



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.04.2015
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	Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91055 z 15 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Pakosław, ul. Kolejowa 2, 63-920 Pakosław (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Chudy, Wójt Gminy Pakosław (dalej „Wójt”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Gminę Pakosław zadań w zakresie dowozu dzieci i uczniów, w tym osób niepełnosprawnych, do placówek przedszkolnych i szkolnych, w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sformułowaną ocenę uzasadnia zapewnienie wszystkim dzieciom i uczniom, w tym osobom niepełnosprawnym, bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu do przedszkoli i szkół. Rzetelnie oszacowano potrzeby w zakresie zlecanych przewoźnikom usług, których udzielono z zastosowaniem prawidłowego trybu zamówienia. Z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej „uoso”), uczniom którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły, zapewniono zajęcia świetlicowe. Prawidłowo wykazano w sprawozdaniach budżetowych Gminy wydatki ponoszone na dowóz dzieci i uczniów.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości w zakresie: przygotowania postępowania w sprawie zamówienia publicznego oraz rozliczenia należności z tytułu zawartej umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie dzieciom i uczniom, w tym osobom niepełnosprawnym, bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozów do i ze szkół, placówek oświatowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Nr V/20/99 Rady Gminy w Pakosławiu z dnia 24 lutego 1999 r., ustalony został plan sieci szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Pakosław (dalej „Gmina”), w którym wskazano miejscowości należące do obwodów trzech szkół podstawowych, tj. w Pakosławiu, Chojnie oraz Sowach. Plan sieci Gimnazjum Gminnego w Pakosławiu (dalej „Gimnazjum”) ustalony został w uchwale Rady Gminy Nr VI/28/99 z dnia 12 marca 1999 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 45-48)

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

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

Odległości pomiędzy miejscowościami należącymi do obwodów szkół podstawowych i ich siedzibami³, kształtują się w granicach od 2,3 km do 3,8 km w obwodzie Szkoły Podstawowej (dalej „SP”) w Sowach, od 0,9 km do 7,1 km w obwodzie SP w Chojnie oraz 3,75 km w odniesieniu do SP w Pakosławiu. Odległości te w obwodzie Gimnazjum mieściły się w granicach od 2,1 km do 8,6 km.

(Dowód: akta kontroli, str. 331, 649)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy, Pani Barbary Konopki (dalej „Sekretarz”) wynikało, że przy tworzeniu sieci szkół brano pod uwagę przede wszystkim optymalną liczbę uczniów adekwatną do warunków lokalowych oraz jak najmniejsze odległości z poszczególnych miejscowości do tych placówek. Sieć tych placówek znajduje, jak wyjaśniono, odzwierciedlenie przy organizacji dowozów do nich uczniów i odwozów (ich organizacja uwzględniała minimalizowanie długości tras przejazdów).

(Dowód: akta kontroli, str. 681-682)

1.2. Sieć przedszkoli publicznych Gminy tworzą Przedszkole Publiczne w Pakosławiu z oddziałem zamiejscowym w Sowach oraz Przedszkole Publiczne w Chojnie (realizowany jest w nich obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego). Sieć tych jednostek określono w uchwale Rady Gminy w Pakosławiu Nr XII/79/2000 z dnia 29 marca 2000 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 44, 412-415)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że organizacja tych placówek została dopasowana do sieci szkół, przez co osiągnięto optymalny co do ilości kilometrów dowóz uczęszczających do nich dzieci, odpowiadający także warunkom lokalowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 681-682)

1.3.1. W roku szkolnym 2013/2014 do trzech placówek przedszkolnych, trzech szkół podstawowych oraz gimnazjum uczęszczało łącznie odpowiednio: 196 dzieci oraz 354 i 207 uczniów, natomiast według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. (rok szkolny 2014/2015) odpowiednio: 171 dzieci oraz 410 i 184 uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 412)

Uprawnionych do zorganizowanego przez Gminę dowożenia dzieci i uczniów do tych placówek (przedszkolnych/szkolnych), na podstawie art. 14a i art. 17 ust. 3 i 3a uoso, było w roku szkolnym 2013/2014 łącznie 47 dzieci przedszkolnych oraz 138 i 129 uczniów, odpowiednio: szkół podstawowych i gimnazjum. W roku szkolnym 2014/2015 (na dzień 31 grudnia 2014 r.) liczby te wynosiły odpowiednio: 32 dzieci oraz 153 i 106 uczniów.

Do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę dowożono w roku szkolnym 2013/2014 łącznie 62 dzieci przedszkolnych oraz 144 i 167 uczniów, odpowiednio: szkół podstawowych i gimnazjum. W roku szkolnym 2014/2015 (na dzień 31 grudnia 2014 r.) dowozem objęto odpowiednio 51 dzieci oraz 163 i 143 uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 412-420)

W roku szkolnym 2013/2014 do gimnazjum oraz szkół podstawowych w Chojnie i Sowach dowożono odpowiednio 11 (z 13 uprawnionych), 2 (z 4 uprawnionych) i 3 (z 4 uprawnionych) uczniów niepełnosprawnych. Zwrot kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych dotyczył w tych placówkach w niniejszym okresie odpowiednio: 2, 2 i 1 ucznia. W okresie 2014/2015 (na dzień 31 grudnia 2014 r.) dowożono do tych placówek szkolnych odpowiednio 12 (z 13 uprawnionych), 2 (z 4 uprawnionych) i 2 (z 3 uprawnionych) uczniów niepełnosprawnych. Zwrot kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych dotyczył w tym okresie odpowiednio 1, 2 i 1 ucznia.

(Dowód: akta kontroli, str. 416, 418-420)

1.3.2. W latach szkolnych 2013/2014 oraz 2014/2015 Gmina zorganizowała bezpłatny transport i opiekę dla 20 niepełnosprawnych uczniów⁴ zamieszkałych na jej terenie do: Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu, Szkoły Specjalnej w Rawiczu oraz Szkoły Podstawowej w Miejskiej Górcie (klasy integracyjnej).

³ Ustalane w oparciu o aplikację Targeo – <http://www.targeo.pl>

⁴ Na podstawie umów zawartych z przewoźnikiem w dniach: 19 lipca 2013 r. i 18 sierpnia 2014 r.

Ponadto dla jednego ucznia niepełnosprawnego⁵ zorganizowano przewóz do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych w Owińskach.

(Dowód: akta kontroli, str. 281-283, 332-333, 345-355, 421-431)

1.4.1. Zgodnie z zawieranymi przez Gminę umowami dot. wykonywania przewozów dzieci, uczniów do przedszkoli i szkół, opracowane zostały ich harmonogramy. Z harmonogramów przewozów na rok szkolny 2014/2015 (opracowanych przez przewoźnika i uzgodnionych z dyrektorami placówek szkolnych) wynikało, że czasy przejazdów dzieci, uczniów szkół podstawowych, kształtowały się w przedziale od 6 do 25 minut, przy długościach tras od 4 do 12 km (w gimnazjum od 28 do 40 minut, przy długościach tras od 18 do 33 km). Liczba przystanków wykazanych w harmonogramach przejazdów za ww. okres wynosiła od 2 do 6 w szkołach podstawowych oraz od 6 do 12 w gimnazjum.

(Dowód: akta kontroli, str. 394-395, 393-411, 571-578, 592-600, 609-628, 639-648)

1.4.2. Z informacji uzyskanych z Przedszkola w Chojnie oraz SP w Sowach wynikało, że w roku szkolnym 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) objętych zorganizowanymi przez Gminę przewozami do/z tych placówek było:

- łącznie 17 dzieci odbywających roczne przygotowanie przedszkolne, z których wobec 11 istniał obowiązek zapewnienia bezpłatnych przewozów,
- łącznie 31 uczniów szkoły, w tym 23 z klas pierwszych i 8 z klasy trzeciej, z których dla 2 uczniów klas pierwszych i 1 klasy trzeciej nie było obowiązku organizacji ich przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 563-564, 567-568)

Odległości pomiędzy miejscami zamieszkania dzieci uczęszczających do przedszkola⁶, a siedzibą tej placówki, wynosiły od 3,2 km do 7,7 km, natomiast odległości, jakie dzieci musiały pokonać z domu do przystanku, od 71 m do 360 m. Rzeczywiste czasy przejazdów dzieci były zgodne⁷ z założonymi w harmonogramach.

(Dowód: akta kontroli, str. 567-568)

Odległości dzielące miejsca zamieszkania uczniów ww. szkoły⁸, a siedzibą tej placówki, wynosiły od 3,31 km do 7,04 km, natomiast odległości, jakie musieli oni pokonać z domu do przystanku, od 42 m do 668 m. Rzeczywiste łączne czasy przejazdu (dowozów i odwozów), w odniesieniu do 24 uczniów⁹, nie były¹⁰ zgodne z czasami przyjętymi w harmonogramach przewozów, przy czym opóźnienia wynosiły od 2 do 14 minut (średnio 6 minut).

(Dowód: akta kontroli, str. 563-564)

1.4.3. Z 17 objętych oględzinami przystanków autobusowych¹¹, wykorzystywanych w Gminie do przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, w 15 przypadkach były one zadaszone (zamknięte ściankami z trzech stron), natomiast w odniesieniu do dwóch przystanków zlokalizowanych w Białymkałe przy posesji numer 34 oraz Niedźwiadkach przy posesji nr 11, stwierdzono brak ich zadaszenia (wiat), jak również ich oznakowania.

(Dowód: akta kontroli, str. 533-534, 540-542, 545-554, 563-569)

1.4.4. W umowach dotyczących realizacji przewozów dzieci, uczniów do przedszkoli i szkół gminnych w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015¹², zawarto m.in. postanowienia zobowiązujące wykonawców do realizowania zamówienia przy wykorzystaniu minimum trzech autobusów. W każdym z tych autobusów, poza kierowcą powinien znajdować się pełnoletni (posiadający pełną zdolność do czynności prawnych) opiekun przeszkolony przez wykonawcę z zakresu przepisów prawa o ruchu drogowym. Zakazano przewożenia pojazdami większej liczby osób, niż łączna liczba miejsc siedzących i stojących, przewidziana dla danego środka transportu oraz łączenia przewozu dzieci z przewozem

⁵ Na podstawie umów zawartych z przewoźnikiem w dniach: 12 sierpnia 2013 r. i 18 sierpnia 2014 r. (aneks z 18 września 2013 r.).

⁶ Wobec których istniał obowiązek zapewnienia przewozów.

⁷ Jak oświadczył dyrektor placówki.

⁸ Wobec których istniał obowiązek zapewnienia przewozów.

⁹ Wobec których istniał obowiązek zapewnienia przewozów.

¹⁰ Jak oświadczył dyrektor placówki.

¹¹ Na trasie: Osiek-Sowy, Podborowo-Chojno, Chojno – Niedźwiadki oraz Sowy – Białkał, Sowy – Pomocno.

¹² Z dnia 18 lipca 2013 r. i 17 lipca 2014 r.

innych pasażerów. W Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), zobowiązano przewoźników do zapewnienia osobom przewożonym właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny oraz niezbędnych wygód, zgodnie z przepisami określonymi w prawie przewozowym. W SIWZ wskazano również, że czas oczekiwania dziecka od momentu przywiezienia do szkoły, do momentu rozpoczęcia pierwszej lekcji (nie wcześniej niż o godz. 7.35, nie później niż o godz. 8.40), nie może przekroczyć 20 minut, przy czym godzina wyjazdu ucznia z domu, nie może być wcześniejsza, jak 7.00.
(Dowód: akta kontroli, str. 66-73, 109-133, 181-188, 220-244)

Przewóz dzieci i uczniów realizowano z udziałem opiekunów przewozów, przeszkolonych w zakresie przepisów prawa o ruchu drogowym. Przewożonym dzieciom, uczniom, zapewniono ze strony pracowników szkół, przedszkola, opiekę przy ich odbiorze i doprowadzeniu do pojazdów. Godziny realizowanych dowozów i odwozów były zgodne z opracowanymi (dla trzech linii autobusowych autobusów) harmonogramami przewozów na rok szkolny 2014/2015, uwzględniającymi nadto wymogi SIWZ w zakresie ilości godzin rozpoczęcia dowozów oraz czasu przywozu uczniów przed zajęciami szkolnymi.

(Dowód: akta kontroli, str. 393-411, 525-527, 530-532, 571-578, 592-600, 609-628, 615-616, 639-648)

1.5. W prowadzonych przez Gminę szkołach podstawowych i gimnazjum zorganizowano zajęcia świetlicowe dla uczniów pozostających dłużej w tych placówkach, ze względu na organizację przewozów tej grupy osób. Z treści obowiązujących w roku szkolnym 2014/2015 regulaminów zajęć świetlicowych, wynikało, że realizowane są one m.in. w odniesieniu do ww. grupy uczniów. Liczebność grup uczestniczących w tym okresie w tych zajęciach (do czasu kontroli), nie przekraczała 25 uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 581-590, 603-607, 633-637, 652-656)

Zajęcia świetlicowe w roku szkolnym 2014/2015 odbywały się w wyodrębnionych pomieszczeniach świetlicowych, klasach, bibliotekach, sali sportowej, boisku szkolnym, czy też placu zabaw – każdorazowo pod opieką nauczycieli, którym te zajęcia zostały przydzielone. Prowadzenie zajęć świetlicowych opierało się na planach (programach) pracy świetlic, przy czym realizowane było w ramach przydzielonych nauczycielom godzin świetlicowych, jak również dodatkowych zajęć, na podstawie art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹³. Uczniowie objęci przewozami do/z placówek szkolnych oczekiwali na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych tylko w 1 placówce¹⁴, przy czym czas oczekiwania wynosił od 1 do 2 godzin. Oczekiwanie uczniów na odwóz po zakończeniu ww. zajęć dotyczyło wszystkich szkół (w tym gimnazjum) i kształtowało się w przedziale od 1 do 3¹⁵ godzin lekcyjnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 571-577, 581-590, 592-598, 603-607, 609-628, 633-637, 639-646, 652-656)

1.6. Z ankiet przeprowadzonych wśród opiekunów uczniów dwóch szkół podstawowych oraz jednego przedszkola¹⁶ wynika, że czas przejazdu dzieci i uczniów do tych placówek zajmuje nie więcej niż 15 i 30 minut (odpowiednio: 27 ankiet, w tym 4 z przedszkola oraz 26 ankiet, w tym 8 przedszkolnych). Rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom opiekunów 34 uczniów i 9 dzieciom przedszkolnym, natomiast nie odpowiadała potrzebom 6 i 2 ww. osób. 33 ankietowanych w szkołach i 9 w przedszkolu uznało oczekiwanie na transport za bezpieczne, a odpowiednio 4 i 2 było przeciwnego zdania. 40 ankietowanych uznało organizację zajęć świetlicowych w szkołach za właściwą. 13 ankietowanych w szkołach i 3 w przedszkolu nie dostrzegło problemów, trudności w funkcjonującym systemie przewozów uczniów, dzieci. Na zbyt długi czas oczekiwania uczniów, dzieci, na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych zwróciło uwagę 20 ankietowanych w szkołach (17 w SP w Chojnie) oraz 6 w przedszkolu. 4 opiekunów w szkołach i 1 w przedszkolu uznało liczbę przystanków za zbyt małą, przy czym 2 ankietowanych w szkole dostrzegło nieodpowiednie zachowanie kierowcy. Sześciu

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

¹⁴ SP w Sowach.

¹⁵ 3 godziny dot. SP w Chojnie.

¹⁶ SP w Sowach i SP w Chojnie (najmłodszych klas), z których uzyskano odpowiednio 19 i 21 ankiet oraz Przedszkola w Chojnie, z którego uzyskano 12 ankiet.

ankietowanych w szkołach i w przedszkolu wskazało na brak wystarczającej opieki nad uczniami, a 3 w szkole na zły stan techniczny pojazdu. Na zbyt dużą ilość dzieci w autobusie zwróciło uwagę 9 opiekunów w szkołach i jeden w przedszkolu. Ankietowani w SP w Sowach zwrócili nadto uwagę na występujące czasami opóźnienia autobusu (1 opiekun), brak miejsc siedzących (1 opiekun pierwszoklasisty), czy też wyznaczenia dodatkowego przystanku, celem skrócenia drogi dojazdu do takiego miejsca (1 opiekun). Opiekun ucznia SP w Chojnie wskazał ponadto na problematykę, dotyczącą braku możliwości realizacji w świetlicy zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, czy odrabiania lekcji.

(Dowód: akta kontroli, str. 709-812)

Z wyjaśnień dyrektora SP w Sowach, Pani Małgorzaty Piechockiej, na okoliczność braku wyznaczenia dodatkowego przystanku, wynikało, że wjazd autobusu w głąb miejscowości Osiek, ze względu na niemożność zawrócenia, jest niemożliwy, przy czym najdalsza odległość z miejsca zamieszkania do funkcjonującego przystanku wynosi 573 m, a droga którą idą dzieci jest bezpieczna. W odniesieniu do kwestii braku miejsc siedzących w pojeździe wyjaśniająca wskazała, że w kursach porannych nie zdarza się, aby dowożeni nie mieli zapewnionych miejsc siedzących. Z uwagi na to jednak, że sytuacja jest dynamiczna, może zdarzyć się, jak wskazano, że pojedyncze osoby wracając do domu stoją, szczególnie gdy odwóz łączony jest z gimnazjum, lecz problem ten dotyczy uczniów starszych i na krótkim odcinku trasy i nie stwarza to zagrożeń bezpieczeństwa, gdyż ilość przewożonych dzieci nie przekracza dopuszczalnej.

(Dowód: akta kontroli, str. 819-820)

Zastępca Wójta, Pan Łukasz Burkiewicz (dalej „Zastępca Wójta”), w złożonych wyjaśnieniach podał, że w przetargu na dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół na lata szkolne 2013/2014 i 2014/2015 nie określono, że mają być zapewnione dla wszystkich miejsca siedzące, a przewoźnik musi zabezpieczyć odpowiednią liczbę miejsc siedzących i stojących, aby mógł bezpiecznie przewieźć podaną w SIWZ liczbę dzieci. Zapewnienie liczby miejsc siedzących dla wszystkich skutkowałoby zwiększeniem ilości taboru autobusowego, co spowodowałoby nieuzasadnione ekonomicznie znaczne zwiększenie kosztów usługi.

(Dowód: akta kontroli, str. 816)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że stan przystanków położonych w miejscowościach: Białka (przy posesji nr 34) i Niedźwiadki (przy posesji nr 11) nieposiadających wiat, zadaszenia oraz w żaden sposób nieoznakowanych, nie zapewnia bezpiecznych warunków oczekiwania na transport do i ze szkoły lub przedszkola, do których dowożone są dzieci i uczniowie.

(Dowód: akta kontroli, str. 533-534, 540-560, 563-564, 566-568)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym obszarze.

2. Wybór podmiotów wykonujących przewozy dzieci i uczniów.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W dniu 18 lipca 2013 r. pomiędzy Gminą a przewoźnikiem (przedsiębiorcą Ł.S. z Miejskiej Górki, dalej „Ł.S.”) zawarto umowę w przedmiocie dowozu i odwozu w Gminie dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w okresie od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. Umowa określała, że wynagrodzenie ustalane będzie na podstawie faktycznie zrealizowanych „wozokilometrów” (w wymiarze nie przekraczającym ilości kilometrów w poszczególnych obwodach, podanych w załącznikach do umowy), określając stawkę „wozokilometra” w wysokości 3,99 zł brutto (3,69 zł netto). W załącznikach, w odniesieniu do placówek do/z których dokonuje się przewozów, wskazano dzienną ilość kilometrów do przejechania, ilość osób do przewiezienia oraz godziny przywozów/odwozów w poszczególnych dniach. Umowa określała jednocześnie, że faktury wystawiane będą za okresy miesięczne, odrębnie na każdy obwód szkolny, a ich płatnikiem będą poszczególne szkoły.

(Dowód: akta kontroli, str. 66-73)

Na realizację ww. umowy poniesiono wydatki, w roku szkolnym 2013/2014 w kwocie 210.199,39 zł (koszt dowozu jednego ucznia 563,54 zł). Dane dotyczące wydatków w tym zakresie, poniesionych w rozdz. 80113, § 4300, zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S Gminy oraz jednostek realizujących. W tym roku szkolnym wydatkowano ponadto kwotę 28.872,78 zł, na podstawie umowy z 2 września 2013 r., której przedmiotem był dodatkowy dowóz po zakończeniu zajęć z Gimnazjum i SP w Sowach (zamówienie uzupełniające wskazane w ww. umowie z dnia 18 lipca 2013 r.).

(Dowód: akta kontroli, str. 386-388, 412-431, 474-503)

2.1.2. W dniu 17 lipca 2014 r. Gmina zawarła z przewoźnikiem (przedsiębiorcą Z.K. z Sarnówki, dalej „Z.K.”) umowę¹⁷ w przedmiocie dowozu i odwozu w Gminie dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w okresie od 1 września 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Umowa określała, że wynagrodzenie ustalane będzie na podstawie faktycznie zrealizowanych *wozokilometrów* (w wymiarze nie przekraczającym ilości kilometrów w poszczególnych obwodach podanych w załącznikach do umowy), określając stawkę wozokilometra w wysokości 3,87 zł brutto (3,58 zł netto). W załącznikach, w odniesieniu do placówek do/z których dokonuje się przewozów, wskazano dzienną ilość kilometrów do przejechania, ilość osób do przewiezienia oraz godziny przywozów/odwozów w poszczególnych dniach. Umowa określała, że faktury wystawiane będą za okresy miesięczne, odrębnie na każdy obwód szkolny, a ich płatnikiem będą poszczególne szkoły.

(Dowód: akta kontroli, str. 181-188)

Na realizację umowy wydatkowano łącznie w roku szkolnym 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) kwotę 85.536,37 zł (koszt dowozu jednego ucznia wyniósł 239,69 zł). Dane dotyczące wydatków w tym zakresie, poniesionych w rozdz. 80113, § 4300, zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych. Na podstawie umowy z dnia 25 września 2014 r. o dodatkowy dowóz dzieci po zakończeniu zajęć z Gimnazjum i SP w Sowach (stanowiącej zamówienie uzupełniające wskazane w ww. umowie z dnia 17 lipca 2014 r.) wydatkowano ponadto kwotę 12.213,97 zł¹⁸.

(Dowód: akta kontroli, str. 382-385, 412-431, 474-503)

2.1.3. W dniu 19 lipca 2013 r. Gmina zawarła z przewoźnikiem umowę w przedmiocie dowożenia w okresie od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. uczniów niepełnosprawnych zamieszkałych na jej terenie, do Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu, Szkoły Specjalnej w Rawiczu oraz Szkoły Podstawowej w Miejskiej Górze (klasy integracyjnej). W umowie określono stawkę za 1 km przewozu w wysokości 3,24 zł brutto (3,00 zł netto), wskazując, że dzienna liczba przejechanych kilometrów nie może być wyższa niż 105 km. W umowie postanowiono, że należność z tytułu wystawianych faktur (za okresy dwutygodniowe) zapłacona zostanie przez „organizatora przewozu” (Gminę).

Łączne wydatki poniesione w roku szkolnym 2013/2014 z tytułu realizacji tej umowy (płatnikiem wystawianych faktur była SP w Chojnie) wyniosły kwotę 62.937 zł. Dane dotyczące wydatków w tym zakresie, poniesionych w rozdz. 80113, § 4300, zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 281-283, 421-431, 474-503)

Umowę w przedmiocie dowozu (w okresie od 1 września 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.) uczniów niepełnosprawnych do wskazanych wyżej placówek, zawarto 18 sierpnia 2014 r. Określała ona stawkę za 1 km - 3,24 zł brutto (3,00 zł netto) i wskazywała, że dzienna liczba przejechanych kilometrów nie może być wyższa niż 105 km.

Łączne wydatki poniesione w roku szkolnym 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) z tytułu realizacji ww. umowy wyniosły kwotę 26.535,60 zł. Dane dotyczące wydatków w tym zakresie, poniesionych w rozdz. 80113, § 4300, zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych.

¹⁷ Aneksowaną w dniu 25 listopada 2014 r.

¹⁸ do 31.12.2014 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 332-346, 421-431, 474-503)

2.1.4. W dniu 12 sierpnia 2013 r. zawarto umowę¹⁹ dot. wykonywania w roku szkolnym 2013/2014 przewozów ucznia niepełnosprawnego do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych w Owińskach. W umowie tej określono stawkę za 1 km na 1,07 zł brutto (0,99 zł netto), wskazując, że dzienna liczba przejechanych kilometrów nie może być wyższa niż 140 km. Umowę dotyczącą realizacji ww. przewozów w roku szkolnym 2014/2015 podpisano w dniu 18 sierpnia 2014 r., przy zastosowaniu stawki 1,08 zł brutto (0,99 zł netto), z zachowaniem takiej samej maksymalnej dziennej ilości przejechanych kilometrów.

(Dowód: akta kontroli, str. 347-348, 352, 354-355, 359)

Łącznie z tytułu realizacji ww. umowy w roku szkolnym 2013/2014 wydatkowano (płatności dokonywał Urząd) 17.410,90 zł oraz 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) 7.257,60 zł. Dane dotyczące wydatków w tym zakresie, poniesionych w rozdz. 80113, § 4300, zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S Urzędu Gminy, jak również ujęte w ewidencji księgowej Urzędu, na koncie pozabilansowym 998²⁰.

(Dowód: akta kontroli, str. 421-431, 474-503)

2.2. Wyboru wykonawców zamówień publicznych w przedmiotach: dowozu i odwozu w Gminie dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w latach szkolnych 2013/2014 oraz 2014/2015 (wskazanych wyżej w punkcie 2.1.1. i 2.1.2.), dokonano w trybie przetargów nieograniczonych. Postępowania wszczęto odpowiednio w dniach 17 czerwca 2013 r. i 25 czerwca 2014 r., a wartość zamówień oszacowano na kwoty 222.222,22 zł (55.284,66 euro) oraz 226.689,72 zł (53.655,64 euro). Wartość ww. zamówień ustalono w 2013 r. w oparciu o przewidywane ilości przejechanych kilometrów, przypadające na przewidywany okres nauki, natomiast w 2014 r., przy uwzględnieniu dotychczasowych kosztów, przewidywanego kosztu *wozokilometra* i założonej długości przejechanych kilometrów.

(Dowód: akta kontroli, str. 74-82, 189-196, 521, 523-524)

W opracowanych SIWZ określono wymagane od wykonawców m.in. warunki w zakresie: posiadania przez oferenta licencji na wykonywanie transportu drogowego, wykonania w okresie ostatnich pięciu lat przed dniem wszczęcia postępowania (o ile okres prowadzenia działalności jest krótszy – to w tym okresie) co najmniej jednej obejmującej rok szkolny usługi z zakresu transportu drogowego dzieci do szkół, a także posiadania wymaganych uprawnień przez osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia. Przyjęto następujące kryteria oceny ofert: kryterium ceny (relacja najniższej ceny do ceny ofertowej), kryterium proponowanego systemu dowozu (relacja najniższej zaoferowanej liczby kilometrów do zaoferowanej liczby kilometrów) oraz dyspozycyjność (punkty przyznawane w zależności od oferowanej ilości dni w których nastąpi zmiana godzin dowozu, wynikająca z uzgodnień dokonanych z dyrektorami szkół). W opisach przedmiotu zamówień wskazano m.in. placówki (obwody szkolne), a w odniesieniu do nich, ilości przewożonych osób (także w poszczególnych miejscowościach należących do obwodu) oraz godziny przywozu i odwozu w poszczególnych dniach, jak również dodatkowe informacje dotyczące oczekiwanego łączenia przewozów pomiędzy placówkami. Przedstawione w tym zakresie dane oparto na informacjach uzyskanych od dyrektorów szkół, przed wszczęciem postępowań o udzielenie ww. zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 109-138, 220-251)

Do upływu terminu składania ofert w postępowaniu dotyczącym realizacji przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2013/2014, tj. 28 czerwca 2013 r., wpłynęły 3 oferty, z których najwyższą punktację otrzymała oferta Ł.S., z którym to przedsiębiorcą zawarto przedmiotową umowę (wskazaną wyżej w punkcie 2.1.1.).

(Dowód: akta kontroli, str. 74-82)

¹⁹ Aneksowaną w dniu 18 września 2013 r.

²⁰ Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego.

Przed upływem terminu składania ofert w postępowaniu dotyczącym realizacji przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2014/2015, tj. 3 lipca 2014 r., wpłynęły 2 oferty, z których wyższą punktacją otrzymała oferta Z.K., z którym to przedsiębiorcą zawarto przedmiotową umowę (wskazaną wyżej w punkcie 2.1.2.).

(Dowód: akta kontroli, str. 189-196)

W przedmiotowych postępowaniach zastosowano prawidłowe tryby udzielenia ww. zamówień publicznych, a zakres wykonywanych zamówień był zgodny z treścią podpisanych umów. Stwierdzono jednocześnie zgodność oszacowanych potrzeb w obszarze realizowanych w latach 2013/2014 i 2014/2015 przewozów dzieci, uczniów, z faktyczną realizacją zadań w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli, str. 66-138, 178-251, 412-431)

2.2.1. Wyboru wykonawcy zamówienia publicznego w zakresie dowożenia w okresie od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. uczniów niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy, do placówek wskazanych wyżej w punkcie 2.1.3., dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie wszczęto w dniu 20 czerwca 2013 r., a wartość zamówienia oszacowano na kwotę 55.555,56 zł (13.821,17 euro). Wartość zamówienia ustalono w oparciu o przewidywane ilości przejechanych kilometrów, przypadające na okres nauki i planowany koszt wozokilometra.

(Dowód: akta kontroli, str. 284-291, 522)

W SIWZ, określono wymagane m.in. warunki w zakresie: posiadania przez oferenta licencji na wykonywanie transportu drogowego, wykonania w okresie ostatnich pięciu lat przed dniem wszczęcia postępowania (o ile okres prowadzenia działalności jest krótszy – to w tym okresie) co najmniej jednej - obejmującej rok szkolny - usługi z zakresu transportu drogowego dzieci do szkół, a także posiadania wymaganych uprawnień przez osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia. W SIWZ wskazano jedno kryterium oceny ofert – kryterium ceny, a w części dotyczącej przedmiotu zamówienia, dokonano opisu m.in.: dziennej trasy przebiegu pojazdu, oraz wskazano liczby przewidzianych do przewozów uczniów, ze wskazaniem miejscowości, w których te osoby zamieszkują. Przed wszczęciem ww. postępowania opracowano listę uczniów objętych ww. przewozami.

(Dowód: akta kontroli, str. 315-330)

Do upływu terminu składania ofert w przedmiotowym postępowaniu, tj. 28 czerwca 2013 r., wpłynęły 2 oferty, z których wyższą ilość punktów otrzymała oferta G.M. i z tym przedsiębiorcą zawarto umowę.

(Dowód: akta kontroli, str. 284-291)

W postępowaniu tym zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia publicznego.

(Dowód: akta kontroli, str. 281-330)

Wyboru wykonawcy zamówienia publicznego w zakresie dowożenia w okresie od 1 września 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. uczniów niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy, do placówek wskazanych wyżej w punkcie 2.1.3., dokonano w trybie skierowania zapytania ofertowego do 2 podmiotów (pismem z dnia 15 lipca 2014 r.). Wartość zamówienia ustalono na kwotę 56.000 zł (13.254,75 euro), oszacowaną na podstawie przewidywanej wysokości stawki za 1 km przejazdów. W dniu 27 czerwca 2014 r. (przed skierowaniem zaproszeń do składania ofert) opracowano listę uczniów niepełnosprawnych objętych ww. przewozami. Zastosowane w zakresie ww. zamówienia procedury były zgodne z postanowieniami regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, przyjętego Zarządzeniem Nr 29.2014 Wójta Gminy Pakosław z dnia 26 maja 2014 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 59-62, 332-346)

2.2.2. Wyboru wykonawcy realizowanych w roku szkolnym 2013/2014 przewozów ucznia niepełnosprawnego do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych w Owińskach (wskazanych wyżej w punkcie 2.1.4.), dokonano w trybie skierowania zapytania ofertowego do 3 przedsiębiorców, na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro, przyjętego Zarządzeniem

Nr 1.2013 Wójta Gminy Pakosław z dnia 2 stycznia 2013 r. Zamówienia dotyczącego realizacji tych przewozów w roku szkolnym 2014/2015 udzielono dotychczasowemu przewoźnikowi, w następstwie złożonego wniosku rodzica dziecka (z dnia 25.03.2014 r.) oraz oferty przewoźnika (z dnia 2.06.2014 r.), z zachowaniem warunków określonych w § 3 pkt 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, przyjętego Zarządzeniem Nr 29.2014 Wójta Gminy Pakosław z dnia 26 maja 2014 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 347-365)

2.3. W roku szkolnym 2013/2014 dyrektorzy: Gimnazjum, SP w Chojnie i Sowach dokonywali zwrotu kosztów dojazdów do szkół²¹ odpowiednio: 2, 2 i 1 ucznia niepełnosprawnego. W roku szkolnym 2014/2015 (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.) zwrot kosztów dojazdu dotyczył 1, 2 i 1 ucznia niepełnosprawnego. Wydatki gimnazjum poniesione na ten cel wyniosły w tych okresach odpowiednio: 1.642,78 zł i 329,40 zł, SP w Chojnie: 1.777,80 zł i 691,56 zł oraz SP w Sowach: 844,80 zł i 91,20 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 412, 416, 418-431)

Umowy dotyczące zwrotów za dojazdy tych uczniów (ustalanych w oparciu o ceny biletów miesięcznych) zostały podpisane przez dyrektorów ww. placówek²², na podstawie pełnomocnictw do zawierania tego rodzaju umów, udzielonych przez Wójta²³.

(Dowód: akta kontroli, str. 40, 42-43, 662-670)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W SIWZ opracowanych w toku postępowań przetargowych dotyczących zamówień publicznych w zakresie: przewozów w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015 dzieci, uczniów do placówek szkolnych/przedszkolnych oraz przewozów zamieszkałych w Gminie dzieci niepełnosprawnych do wybranych placówek w roku szkolnym 2013/2014, jak również ogłoszeniach o tych zamówieniach (BZP, strona internetowa BIP Gminy, tablica ogłoszeń Urzędu) wskazano warunki wymagane od wykonawców w zakresie posiadanej wiedzy i doświadczenia, dotyczące wykonanych usług z zakresu transportu drogowego dzieci do szkół – w okresie ostatnich pięciu lat²⁴ przed dniem wszczęcia postępowania, żądając jednocześnie (tylko w SIWZ) dostarczenia dokumentów potwierdzających spełnienie tego warunku. Tak sformułowany warunek nie był zgodny z treścią § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane²⁵, wskazującego, że w przypadku tego rodzaju zamówienia (usług) można żądać dokumentów w tym zakresie z ostatnich trzech lat.

(Dowód: akta kontroli, str. 66-73, 94-133, 181-188, 209-244, 281-283, 306-330)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że nieprawidłowe określenie powyższego okresu spowodowane zostało błędnym oparciem się w toku przygotowania SIWZ na treści § 1 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 535-537)

2. Wydatkowanie kwoty 491,03 zł brutto wynikającej z faktury nr 147/2014 wystawionej 30 września 2014 r. nastąpiło z naruszeniem zasad ustalania wynagrodzenia ujętych w umowie usługi dowozu nr 272.3.2014 z dnia 17 lipca 2014 r. Faktura ta, obejmująca wykonywanie na rzecz SP w Sowach (także oddziału przedszkolnego) dodatkowych przewozów w miesiącu wrześniu (od 1 do 30 września) na dystansie 127 km została zapłacona w dniu 7 października 2014 r. Zgodnie treścią § 5 ust. 1 umowy, wynagrodzenie powinno być ustalone na podstawie faktycznie realizowanych w danym miesiącu ilości wozokilometrów, z tym że dla poszczególnych obwodów maksymalna liczba tych wozokilometrów nie mogła przekroczyć wielkości wymienionych w załącznikach, o których mowa w § 2 umowy. Zasadę tę przywołano ponownie w § 8 tiret 2 umowy dotyczącym

²¹ W przypadku gimnazjum – dojazdów do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Rydzynie.

²² Gimnazjum – w dniach 10.10.2013, 20.10.2014, SP w Chojnie – 17.09.2013, 1.09.2014, SP w Sowach – 2.09.2013, 1.09.2014.

²³ 10.11.2007 r. (gimnazjum, SP w Sowach), 1.09.200 r. (SP w Chojnie)

²⁴ Lub za krótszy okres - w przypadku krótszego okresu prowadzenia działalności.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 231.

wprost SP w Sowach. Załącznik nr 2 do umowy dedykowany tej placówce, w dniu zapłaty przedmiotowej faktury nie zawierał zapisów uwzględniających dodatkowe dowozy. Został on odpowiednio zaktualizowany aneksem nr 1 dopiero w dniu 25 listopada, tj. ponad półtora miesiąca po dokonaniu płatności.

(Dowód: akta kontroli, str. 178-180, 186, 421-431, 472-473)

Sekretarz wyjaśniła, że z wnioskiem o podpisanie ww. aneksu dyrektor szkoły w Sowach wystąpiła w dniu 19 listopada 2014 r. Z wyjaśnień tych oraz złożonych przez dyrektora szkoły wynikało, że opóźnienie w dacie podpisania aneksu do umowy spowodowane było dokonywanymi w placówce zmianami organizacyjnymi, także w zakresie czasu pracy szkoły, mającymi wpływ na organizację dowozu uczniów, jak również zmieniającymi się w tamtym okresie potrzebami w zakresie korzystania z sali gimnastycznej w Pakosławiu.

(Dowód: akta kontroli, str. 678, 681-682)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Gminy w badanym obszarze.

3. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów.

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 15 stycznia 2015 r. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (WITD) przeprowadził kontrole drogowe²⁶ 3 autobusów należących do przewoźnika Z.K., wykonujących przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół Gminy Pakosław. Kontrole dwóch autobusów nie wykazały nieprawidłowości. Trzeci, wykonujący przewozy autobus, nie miał ważnej kontroli okresowej urządzenia rejestrującego (tachografu). W związku z dokonanymi w tym zakresie ustaleniami, w dniu 15 stycznia 2015 r. wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne wobec powyższego przedsiębiorcy.

(Dowód: akta kontroli, str. 688-708)

3.2. Podmiot wykonujący w roku szkolnym 2014/2015 przewozy dzieci, uczniów do placówek szkolnych/przedszkolnych prowadzonych przez Gminę, uzyskał w dniu 25 sierpnia 2014 r. zezwolenia (Nr 1/2014, 2/2014 i 3/2014) na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, z ważnością do 30 czerwca 2015 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 393-403)

Podmiot (wykonujący tego rodzaju usługi w roku szkolnym 2013/2014) uzyskał zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (Nr 1/2013) w dniu 11 września 2013 r., na wniosek złożony w dniu 10 września 2013 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 404-411)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ustalony przez WITD brak ważnej kontroli okresowej tachografu w jednym z pojazdów wykonujących przewóz dzieci i uczniów ma znaczenie dla bezpieczeństwa tych przewozów. W tym zakresie wykonawca nie wywiązał się należycie z postanowień umowy z 17 lipca 2014 r., zgodnie z którą (§ 4 ust. 3) autobusy powinny być odpowiednio przygotowane pod względem stanu technicznego.

(Dowód: akta kontroli, str. 178, 181-188, 540-542, 688-692, 699-703)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym obszarze.

4. Organizowanie przez Gminę bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozów, w przypadku braku obowiązku w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

4.1. W roku szkolnym 2013/2014 przewozami dzieci, uczniów do placówek szkolnych/przedszkolnych, na podstawie zawartej w dniu 18 lipca 2013 r. umowy, objętych zostało 15 dzieci przedszkolnych, 6 uczniów szkół podstawowych i 38 uczniów gimnazjum, w odniesieniu do których nie istniał ustawowy obowiązek ich dowozu. Na dzień 31 grudnia

²⁶ W zakresie przestrzegania przepisów, dotyczących transportu drogowego, ruchu drogowego oraz czasu pracy.

2014 r. przewożono do ww. placówek (na podstawie umowy z dnia 17 lipca 2014 r.) 19 dzieci przedszkolnych, 10 uczniów szkół podstawowych oraz 37 uczniów gimnazjum, nie objętych tym obowiązkiem.

Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynikało, że grupy dzieci, uczniów, nie objętych obowiązkiem dowozów, ujęto w postępowaniach przetargowych na realizację dowozów w latach 2013/2014 i 2014/2015, niemniej przewóz tych osób nie generował dodatkowych kosztów przejazdu, co wynikało z informacji przekazanych Wójtowi przez dyrektorów placówek szkolnych/przedszkolnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 412-420, 540-542, 813)

W 2013 i 2014 r. Gmina, na podstawie art. 14a ust. 4a uoso, dokonywała zwrotu kosztów przejazdu dzieci (rodzeństwa, w tym jednego niepełnosprawnego)²⁷ do Dziennego Ośrodka Rehabilitacyjno-Wychowawczego – Przedszkola w Miliczu. Na ten cel wydatkowano (płatności dokonywał Urząd) w powyższych latach odpowiednio 943,00 zł i 2.274,00 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 366-372, 412-431, 683-685)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

5.1.1. W umowach zawartych z przewoźnikami w zakresie realizacji w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 przewozów dzieci, uczniów do przedszkoli, szkół gminnych (także SIWZ) nie zawarto postanowień w zakresie nadzoru (kontroli) nad realizacją tych zadań. W latach 2013-2015 na terenie Gminy nie obowiązywał (nie był uchwalony) regulamin ww. przewozów. W regulaminie organizacyjnym Urzędu²⁸, zakresach czynności pracowników prowadzących sprawy z ww. zakresu nie wskazano obowiązków, procedur dotyczących nadzoru (kontroli) nad zagadnieniami związanymi z przewozami dzieci i uczniów do placówek szkolnych/przedszkolnych. Zagadnienia w tym zakresie nie były w tym okresie przedmiotem posiedzeń Rady Gminy (jej komisji), jak również przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów prowadzonych w Urzędzie oraz placówkach szkolnych lub przedszkolnych Gminy.

(Dowód: akta kontroli, str. 8-37, 66-73, 109-133, 181-188, 220-244, 517)

Nieustalenie regulaminu dowozu dzieci, uczniów Zastępca Wójta uzasadnił brakiem określonego w przepisach prawa obowiązku w tym zakresie, nadmienając, że rozważona zostanie możliwość przygotowania takiego regulaminu (np. w formie zarządzenia wójta). Wyjaśniający podał, że w Gminie nie widziano potrzeby wpisywania nadzoru, kontroli – w umowach, SIWZ - z uwagi na przeprowadzanie ich sukcesywnie przez dyrektorów szkół, Wskazał, że zawierana umowa jest sama w sobie podstawą do kontrolowania wykonania jej postanowień, przy czym podstawą zawarcia umowy było postępowanie przetargowe i nie było potrzeby, aby w umowie zamawiający gwarantował sobie prawo kontroli aspektów pozaumownych.

(Dowód: akta kontroli, str. 683-685)

5.1.2. Sprawowany w tym okresie nadzór dyrektorów placówek szkolnych/przedszkolnych nad ww. sferą obejmował m.in.: zgodność ilości dzieci (uczniów) i miejsc w pojazdach, zgodność harmonogramu dowozów/odwozów z czasem rzeczywistym, zapewnienie przez opiekuna bezpieczeństwa w autokarach, zachowanie czystości w pojazdach, działania pracowników wyznaczonych do odprowadzania i odbierania dzieci (uczniów), zachowanie dzieci (uczniów) w autobusach oraz osób obsługujących przewozy, rozmieszczenie i lokalizację miejsc przystankowych, prawidłowość wystawianych faktur przez przewoźnika.

²⁷ Na podstawie umów zawartych z rodzicem dzieci w dniach: 4 października 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. (aneks z dnia 4 września 2014 r.).

²⁸ Jako zadanie Referatu Oświaty i Spraw Społecznych – wskazano m.in. „prowadzenie całości spraw związanych z dowozem dzieci do szkół i przedszkoli”.

Nadzór realizowano w formie prowadzonych kontroli, bądź uzyskiwanych w tym zakresie informacji.

(Dowód: akta kontroli, str. 579, 601, 629-630, 650, 658, 660, 679)

5.1.3. Do Urzędu oraz placówek szkolnych/przedszkolnych Gminy nie wpływały w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 zawiadomienia, informacje o nieprawidłowościach dotyczących bezpieczeństwa transportu drogowego dzieci (uczniów).

(Dowód: akta kontroli, str. 579, 601, 629-630, 650, 658, 660, 679, 540-560)

W II półroczu 2014 roku do Urzędu wpłynęły wnioski w zakresie: zorganizowania wcześniejszego odwozu dzieci i uczniów z przedszkola i szkoły – rozpatrzony negatywnie ze względów finansowych i organizacyjnych, z uzasadnieniem, że szkoła zapewnia opiekę, a sprawa zostanie przeanalizowana w nowym roku szkolnym; oznakowania (utworzenia) przystanku autobusowego w miejscowości Niedźwiadki – rozpatrzony pozytywnie; utworzenia nowego przystanku autobusowego w miejscowości Białykał – rozpatrzony pozytywnie.

(Dowód: akta kontroli, str. 540-560)

5.2. W odniesieniu do danych wykazanych przez SP w Chojnie w Systemie Informacji Oświatowej (SIO), kontrola wykazała różnice pomiędzy danymi na dzień 30 września 2014 r. w zakresie ilości dowożonych uczniów - łącznie wykazano w SIO 26 uczniów (3 uczniów – poniżej 3 km z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego; 3 uczniów z klas I-IV – od 3 do 5 km; 3 uczniów z klas V-VI – od 4 do 5 km; 17 uczniów - od 5 do 10 km) oraz danymi wykazanymi w toku kontroli, z których wynikało, że na dzień 31 grudnia 2014 r. dowożeniem objęto łącznie 49 uczniów²⁹ (32 w klasach I-IV oraz 17 w klasach V-VI).

(Dowód: akta kontroli, str. 247, 418, 504-515)

Z wyjaśnień Pana Piotra Wolskiego wynikało, że powyższe różnice są wynikiem błędu leżącego po stronie dyrektora szkoły, przy czym prawidłowe dane w tym zakresie³⁰ zostaną wprowadzone do SIO do końca marca 2015 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 671-672, 814)

Zastępca Wójta wyjaśnił ponadto, że w Urzędzie nie dokonywano weryfikacji danych, gdyż nie było takiego obowiązku wynikającego z ustawy o systemie informacji oświatowej, przy czym obowiązkiem Gminy jest nadzór nad dochowaniem terminów przekazywania danych do kuratorium, scalanie danych z placówek oświatowych w formie raportu i dokonywanie zestawień zbiorczych. Z wyjaśnień wynikało, iż dyrektorzy szkół podstawowych, przedszkoli, gimnazjum prowadzą elektroniczną bazę danych oświatowych w zakresie określonym w ww. ustawie, która precyzuje zakres obowiązków i odpowiedzialności dot. wprowadzania danych w podziale na gminę i jej jednostki organizacyjne.

(Dowód: akta kontroli, str. 814)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym 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 Kontroli³¹, wnosi o zapewnienie właściwego przygotowywania postępowań w sprawie zamówień publicznych oraz rozliczania należności z tytułu zawartych umów.

²⁹ Jednocześnie w informacji w sprawie dowozu uczniów przekazanej do Urzędu Gminy w dniu 30 kwietnia 2014 r. wynikało, że dowozem objętych zostanie łącznie (co wykazano w SIWZ postępowania dot. udzielenia zamówienia publicznego w zakresie dowozów uczniów) **50 uczniów** Szkoły.

³⁰ Odległość od szkoły 3-5 km (uczniowie klasy I-IV – 22 uprawnionych, 22 dowożonych, 1 posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego), odległość 4-5 km (klasy V-VI – odpowiednio do ww. grup: 10,10,2), odległość 5-10 km (szkoły podstawowe – odpowiednio: 6,6,0), odległość powyżej 10 km (szkoły podstawowe – odpowiednio: 11,11,0)

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 31 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor