akta kontroli str. 3-25)

1.2. W celu określenia zapotrzebowania w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki do przedszkoli, szkół i ośrodków osobom do tego uprawnionym CUW opierał się przede wszystkim na danych z poprzednich lat, wynikających z umów zawieranych z rodzicami (opiekunami prawnymi), organizującymi dowóz dzieci samodzielnie, jak również skierowań przekazywanych przez organy innych jednostek samorządu terytorialnego[12], prowadzących szkoły, w których obowiązek szkolny realizowali uczniowie zamieszkali na terenie Gminy.
Jak wyjaśniła Dyrektor CUW, *szacowanie potrzeb nie może być w tym przypadku oparte na danych zawartych w SIO ze względu na to, iż do wszystkich danych zgromadzonych w bazie gmina nie ma dostępu. Dostęp możliwy jest jedynie do danych uczniów niepełnosprawnych (danych liczbowych w odniesieniu do niepełnosprawności). Na uwagę zasługuje fakt, iż nie wszystkie dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego korzystają z dowozu organizowanego przez gminę, a także nie wszyscy rodzice dzieci niepełnosprawnych występują o Burmistrza Niemodlina z wnioskiem o zwrot kosztów dowozu.*

(akta kontroli str. 621-622)

Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Niemodlinie udostępniono wzory wniosków w sprawie dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych do szkół, przedszkoli i ośrodków, w tym: wzory wniosków o zapewnienie bezpłatnego transportu przez gminę oraz wzory wniosków o w sprawie zwrotu kosztów dowozu zapewnianego samodzielnie przez rodziców/opiekunów prawnych.
Jak wskazała Dyrektor CUW – *wnioski te są również przekazywane dyrektorom szkół i przedszkoli na sierpniowej naradzie dyrektorów w celu udostępnienia zainteresowanym rodzicom bezpośrednio w jednostce oświatowej.*

(akta kontroli str. 621-622)

1.3. W kontrolowanym okresie[13], bezpłatny transport i opiekę podczas przewozu zapewniono: 35 osobom w roku szkolnym 2016/2017, 30 osobom w roku szkolnym 2017/2018 oraz 24 osobom w roku szkolnym 2018/2019. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Niemodlin i funkcjonujących na jej terenie[14], a w roku szkolnym 2018/2019 jednego dziecka także do Przedszkola Publicznego Nr 10 w Nysie, zapewniali samodzielnie rodzice i opiekunowie prawni. CUW, na podstawie umów zawartych z tymi osobami dokonywał zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie dowozu. W poszczególnych latach szkolnych, w wyniku uwzględnienia wniosków o zwrot tych kosztów zawarto umowy z rodzicami lub opiekunami prawnymi odpowiednio 11 (2016/2017), 12 (2017/2018) i 9 (2018/2019) dzieci i uczniów.
W odniesieniu do uczniów, których kształcenie odbywało się w szkołach, przedszkolach i ośrodkach położonych poza obszarem Gminy Niemodlin i prowadzonych przez inne jst[15], CUW organizował bezpłatny transport poprzez zlecenie jego realizacji podmiotom wybranym w postępowaniach przeprowadzonych

---

[11] § 20 Regulaminu organizacyjnego.
[12] Dalej: jst.
[13] Według stanu na dzień 1 stycznia danego roku kalendarzowego, tj. 2017, 2018 i 2019.
[14] Tj. Przedszkole Publiczne nr 2 w Niemodlinie, Przedszkole Publiczne w Graczach, Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 1 Niemodlinie, Publiczna Szkoła Podstawowa w Rogach, Publiczna Szkoła Podstawowa w Graczach, Publiczna Szkoła Podstawowa w Leśnicy i Publiczne Gimnazjum w Graczach.
[15] Tj. Zespół Szkół Specjalnych w Opolu, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Grodkowie oraz Zespół Niepublicznych Szkół dla uczniów ze sprzężonymi niepełnosprawnościami autyzmem w Kup im. Alicji po drugiej stronie lustra.

na podstawie przepisów Pzp. Dowozem tym było objętych 24 uczniów w roku szkolnym 2016/2017, 18 uczniów w roku szkolnym 2017/2018 oraz 16 uczniów w roku szkolnym 2018/2019.
W ramach bezpłatnego transportu zapewnianego przez Gminę, CUW nie finansował dojazdu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół i ośrodków transportem komunikacji publicznej.

(akta kontroli str. 424-425, 522-525, 621-624, 626)

Wyjaśniając przyczyny przyjęcia opisanych wyżej rozwiązań organizacyjnych Dyrektor CUW wskazała, że *Gmina Niemodlin analizowała różne możliwości organizacji dowozu dzieci poczynając od dowozu przez samych rodziców (w przypadku szkoły w Kup), zwrot kosztów przejazdów środkami komunikacji publicznej, aż po organizację transportu zbiorowego. W odniesieniu do partnerstwa międzygminnego zaznaczyć należy, iż Gmina Niemodlin nie była w przeszłości, ani nie jest w chwili obecnej zainteresowana takim rozwiązaniem. Zasadniczo liczba dzieci dowożonych do szkół specjalnych w Opolu i Grodkowie jest duża, a każde kolejne dziecko niepełnosprawne generuje dodatkowy czas niezbędny na odebranie go z domu i przewiezienie do szkoły. Priorytetem w dowozie uczniów niepełnosprawnych jest to, aby dzieci te spędzały w autobusie optymalnie jak najmniej czasu.*

(akta kontroli str. 516-518)

1.4. W kontrolowanym okresie CUW przeprowadził dwa postępowania przetargowe pn. *Dowóz uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do szkół w Kup, Grodkowie i Opolu wraz z zapewnieniem opieki*: w okresie od 2 stycznia do 21 grudnia 2018 r. (nr CUW.261.2.2017) oraz w okresie od 2 stycznia 2019 r. do 20 grudnia 2019 r. (nr CUW.261.2.2018). Szacunkowa wartość ww. zamówień została określona na kwotę 88,3 tys. zł, stanowiącą równowartość 21,1 tys. euro w 2017 r. oraz na kwotę 113,2 tys. zł, stanowiącą równowartość 26,3 tys. euro w 2018 r.
W związku z wprowadzoną przez Zamawiającego możliwością składania ofert częściowych, w wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto łącznie sześć umów dla każdej z tras dowozu objętych przedmiotem zamówienia:

- dowóz uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup wraz z zapewnieniem opieki: umowy zawarte ze Zbigniewem Paradowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą PUH „EUROTAM": nr CUW.262.1.2017 z 18 grudnia 2017 r. i nr CUW.263.3.2018 z 21 grudnia 2018 r.
- dowóz uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie wraz z zapewnieniem opieki: umowy zawarte z Ewą Maciejczyk, prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą „Transport Osobowy": nr CUW.262.2.2017 z 18 grudnia 2017 r. oraz nr CUW.262.1.2018 z 20 grudnia 2018 r.
- dowóz uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu wraz z zapewnieniem opieki: umowy zawarte ze Zbigniewem Paradowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą PUH „EUROTAM": nr CUW.262.3.2017 z 18 grudnia 2017 r. oraz nr CUW.262.4.2018 z 21 grudnia 2018 r.

W wyniku postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego przez CUW w 2016 r. wykonawcy w okresie od 2 stycznia do 22 grudnia 2017 r. realizowali na rzecz Gminy Niemodlin trzy umowy dotyczące opisanych wyżej tras dowozu:

- trasa Niemodlin-Zespół Niepublicznych Szkół w Kup – umowa z 28 grudnia 2016 r. nr ZEF 4062/27/16, zawarta ze Zbigniewem Paradowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą PUH „EUROTAM";
- trasa Niemodlin-Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Grodkowie – umowa z 28 grudnia 2016 r. nr ZEF 4062/28/16, zawarta z Ewą Maciejczyk, prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą Transport Osobowy;
- trasa Niemodlin-Zespół Szkół Specjalnych w Opolu - umowa z 28 grudnia 2016 r. nr ZEF 4062/27/16, zawarta ze Zbigniewem Paradowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą PUH „EUROTAM";

W związku z realizacją opisanych wyżej umów łączne wydatki na realizację zadania zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki niepełnosprawnym uczniom, w poszczególnych latach objętych kontrolą, wynosiły odpowiednio: 145,5 tys. zł w 2017 r., 140,9 tys. zł w 2018 r. oraz 91,4 tys. zł w 2019 r. (wg stanu na 30 czerwca 2019 r.).

(akta kontroli str. 49-288, 625)

1.5. W prowadzonych przez CUW postępowaniach w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, którego przedmiot stanowił dowóz uczniów niepełnosprawnych wraz z zapewnieniem opieki, Zamawiającym – jako jednostka samorządu terytorialnego była Gmina. Dyrektor CUW, w każdym z lat objętych kontrolą opracowywała *Wniosek o rozpoczęcie czynności związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do ww. Regulaminu. Wniosek zawierał określenie przedmiotu i wartości zamówienia, wskazanie osób odpowiedzialnych za jego przygotowanie, źródła finansowania, termin realizacji, a także propozycje dotyczące trybu udzielenia zamówienia, warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert, składu komisji przetargowej, a także wskazanie kwoty środków zabezpieczonych w budżecie na jego realizację. Do wniosku załączano kalkulację obliczenia wartości zamówienia oraz projekt SIWZ wraz z załącznikami. Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona przez Dyrektora CUW na podstawie stawki dziennej obowiązującej w poprzednim roku kalendarzowym, z uwzględnieniem dni nauki szkolnej w roku, którego dotyczyło prowadzone postępowanie (2018 i 2019), średniej ceny oleju napędowego oraz stawki za godzinę pracy opiekuna i kierowcy, co odpowiadało treści art. 34 ust. 1 pkt 1 Pzp. W treści SIWZ przewidziano, że obowiązek sprawowania opieki zapewni wykonawca, przy czym nie jest dopuszczalne łączenie funkcji kierowcy i opiekuna. Wśród warunków udziału w postępowaniu uwzględniono posiadanie przez wykonawcę aktualnej licencji do wykonywania transportu drogowego osób, wymóg doświadczenia w poprzez wykazanie realizacji co najmniej jednej usługi przewozu uczniów o wartości min. 15 tys. zł oraz dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, odrębnie na każdą trasę: co najmniej jedną osobą posiadającą uprawnienia do kierowania danego rodzaju pojazdem oraz co najmniej jednym opiekunem. Zamawiający wymagał także dysponowania sprawnymi technicznie środkami transportu, nie starszymi niż rok produkcji 2000, przy użyciu których dopuszczalny jest przejazd minimalnej liczby osób, określonej odrębnie dla każdej trasy[16].

(akta kontroli str. 49-288)

Burmistrz Niemodlina, działając na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[17], upoważnił Dyrektora CUW do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego w imieniu i na rzecz Gminy Niemodlin pn. *Dowóz dzieci*

---

[16] Tj. min. 1 ucznia i opiekuna na Trasie 1, 10 uczniów i opiekuna na Trasie 2 oraz 4 uczniów i opiekuna na Trasie 3.

[17] Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do szkół w Kup, Grodkowie i Opolu wraz z zapewnieniem opieki[18].

(akta kontroli str. 144, 249)

Zarządzeniem Burmistrza Niemodlina[19] powołano komisję przetargową w czteroosobowym składzie, który tworzyli pracownicy CUW. Zarówno członkowie komisji, jak i wykonująca czynności związane z przygotowaniem postępowania Dyrektor CUW złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Ogłoszenia o zamówieniach zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych[20], na stronie internetowej bip.niemodlin.pl[21] oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Niemodlinie. Terminy składania ofert wyznaczono odpowiednio na 28 listopada 2017 r. i 29 listopada 2018 r., tj. po upływie[22] siedmiodniowego terminu, o którym mowa w art. 43 ust. 1 Pzp. W związku z umożliwieniem przez Zamawiającego składania ofert częściowych w postępowaniu przeprowadzonym w 2017 r. wpłynęło łącznie pięć ofert, w tym jedna dotycząca części I[23] oraz po dwie oferty dotyczące części II[24] i części III[25]. W związku z odrzuceniem trzech ofert z uwagi na wykluczenie jednego z wykonawców na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy oraz wniesienia wadium przez wykonawcę po terminie składania ofert, postępowanie zostało unieważnione: dla części I – na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp z uwagi na fakt odrzucenia oferty jedynego wykonawcy oraz dla części II – na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp z uwagi na fakt, że cena oferty jedynego wykonawcy przewyższała kwotę, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W wyniku przeprowadzonego postępowania dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty wyłącznie dla Części II i z wybranym wykonawcą 18 grudnia 2017 r. została zawarta umowa nr CUW.262.2.2017, której przedmiot stanowił dowóz dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie. Z uwagi na unieważnienie postępowania w odniesieniu do dwóch pozostałych części zamówienia CUW 18 grudnia 2017 r. zawarł dwie umowy w trybie zapytania ofertowego: nr CUW.262.1.2017 w sprawie dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Zespołu Szkół Niepublicznych w Kup oraz nr CUW.262.3.2017 w sprawie dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Niemodlin do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu.

(akta kontroli str. 49-288)

W postępowaniu prowadzonym w 2018 r. wpłynęły łącznie cztery oferty, w tym dwie dotyczące części II[26] i po jednej dotyczącej części I[27] i części III[28]. W wyniku wyboru ofert wykonawców dla poszczególnych części udzielono zamówienia i zawarto umowy: nr CUW.262.1.2018, nr CUW.262.3.2018 oraz nr CUW.262.4.2018, dotyczące dowozu uczniów niepełnosprawnych z Niemodlina odpowiednio do Grodkowa, do Kup i do Opola.

(akta kontroli str. 237-288)

---

[18] W okresie 2 stycznia .-21 grudnia 2018 r. (pełnomocnictwo z 31 października 2017 r.) oraz w okresie 2 stycznia – 31 grudnia 2019 r. (pełnomocnictwo z 18 września 2018 r.).
[19] Z 27 listopada 2017 r. nr IV/457/17 oraz z 23 listopada 2018 r. nr V/1/18.
[20] W dniu 17 listopada 2017 r. pod nr 618450-N-2017 oraz w dniu 20 listopada 2018 r. pod nr 650676-N-2018.
[21] Do dnia 17 listopada 2017 r. oraz do dnia 21 listopada 2018 r.
[22] SIWZ udostępniono na stronie internetowej 17 listopada .2017 r. i 21 listopada 2018 r.
[23] Trasa Niemodlin-Zespół Szkół Specjalnych w Kup.
[24] Trasa Niemodlin-Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Grodkowie.
[25] Trasa Niemodlin-Zespół Szkół Specjalnych w Opolu.
[26] Trasa Niemodlin-Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Grodkowie.
[27] Trasa Niemodlin-Zespół Szkół Specjalnych w Kup.
[28] Trasa Niemodlin-Zespół Szkół Specjalnych w Opolu.

Zawarte przez CUW umowy przewidywały obowiązek Wykonawcy świadczenia usług dowozu w dniach nauki szkolnej, z zastrzeżeniem możliwości zmian ich rozkładu, a także godzin dowozu, odwozu i liczby dowożonych uczniów. Wykonawca zobowiązał się także do zapewnienia uczniom opieki w trakcie przewozu, zapewnienia właściwego oznakowania pojazdów przeznaczonych do przewozu uczniów niepełnosprawnych, sprawności technicznej pojazdu i odpowiednich kwalifikacji zawodowych kierowcy, a także powiadomienia Zamawiającego o każdorazowej zmianie kierowcy lub opiekuna. Z tytułu realizacji przedmiotu umowy Strony uzgodniły wynagrodzenie ryczałtowe, według stałej stawki obowiązującej w całym okresie realizacji umowy, za jeden dzień przewozu dzieci wraz z zapewnieniem opieki, niezależnie od liczby uczniów korzystających z usługi. Zamawiający zobowiązał się do zapłaty wynagrodzenia stanowiącego równowartość ww. kwoty ryczałtu i liczby dni nauki szkolnej w danym miesiącu. Podstawę zapłaty wynagrodzenia miała stanowić faktura VAT wraz z zaświadczeniem dyrektora szkoły o liczbie wykonanych przewozów w danym miesiącu.
Postanowienia zawartych umów zabezpieczały należycie interesy Zamawiającego poprzez zastrzeżenia obowiązku zapłaty kar umownych na wypadek nienależytego jej wykonania, jak również możliwości rozwiązania umowy z winy Wykonawcy w ściśle wskazanych przypadkach niewywiązywania się z jej postanowień. Umowy nie przewidywały jednak uprawnienia Zamawiającego do przeprowadzania okresowych kontroli sposobu realizacji przedmiotu zamówienia, co opisano w następnym rozdziale w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 103-138, 158-188, 250-288)

1.6. W kontrolowanym okresie, w poszczególnych latach szkolnych, bezpłatnym dowozem do szkół, przedszkoli i ośrodków zostało objętych odpowiednio: 35 uczniów w 2016/2017, 30 uczniów w 2017/2018 oraz 24 uczniów w 2018/2019, w tym odpowiednio 11, 12 i dziewięciu uczniów, których opiekunowie wystąpili o zwrot kosztów organizowanego samodzielnie dowozu. CUW zapewnił bezpłatny transport i opiekę podczas transportu do szkół, przedszkoli i ośrodków wszystkim uczniom, co do których dysponował informacjami o wydanych orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, uprawnionym do takiego dowozu. W objętym kontrolą okresie nie wystąpiły przypadki nieobjęcia transportem organizowanym przez CUW lub zwrotem kosztów samodzielnego dowozu uczniów, którym Gmina Niemodlin zobowiązana była zapewnić taki transport .

(akta kontroli str. 621-622, 626)

1.7. Informacje o uprawnieniach uczniów niepełnosprawnych do bezpłatnego transportu do szkół, przedszkoli i ośrodków udostępniano za pośrednictwem strony internetowej UM. W CUW opracowano także wzory wniosków o zapewnienie bezpłatnego transportu, a także wzór wniosku o zwrot kosztów dowozu organizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów pranych. W treści tych dokumentów określono także wymagane załączniki, w tym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK od dyrektorów jednostek oświatowych realizujących kształcenie specjalne uczniów z Gminy Niemodlin wynikało, że informacje o uprawnieniu do bezpłatnego dowozu były udostępniane uczniom oraz ich rodzicom lub opiekunom prawnym ustnie podczas przyjmowania ucznia do szkoły, podczas spotkań z rodzicami, a także poprzez wywieszenie na tablicy informacyjnej w szkole. Dyrektor Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie informował pisemnie Dyrektora CUW o liczbie uczniów rozpoczynających lub kontynuujących w danym roku szkolnym naukę w Ośrodku, zwracając się z prośbą o organizację bezpłatnego transportu dla tych osób. Zespół Szkół Specjalnych w Opolu podczas

organizowanych corocznie dni otwartych oraz prezentacji na Targach Edukacyjnych także udostępniała informacje dotyczące szkoły, w tym dowożenia uczniów.

(akta kontroli str. 303-315, 368-369, 373, 381,414-415)

1.8. W okresie objętym kontrolą CUW nie realizował zadań Gminy Niemodlin w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom niepełnosprawnym, którym nie przysługują ustawowe uprawnienia w tym zakresie. W związku z wejściem w życie z dniem 1 września 2017 r. ustawy Prawo oświatowe, ośmioro uczniów utraciło uprawnienia do bezpłatnego dowozu do szkół realizujących kształcenie specjalne[29]. CUW pisemnie poinformował rodziców i opiekunów prawnych o utracie prawa do bezpłatnego transportu w roku szkolnym 2017/2018 z uwagi na zmianę obowiązujących w tym zakresie przepisów. W wyjaśnieniach dotyczących rozważenia przez CUW objęcia dowozem fakultatywnym na podstawie art. 39 ust. 4a ww. grupy uczniów, którzy w związku ze zmianą przepisów utracili prawo do bezpłatnego transportu finansowanego przez Gminę, Dyrektor CUW wskazała, że *podjęto decyzję o nieuwzględnianiu ich przy przygotowywaniu postępowań przetargowych. Decyzja taka wynikła z tego, iż większa liczba dzieci generuje większe koszty w transporcie (konieczność zmiany środka transportu, wydłużenie trasy przejazdu). Zauważyć przy tym należy, iż to szkoły i ośrodki specjalne na każdego swojego ucznia i wychowanka otrzymują bardzo wysoką subwencję oświatową, a gmina bez żadnych dodatkowych środków zobligowana jest do organizacji transportu dzieci do tych szkół we własnym zakresie i z własnych środków.*

(akta kontroli str. 319-326)

1.9. W kontrolowanym okresie na realizację zadania zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki uczniom niepełnosprawnym CUW wydatkował łącznie kwotę 377,8 tys. zł, w tym 145,5 tys. zł w 2017 r., 140,9 tys. zł w 2018 r. oraz 91,4 tys. zł w I półroczu 2019 r. W ramach tych wydatków tytułem zwrotu kosztów dojazdu uczniów niepełnosprawnych organizowanego przez rodziców lub opiekunów prawnych wydatkowano 10,9 tys. zł (7%) w 2017 r., 13,3 tys. zł (9%) w 2018 r. oraz 8,1 tys. zł (9%) w I półroczu 2019 r.

(akta kontroli str. 625)

OCENA CZĄSTKOWA

CUW dysponował informacjami o liczbie dzieci i uczniów niepełnosprawnych uprawnionych do bezpłatnego dowozu do szkół, przedszkoli i ośrodków oraz rzetelnie informował rodziców i opiekunów prawnych o przysługujących z tego tytułu uprawnieniach. Wyboru wykonawców usług przewozu dokonano zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy Pzp. Zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań umowy zabezpieczały interes Gminy – nie przewidziano jednak w ich treści podstaw do dokonywania przez CUW kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań umownych. Kwota środków przeznaczonych w planie finansowym jednostki na realizację objętego kontrolą zadania umożliwiała sfinansowanie ponoszonych na ten cel wydatków.

OBSZAR

2. Realizacja zadania polegającego na dowozie uczniów niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach realizacji zadania bezpłatnego dowozu uczniów niepełnosprawnych do szkół, przedszkoli i ośrodków CUW powierzył świadczenie usług przewozu dzieci i młodzieży wykonawców wyłonionym w wyniku przeprowadzonych postępowań na następujących trasach:

[29] W tym sześcioro dojeżdżających do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie oraz dwoje dojeżdżających do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup.

1) Trasa nr 1: Szydłowiec Śląski – Kup, poranna trasa przejazdu: odjazd o godz. 7.00 z Szydłowca Śląskiego i przyjazd do Zespołu Szkół Niepublicznych w Kup o godz. 7.50, popołudniowa trasa przejazdu: odjazd z Kup o godz. 15.00 i przyjazd do Szydłowca Śląskiego o godz. 15.50 – długość trasy 45 km;
2) Trasa nr 2: Niemodlin – Molestowice – Gracze – Sarny Wielkie – Krasna Góra – Grodków, poranna trasa przejazdu – wyjazd z Niemodlina o godz. 7.00 i przyjazd do SOSW w Grodkowie o godz. 7.50, popołudniowa trasa przejazdu – wyjazd z SOSW w Grodkowie o godz. 14.20 i przyjazd do Niemodlina o godz. 15.10 – długość trasy 40 km;
3) Trasa nr 3 Niemodlin – Opole, poranna trasa przejazdu – wyjazd z Niemodlina o godz. 7.10 i przyjazd do Opola o godz. 7.40, popołudniowa trasa przejazdu – wyjazd z Opola o godz. 14.30 i przyjazd do Niemodlina o godz. 15.00 – długość trasy 26 km.

Przewóz na wszystkich opisanych wyżej trasach realizowany był na podstawie przekazywanych przez CUW imiennych wykazów uczniów, stanowiących załączniki do zawartych umów, z wyjątkiem przewozu realizowanego do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup w latach 2018 i 2019 (I półrocze) z uwagi na objęcie tym dowozem tylko jednego ucznia. Zgodnie z przyjętymi harmonogramami, czas trwania przejazdu na poszczególnych trasach wynosił: 50 min. na trasach: Niemodlin-Kup i Niemodlin-Grodków oraz 30 min. na trasie Niemodlin-Opole.
Dowóz realizowany przez Wykonawców zamówień publicznych miał charakter dowozu indywidulanego, gdyż w ramach każdej z opisanych tras uczniowie byli odbierani z miejsc zamieszkania, a następnie odwożeni do miejsc zamieszkania po zakończonych zajęciach. Z uwagi na znaczne odległości do szkół i ośrodków realizujących kształcenie specjalne na rzez objętych dowozem uczniów[30], a także fakt zamieszkiwania w kilku mniejszych miejscowościach na całym obszarze Gminy Niemodlin, przyjęto założenie o realizacji dowozu bezpośrednio z miejsc zamieszkania. Sposób organizacji dowozu wpływał wprawdzie na długość trasy i czas trwania przejazdu, jednak w pełni zaspokajał potrzeby uczniów niepełnosprawnych i ich rodziców lub opiekunów prawnych, eliminując ewentualne niedogodności związane z koniecznością codziennego dotarcia na przystanek lub miejsce zbiórki.

(akta kontroli str. 49-288)

2.2. W wyniku oględzin dojazdu realizowanego na trasie z Niemodlina do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie stwierdzono, że przewóz dzieci i młodzieży odbywał się w warunkach zapewniających komfort i bezpieczeństwo. W pojeździe oprócz kierowcy znajdował się opiekun, który – w razie potrzeby – asystował wsiadającym i wysiadającym dzieciom, a także sprawował bezpośrednią opiekę w trakcie przewozu i czuwał nad zapewnieniem prawidłowych warunków przewozu, w tym zapięcie pasów bezpieczeństwa i zajęcie odpowiedniego miejsca w pojeździe. Pojazd zatrzymywał się każdorazowo w pobliżu miejsca zamieszkania każdego z uczniów, w sposób umożliwiający bezpieczne wejście do wnętrza pojazdu. Z uwagi na brak wśród uczniów objętych dowozem w ramach poddanej oględzinom osób z niepełnosprawnością ruchową lub inną dysfunkcją uniemożliwiającą poruszanie się, uczniowie samodzielnie pokonywali drogę z domu do pojazdu. W dniu oględzin czas dojazdu z najdalej oddalonego miejsca zamieszkania ucznia w Niemodlinie do SOSW w Grodkowie wynosił 48 min.

(akta kontroli str. 519-521)

[30] Dowóz jednego ucznia z Szydłowca Śląskiego do Zespołu Szkół Niepublicznych w Kup.

2.3. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od dyrektorów szkół i ośrodka do których uczęszczali uczniowie niepełnosprawni wynikało, że uczniowie ci byli objęci opieką świetlicową w związku z koniecznością oczekiwania na rozpoczęcie zajęć po przyjeździe do szkoły lub transport powrotny do miejsca zamieszkania po ich zakończeniu.

(akta kontroli str. 303-315, 368-369,414-415)

2.4. Szczegółowym badaniem objęto sposób organizacji dowozów dziewięciu uczniów niepełnosprawnych pod kątem zapewnienia możliwości uczestnictwa we wszystkich zajęciach[31] wynikających z tygodniowego planu zajęć lekcyjnych w ostatnich tygodniach maja i listopada 2019 r. Z ustaleń kontroli wynika, że sposób organizacji dowozu umożliwiał uczniom udział we wszystkich zajęciach objętych tygodniowym planem zajęć. Jedynie w przypadku jednego ucznia ZSS w Opolu we wszystkich dniach nauki w tygodniu i dwojga uczniów SOSW w Grodkowie (w tym w jednym przypadku także we wszystkich dniach nauki w tygodniu i w jednym dniu w drugim przypadku) godziny odjazdu transportu z Opola i Grodkowa do Niemodlina były wcześniejsze niż godziny zakończenia zajęć przewidzianych w tym planie[32].

(akta kontroli str. 303-318, 414-417)

Dyrektor CUW wyjaśniła, że *CUW w Niemodlinie, przygotowując corocznie postępowania przetargowe w miesiącu październiku-listopadzie, nie jest w stanie realnie określić rzeczywistej liczby dzieci niepełnosprawnych, które będą wymagały objęcia ich dowozem, jak i klas do których będą uczęszczać od września kolejnego roku. Nie znamy też tygodniowych rozkładów planów zajęć lekcyjnych uczniów dowożonych. Z informacji uzyskanych od Dyrektorów szkół specjalnych plany te zmieniają się średnio dwa razy w roku szkolnym. W dokumentacji przetargowej – SIWZ do postępowań przetargowych nr CUW.261.2.2018 oraz nr CUW.262.1.2018 z 20.12.2018 r. podane są orientacyjne godziny odwozu dzieci. Każdy Wykonawca w ramach realizowanego zadania zobligowany był dowieźć uczniów na określoną godzinę 8.00 i zapewnić powrót uczniów do domu zgodnie z wyznaczonymi trasami (trasą), na które (którą) złożył ofertę. Odpowiednie zapisy zawarte były w umowach.* Dalej wskazano, że żaden z dyrektorów szkół rodziców, ani przewoźników nie zgłaszał w przedmiotowej sprawie uwag bądź zastrzeżeń, a bezpośrednie ustalenia odnośnie odbierania uczniów niepełnosprawnych ze szkół były dokonywane przez przewoźników z pracownikami szkół, tj. dyrektorem i wychowawcą świetlicy. Wyjaśniono także, że od przewoźników uzyskano informację, że dzieci zawsze odbierane były ze szkoły w Opolu o godz. 14.30, a ze względu na plan zajęć ww. ucznia raz w tygodniu o godz. 16.15, a uczeń ten nie miał obowiązku uczestniczenia we wszystkich zajęciach, natomiast z Grodkowa uczniowie byli odbierani przez cały tydzień o godz. 15.00.

(akta kontroli str. 418-420)

2.5. W kontrolowanym okresie do CUW nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych do szkół, przedszkoli i ośrodków.

(akta kontroli str. 621-622)

---

[31] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od dyrektorów: ZSN w Kup, ZSS w Opolu oraz SOSW w Grodkowie dotyczące rozkładu zajęć uczniów objętych kształceniem specjalnym w ostatnich pełnych tygodniach maja i listopada 2019 r.

[32] Tj. w odniesieniu do ucznia ZSS w Opolu planowe godziny zakończenia zajęć to: 16.10 w poniedziałek, czwartek i piątek oraz 15.20 we wtorek i środę, podczas gdy odjazd z Opola zaplanowano na godz. 14.30. W odniesieniu do uczniów SOSW w Grodkowie: w pierwszym przypadku planowe godziny zakończenia zajęć to: 14.55 we wszystkie dni od poniedziałku do piątku, a w drugim przypadku planowana godzina zakończenia zajęć w poniedziałek to 14.55, podczas gdy odjazd z Grodkowa zaplanowano na godz. 14.20.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dyrektor CUW nie zapewnił rzetelnej weryfikacji prawidłowej realizacji zobowiązań umownych przez wykonawców. W treści umów nie wprowadzono postanowień przewidujących uprawnienie zamawiającego do przeprowadzania kontroli sposobu realizacji zamówienia, a w latach 2017-2019 (I półrocze) pracownicy CUW nie przeprowadzali kontroli realizacji dowozów.
Jak wyjaśniła Dyrektor CUW, *w kontrolowanym okresie nie zachodziły żadne przesłanki do tego, aby w odniesieniu do przewoźników realizujących usługę przewozu uczniów niepełnosprawnych wszczynać jakiekolwiek kontrole. Są to przewoźnicy sumienni i rzetelnie realizujący powierzone im zadanie. Dla tutejszego organu nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż ze strony rodziców dzieci niepełnosprawnych nie były zgłaszane jakiekolwiek skargi w zakresie dowozu dzieci. Również dyrektorzy szkół w Opolu, Kup i Grodkowie nie zgłosili nieterminowości, niepunktualności. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono również przypadków kierowania do tutejszego organu przez policję lub organy kontrolujące bezpieczeństwo transportu drogowego zawiadomień o nieprawidłowościach w dowozie dzieci niepełnosprawnych. Nie może więc być mowy w żadnym wypadku o naruszeniu zapisów umów, a tym samym nie było podstaw do nałożenia kar pieniężnych.*

(akta kontroli str. 513-514, 516-518)

Zdaniem NIK, rzetelna weryfikacja prawidłowej realizacji zobowiązań umownych przez wykonawców usług przewozu uczniów niepełnosprawnych wymaga uwzględnienia przez Zamawiającego we wzorze umowy, stanowiącej element SIWZ w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, postanowień przewidujących uprawnienie do przeprowadzania okresowych kontroli w tym zakresie. Ponadto, udokumentowane wyniki przeprowadzonych na tej podstawie kontroli mogą potwierdzać okoliczności uzasadniające ewentualne obciążenie Wykonawcy karami umownymi z tytułu nienależytego jej wykonania oraz skorzystanie przez Zamawiającego z prawa odstąpienia od umowy lub jej rozwiązania z przyczyn zawinionych przez Wykonawcę.

2. Na podstawie pięciu aneksów do zawartych z Wykonawcami umów w sprawie dowozu uczniów niepełnosprawnych: Nr 1 z 31 sierpnia 2017 r. do umowy nr ZEF 4062/27/16, Nr 1 z 27 stycznia 2017 r. i Nr 2 z 31 sierpnia 2017 r. do umowy nr ZEF 4062/29/16, Nr 2 z 31 sierpnia 2017 r. do umowy nr ZEF 4062/28/16, Nr 1 z 29 sierpnia 2018 r., do umowy nr CUW.262.2.2017 dokonano zmian ww. umów poprzez zwiększenie lub zmniejszenie liczby uczniów objętych obowiązkiem dowożenia odpowiednio o 66% (tj. zmniejszenie liczby uczniów z 3 do 1), 33% (tj. zwiększenie liczby uczniów z 3 do 4) i 25% (tj. zwiększenie liczby uczniów z 4 do 5), 31% (tj. zmniejszenie liczby uczniów z 19 do 13) oraz 30% (tj. zmniejszenie liczby uczniów z 13 do 9), mimo że zgodnie z treścią ww. umów (§ 4 ust. 1) przewidziano możliwość zmiany w tym zakresie nie więcej niż o 20%.

(akta kontroli str. 103-142, 166-179)

Wyjaśniając przyczyny modyfikacji umów w zakresie przekraczającym uzgodnione przez Strony warunki aneksowania Dyrektor CUW wskazała, że *Gmina Niemodlin w prowadzonych postępowaniach przetargowych w zakresie dowozu uczniów niepełnosprawnych do szkół w Kup, Opolu i Grodkowie zastrzega sobie prawo do zmiany długości trasy przewozu uczniów o +/- 10% z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia oraz liczby uczniów dowożonych o średnio +/- 20%. Zapisy w tym zakresie, występujące w SIWZ oraz projektach umów, spowodowane są obowiązkiem nałożonym na gminy w zakresie dowozu uczniów*

niepełnosprawnych i zabezpieczają roszczenia przewoźników przed każdorazową zmianą długości trasy oraz liczbą dowożonych uczniów. Zaznaczyć przy tym należy, iż przewoźnicy nigdy nie wyrażali sprzeciwu w związku ze zmianami liczby dzieci, co chociażby odzwierciedla to, iż każdorazowo podpisywali aneksy do umów.
W chwili obecnej zauważa się, iż procentowy zapis zwiększenia lub zmniejszenia liczby dzieci nie jest w pełni adekwatny do zaistniałych sytuacji oraz nie jest prawidłowo określony. W kolejnych projektach umów do postępowań przetargowych zostanie to zmienione.
W aneksie Nr 1 do umowy Nr ZEF 4062/27/16, sporządzonym w dniu 31 sierpnia 2017 r., odniesieniu do pierwotnego brzmienia załącznika Nr 1 do umowy nastąpiło zmniejszenie liczby uczniów o 66%, tj. z liczby uczniów 3 do 1. Spowodowane to było tym, iż do dnia 31 sierpnia 2017 r. obowiązywał zapis art. 17 ust 3a pkt 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym obowiązkiem gminy było zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia. Po zmianie przepisów od dnia 1 września 2017 roku kwestię tę reguluje art. 39 ust. 4 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe (...). W związku z powyższą zmianą, Gmina Niemodlin zaprzestała bezpłatnego dowozu do ośrodków innych niż rewalidacyjno – wychowawcze. Przez wprowadzenie w ustawie – Prawo oświatowe zapisu „do ośrodka rewalidacyjno – wychowawczego" młodzież, która do tej pory uczęszczała na zajęcia do specjalnego ośrodka szkolno – wychowawczego, pozbawiona została przez ustawodawcę możliwości dalszego korzystania z bezpłatnego transportu. Dotyczy to również uczniów powyżej 21 roku życia z orzeczoną niepełnosprawnością sprzężoną. W zakresie umowy Nr ZEF 4062/29/16 z dnia 28 grudnia 2016 roku sporządzono do niej aneksy Nr 1 i Nr 2. Pierwszy aneks spowodowany był tym, iż tutejszy organ otrzymał nowe orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, a wraz z nim skierowanie ucznia niepełnosprawnego do szkoły specjalnej w Opolu. Zaszły tym samym przesłanki do zmiany liczby uczniów dowożonych, jak i wynagrodzenia Wykonawcy ze względu na znaczne wydłużenie trasy. W zakresie liczby uczniów zauważa się najpierw zmianę z 3 uczniów na 4, a następnie w aneksie Nr 2 z 4 uczniów na 5. Liczba ta uległa zmianie o więcej niż 20 %, jednakże osobowo zwiększenie każdorazowo następowało o jednego ucznia. W obu przypadkach nie było możliwości zastosowania się do % zapisów zawartej umowy z przewoźnikiem, gdyż bez względu na zapisy umowy, gmina w tych przypadkach była zobligowana do dowozu tych dwóch niepełnosprawnych uczniów. Kolejne zmiany wynikające z zapisów aneksu Nr 2, sporządzonego w dniu 31 sierpnia 2017r. do umowy Nr ZEF 4062/28/16 w zakresie zmniejszenia liczby uczniów o 31%, tj. z liczby 19 na 13 spowodowane były zmianami prawnymi w zakresie dowozu dzieci niepełnosprawnych (opisane powyżej). Sześcioro uczniów, których nie uwzględniono w dowozie, uczyło się w szkole ponadpodstawowej. Żaden uczeń nie spełniał warunków określonych w art. 39 ust. 4 ustawy – Prawo oświatowe, tj.: nie posiadał orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego ze względu na niepełnosprawność ruchową, w tym afazję, niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz niepełnosprawność sprzężoną. W zakresie zmiany liczby dzieci wprowadzonej aneksem Nr 1, sporządzonym w dniu 29 sierpnia 2018 roku do umowy Nr CUW.262.2.2017 jeden uczeń o inicjałach DK zmienił miejsce zamieszkania poza teren Gminy Niemodlin, stąd też nie było już obowiązku dalszego dowożenia tego ucznia do szkoły w Grodkowie. Natomiast czterech pozostałych uczniów zakończyło edukację na II lub III etapie edukacyjnym. W związku z tym, iż nie przedłożono do tutejszego organu aktualnych orzeczeń

o potrzebie kształcenia specjalnego wraz ze skierowaniami do odpowiedniej szkoły uczniowie ci nie byli objęci dowozem od dnia 1 września 2018 roku.
Z Gminy Niemodlin, przez zmianę przepisów w zakresie dowozu uczniów niepełnosprawnych do szkół, wykluczonych przez ustawodawcę z bezpłatnego transportu zostało ośmioro uczniów (dwoje uczniów dojeżdżających do Zespołu Niepublicznych Szkół Specjalnych dla uczniów ze sprzężonymi niepełnosprawnościami, autyzmem w Kup oraz sześcioro uczniów dojeżdżających do Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Grodkowie). Zauważyć również należy, iż Gmina Niemodlin przygotowując corocznie postępowania przetargowe w miesiącu październiku – listopadzie, nie jest w stanie realnie określić rzeczywistej liczby dzieci niepełnosprawnych, które będą wymagały objęcia ich dowozem przykładowo od nowego roku szkolnego, tj. miesiąca września.
Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę wskazane wyżej trudne do przewidzenia okoliczności wpływające na liczbę uczniów uprawnionych do bezpłatnego transportu i opieki w czasie dowozu do szkół, przedszkoli i ośrodków, postanowienia umów zawieranych z wykonawcami zamówień publicznych powinny zabezpieczać interesy zamawiającego w sposób umożliwiający zmianę zawartej umowy adekwatnie do aktualnego zakresu tego obowiązku.

(akta kontroli str. 513-514, 516-518)

OCENA CZĄSTKOWA

CUW zorganizował dzieciom i uczniom niepełnosprawnym bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkół i przedszkoli, w sposób umożliwiający komfort i bezpieczeństwo, a także optymalizację czasu dojazdu, uwzględniając indywidualne potrzeby uczniów i ich rodziców lub opiekunów prawnych. Wprawdzie, czas dojazdu do jednostek realizujących kształcenie specjalne w przypadku dwóch spośród trzech tras przekraczał 45 min., jednak było to uzasadnione długością trasy, wynikającą z zapewnienia każdemu z uczniów bezpośredniego dowozu z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczące realizacji zawartych umów pozostawały bez wpływu na realizację objętego kontrolą zadania.

OBSZAR

3. Zapewnienie rodzicom lub opiekunom prawnym niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2017-2019 (I połowa), na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Burmistrza Niemodlina do działania w imieniu Gminy Niemodlin, Dyrektor CUW zawarła łącznie 32 umowy w sprawie zwrotu kosztów dowozu uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Niemodlin, w tym: 11 w roku szkolnym 2016/2017, 12 w roku szkolnym 2017/2018 oraz dziewięć w roku szkolnym 2018/2019. Rodzice lub opiekunowie prawni zainteresowani zawarciem tego rodzaju umowy składali do Burmistrza Niemodlina *Wniosek w sprawie dowozu ucznia niepełnosprawnego do szkoły*, zgodny z wzorem udostępnionym na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Niemodlinie. W treści wniosku wskazywano dane dotyczące pojazdu, którym będzie dowożone dziecko[33] oraz długość trasy z miejsca zamieszkania do szkoły i z powrotem. Wnioskodawca zobowiązany był także do przedłożenia dokumentów potwierdzających uprawnienie do bezpłatnego dowozu finansowanego przez Gminę, takich jak: aktualne orzeczenie o niepełnosprawności, aktualne orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego i potwierdzenie przyjęcia

[33] W tym: markę, numer rejestracyjny i pojemność silnika.

dziecka do szkoły lub ośrodka specjalnego, wydane przez dyrektora szkoły lub placówki.

(akta kontroli str. 391-414)

3.2. Zgodnie z postanowieniami ww. umów Gmina zobowiązała się do comiesięcznego zwrotu rodzicowi lub opiekunowi kosztów dowozu w wysokości stanowiącej iloczyn liczby dni zajęć szkolnych w danym miesiącu, w których dziecko faktycznie uczestniczyło oraz kwoty dziennego ryczałtu. Wysokość ustalonego w umowie ryczałtu dziennego stanowiła iloczyn liczby kilometrów na odcinku z miejsca zamieszkania ucznia do szkoły lub przedszkola i z powrotem oraz zużycia paliwa, obliczonego z uwzględnieniem parametru spalania[34] i średniej ceny paliwa. Rodzic lub opiekun prawny zobowiązany był do przedłożenia zaświadczenia o liczbie dni w miesiącu, w których dziecko uczestniczyło w zajęciach, wydanego przez daną placówkę. Mechanizm ten umożliwiał prawidłową weryfikację zasadności ponoszonego wydatku i zabezpieczał interes Gminy w sytuacji faktycznego nieponoszenia kosztów dowozu w okresie nieobecności dziecka w szkole lub przedszkolu.

(akta kontroli str. 143, 145, 347-353, 358-367, 389-413)

3.3. Szczegółowym badaniem objęto wysokość kwot wypłaconych tytułem zwrotu organizowanego samodzielnie dowozu w miesiącach: styczniu, czerwcu i listopadzie 2017 r. i 2018 r. oraz w styczniu i czerwcu 2019 r. Analiza dokumentacji stanowiącej podstawę dokonanych wypłat, tj. umów zawartych z rodzicami lub opiekunami prawnymi oraz przedkładanych zaświadczeń właściwej placówki o liczbie dni faktycznej nauki dziecka lub ucznia wykazała, że należności te były wypłacane terminowo, w wysokości zgodnej z podjętymi zobowiązaniami. W treści zaświadczeń wystawianych przez jednostki oświatowe prowadzone przez Gminę Niemodlin, oprócz liczby faktycznego pobytu dziecka lub ucznia w szkole lub przedszkolu wskazywano także dane dotyczące umowy i obowiązującej na jej podstawie dziennej stawki, wraz z należną kwotą zwrotu. Dokumenty te, po przeprowadzeniu merytorycznej weryfikacji zasadności wydatków przez Dyrektora CUW stanowiły podstawę do wypłaty ujętych w nich kwot na rachunki bankowe rodziców lub opiekunów prawnych. W przypadku placówek prowadzonych przez inne jst, zaświadczenia wskazujące faktyczną liczbę dni, w których dany uczeń realizował kształcenie specjalne stanowiły podstawę obliczenia kwoty należnej do wypłaty, co każdorazowo potwierdzał pracownik CUW stosowną adnotacją, a Dyrektor CUW zatwierdzał wydatek do realizacji.

(akta kontroli str. 526-620)

3.4. W kontrolowanym okresie wystąpiły trzy przypadki odmowy zwrotu kosztów dowozu organizowanego samodzielnie przez rodziców i opiekunów prawnych z uwagi na utratę uprawnień w tym zakresie, wynikającą z wejściem w życie z dniem 1 września 2017 r. przepisów ustawy Prawo oświatowe. W żadnej z ww. spraw nie została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

(akta kontroli str. 628)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność CUW w zakresie zapewnienia zwrotu kosztów transportu uczniów niepełnosprawnych do szkół i przedszkoli, organizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów.

---

[34] Przyjętego na poziomie 8l/100 km.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Podjęcie działań zapewniających dokonywanie rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji zobowiązań umownych przez wykonawców realizujących na zlecenie Gminy dowóz uczniów niepełnosprawnych do szkół, przedszkoli i ośrodków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie[35] umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 6 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler
Ewa Tomaszewska
doradca prawny

podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

[35] Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.