



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 411.002.05/2015

R/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/15/001 – Wykonywanie przez gminy województwa wielkopolskiego obowiązku dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92902 z dnia 26 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Kwilczu, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 23, kod 62-400 Kwilcz
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Stanisław Manek, Wójt

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Gminę Kwilcz obowiązku dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół, w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą pozytywnej oceny były działania gminy Kwilcz ¹ mające na celu realizację ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieciom i uczniom dowożonym do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę. Dotyczy to przede wszystkim: organizacji dowozu dzieci i uczniów, wyboru podmiotów, którym w trybie przetargu nieograniczonego powierzono wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów; wykonywania obowiązku dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych. Uczniom, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły zapewniono także zajęcia świetlicowe.

¹ Dalej „Gmina”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej: „ustawa”) Rada Kwilcz ustaliła:

- sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych;
- plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

Na terenie Gminy utworzono jedno przedszkole, dwie szkoły podstawowe wraz z oddziałami przedszkolnymi oraz jedno gimnazjum.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała: 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

W odległości większej niż 3 km od przedszkola/szkoły zamieszkiwały dzieci i uczniowie z miejscowości:

- Chorzewo, Chudobczyce, Karolewice, Józefowo, Niemierzewo i Mościejewie, dowożone do Szkoły Podstawowej w Luboszu;
- Urbanówko, Kozubówka, Dąbrowa Stara, Dąbrowa Nowa, Rozbitek, Mechnacz, Kubowo, Kurnatowice, Zawada, Pólko, Lubosz, Daleszynek, Augustowo, Wituchowo, Miłostowo, Upartowo, Chorzewo, Karolewice, Chudobczyce, Józefowo, Mościejewo i Niemierzewo, które dowożono, transportem organizowanym przez Gminę, do Przedszkola, Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Kwilczu.

(dowód: akta kontroli, str. 52-53)

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, Rada Gminy nie podejmowała uchwały o zapewnieniu bezpłatnego transportu, bądź refundacji kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom i uczniom mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w przepisach art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy lub uczęszczających do szkoły publicznej znajdującej się poza obwodem szkolnym, w którym dziecko nie mieszka, albo poza obszarem Gminy.

W dniu 26 lutego 2001 r. uchwałą nr XX/173/2001 Rady Gminy Kwilcz w sprawie likwidacji Filii Przedszkola Samorządowego w Kwilczu w miejscowości Kurnatowice ustalono, że „Zapewnia się bezpłatny dowóz dzieci zlikwidowanej Filii Przedszkola w Kurnatowicach³ do Przedszkola Samorządowego w Kwilczu”.

(dowód: akta kontroli, str. 85-87)

W roku szkolnym 2013/2014 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę⁴ było 300 dzieci i uczniów, tj. 37% ogółem uczęszczających do przedszkoli, szkół i gimnazjów (819 osób).

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

³ Miejscowość ta znajduje się w odległości większej niż 3 km od przedszkola, do którego obecnie uczęszczają dzieci.

⁴ oraz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Międzychodzie, dotyczy także roku szkolnego 2014/2015.

W roku szkolnym 2014/2015 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę było 302 dzieci i uczniów, tj. 36% uczęszczających do szkół i przedszkoli (839 osób).

W roku szkolnym 2013/2014 oraz 2014/2015 z dowozu bezpłatnym środkiem transportu zorganizowanym przez Gminę korzystało 392 dzieci i uczniów, z tego⁵:

- do przedszkola i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę dowożonych było odpowiednio: 65 i 45 dzieci;
- do szkół prowadzonych przez Gminę dowożonych było odpowiednio: 303 i 325 uczniów⁶, w tym:
 - 89 i 103 uczniów (klas I-IV szkoły podstawowej) zamieszkujących w odległości większej niż 3 km;
 - 129 i 137 uczniów klas V-VI szkoły podstawowej i gimnazjum, zamieszkujących w odległości większej niż 4 km od szkoły oraz dwójka uczniów niepełnosprawnych;
 - 92 i 90 dzieci i uczniów (w przypadkach, o których mowa w art. 14a ust. 4a i 17 ust. 2 ustawy).

Ponadto, w ww. okresach 15 uczniów dowożonych było transportem organizowanym przez Gminę do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Międzychodzie.

(dowód: akta kontroli str. 57-61, 110-113)

Ogółem wydatki z budżetu Gminy ponoszone na organizację dowozu i opiekę podczas dowozu uczniów wyniosły: 324.302,56 zł w roku szkolnym 2013/2014 oraz 136.677,53 zł (miesiące wrzesień-grudzień 2014 r.) w roku szkolnym 2014/2015. Średni koszt dowozu jednego ucznia wynosił odpowiednio: 827,30 zł i 348,67 zł (za cztery miesiące 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 112)

1.2 Organizacja dowozu uczniów do przedszkoli i szkół wynikała z umów⁷, których przedmiotem było świadczenie usług w zakresie dowozu i opieki w czasie przewozu dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Kwilcz. Zgodnie z treścią zawartych przez Gminę umów⁸:

- przed przystąpieniem do realizacji usługi ustalony został projekt harmonogramu dowozów, uwzględniający, jak najkrótszy czas przebywania dziecka w podróży (przy założeniu, że dziecko powinno być dowieszone do szkoły w takim czasie, aby możliwe było rozpoczęcie przez nie zajęć lekcyjnych i zabieranie po ich zakończeniu, bez zbędnego oczekiwania); ilość przejazdów w poszczególnych dniach uzależniono od godzin rozpoczęcia i zakończenia zajęć lekcyjnych przez poszczególne klasy;
- harmonogram dowozów zawierał m. in.: opis tras (liczba realizowanych km pomiędzy poszczególnymi miejscowościami oraz liczbę dowożonych dzieci na poszczególnych trasach i liczbę pojazdów realizujących przewozy) oraz szczegółowe godziny kursów.

(dowód: akta kontroli str. 34-47)

⁵ według stanu na koniec 2013 r. i 2014 r.

⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 i 2014 r.; dotyczy uczniów, których droga z domu do szkoły przekraczała odległość, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy.

⁷ Integralną część umowy stanowił załącznik zawierający Wykaz dowożonych dzieci, Harmonogram dowozów oraz Szczegółowy opis zamówienia (zawierający Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia) wraz z ofertą.

⁸ Umowa Nr 90/2014 z 23 czerwca 2014 r., Nr 95/2014 i 96/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r.

W każdej ze szkół wprowadzono Regulaminy dowozu uczniów do szkół, z których wynika, m. in., że:

- organizatorem dowozu i odwozów jest Gmina,
- *bezpłatnym dowozem i dojazdem do szkół i przedszkoli objęte są dzieci, których droga z domu do szkoły przekracza odległość wymienioną w art. 17 ust. 2 ustawy (§ 3 Regulaminu dowozów do Szkoły w Kwilczu), a inne osoby (rodzice uczniów, uczniowie, których odległość z domu do szkoły jest krótsza) mogą korzystać z dowozu wyłącznie w przypadku wolnych miejsc w autobusie i za zgodą opiekuna,*
- organizator dowozu w planie dowozu określa przystanki dla autobusów szkolnych (uczniowie wsiadają i wysiadają z autobusu tylko na wyznaczonych przystankach/w miejscu ustalonym przez organizatora dowozów po wyrażeniu zgody przez opiekuna dowozu),
- z dowozu autobusem szkolnym może korzystać każdy uczeń, który znajduje się na liście uczniów dowożonych (przekazywanej przez dyrektora szkoły organizatorowi dowozów do dnia 25 sierpnia każdego roku),
- bezpłatny dowóz i odwóz dotyczy dzieci objętych obowiązkiem szkolnym i przedszkolnym z obwodu szkoły z wyjątkiem miejscowości Lubosz; pozostałe dzieci przedszkolne mogą korzystać z dowozu wyłącznie w przypadkach wolnych miejsc w autobusie w porozumieniu z dyrektorem szkoły; listę uczniów ustala dyrektor szkoły w każdym miesiącu roku szkolnego (§§ 3 i 6 Regulaminu dowozów do Szkoły Podstawowej w Luboszu⁹),

(dowód: akta kontroli str. 81-109)

1.3 Transport zorganizowany przez Gminę obejmował dowożenie dzieci i uczniów pięcioma pojazdami:

- z 28 miejscowości do Zespołu Szkół w Kwilczu, na trzech trasach o długości od 25 km do 37,5 km (przywozy) oraz czterech trasach o długości od 51 do 70,5 km (odwozy);
- z ośmiu miejscowości do Szkoły Podstawowej w Luboszu, na dwóch trasach o długości: 33 i 8 km (przywozy) oraz dwóch trasach o długości 71 km (odwozy),
- do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Międzychodzie (15 uczniów) na trasie dom-szkola-dom o łącznej długości 60 km.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 114-147)

Podmiot świadczący usługi w zakresie dowozu i opieki w czasie przewozu dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Kwilcz, posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii regularnych obejmujących trasy, które wynikały z harmonogramu dowozów¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 509-521)

Długość dziennych tras pokonywanych przez wszystkie środki transportu, którymi dowożone były dzieci i uczniowie wynosiła od 372 km do 411 km. Trasy przewozu przebiegały po drogach o nawierzchni asfaltowej (99%), drogi nieutwardzone stanowiły pozostałe 1% tras. Na trasach przewozu zlokalizowano łącznie 32 przystanki i siedem innych punktów z, których dowożono uczniów. Spośród przystanków, z których odbywał się dowóz dzieci i uczniów do przedszkola lub szkoły, 12 nie posiadało zadaszonych wiat.

(dowód: akta kontroli str. 111, 117-130, 240-258)

⁹ Stanowi załącznik do procedur bezpieczeństwa w SP w Luboszu.

¹⁰ stanowiły integralną część umów dot. zadania pn. dowóz uczniów z terenu Gminy Kwilcz do Szkoły Podstawowej w Luboszu i Zespołu Szkół w Kwilczu.

Z dokonanych w toku kontroli NIK oględzin tras przewozu dzieci i uczniów do przedszkola i Zespołu Szkół w Kwilczu wynika, że:

- na pierwszej trasie (Józefowo-Szkoła Kwilcz) o długości 19,2 km zlokalizowano 10 przystanków, na których wsiadali lub wysiadali uczniowie; punkty zbiorcze zlokalizowane były w pasie drogowym: w zatoczce autobusowej z wiatą (4), w zatoczkach autobusowych przy drodze, bez wiat (3) oznakowanych znakiem D-15 oraz w pasie drogowym w miejscu nieoznakowanym (pozostałe);
- na drugiej trasie (Kwilcz Szkoła – Kwilcz Szkoła przez Kurnatowice) o długości 15,2 km zlokalizowano sześć przystanków, z których jeden znajdujący się w pasie drogowym był oznakowany znakiem D-15, a jeden znajdował się w zatoczce autobusowej, pozostałe punkty zbiorcze były nieoznakowane;
- na trzeciej trasie (Kwilcz szkoła – Mechnacz – Kwilcz) o długości 10,8 km zlokalizowane były cztery przystanki, z których jeden, znajdujący się w zatoczce autobusowej przy szkole, był oznakowany znakiem drogowym D-15 (pozostałe przystanki, na których wsiadali i wysiadali uczniowie nie były oznakowane);
- na czwartej trasie (Kwilcz szkoła – Miłostowo – Kwilcz) o długości 16,8 km znajdowały się cztery przystanki (usytuowane w pasie drogowym), z których dwa, zlokalizowane na pętli autobusowej, były oznakowane;
- na piątej trasie (Kwilcz szkoła – Daleszynek) o długości 19,6 km znajdowało się pięć przystanków, a na szóstej (Kwilcz szkoła – Kurnatowice) o długości 11,2 było pięć przystanków, z których trzy oznakowano;
- czasy przejazdu autobusu dowożącego dzieci i uczniów z miejscowości ujętych w harmonogramie dowozów wynosiły: na pierwszej trasie 35 minut, na drugiej 23 minuty, na trzeciej 18 minut, na czwartej 13 minut, a na piątej i szóstej trasie odpowiednio: 22 i 16 minut (odpowiadały one harmonogramom dowozów, tj. rozkładowi jazdy).

(dowód: akta kontroli, str. 240-258)

Z informacji udzielonych przez dyrektorów szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę¹¹, wynika, że:

- szkoły posiadają regulaminy przewozu dzieci i uczniów do i ze szkół, które określają zadania i obowiązki: szkoły, opiekuna, rodziców i uczniów,
- podczas oczekiwania na zajęcia i na odwóz uczniowie mieli zapewnioną opiekę świetlicową wynikającą z ustawy o systemie oświaty, którą sprawowali nauczyciele (wg rocznego planu pracy świetlicy szkolnej),
- czas oczekiwania dzieci i uczniów na zajęcia po dowiezieniu do szkoły wynosił od 5 do 40 min., a na odwiezienie do domu po zajęciach szkolnych od 10 do 45 min.
- do szkół nie wpłynęły skargi dotyczące wykonywanych usług przewozowych.

(dowód: akta kontroli str. 90-109)

W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie ich rodzice/opiekunowie udzielili odpowiedzi z których wynika, m. in. że:

- 51,67% dzieci zamieszkuje w odległości większej niż 4 km od szkoły;
- 96,67% dzieci korzysta z bezpłatnego transportu organizowanego przez gminę;

¹¹ do złożonych wyjaśnień załączono regulaminy dowozu uczniów oraz świetlicy szkolnej.

- czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez gminę nie zajmuje więcej niż 15 minut (46,7% ankietowanych) oraz od 15 do 30 minut (50% ankietowanych);
- rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom dzieci – 85% ankietowanych, nie odpowiada potrzebom dzieci – 11,67% ankietowanych;
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewnia bezpieczne oczekiwanie na transport – 65% ankietowanych (według 32% ankietowanych nie zapewniono bezpiecznego oczekiwania na transport);
- dzieciom i uczniom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu, w właściwy sposób zorganizowano w szkole zajęcia świetlicowe – 80% ankietowanych;
- czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosi średnio do 15 minut – 43% ankietowanych oraz od 15 do 30 minut – 32% ankietowanych.

Ponadto 12% ankietowanych wskazało na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych, a 8,3% - na zbyt małą liczbę przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie.

(dowód: akta kontroli str. 368-507)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przewoźnik świadczący usługi bezpłatnego przewozu dzieci i uczniów na terenie Gminy dysponował zezwoleniem na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnych. NIK wskazuje jednak, że pomimo, iż adekwatność tych zezwoleń do rodzaju wykonywanych przewozów nie została zakwestionowana w trakcie kontroli wykonanych przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu (dalej "WITD"), to z treści umów zawartych z przewoźnikiem wynika specjalny charakter tych przewozów. Wiąże się to z ograniczonym wyłącznie do konkretnych adresatów kręgiem odbiorców zleconej usługi (dzieci i młodzież uczęszczająca do szkół i przedszkoli z terenu Gminy) wykonywanej według harmonogramu przewozów i na wyznaczonych przystankach¹². Z tak określonych warunków przewozu wynika, że właściwą formułą, jaką należy zastosować przy udzielaniu zezwolenia przewoźnikowi, jest zezwolenie na przewóz regularny specjalny (art. 18 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹³).

(dowód: akta kontroli str. 259-385, 509-522)

2. NIK zwraca uwagę, że wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, w oparciu o zezwolenia wydawane przez Wójta Gminy, określające warunki wykonywania przewozów, w tym lokalizację przystanków, z których dowożone są dzieci i uczniowie wymaga równocześnie odpowiedniego ich oznakowania (znakiem drogowym D-15). Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały, iż część przystanków, na których wsiadają i wysiadają dzieci, w tym uczniowie (dowożone do przedszkoli i szkół w ramach zawieranych przez Gminę umów) nie posiada odpowiedniego oznakowania, którego zastosowanie jest istotne z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 240-258)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹² 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.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm. (dalej: ustawa o transporcie drogowym).

2. Wybór podmiotów wykonujących na zlecenie Gminy usługi dowozu dzieci i uczniów.

Opis stanu faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę oraz opiekę w czasie przewozu (w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015) powierzono wykonawcom wybranym w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem udzielonych przez Gminę zamówień było świadczenie usług przewozu dzieci zamieszkałych na terenie gminy Kwilcz z miejsca zamieszkania do szkół i oddziałów przedszkolnych w szkołach oraz do przedszkola, dla których organem prowadzącym jest gmina Kwilcz i z powrotem, wraz z zapewnieniem opieki w czasie dowożenia. Zamówienia zostały podzielone na dwie części: zadanie nr 1 – dowóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Luboszu i zadanie nr 2 – dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Kwilczu oraz Przedszkola „Pod Topolą” w Kwilczu.

(dowód: akta kontroli str. 167-239)

Z wykonawcą, któremu udzielono zamówień zawarto umowy: nr 129 z dnia 5 sierpnia 2013 r., nr 150/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r., nr 95/2014 i nr 96/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 171-176, 183-188, 34-47)

Ponadto, w dniu 20 sierpnia 2013 r., z wykonawcą wybranym w trybie przetargu nieograniczonego zawarto umowę nr 149/2013 obejmującą świadczenie usługi transportowej w zakresie dowożenia dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie gminy Kwilcz do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Międzychodzie, w roku szkolnym 2013/2014 r. Świadczenie ww. usługi w roku szkolnym 2014/2015 regulowała umowa nr 90/2014 zawarta z tym samym wykonawcą w dniu 23 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 220-224)

Wydatki poniesione przez Gminę na dowóz dzieci i uczniów w ramach ww. umów wyniosły 322.099,31 zł¹⁴ w roku szkolnym 2013/2014 oraz 134.529,52 zł¹⁵ w roku szkolnym 2014/2015, w tym na bezpłatny dowóz dzieci niepełnosprawnych wydatkowano odpowiednio: 62.375,18 zł i 26.245,30 zł.

(dowód: akta kontroli str. 110-113)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do szkół

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zawartymi w 2014 r. umowami (nr 95/2014 i 96/2014) obejmującymi świadczenie usług transportowych na podstawie biletów miesięcznych dla dzieci zamieszkałych na terenie gminy Kwilcz (na trasie z domu do szkoły i z powrotem)¹⁶ dowożeniem objęto:

- 80 uczniów klas I-VI uczęszczających do szkoły podstawowej i 38 dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkole (dowożonych do Szkoły Podstawowej w Luboszu),

¹⁴ Wydatki za miesiące wrzesień – grudzień 2013 r. i styczeń – sierpień 2014 r.

¹⁵ Wydatki za miesiące wrzesień – grudzień 2014 r.

¹⁶ Na podobnych zasadach wynikających z zawartych przez Gminę umów wykonywane były przewozy dzieci i uczniów w roku szkolnym 2013/2014.

- 111 uczniów klas I-VI uczęszczających do szkoły podstawowej, 123 uczniów uczęszczających do gimnazjum i 53 dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkole (dowożonych do Zespołu Szkół w Kwilczu).

Z ogólnej liczby 118 uczniów i dzieci dowożonych do Szkoły Podstawowej w Luboszu w 2014 r., bilety miesięczne zakupiono dla 46. W przypadku dowozów do Zespołu Szkół w Kwilczu, z ogólnej liczby 256 dowożonych dzieci i uczniów¹⁷, bilety zostały zakupione dla 226.

(dowód: akta kontroli str. 34-47, 148-166, 75-76, 148)

Przewozy dzieci i uczniów wykonywane były przez przewoźnika, któremu Wójt Gminy udzielił zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnych.

(dowód: akta kontroli str. 509-522)

Z przeprowadzonych przez WITD¹⁸ kontroli wynika m. in., że:

- w dniu 27 stycznia 2015 r. kierowca autobusu MAN wykonywał regularny przewóz osób w krajowym transporcie drogowym na trasie Chudobczyce/Chorzewo-Kwilcz zgodnie z okazanym wypisem zezwolenia nr 4/2014¹⁹;

- stwierdzono wykonywanie przewozu autobusem, który nie odpowiada wymaganym warunkom technicznym ze względu na rodzaj wykonywanego przewozu (autobus nie był wyposażony w żadną tablicę kierunkową).

Brak tablic kierunkowych stwierdzono także podczas kontroli autobusu marki Renault (przewóz na trasie Józefów-Kwilcz, Kwilcz – Kurnatowice-Kwilcz, zezwolenie nr 6/2014 i 8/2014) oraz autobusu marki BMC²⁰ (przewóz na trasie Wituchowo-Mechnacz, Kwilcz, zezwolenie nr 5/2014, 7/2014 i 9/2014).

(dowód: akta kontroli str. 259-385)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Organizacja dowozów nie odpowiadała warunkom formalnym wynikającym z zawartych przez Gminę umów, których przedmiotem jest świadczenie usług w zakresie dowozu i opieki w czasie przewozu dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Kwilcz. W zawartych umowach strony zobowiązały się do tego, że:

- przedmiot zamówienia będzie realizowany w formie zakupu przez Zamawiającego imiennych biletów miesięcznych szkolnych w trybie art. 5a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;

- miesięczne wynagrodzenie wykonawcy wynikać będzie z liczby zakupionych biletów miesięcznych szkolnych przez Zamawiającego,

- wykonawca sprzedaje bilety miesięczne szkolne na podstawie wykazu uczniów przedłożonych przez Zamawiającego.

Z analizy dowozów (realizowanych od września 2014 r.) wynika, że na 374 dowożonych dzieci i uczniów, dla 83 nie zakupiono biletów miesięcznych pomimo, że wykonawca zobowiązany był do sprzedaży im biletów miesięcznych szkolnych, na podstawie wykazu przedłożonego przez Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 34-47, 75-76)

¹⁷ Według wykazów sporządzonych przez Zamawiającego, które zostały przekazane wykonawcy w dniu 29 sierpnia 2014 r. miało być dowożonych: 248 dzieci do Zespołu Szkół w Kwilczu i 99 do Szkoły Podstawowej w Luboszu.

¹⁸ Protokoły kontroli: nr WITD.DI.P.XV0511/42/15, WITD.DI.P.XV0511/43/15 i WITD.DI.P.XV0511/47/15 z dnia 27 stycznia 2015 r.

¹⁹ W ramach linii regularnej Chudobczyce – Kwilcz przez Chorzewo-Augustowo-Lubosz-Daleszynek-Kwilcz przedszkole-Kwilcz szkoła-Rozbitek-Kwilcz szkoła (na trasie tej wykonywane są przez kontrolowanego przewoźnika odwozy uczniów z Zespołu Szkół w Kwilczu)

²⁰ Przewóz pojazdem wykonywany był w ramach umowy najmu autobusów wraz z obsługą na wykonywanie dowozów i odwozów do szkoły i przedszkola w miejscowości Kwilcz, które są wykonywane w ramach przewozów regularnych.

Z wyjaśnień Zastępcy Pana Wójta wynika, że rozliczenie za dowieszenie dzieci odbywa się na podstawie miesięcznej faktury, do której dołączane są imienne bilety miesięczne; nie prowadzi się listy odbioru biletów przez poszczególnych uczniów; pracownik, który dokonuje potwierdzenia realizacji usługi ogranicza się jedynie do ogólnej weryfikacji faktury, polegającej na sprawdzeniu ogólnej kwoty tej faktury, aby nie przekroczyć miesięcznego, a tym samym łącznego wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 82)

2. NIK zwraca uwagę, że pojazdy, którymi wykonywane są na zlecenie Gminy przewozy dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli, nie odpowiadają „wymaganym warunkom technicznym ze względu na rodzaj wykonywanego przewozu”²¹. W świetle umów nr 95/2014 i 96/2014, prowadzi to do wniosku, że wykonawca zamówienia nie wywiązał się należycie ze zobowiązań wynikających z ich treści (§ 3 pkt 12 każdej w wymienionych umów). Wyraźnie bowiem stanowią one, że „wykonawca zobowiązuje się realizować przedmiot umowy zgodnie z przepisami prawa, w szczególności w zgodzie z ustawą o transporcie drogowym [...] oraz ustawą z dnia 20 czerwca 2007 r. Prawo o ruchu drogowym”. Sytuacja ta, w ocenie NIK, wiąże się ściśle z przyjętą przez kontrolowaną jednostkę kwalifikacją przewozów, jako przewozów regularnych, w sytuacji, gdy z treści umów zawartych z przewoźnikiem oraz okoliczności faktycznych towarzyszących świadczeniu usług przez przewoźnika nie wynika publiczny charakter przewozów (co odpowiadałoby treści zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych).

(dowód: akta kontroli str. 34-47, 259-385)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W ramach udzielanych przez Gminę zamówień, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego albo do szkoły, w przypadkach, gdy Gmina nie miała takiego obowiązku, tj. gdy droga z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszkało nie przekraczała odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 ustawy) zorganizowano dla 92 dzieci i uczniów w roku szkolnym 2013/2014 oraz 90 dzieci i uczniów w roku szkolnym 2014/2015.

W toku kontroli NIK, uchwałą nr V/37/2015 Rady Gminy z dnia 24 marca 2015 r. *w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli i szkół na terenie Gminy Kwilcz* uchwalono, iż:

- zapewnia się prawo do bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu wszystkim dzieciom, wobec których Gmina Kwilcz nie ma takiego obowiązku, zamieszkałym na terenie Gminy Kwilcz, których droga z domu do najbliższego przedszkola nie przekracza 3 km,
- zapewnia się prawo do bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu wszystkim dzieciom zamieszkałym na terenie Gminy Kwilcz, których droga z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, nie przekracza: 1) 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych, 2) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

²¹ Ustalenia te wynikają z kontroli przeprowadzonych przez WITD w styczniu 2015 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Nadzór nad placówkami oświatowymi w zakresie realizacji obowiązków związanych z dowozem uczniów oraz opieką w czasie dowozu z domu do szkoły oraz zapewnienie opieki świetlicowej w szkołach

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Opisem stanowiska pracy do zadań inspektora ds. oświaty i transportu należy m. in. nadzór nad:

- działającymi w gminie przedszkolami, szkołami podstawowymi i gimnazjum w zakresie działalności niepedagogicznej;
- przeprowadzaniem przeglądu placówek pod względem ich funkcjonowania, porządku i bezpieczeństwa;
- prowadzenie spraw związanych z transportem dzieci niepełnosprawnych do placówek, w których realizują obowiązek nauki;
- organizowanie dowozu dzieci do szkół oraz prowadzenie spraw w zakresie organizacji dowozów szkolnych;
- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy.

(dowód: akta kontroli str. 18-22)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że mimo odpowiednich zapisów w umowach dot. nadzoru nad ich wykonywaniem Urząd nie przeprowadzał dotychczas kontroli sposobu ich realizacji, np. w zakresie uprawnień i licencji koniecznych do realizacji umowy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi

Uwagi

W ocenie NIK, przejawem dobrych praktyk jest to, iż gmina zagwarantowała sobie w umowach z przewoźnikiem prawo do kontroli sposobu realizacji umowy, w tym dokumentów związanych z jej wykonywaniem oraz terminowości i punktualności wykonywanej usługi.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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.

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 31 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marcin Adamczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis