



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.02.2015
R/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/001 - Wykonywanie przez gminy województwa wielkopolskiego obowiązku dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91053 z dnia 14 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sośnie, ul. Wielkopolska 47, 63-435 Sośnie, dalej „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Stanisław Waclaw Budzik, Pełniący Funkcję Wójta Gminy Sośnie od dnia 26 stycznia 2015 r.; w okresie od dnia 1 grudnia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2014 r., Wójtem Gminy Sośnie był Pan Krzysztof Gabryel Bochen. (dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Gminy Sośnie² na rzecz zapewnienia dzieciom i uczniom, bezpiecznych warunków dowożenia do przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjum i szkół specjalnych w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 (do 28 lutego 2015 r.).

Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu dzieciom i uczniom dowożonym do przedszkoli i szkół. Zorganizowany transport zapewniał dzieciom i uczniom bezpieczeństwo i należytą opiekę oraz właściwe warunki oczekiwania na dojazd oraz odwóz z przedszkoli i szkół. Ustalona sieć publicznych przedszkoli umożliwiała wszystkim dzieciom pięcioletnim zamieszkałym na terenie gminy spełnienie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Dowóz (odwóz) dzieci do przedszkoli, uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę oraz uczniów niepełnosprawnych do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, wykonywany był zgodnie z zawartymi umowami.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości w zakresie organizacji zajęć świetlicowych dla uczniów pozostających w szkole dłużej ze względu na rozkład dojazdów do lub ze szkoły. Dopuszczono także do wykonywania przewozów dzieci i uczniów przez wykonawcę, który nie posiadał zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej „Gmina”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez Gminę Sośnie w celu zapewnienia dzieciom i uczniom, w tym osobom niepełnosprawnym, bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Gminy, zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, ustaliła sieć prowadzonych przez gminę przedszkoli, na którą składały się cztery publiczne przedszkola⁴ i jeden oddział przedszkolny w szkole podstawowej⁵. Sieć publicznych przedszkoli ustalono w taki sposób, aby wszystkie dzieci pięcioletnie zamieszkałe na terenie gminy miały możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 40-50, 319-320)

W latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 do przedszkoli uczęszczało odpowiednio 229 i 224 dzieci. Liczba dzieci dowożonych do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, w których realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, zwiększyła się z 39 dzieci dowożonych w roku szkolnym 2013/2014 do 49 dzieci w roku szkolnym 2014/2015. Dowożone dzieci stanowiły odpowiednio 17,0% i 21,9% ogółu dzieci uczęszczających do przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 282, 286, 290, 293, 298, 301, 305, 319-320)

Droga z domu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej 42 dowożonych dzieci przekraczała 3 km, a siedmiorga nie.

(dowód: akta kontroli str. 283-285, 287-289, 294-297, 306-307)

Liczba dzieci dowożonych w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 do przedszkoli przez rodziców wynosiła odpowiednio 104 i 86.

(dowód: akta kontroli str. 319-320)

1.2. Rada Gminy, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustaliła sieć prowadzonych przez gminę szkół na którą składało się pięć publicznych szkół podstawowych⁶ oraz dwa publiczne gimnazja⁷. Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący Gminy połączył szkoły różnych typów oraz przedszkola, tworząc cztery zespoły szkół⁸.

(dowód: akta kontroli str. 51-64, 65-74, 75-82, 319-320, 392-393)

W granicach obwodów jednej szkoły podstawowej, czterech zespołów szkół i przedszkola samorządowego znajdowało się 15 miejscowości, w których zamieszkiwały dzieci i uczniowie uczęszczający do oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów, położonych w odległości większej niż 3 km.

(dowód: akta kontroli str. 283-285, 287-289, 291-292, 294-297, 306-307, 309-317)

W latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015, do szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie, uczęszczało odpowiednio⁹ 683 oraz 671 uczniów (spadek o 1,8%).

³ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴ Przedszkole w Cieszynie, Granowcu, Pawłowie, Chojniku oraz Przedszkole Samorządowe z Oddziałem Przedszkolnym w Sosniach.

⁵ Oddział Przedszkolny w Szkole Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich w Bogdaju.

⁶ obejmowała Publiczną Szkołę Podstawową w Sośniach, w Cieszynie, w Pawłowie, w Bogdaju i w Granowcu.

⁷ w Granowcu i w Sośniach.

⁸ Zespół Szkół w Cieszynie; Zespół Szkół w Granowcu; Zespół Szkół w Pawłowie; Zespół Szkół w Sośniach.

⁹ Dane według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r.

Liczba uczniów dowożonych transportem organizowanym przez Gminę zwiększyła się z 212 uczniów w roku szkolnym 2013/2014 do 223 uczniów w 2014/2015. Uczniowie dowożeni stanowili odpowiednio 31,0% i 33,2% ogółu uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów. W objętym kontrolą okresie, wśród osób dowożonych było dziewięć osób uczniów niepełnosprawnych. Jeden uczeń uprawniony do dowożenia, z tego uprawnienia nie korzystał.

(dowód: akta kontroli str. 319-320, 329-331)

Droga z domu do szkoły:

- 34 dowożonych uczniów (klas I-IV szkoły podstawowej) nie przekraczała 3 km;
- 65 uczniów (z klas V-VI szkoły podstawowej i gimnazjów (30,7%) nie przekraczała 4 km.

(dowód: akta kontroli str. 283-285, 287-289, 291-292, 294-297, 309-315)

Łączna liczba uczniów dojeżdżających w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 do szkół podstawowych i gimnazjów we własnym zakresie, wynosiła odpowiednio 172 i 176.

(dowód: akta kontroli str. 319-320)

1.3. Dzieciom i uczniom, o których mowa w art. 14a, art. 17 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Gmina zapewniła w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu oraz zwrot kosztów przejazdu wraz z opiekunem, środkami komunikacji publicznej w przypadkach, w których dowożenie zapewnili rodzice.

W 2013 r. zawarto 12 umów, w których określono zasady zwrotu kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły zlokalizowanej poza Gminą, w tym: środkami komunikacji publicznej – trzy umowy; samochodem osobowym rodzica – osiem umów; samochodem osobowym rodzica i środkami komunikacji publicznej – jedna umowa. W 2014 r. zawarto osiem umów, w tym: na przewóz samochodem osobowym rodzica – sześć umów; na przewóz samochodem osobowym rodzica i środkami komunikacji publicznej – dwie umowy. Powyższe umowy zawierane były przez Dyrektora Biura Obsługi Oświaty, Kultury i Sportu w Sośnieniu (dalej: BOOKiS) na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w dniu 24 sierpnia 2012 r. przez Wójta Gminy Sośń.

Zakres tego pełnomocnictwa obejmował: podejmowanie wszelkich czynności, dotyczących zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna do szkoły i ośrodka, o którym mowa w art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w szczególności do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Sośń, finansowego rozliczania umowy oraz wykonywania innych koniecznych czynności, zapewniających dowóz uczniów na zajęcia lekcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 83-86, 329-331)

Liczba dzieci i uczniów zamieszkujących w obwodach szkół publicznych, którym Gmina była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport i opiekę w objętych kontrolą latach szkolnych wynosiła w obwodzie:

- Szkoły Podstawowej w Bogdaju: po ośmiu dzieci w 2013/2014 i 2014/2015; 10 uczniów (klas I-IV) w 2013/2014 i 8 w 2014/2015; 9 uczniów (klas V-VI) w 2013/2014 i 11 w 2014/2015;
- Zespołu Szkół w Cieszynie: 11 dzieci w 2013/2014 i 14 w 2014/2015; 8 uczniów (klas I-IV) w 2013/2014 i 10 w 2014/2015;

- Zespołu Szkół w Pawłowie: 10 dzieci w 2013/2014 i 12 w 2014/2015; 31 uczniów (klas I-IV) w 2013/2014 i 39 w 2014/2015; 5 uczniów (klas V-VI) w 2013/2014 i 3 w 2014/2015;

- Przedszkola Samorządowego w Sośniach: 10 dzieci w 2013/2014 i 15 w 2014/2015;

- Zespołu Szkół w Sośniach: 12 uczniów (klas I-IV) w 2013/2014 i 13 w 2014/2015; 120 uczniów (klas V-VI) w 2013/2014 i 121 w 2014/2015.

Ponadto, w przypadku Zespołu Szkół w Granowcu¹⁰: żadne dziecko nie było uprawnione do dowożenia (i nie było dowożone) do oddziału przedszkolnego, w którym realizowany jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego; żaden uczeń klas I-IV nie był uprawniony i nie był dowożony.

(dowód: akta kontroli str. 282-315)

1.4. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ)¹¹ na „dowóz dzieci i młodzieży szkolnej do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gimny Sośnie oraz uczniów niepełnosprawnych z Gminy Sośnie” w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015 określono organizację dowozu, w celu zapewnienia bezpiecznych i właściwych warunków przewozu¹².

Ogłędziny przeprowadzone w dniu 27 stycznia 2015 r. wykazały, że dzieciom i uczniom dowożonym do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę zapewniono bezpieczeństwo i należytą opiekę na całej długości drogi z przystanku do szkoły, a także właściwe warunki oczekiwania na dojazd (w tzw. punktach zbiorczych).

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 201-203, 204-273, 274-275, 321-328)

1.5. Organizacja dowozu dzieci i uczniów minimalizowała czas dojazdu do placówek szkolnych i przedszkolnych. W latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 nie uległa zmianie liczba tras dowozu (po 5 tras w każdym roku szkolnym), a nieznacznie zwiększyła się liczba tras odwozu (z 10 do 11). Zmianie nie uległa liczba 36 punktów zbiorczych¹³. Tylko jeden przystanek (punkt zbiorczy) w Sośniach przy ul. Wielkopolskiej 27, nie był zadaszony i nie miał ochrony z trzech stron przed wiatrem i opadami atmosferycznymi. Nieznacznie zmniejszyła się dzienna długość tras dowozu i odwozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę, z 275,5 km w roku szkolnym 2013/2014, do 271,7 km w roku szkolnym 2014/2015. Przewóz uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół Specjalnych w Ostrowie Wielkopolskim w każdym objętym kontrolą roku szkolnym, wymagał cotygodniowo¹⁴ przejechania 116 km na sześciu trasach dowozowych i jedenastu trasach odwozowych.

(dowód: akta kontroli str. 316-320, 321-328)

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród rodziców dowożonych uczniów wynika, że czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez gminę zajmuje

¹⁰ 8 uczniów dowożono w 2013/2014 i 9 w 2014/2015;

¹¹ zamówień udzielała Dyrektor Biura Obsługi Oświaty, Kultury i Sportu w Sośniach na podstawie pełnomocnictw Wójta Gminy.

¹² W opisie przedmiotu zamówienia podano m. in., iż „wymagany jest co najmniej jeden opiekun w autobusie/samochodzie – busie na trasie, który odnotowuje fakt przejazdu ucznia na liście uczniów dowożonych oraz podczas ранego przewozu bezpiecznie doprowadza uczniów na teren szkoły i przekazuje pod opiekę dyżurującego nauczyciela”.

¹³ Np. na trasie, na której wykonywano przewóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Bogdaju i do Zespołu Szkół w Sośniach znajdowało 11 przystanków (punktów zbiorczych), z których 10 było zadaszonych i chronionych z trzech stron przed wpływem opadów atmosferycznych i wiatru, a 1 przystanek (dla 33 uczniów wysiadających w Sośniach) nie był ani zadaszony ani osłonięty przed wpływem opadów atmosferycznych. Rozmieszczenie przystanków, jako odpowiadające potrzebom dziecka, oceniło: 100% ankietowanych rodziców dzieci przedszkolnych, 87,1% ankietowanych rodziców dzieci dowożonych do szkół podstawowych i 80,0% rodziców dowożonych gimnazjalistów.

¹⁴ Uczniowie niepełnosprawni byli dowożeni do Ostrowa Wielkopolskiego w poniedziałek (pierwszy dzień nauki w tygodniu), a odwożono ich w piątek (ostatni dzień nauki).

nie więcej niż 15 min, w jedną stronę (58,3% ankietowanych), 46,2% ankietowanych podało, że wynosi on od 15 do 30 min. (w jedną stronę); 61,3% ankietowanych rodziców uczniów szkół podstawowych podało, że czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez gminę zajmuje nie więcej niż 15 min. (w jedną stronę); 46,7% ankietowanych rodziców uczniów gimnazjum podało, że czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez gminę zajmuje nie więcej niż 15 min. (w jedną stronę).

(dowód: akta kontroli str. 316-320, 321-328)

Przewóz dzieci do Samorządowego Przedszkola w Sośniach i uczniów z Zespołu Szkół w Sośniach wykonywany był w sposób zgodny z umową o usługi przewozowe¹⁵. Organizacja przewozu dzieci i uczniów na odcinku Sośń – Janisławice odpowiadała wymogom określonym w opisie przedmiotu zamówienia ujętym w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 201-203, 274-279)

1.6. Dowóz (odwóz) dzieci do przedszkoli¹⁶, uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę oraz uczniów niepełnosprawnych do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki¹⁷ uregulowany był w zawartych umowach¹⁸. Dyrektorzy jednostek oświatowych Gminy (czterech Zespołów Szkół; Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich w Bogdaju) oraz BOOKiS, nie wykazali wystąpienia w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015: nieprawidłowości w kursowaniu środków transportu (spowodowanych przez: awarie techniczne pojazdów, uwarunkowania pogodowe) skutkujących spóźnieniami dzieci/uczniów; dni, w których dzieci w ogóle nie zostały dowieszone na zajęcia szkolne; przypadków obejmujących najdłuższe okresy oczekiwania na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych z powodu opóźnienia dowozu; naruszeń harmonogramu i planów dowozu/odwozu uczniów; pisemnych skarg rodziców dotyczących sposobu realizacji przewozu dzieci/uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 204-273, 280-281)

1.7. Cztery Zespoły Szkół w Gminie¹⁹ oraz Szkoła Podstawowa im. Powstańców Wielkopolskich w Bogdaju z Oddziałem Przedszkolnym, posiadały harmonogramy zajęć szkolnych oraz plany dowozu/odwozu uczniów (dzieci) realizowane w latach szkolnych 2013/2014/ i 2014/2015 przez wybranego w drodze przetargu przewoźnika. Wszystkie jednostki oświatowe prowadzone przez Gminę posiadały regulaminy dowozu uczniów. Tylko dyrektor Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich w Bogdaju zapewniła uczniom, określoną w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, możliwość korzystania ze świetlicy i opracowała „plan pracy świetlicy szkolnej na rok szkolny 2014/2015”. Działalność świetlicy szkolnej była uwzględniona w „Regulaminie dowozu uczniów do Szkoły Podstawowej

¹⁵ Realizacja przewozu na trasie odwozowej nr 10, odbywała się z wykorzystaniem 5 przystanków. Wszystkie przystanki były własnością (były zarządzane) Gminy Sośń, cztery przystanki (w Mojej Woli, Janisławicach 21, Janisławicach 28 i Janisławicach 10) były zadane i chronione z trzech stron przed wiatrem i deszczem, a jeden przystanek (dla wsiadających 24 dzieci) w Sośniach przy ul. Wielkopolskiej 27 był niezadany i niechroniony przed opadami atmosferycznymi i wiatrem.

¹⁶ Dowóz (odwóz) dzieci do Samorządowego Przedszkola w Sośniach, w latach 2013/2014 i 2014/2015 nie był uregulowany odrębną umową i odbywał się „przy okazji” dowozu (odwozu) uczniów do Zespołu Szkół w Sośniach. W czasie kontroli NIK, w dniu 24 lutego 2015 r. zawarto aneks nr 2 do umowy o usługi przewozowe obejmujący dodatkowo przewóz tych osób.

¹⁷ Uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy Sośń przewożono do Zespołu Szkół Specjalnych w Ostrowie Wielkopolskim oraz do: Szkoły Specjalnej w Ostrowie Wielkopolskim; Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Kaliszu; Szkoły Przystosowanej do Pracy w Ostrowie Wielkopolskim; Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Konarzewie; Gimnazjum Specjalnego w Ostrowie Wielkopolskim; Dolnośląskiego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego we Wrocławiu; Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Osób Niepełnosprawnych w Poznaniu – na podstawie indywidualnych umów określających zasady zwrotu kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna do szkoły.

¹⁸ W roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto po 6 umów. W roku 2013 i 2014 zawarto z rodzicami uczniów odpowiednio 12 i 8 umów, określających zasady zwrotu kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły.

¹⁹ Zespół Szkół w Cieszyńcu; Zespół Szkół w Granowcu; Zespół Szkół w Pawłowie; Zespół Szkół w Sośniach.

im. Powstańców Wielkopolskich w Bogdaju”. W pozostałych placówkach oświatowych nie organizowano zajęć świetlicowych dla uczniów pozostających w szkole dłużej ze względu na rozkład dojazdów do lub ze szkoły.

Z informacji udzielonych przez Dyrektorów Przedszkoli i Szkół wynika, że:

- w Zespole Szkół w Cieszynie uczniowie oczekujący na odwóz uczestniczą w dodatkowych zajęciach lekcyjnych (przykładowo: koło matematyczne, edukacja wczesnoszkolna, zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, koło szachowe);
- w Zespole Szkół w Granowcu, zajęcia świetlicowe trwają codziennie od poniedziałku do piątku w godz. 8.30 – 8.40 i mają charakter opiekuńczy, a formą tych zajęć są pogadanki na różne tematy;
- w Zespole Szkół w Pawłowie organizacja zajęć i opieka nad uczniami dowożonymi do szkoły polega na zorganizowaniu zajęć opiekuńczo-wychowawczych (od godz. 7.45 do godz. 8.10), w czasie których uczniowie pod opieką nauczyciela przygotowują się do zajęć, odbywają z nauczycielem rozmowy i pogadanki wychowawcze, a po zakończeniu zajęć wszyscy uczniowie i dzieci odjeżdżają równocześnie;
- w Zespole Szkół w Sośniach nie zorganizowano zajęć świetlicowych, uczniowie oczekujący na odwóz uczestniczą w dodatkowych zajęciach lekcyjnych (przykładowo: w ramach koła sportowego, w zajęciach dydaktyczno-wyrównawczych).

(dowód: akta kontroli str. 204-272)

Według 84,6% ankietowanych rodziców, dzieciom oczekującym na rozpoczęcie zajęć przedszkolnych lub na powrót do domów po ich zakończeniu, zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe (15,4% ankietowanych rodziców uchyliło się od podania własnej oceny). Z kolei, 38,5% ankietowanych rodziców podało, że dziecko korzysta ze świetlicy szkolnej z zatrudnionym wychowawcą, a 30,8% że korzysta z innego pomieszczenia w przedszkolu pod opieką nauczyciela, (31% ankietowanych nie wypowiedziało się na ten temat); 90,3% ankietowanych rodziców podało, że ich dzieciom (uczniom szkół podstawowych) oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub na powrót do domów po ich zakończeniu, zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe, natomiast 6,5% ankietowanych rodziców uważało, że uczniom nie zorganizowano we właściwy sposób zajęć świetlicowych; 54,8% ankietowanych rodziców podało, że dziecko korzysta ze świetlicy szkolnej z zatrudnionym wychowawcą, 35,5% - że korzysta z innego pomieszczenia w szkole pod opieką nauczyciela, a według jednego rodzica (3,2% badanych) - w szkole nie ma warunków umożliwiających bezpieczne oczekiwanie uczniom dojeżdżającym; 80,0% ankietowanych rodziców podało, że ich dzieciom (uczniom gimnazjum) oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub na powrót do domów po ich zakończeniu, zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe, natomiast 6,7% ankietowanych rodziców uważało, że uczniom nie zorganizowano we właściwy sposób zajęć świetlicowych (13,3% badanych nie podało swojej oceny badanego zagadnienia); 40,0% ankietowanych rodziców podało, że dziecko korzysta ze świetlicy szkolnej z zatrudnionym wychowawcą, 46,7% - że korzysta z innego pomieszczenia w szkole pod opieką nauczyciela, a według jednego rodzica (6,7% badanych) - w gimnazjum nie ma warunków umożliwiających bezpieczne oczekiwanie uczniom dojeżdżającym.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

1.8. Rozmieszczenie przystanków, za odpowiadające potrzebom dziecka (ucznia) uznało: 100% ankietowanych rodziców dzieci dowożonych do przedszkoli;

87,1% rodziców uczniów dowożonych do szkół podstawowych i 80,0% rodziców uczniów dowożonych do gimnazjów. Zachowanie kierującego pojazdem przewożącym dzieci (uczniów) jako nieodpowiednie, oceniło: 15,4% rodziców dzieci dowożonych do przedszkoli, 19,4% rodziców uczniów dowożonych do szkół podstawowych i 20,0% rodziców uczniów dowożonych do gimnazjów. Niewystępowanie problemów i trudności w dowozie dzieci (uczniów) potwierdziło: 61,5% ankietowanych rodziców dzieci dowożonych do przedszkoli; 45,2% rodziców uczniów dowożonych do szkół podstawowych; 40,0% rodziców uczniów dowożonych do gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 67 ust. 3 i 6 ustawy o systemie oświaty, szkoła podstawowa oraz gimnazjum (w odniesieniu do ostatniego z ww. typu szkoły - jeżeli zachodzi taka potrzeba) jest obowiązana zapewnić zajęcia świetlicowe dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły lub ze względu na inne okoliczności wymagające zapewnienia opieki.

Z ustaleń kontroli wynika, że w czterech szkołach prowadzonych przez Gminę nie zapewniono zajęć świetlicowych.

(dowód: akta kontroli str. 218-272)

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że niedopełnienie powyższego wymogu jest spowodowane tym, że „organ prowadzący publiczne szkoły na terenie Gminy Sośnie zaakceptował nieutworzenie w czterech Zespołach Szkół świetlic w celu realizacji zadań statutowych (wymaganych przepisem art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty) z powodu objęcia wszystkich uczniów oczekujących na odwóz do miejsca zamieszkania szeroką ofertą zajęć pozalekcyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 390-391, 395)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo zorganizowania przez Gminę bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do szkół i przedszkoli, w badaniu ankietowym znaczna część rodziców wskazała na niewystarczający zakres opieki, którą zapewnić miał wybrany przewoźnik. Stwierdziło tak: 30,8% ankietowanych rodziców dzieci przedszkolnych, 25,8% ankietowanych rodziców dzieci uczęszczających do szkół podstawowych oraz 6,7% rodziców uczniów gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 318, 332-334)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Postępowania w zakresie wyboru podmiotów wykonujących przewóz dzieci i uczniów

Opis stanu
faktycznego

Postępowania w zakresie wyboru podmiotu wykonującego w latach szkolnych 2013/2014 oraz 2014/2015 przewóz dzieci/uczniów do przedszkoli i szkół na terenie Gminy Sośnie przygotowała i przeprowadziła Dyrektor BOOKiS, będącego jednostką budżetową Gminy.

Na podstawie dwóch pełnomocnictw: z 15 lipca 2013 r. oraz z 15 lipca 2014 r., udzielonych przez Wójta Gminy Sośnie, Dyrektor BOOKiS została upoważniona do podejmowania wszelkich czynności dotyczących przeprowadzenia postępowań

o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego) pn. „Dowóz dzieci i młodzieży szkolnej do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Sośnie oraz uczniów niepełnosprawnych z Gminy Sośnie w roku szkolnym” 2013/2014 i 2014/2015, w szczególności do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Sośnie oraz do finansowego rozliczenia umowy obejmującej dowóz uczniów niepełnosprawnych na zajęcia lekcyjne w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015.

(dowód: akta kontroli str. 113-200, 274-279)

Wydatki poniesione przez Gminę w 2013 r. na dowóz dzieci i uczniów²⁰ wyniosły 288.342,07 zł (3,6% wydatków poniesionych w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz 1,4% wszystkich wydatków budżetowych). Koszt dowozu jednego ucznia w 2013 r. wyniósł 906,74 zł, a średni miesięczny koszt tego dowozu wyniósł 90,67 zł. Wydatki budżetowe Gminy, związane z dowozem dzieci i uczniów w 2014 r., były wyższe od wydatków w 2013 r. o 1,7% i wyniosły 293.278,85 zł (stanowiły 3,6% wydatków poniesionych w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz 1,3% wszystkich wydatków budżetowych). Koszt dowozu jednego ucznia w 2014 r. wyniósł 907,98 zł (wzrost o 0,1%), a średni miesięczny koszt dowozu wyniósł 90,80 zł. Koszt dowozu jednego dziecka (ucznia) do przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum przez wykonawcę usługi przewozu w 2013 r. wyniósł 858,26 zł, a średni miesięczny koszt tego dowozu w 2013 r. wyniósł 85,83 zł. W 2014 r. koszt dowozu jednego dziecka (ucznia) przez wykonawcę usługi przewozu wyniósł 862,71 zł, a średni miesięczny koszt dowozu w 2014 r. wyniósł 86,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 98-102, 113-200, 280-281, 338)

Zwrot kosztów przejazdu: uczniom niepełnosprawnym wymagającym stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy; uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz ich opiekunom, do szkoły lub ośrodka, dokonywany był na zasadach określonych w umowach zawartych między BOOKiS, a rodzicami dowożącymi dzieci niepełnosprawne i zapewniającymi im opiekę.

Umowy w sprawie zwrotu kosztów przejazdu dzieci i uczniów niepełnosprawnych, w imieniu BOOKiS podpisała dyrektor BOOKiS posiadająca pełnomocnictwo z dnia 24 sierpnia 2012 r. Wójta Gminy Sośnie, udzielone na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zakres tego pełnomocnictwa obejmował podejmowanie wszelkich czynności dotyczących zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna do szkoły i ośrodka, o którym mowa w art. 17 ust. 3a) pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w tym składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Sośnie, finansowego rozliczania umów oraz wykonywania innych koniecznych czynności, zapewniających dowóz uczniów na zajęcia lekcyjne. Pełnomocnictwa udzielono na czas pełnienia funkcji Dyrektora BOOKiS.

(dowód: akta kontroli str. 280-281)

Ocena cząstkowana

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze²¹.

²⁰ Dowóz realizowany przez przewoźnika wybranego po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dowóz realizowany przez rodziców uczniów niepełnosprawnych na podstawie umów zawartych z Dyrektorem BOOKiS.

²¹ Ustalenia oraz oceny w zakresie dot. wyboru podmiotów wykonujących na zlecenie Gminy usługi przewozu dzieci i uczniów do szkół zawarto w wystąpieniu kierownym do Dyrektora BOOKiS.

3. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do szkół

Opis stanu faktycznego

Wykonujący usługi transportowe, obejmujące przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 na terenie Gminy wraz z zapewnieniem opieki przewożonym osobom, nie posiadał zezwolenia Wójta Gminy Sośnie na wykonywanie na terenie gminy przewozów regularnych specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 274-279)

Z kontroli przeprowadzonej przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu (WITD) wynika, że²²:

- kierujący kontrolowanymi pojazdami przewoźnika posiadali wypisy licencji na wykonywanie transportu drogowego osób, a nie posiadali zezwolenia Wójta Gminy Sośnie na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym na liniach komunikacyjnych na obszarze Gminy;
- stan techniczny pojazdów kontrolowanych przez WITD nie budził zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 339-389)

W dniu 12 lutego 2015 r. Wójt Gminy Sośnie wydał przewoźnikowi, świadczącemu na terenie Gminy usługi przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w roku szkolnym 2014/2015, zezwolenie nr 1/2015 na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej: Sośnie – Bogdaj – Sośnie – Chojnik – Granowiec – Sośnie – Cieszyn – Sośnie – Janisławice – Sośnie, ważne do dnia 11 lutego 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 396)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W regulacjach wewnętrznych dotyczących organizacji Urzędu nie przypisano obowiązków i nie określono odpowiedzialności związanych z wydawaniem zezwoleń na wykonywanie na terenie gminy przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych oraz nadzorem w tym zakresie. W ocenie NIK, była to jedna z przyczyn tego, że przewozy dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę, wykonywał przewoźnik nieposiadający zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1a) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²³, zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych powinien posiadać podmiot wykonujący zlecone przez Gminę usługi, których przedmiotem było dowożenie dzieci i uczniów do przedszkola i szkoły. Dowożenie do szkoły grup uczniów wsiadających do autobusu o ustalonej godzinie, na określonych przystankach usytuowanych na ustalonej trasie, a następnie odwożenie o określonej godzinie tych uczniów ze szkoły do miejscowości zamieszkania położonych przy określonej trasie i wysadzanie ich na ustalonych przystankach posiada bowiem wszystkie cechy przewozu regularnego specjalnego²⁴. Wykonywanie przewozów dzieci do szkół odbywało się zatem z naruszeniem ww. przepisu ustawy o transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 274-279)

²² badano stan techniczny dwóch autobusów - należących przewoźnika wykonującego w roku szkolnym 2014/2015 usługi dowozu dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Sośniach oraz dokumentację związaną z wykonywaniem transportu.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

²⁴ Por.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r. (III SA/Po 1234/13) i przywołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych oraz piśmiennictwo.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

4. Organizowanie bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom oraz opieki w czasie przewozu do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku

Opis stanu
faktycznego

W roku szkolnym 2013/2014 liczba²⁵ dzieci, uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjum uprawnionych do dowożenia transportem zorganizowanym przez Gminę wynosiła odpowiednio: 24, 80 i 114 osób. Z transportu zorganizowanego przez Gminę w ww. okresie korzystało odpowiednio: 39, 150 i 129 osób.

W roku szkolnym 2014/2015 liczba²⁶ dzieci, uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjum uprawnionych do dowożenia transportem zorganizowanym przez Gminę wynosiła odpowiednio: 33, 89 i 126. (wzrost o 10,5%). Z transportu zorganizowanego przez Gminę w ww. okresie korzystało odpowiednio: 49, 144 i 130 osób.

(dowód: akta kontroli str. 319-320, 338)

W planie wydatków budżetu Gminy na lata budżetowe 2013, 2014 i 2015, wyszczególniono w układzie dział i rozdział klasyfikacji budżetowej, kwoty wydatków przeznaczone na „dowożenie uczniów do szkół” (rozdział 80113), których wysokości pokrywały koszty przewozu dzieci, uczniów szkół podstawowych i uczniów gimnazjum, uprawnionych do dowożenia transportem zorganizowanym przez Gminę jak i nieuprawnionych, lecz faktycznie przewożonych. W opisie wydatków w rozdziale 80113 (w uzasadnieniu odpowiednich uchwał budżetowych) nie podano, że zaakceptowane przez Radę Gminy wydatki budżetowe obejmują również dzieci i uczniów, wobec których Gmina nie miała obowiązku zorganizowania bezpłatnego transportu. Wydatki poniesione na bezpłatny transport dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, w sytuacji braku takiego obowiązku po stronie Gminy, w 2013 r. wyniosły 85.826,00 zł, a w 2014 r. wyniosły 64.703,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 98-102, 103-107, 108-112)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

5. Nadzór nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci z domu do szkoły i z powrotem wraz z zapewnieniem opieki w czasie dowozu

Opis stanu
faktycznego

5.1. W latach 2013-2015 (do 28 lutego 2015 r.) Rada Gminy oraz jej Komisje, nie zajmowały się problematyką dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 337)

²⁵ Według danych na dzień 31 grudnia 2013 r.

²⁶ Według danych na dzień 31 grudnia 2014 r.

Zadania w zakresie organizacji dowozu uczniów oraz nadzoru w tym zakresie, a także przeprowadzaniem kontroli dowozu uczniów i ich opieki w trakcie przewozu wykonywało BOOKiS.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

W okresie, od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., Wójt Gminy Sośnie nie inicjował i nie przeprowadzał kontroli prawidłowości przewozu dzieci i uczniów dowożonych do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 390-391, 395)

5.2. W latach 2013-2015 (do 20 lutego 2015 r.), w Urzędzie nie zaewidencjonowano skarg i wniosków rodziców lub innych podmiotów, dotyczących organizacji dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015.

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

5.3. W latach 2013-2015, Wójt Gminy Sośnie nie otrzymał zawiadomień organów kontrolujących bezpieczeństwo transportu drogowego, o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę Sośnie.

(dowód: akta kontroli str. 390-391, 395)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że opisane wyżej nieprawidłowości związane z wykonywaniem usług dotyczących przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół bez wymaganego zezwolenia, wskazują na konieczność aktywnego nadzoru Gminy w przedmiotowym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) zapewnienie powierzania przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół wyłącznie wykonawcom, którzy posiadają właściwe zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju działalności,
- 2) zapewnienie zajęć świetlicowych (zwłaszcza w szkołach podstawowych) dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 30 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mariusz Kubiak
gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis