



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.06.2015

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

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	Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92896 z 20 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Orchowo ul. Kościuszki 6, 62-436 Orchowo („Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Andrzej Misztal, Wójt gminy Orchowo („Wójt”) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-26)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Gmina Orchowo (dalej: „Gmina”) zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu dzieciom i uczniom dowożonym do prowadzonych przez siebie przedszkoli i szkół³. Zgodnie z ustawą z 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴ (dalej „ustawa”) uczniom, którzy pozostawali w szkole dłużej ze względu na organizację tego przewozu zapewniono zajęcia świetlicowe.

Przy realizowaniu tych zadań stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie przygotowywania i przeprowadzania postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz zlecania usług dotyczących przewozu dzieci i uczniów do i ze szkoły/przedszkola, a także finansowania takiego przewozu. Przewozy dzieci i uczniów realizowane były przez przewoźnika, który nie posiadał odpowiedniego zezwolenia (tj. obejmującego wykonywanie przewozów regularnych specjalnych).

¹ W okresie objętym kontrolą NIK do dnia 4 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy był Teodor Pryka (dalej „ówczesny Wójt”).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według tej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Kontrolą objęto wykonywanie przez Gminę obowiązku dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół, w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).

⁴ Dalej „Gmina”.

⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, a w szczególności zapewnienie bezpiecznego transportu oraz opieki w czasie przewozu

Opis stanu
faktycznego

Od roku szkolnego 2013/2014 na terenie Gminy działało jedno przedszkole, jedna szkoła podstawowa i jedno gimnazjum, dla których organem prowadzącym była Gmina. Placówki te wchodziły w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Orchowiu (dalej „ZSP w Orchowiu”). Dotychczas funkcjonujące trzy gminne szkoły podstawowe zostały zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2013 r. Majątek tych szkół został przekazany do bezpłatnego używania (użyczony) stowarzyszeniom z przeznaczeniem m.in. na prowadzenie trzech niepublicznych szkół podstawowych, jednego niepublicznego przedszkola i gimnazjum. W uchwałach likwidujących szkoły podstawowe zawarto postanowienia o zapewnieniu uczniom zlikwidowanych szkół dowozu do ZSP w Orchowiu, celem kontynuacji nauki.

(dowód: akta kontroli, str. 9-28, 36-37)

W związku z likwidacją trzech szkół publicznych Rada Gminy Orchowo ustaliła, obowiązujący od 25 września 2013 r.⁵, nowy plan sieci publicznych szkół i gimnazjów, na który składała się jedna szkoła podstawowa i gimnazjum z siedzibą w Orchowiu, wchodzące w skład ZSP w Orchowiu, do którego dowożono dzieci i uczniów. Granice obwodów tych szkół, obejmowały cały obszar gminy Orchowo.

(dowód: akta kontroli, str. 9-29)

W roku szkolnym 2013/2014 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum było 113 dzieci i uczniów oraz 50 gimnazjalistów, tj. odpowiednio: 53% i 37% osób uczących się w tej placówce oświatowej. W roku szkolnym 2014/2015 było to 98 dzieci i uczniów i 35 gimnazjalistów, tj. odpowiednio 42% i 37% osób uczących się w tej placówce⁶.

W roku szkolnym 2013/2014 z dowozu bezpłatnym środkiem transportu korzystało 156, a w roku szkolnym 2014/2015 - 128 dzieci i uczniów. Żadne z dzieci nie dojeżdżało środkami komunikacji publicznej, której koszty dowozu refundowałaby gmina Orchowo.

W roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015 odpowiednio: siedmiorgu i pięciorgu dzieciom⁷ dowożenie zapewniali rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni, którym zwracano koszty przejazdu na zasadach określonych w umowie zawartej z Wójtem. Zgodnie z tymi umowami, wysokość miesięcznej kwoty zwrotu kosztów obliczana była, jako *iloczyn odległości miejsca zamieszkania ucznia do szkoły, stawki za 1 km przebiegu* (0,5214 zł dla pojazdów o pojemności do 900 cm³ i 0,8358 zł dla pojazdów o pojemności powyżej 900 cm³) *i liczby dni obecności ucznia w szkole w miesiącu rozliczeniowym*.

W okresie objętym kontrolą, do przedszkola gminnego, z odległości powyżej 3 km dowożonych było po 22 dzieci w każdym roku szkolnym. Do klas I-IV szkoły podstawowej w roku szkolnym 2013/2014 dowożonych było 69 uczniów, a w roku

⁵ Uchwała Rady Gminy nr XXXVI/294/13 z 29 sierpnia 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjum przez Gminę Orchowo (Dz. Urz. Woj. Wilk. z 11.09.2013 r. poz. 5158).

⁶ Dane o liczbie dzieci i uczniów uprawnionych do dowożenia i dowożonych wg podziału na placówki oświatowe oraz odległości miejsca zamieszkania od placówki oświatowej uzyskano z Systemu Informacji Oświatowej wg stanu na 30.09.2013 r. i 30.09.2014 r.

⁷ Nieposiadającym orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

szkolnym 2014/2015 – 29 uczniów. Do klas V-VI szkoły podstawowej i do gimnazjum z odległości powyżej 4 km dowożonych było 70 uczniów w roku szkolnym 2013/2014 oraz 77 uczniów w roku szkolnym 2014/2015. Z odległości poniżej 3 km dowożonych było odpowiednio 2 i 5 dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 30-31, 38-52, 94)

W opisie przedmiotu zamówienia na „Dowóz dzieci i młodzieży do szkół na terenie Gminy Orchowó” (udzielonych w 2011 i 2014 r.) zawarto postanowienie, że: przewożenie dzieci i młodzieży do szkół oraz ze szkół do miejsc zamieszkania będzie odbywało się według tras i w godzinach określanych przez Zamawiającego do dnia 31 sierpnia każdego roku oraz z miejsc i do miejsc wyznaczonych jako przeznaczone do postoju pojazdu w celu wsiadania i wysiadania z niego dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli, str. 159, 209, 251-253)

Dyrektor ZSP w Orchowó wyjaśniła, że:

- harmonogramy przewozów były ustalane na początku września w trakcie spotkań z kierowcami i z osobą zatrudnioną w Urzędzie Gminy na stanowisku starszego specjalisty ds. oświaty, kultury, sportu i organizacji pozarządowych (zwaną dalej „pracownikiem Urzędu ds. oświaty”),
- dowożone dzieci i uczniowie oczekują na zajęcia lekcyjne od 10 do 40 minut, a po zajęciach na odwiezienie do domu oczekują od 30 minut do 1,5 godziny,
- uczniowie po przyjeździe do szkoły lub po zajęciach oczekują w dwóch-trzech salach lekcyjnych; ponadto szkoła zorganizowała uczniom opiekę świetlicową w grupach do 25 uczniów, nad którymi opiekę sprawuje pięciu nauczycieli świetlicy,
- aktualnie obowiązujący rozkład jazdy autobusów i busa odwożących dzieci i uczniów do domu był wywieszony w gablotach szkolnych na parterze i I piętrze szkoły,
- w objętym kontrolą okresie nie było żadnych awarii środków transportu dowożących dzieci i uczniów do szkoły, uniemożliwiających dotarcie na zajęcia szkolne.

(dowód: akta kontroli, str. 97-98, 103)

W objętym kontrolą okresie dzieci i uczniowie dowożeni byli z 17 miejscowości, na pięciu trasach o długości od 7 km. do 22,5 km. Na trasach przewozu zlokalizowano ogółem 21 punktów zbiorczych. Wszystkie trasy przewozu przebiegały po nawierzchni asfaltowej. Planowany czas przejazdu na poszczególnych trasach wynosił : 34, 28, 34, 35 i 20 minut. Odległość od miejsc zamieszkania 193 dowożonych dzieci i uczniów⁸ do przystanków wynosiła od 10 m do 2,5 km, w tym 21 musiało pokonać odległość z domu do przystanku wynoszącą od 1 km do 2,5 km.

(dowód: akta kontroli, str. 90, 350-355)

Oględziny dwóch tras przewozu uczniów⁹ wykazały, że:

- autobus posiadał 40 miejsc siedzących dla pasażerów i jedno miejsce dla opiekuna dowożonych dzieci;
- na pierwszej trasie o długości 33,5 km zlokalizowanych było dziewięć przystanków, a na drugiej, o długości 22,4 km pięć przystanków;
- punkty zbiorcze zlokalizowane były w pasie drogowym (10), w zatoczce autobusowej (3) i na drodze przed przejściem dla pieszych (1),

⁸ Dotyczy dzieci i uczniów dowożonych w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015, których droga z domu do szkoły przekracza 3 km. lub 4 km.

⁹ Przewóz odbywał się autobusem posiadającym z przodu i z tyłu tabliczkę „Autobus szkolny” oraz znak ostrzegawczy „Uwaga dzieci”.

- pięć przystanków nie posiadało wiaty, a dziewięć było wyposażonych w wiatę blaszaną, murowaną lub z przezroczystego tworzywa sztucznego (w pobliżu 10 przystanków zlokalizowana była lampa oświetleniowa).
- czas przejazdu na pierwszej trasie wyniósł 44 minuty, a na drugiej 28 minut. Według ustalonego harmonogramu czas przejazdu na pierwszej trasie wynosił 50 minut, na drugiej 20 minut.

(dowód: akta kontroli, str. 356-358)

Przewozy dzieci i uczniów wykonywane były trzema pojazdami: dwoma autobusami z 40 miejscami siedzącymi oraz busem z 19 miejscami siedzącymi, a ich dzienne trasy przejazdu wynosiły odpowiednio: 413 km i 381 km. Jeden z autobusów był własnością Gminy - otrzymany w 2002 r. nieodpłatnie od Ministerstwa Edukacji Narodowej. Pozostałe środki transportu, którymi dowożono dzieci i uczniów były własnością przewoźników, którym Gmina zleciła przewóz. Ustalenia w sprawie wyboru tych przewoźników opisano w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 30, 54-55)

Przewóz dzieci i uczniów autobusem gminnym wykonywał kierowca zatrudniony w Urzędzie na stanowisku kierowcy autobusu szkolnego. Kierowca ten posiadał uprawnienia wymagane do wykonywania tego zawodu. Opiekę nad dziećmi w czasie przewozu sprawował pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku opiekunki dzieci i młodzieży w czasie przewozu do i ze szkoły. Zarządzeniem Wójta Gminy nr 51/2006 z 29 grudnia 2006 r. wprowadzono regulamin dowożenia uczniów do szkół podstawowych i gimnazjum w gminie Orchowo autobusem szkolnym.

(dowód: akta kontroli, str. 56-70)

Usługi przewozu dzieci i młodzieży zlecone przez Gminę obejmowały dowożenie dzieci i młodzieży do szkół, dla których była ona organem prowadzącym i odwożenie ich po zajęciach do miejsca zamieszkania, zgodnie z przedstawionym harmonogramem wyjazdów i przyjazdów, a także zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi i młodzieżą przez specjalnie do tego wyznaczoną osobę pełnoletnią, inną niż kierowca. Zakres tej opieki obejmował wsiadanie i wysiadanie z pojazdu oraz przewóz tym pojazdem.

W latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 usługę dowozu dzieci i uczniów autobusem o 40 miejscach siedzących wykonywali przewoźnicy posiadający licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób. Przewóz ww. osób pojazdem o liczbie 19 miejsc siedzących wykonywał przewoźnik posiadający licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób samochodem ciężarowym o liczbie 9 miejsc.

Przewoźnicy wykonujący usługę przewozu dzieci i uczniów dysponowali kierowcami posiadającymi uprawnienia kierowcy autobusu. Żaden z przewoźników wykonujących przewóz dzieci i uczniów nie posiadał zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych. W postępowaniach o zamówienie publiczne, których przedmiotem był „Dowóz dzieci i młodzieży do szkół na terenie Gminy Orchowo”, w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁰ nie zawarto wymogu, iż wykonawca wybrany w wyniku przeprowadzonego postępowania zobowiązany jest posiadać zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów regularnych specjalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 71-87, 162, 210)

W toku kontroli przeprowadzonej 20 stycznia 2015 r. przez Wielkopolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Poznaniu stwierdzono, że przewoźnik dowożący

¹⁰ Punkt 18 zawierał informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówień publicznych.

dzieci do Zespołu Szkół i Przedszkola w Orchowie „nie posiada zezwolenia na linię regularną specjalną i, że nie wystąpił o takie zezwolenie”. W „Protokole z kontroli drogowej” stwierdzono, że wykonując przewóz regularny bez wymaganego zezwolenia, bez wymaganego zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego albo bez potwierdzenia zgłoszenia przewozu w publicznym transporcie zbiorowym, przewoźnik narusza przepisy art. 92 a ust. 1, 6, 7 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹¹, załącznik nr 3 lp. 2.1.

(dowód: akta kontroli, str. 364-384)

Wydatki Gminy na dowożenie dzieci i uczniów do ZSP w Orchowie w roku szkolnym 2013/2014 wyniosły ogółem 237.527,05 zł, a w roku szkolnym 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) wyniosły ogółem 89.743,19 zł. Z kwot tych wydatki na utrzymanie własnego gimbusa, zatrudnienie kierowcy i opiekunki wyniosły w powyższych okresach odpowiednio 118.594,79 zł i 30.613,69 zł. W roku szkolnym 2013/2014 wydatki Gminy na dowożenie dzieci i uczniów przypadające na jedną dowożoną osobę wyniosły 1.457,22 zł, a w roku szkolnym 2014/2015 (do 31 grudnia 2014 r.) wyniosły 674,76 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 30, 88-89)

W 21 wypełnionych ankietach¹² dotyczących funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie, 19 rodziców podało, że organizator zapewnił bezpieczne oczekiwanie na transport. W ocenie dwóch rodziców warunków takich nie zapewniono. Ponadto, według 18 rodziców w szkole zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe i 18 dzieci korzysta z takich zajęć. Dwoje rodziców uważa, że zajęcia świetlicowe nie zostały w sposób właściwy zorganizowane, a jedno dziecko korzysta z innego pomieszczenia w szkole, pod opieką nauczyciela. Według rodziców, w systemie dowozu występują takie trudności jak: zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zajęciach szkolnych (5 odp.), zbyt mała liczba przystanków (1 odp.), zbyt duża ilość dzieci w autobusie (6 odp.). W ocenie siedmiorga rodziców w systemie dowozu nie występują żadne trudności. Ponadto, rodzice zwracali uwagę na brak przewozów dzieci w godzinach późniejszych, po zajęciach dodatkowych (1 odp.) lub na zbyt długie oczekiwanie na autobus po takich zajęciach (1 odp.). Jeden z rodziców zwrócił uwagę na nieodpowiednią opiekę wychowawcy w trakcie zajęć świetlicowych (1 odp.).

(dowód: akta kontroli, str. 268-314)

Ustalone
nieprawidłowości

W organizacji dowozu dzieci i uczniów do publicznego przedszkola i szkoły stwierdzone zostały następujące nieprawidłowości.

1) Wykonywanie przewozów dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę powierzono wykonawcy nie posiadającemu zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych.

Wymóg posiadania takiego zezwolenia wynika z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a, w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym. Posiadanie uprawnień do wykonywania tego rodzaju działalności, wynikających z przedmiotowego zezwolenia, tj. na wykonywanie regularnych przewozów dzieci i uczniów do szkół, ma służyć m.in. zapewnieniu ich bezpieczeństwa. Wiąże się to bowiem m.in. z obowiązkiem wyznaczenia oraz odpowiedniego oznaczenia przystanków, w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego, m. in. w czasie oczekiwania na dowóz, oraz podczas wsiadania i wysiadania z pojazdu. Z ustaleń kontroli wynika, że bezpośrednią przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości był fakt,

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414, z późn. zm.

¹² Rodzicom dowożonych dzieci przekazano 30 ankiet, z czego zwróconych zostało 21 wypełnionych ankiet.

że zamawiający nie wymagał, aby wybrany w wyniku przeprowadzonego przetargu wykonawca posiadał takie zezwolenie.

NIK nie podziela poglądu, przedstawionego w wyjaśnieniach złożonych przez przewodniczących komisji przetargowych przeprowadzających w 2011 r. i w 2014 r. przetarg na wybór wykonawcy usługi dowozu dzieci i uczniów do szkoły, że przewozy szkolne można zakwalifikować do przewozów okazjonalnych. Pogląd taki nie znajduje również potwierdzenia w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 197-198, 242-246)

2) Wójt Gminy zawarł umowy na świadczenie usług przewozowych uczniów¹⁴ z terenu Gminy Powidz i Mogilno bez zawarcia porozumienia międzygminnego w tym zakresie oraz bez stosownej uchwały Rady Gminy. Było to niezgodne z art. 74 ust. 1 i 2, w związku z art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 30, 350-354)

W ocenie NIK nie było w tej sytuacji wystarczające, na co powołał się w swoich wyjaśnieniach Wójt, że dowóz dzieci spoza granic obwodu szkoły (zarazem z terenu innych gmin) wynikał z uzgodnień z Dyrektorem ZSP w Orchowie.

(dowód: akta kontroli, str. 94, 317)

3) Finansowanie dowozów dzieci i uczniów poprzez zwrot kosztów przejazdu z domu do szkoły samochodem prywatnym (w ramach zawieranych przez Gminę umów), w przypadkach gdy dowożenie zapewniali rodzice, odbywało się niezgodnie z przepisami ustawy i art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wydatki Gminy z tego tytułu w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 (do 19 lutego 2015 r.) wyniosły ogółem 7.806,79 zł.

Przepisy art. 14a ust. 3 i 17 ust. 3 pkt 1 ustawy, w przypadkach, w których dowożenie zapewniają rodzice, dopuszczają zwracanie kosztów przejazdu dziecka i opiekuna jedynie w wysokości odpowiadającej kosztom przejazdu środkami komunikacji publicznej. Brak jest podstaw prawnych do zwrotu kosztów przejazdu obliczonych w sposób określony w umowach zawieranych z rodzicami dzieci i uczniów, tj. przy zastosowaniu stawki za 1 km przebiegu (0,5214 zł dla pojazdów o pojemności do 900 cm³ i 0,8358 zł dla pojazdów o pojemności powyżej 900 cm³)¹⁶. Zdaniem NIK, odstąpienia od ustalenia lokalnych kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej nie może skutecznie uzasadniać wskazywana w złożonych wyjaśnieniach okoliczność, że w konkretnych miejscowościach, z których uczniowie są dowożeni taka komunikacja nie funkcjonuje.

(dowód: akta kontroli, str. 39-53, 94-95, 134-140)

4) Przewóz dzieci i uczniów powierzono przewoźnikowi nie posiadającemu właściwej licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób. Z warunków realizacji zamówienia wynika, że przewóz powinien być wykonywany przez przewoźnika posiadającego licencję na przewóz osób w transporcie drogowym pojazdem o liczbie 19 miejsc siedzących, podczas gdy przewoźnik, któremu zlecono wykonywanie usług, posiadał licencję na przewóz pojazdem z liczbą miejsc dla 9 osób. Świadczy to o niezachowaniu dostatecznej staranności przy organizacji przewozów dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli, str. 71-70, 75, 86-87, 94)

¹³ 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.

¹⁴ Dowozem objęto pięciu uczniów w roku szkolnym 2013/2014 i dwóch w roku szkolnym 2014/2015.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.

¹⁶ Por. wyrok NSA z 18.05.2007 r. w sprawie I OSK 278/07 opubl. w LEX Nr 514095.

Potwierdzają to złożone przez Ówczesnego Wójta wyjaśnienia, że nie żądano od przewoźnika udokumentowania posiadania licencji na przewóz 19 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 317)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

2. Wykonywanie obowiązku dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki w formie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych

Opis stanu faktycznego

Zarówno w roku szkolnym 2013/2014 jak i 2014/2015 uprawnionych do dowożenia i opieki było 12 uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia ustawicznego. Każdemu z tych uczniów Gmina zapewniła dowóz bezpłatnym transportem do ZSP w Orchowie, gdzie realizowali obowiązek szkolny. Uczniowie ci mieli także zapewnioną opiekę podczas przejazdu i wsiadania do oraz wysiadania z pojazdu. Według wyjaśnień pracownika Urzędu ds. oświaty, żaden z opiekunów tych uczniów nie zgłaszał chęci dowozu dziecka do ośrodka specjalnego w celu realizacji obowiązku szkolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 31-33, 360)

3. Postępowanie gminy w zakresie wyboru podmiotów wykonujących na jej zlecenie przewozy dzieci i uczniów

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie przewozy wykonywali wykonawcy wybrani w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Pierwsze postępowanie zostało przeprowadzone w lipcu 2011 r., w trybie przetargu nieograniczonego w dwóch częściach. W pierwszej części wybrany został wykonawca, któremu zlecono wykonywanie usługi dowozu dzieci i młodzieży szkolnej do szkół autobusem o liczbie miejsc siedzących co najmniej dla 40 osób na trasach o minimalnej dziennej trasie długości 130 km oraz zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi i młodzieżą przez specjalnie do tego wyznaczoną pełnoletnią osobę, inną niż kierowca. W drugiej części postępowania wybrany został wykonawca, któremu zlecono usługę dowozu dzieci i młodzieży szkolnej do szkół busem o liczbie miejsc siedzących dla co najmniej 19 osób na trasach o minimalnej dziennej trasie długości 50 km oraz zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi i młodzieżą przez specjalnie do tego wyznaczoną pełnoletnią osobę, inną niż kierowca. Drugie postępowanie zostało przeprowadzone w sierpniu 2014 r. w trybie przetargu nieograniczonego. W postępowaniu został wybrany wykonawca, któremu zlecono wykonywanie usługi dowozu dzieci i młodzieży szkolnej do szkół autobusem o liczbie miejsc siedzących dla co najmniej 40 osób na trasach o minimalnej dziennej trasie długości 100 km oraz zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi i młodzieżą przez specjalnie do tego wyznaczoną pełnoletnią osobę, inną niż kierowca. Stwierdzone w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nieprawidłowości przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 71, 76, 83, 148-153, 202-206)

W okresie od 1 września 2014 r. do 28 lutego 2015 r. dowóz dzieci i młodzieży do szkół busem o liczbie miejsc siedzących co najmniej dla 19 osób na trasach o minimalnej dziennej liczbie 90 km oraz zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi i młodzieżą przez specjalnie do tego wyznaczoną pełnoletnią osobę, inną niż kierowca, zlecono przewoźnikowi bez stosowania przepisów ustawy z dnia

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ (dalej „ustawa Prawo zamówień publicznych”).

(dowód: akta kontroli, str. 86)

Za okres od 1 września 2011 r. do 30 czerwca 2014 r., wydatki Gminy na rzecz przewoźników wybranych w postępowaniu przeprowadzonym w 2011 r. wyniosły 216.635,18 zł (pierwsza część zamówienia) i 142.213,15 zł (druga część zamówienia). Za okres od 1 września 2014 r. do 19 lutego 2015 r. Gmina poniosła wydatki w wysokości 43.587,55 zł na rzecz przewoźnika wybranego w 2014 r. w postępowaniu o zamówienie publiczne i w wysokości 34.246,8 zł na rzecz przewoźnika, któremu zlecono wykonywanie przewozu bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 132-134)

W umowach z przewoźnikami, wykonującymi przewozy dzieci i uczniów w latach 2011-2015 nie zawarto postanowień określających zasady kontroli rozliczania przez przewoźników liczby przejechanych kilometrów, co stanowiło podstawę ustalenia ich wynagrodzenia. Na próbie ośmiu faktur wystawionych w latach 2013 - 2014 przez przewoźników na kwotę 51.017,34 zł (tj. 20,9% tych wydatków ogółem) ustalono, że przewoźnicy dla naliczenia swoich należności zastosowali stawki za 1 km przewozu zgodne z ustalonymi w umowach. Każda z kontrolowanych faktur została uregulowana w terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 71-72, 76-77, 81-82, 86-87, 132-133, 141-142, 319)

Badanie 14 rachunków wystawionych przez opiekunów dowożących dzieci do szkoły na łączną kwotę 2.111,25 zł (tj. 18,6 % tych wydatków ogółem) wykazało, że dla ustalenia należności do zwrotu opiekunowi przyjęto prawidłowe stawki za 1 km. przebiegu, liczbę km i liczbę przewozów, za które zwrot się należał. Wypłat tych należności dokonywano na podstawie rachunków sporządzanych przez opiekunów i rozliczeń sporządzanych przez pracownika Urzędu ds. oświaty.

(dowód: akta kontroli, str. 131, 143-147)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym zakresie stwierdzone zostały następujące nieprawidłowości:

1) Postępowanie z 2011 r. w sprawie wyboru wykonawców przewozu dzieci i młodzieży do szkół zostało przygotowane i przeprowadzone nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁸. Stwierdzono następujące nieprawidłowości.

- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) została sporządzona nierzetelnie, ponieważ określony w niej przedmiot zamówienia w części drugiej (dowóz busem o liczbie miejsc siedzących co najmniej 19) był niezgodny z przedmiotem zamówienia ustalonym we wzorze umowy stanowiącym załącznik nr 7 do SIWZ (dowóz busem o liczbie miejsc siedzących co najmniej 13). Ponadto, w SIWZ zapisano, że przed podpisaniem umowy wykonawca zobowiązany jest do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, nie określając dalej w jakiej formie należy je złożyć. Z kolei, w treści ogłoszenia o zamówieniu brak było postanowień o obowiązku wniesienia takiego zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 159, 169, 172-178)

Ówczesny Wójt w powyższych sprawach zeznał, że nie wie z czego wynikały różnice w zapisach w ww. dokumentach i, że nie miał świadomości tego stanu rzeczy.

(dowód: akta kontroli, str. 318)

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.

- Jeden z członków komisji przetargowej nie złożył na druku ZP-1, wymaganego przepisami art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, oświadczenia, że nie zachodzą okoliczności skutkujące jego wyłączeniem. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że prawdopodobnie było to spowodowane zwykłą nieuwagą pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 154-155, 196)

Ówczesny Wójt w powyższej sprawie zeznał, że nie wie dlaczego tak się stało oraz, że pracownik Urzędu ds. zamówień publicznych powinien tego dopilnować.

(dowód: akta kontroli, str. 318)

- W postępowaniu na pierwszą część zamówienia (przewóz autobusem o liczbie miejsc siedzących co najmniej 40) z naruszeniem przepisów art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający nie wezwał wykonawcy do uzupełnienia dokumentów wymaganych w celu potwierdzenia spełniania warunków przetargowych. Załączony do oferty formularz umowy, stanowiący załącznik nr 7 do SIWZ, zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, licencja na przewóz osób nie zostały poświadczone za zgodność z oryginałem (pkt 13 SIWZ). Wykonawca nie załączył do niej ważnego ubezpieczenia OC (pkt 10. D.1. SIWZ), a załączone zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej było nieaktualne (pkt 10.B.1. SIWZ).

(dowód: akta kontroli, str. 161-165)

Przewodniczący komisji przetargowej powyższą sprawę wyjaśnił przeoczeniem i błędem polegającym na nie wezwaniu wykonawcy do uzupełnienia brakującej polisy oraz tym, że osoba zajmująca się zamówieniami publicznymi zajmuje się również działalnością gospodarczą więc była w posiadaniu informacji, że wypis nadal jest aktualny.

(dowód: akta kontroli, str. 196-197)

- W postępowaniu na drugą część zamówienia (przewóz busem o liczbie miejsc siedzących co najmniej 19) został wybrany wykonawca, którego oferta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dla potwierdzenia posiadania przez wykonawcę niezbędnej wiedzy i doświadczenia należało bowiem przedłożyć kopię koncesji lub zezwolenia na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie objętym zamówieniem (pkt 10.C.2. SIWZ), podczas gdy wykonawca przedłożył licencję na przewóz osób samochodem ciężarowym o liczbie miejsc 9. Do oferty zostały załączone dokumenty w postaci zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, licencji na przewóz osób i polisy OC, które z naruszeniem przepisów § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów jakich może żądać zamawiający od wykonawców, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁹ zostały poświadczone za zgodność z oryginałem przez podinspektora ds. obsługi mieszkańców i kadr Urzędu Gminy Orchowo, zamiast przez wykonawcę (pkt 13 SIWZ). Ponadto, wykonawca nie załączył do oferty zaparafowanego na każdej stronie projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 7 do SIWZ (pkt 10.A.5. SIWZ).

(dowód: akta kontroli, str. 75, 150-151, 161-162, 165, 180-185)

Ówczesny Wójt w powyższej sprawie zeznał, że nie wie dlaczego tak się stało, a komisja przetargowa powinna zwrócić uwagę na te sprawy i odrzucić tą ofertę.

(dowód: akta kontroli, str. 318)

Przewodniczący komisji przetargowej przyznał, że komisja nie powinna przyjąć oferty wykonawcy, w której dokumenty poświadczone zostały za zgodność w sposób opisany wyżej oraz, że przeoczono brak podpisanego wzoru umowy w ofercie.

¹⁹ Dz. U. Nr 226, poz. 1817.

Zgodził się także, iż komisja przetargowa nienależycie oceniła załączoną przez wykonawcę licencję.

(dowód: akta kontroli, str. 196)

- Dokumenty załączone do oferty wykonawcy wybranego w postępowaniu na realizację drugiej części zamówienia zostały poświadczone za zgodność z oryginałem przez pracownika Urzędu z naruszeniem zasady rzetelności. Pracownik potwierdził zgodność dokumentów z datą 6 lipca 2011 r., podczas gdy wypis z ewidencji działalności gospodarczej dla wykonawcy i polisa OC zostały wystawione w dniu 7 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 184-185, 267)

Pracownik Urzędu, który potwierdził za zgodność z oryginałem dokumenty wykonawcy, w trakcie trwania kontroli NIK, był nieobecny w pracy. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że komisja nie oceniała daty, w jakiej dokumenty wykonawcy zostały poświadczone za zgodność z oryginałem.

(dowód: akta kontroli, str. 201, 193)

- Z naruszeniem przepisów art. 26 ustawy Prawo zamówień publicznych nie wezwano wykonawców do uzupełnienia oświadczeń i dokumentów, w opisanych wyżej sprawach. Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że komisja uznała spełnienie postawionych warunków w przetargu przez tych wykonawców.

(dowód: akta kontroli, str. 152, 197)

2) Postępowanie z 2014 r. w sprawie wyboru wykonawców przewozu dzieci i młodzieży do szkół zostało przeprowadzone nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Spośród sześciu złożonych ofert, które komisja przetargowa uznała za spełniające warunki SIWZ, tylko jedna zawierała wszystkie informacje i dokumenty wymagane SIWZ (oferta ta nie została wybrana). W czterech ofertach wykonawcy nie przedłożyli listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej, w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁰, albo informacji o tym, że nie należą do grupy kapitałowej (pkt 10.2.1. SIWZ), a w pięciu ofertach wykonawcy nie przedłożyli aktualnego wykazu taboru, jakim dysponują (pkt 9.1.3. SIWZ). Ponadto, jeden z wykonawców nie przedłożył polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia potwierdzającego, że jest ubezpieczony od OC w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej (pkt 10.2.5 SIWZ).

(dowód: akta kontroli, str. 203-204, 211, 213)

Przewodnicząca komisji przetargowej uznanie ww. ofert za spełniające warunki SIWZ wyjaśniła tym, że uzyskano od wykonawców w rozmowie telefonicznej potwierdzenia, iż nie należą do grupy kapitałowej, że wymienione w załączniku do SIWZ pojazdy uznano za aktualny tabor jakim dysponują wykonawcy, oraz że przeoczono brak w jednej z ofert dokumentu potwierdzającego aktualne OC wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 242, 247)

Wyjaśnienia przewodniczącej komisji przetargowej nie zasługują na uwzględnienie. Uzyskane od czterech wykonawców w rozmowie telefonicznej potwierdzenie, że nie należą oni do grupy kapitałowej nie spełniały określonej w art. 27 ustawy Prawo zamówień publicznych zasady przekazywania oświadczeń i informacji wykonawcy w sposób pisemny, faksem lub drogą elektroniczną. Uznając, że załącznik do SIWZ, zawierający wykaz pojazdów niezbędnych do wykonania zamówienia, jest tożsamy z wykazem aktualnego taboru, jakim dysponuje wykonawca, komisja nierzetelnie oceniła pięć ofert w zakresie udokumentowania, czy wykonawcy dysponują odpowiednim potencjałem technicznym.

²⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

3) Z naruszeniem przepisów art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych podzielono na części zamówienie na przewóz dzieci i młodzieży do szkół z gminy Orchowo. Dnia 29 sierpnia 2014 r. zawarto z wykonawcą, wybranym w przetargu nieograniczonym o szacunkowej wartości zamówienia stanowiącej równowartość 32.841,01 EUR, umowę o wykonywanie tych przewozów autobusem z liczbą miejsc siedzących co najmniej 40, a 31 sierpnia 2014 r. wykonawcy wybranemu bez stosowania przepisów tej ustawy zlecono wykonywanie takich przewozów busem o liczbie miejsc siedzących co najmniej 19.

(dowód: akta kontroli, str. 81, 86, 232-240)

Ówczesny Wójt w powyższej sprawie zeznał, że na początku w ogóle nie przewidywano dowozu dzieci przy pomocy busa, oraz że zmieniała się kwota od której należało stosować ustawę Prawo zamówień publicznych. Z uwagi na to postanowił, iż nie będzie przetargu na wykonywanie dowozów busem o liczbie miejsc 19.

(dowód: akta kontroli, str. 318-319)

Wyjaśnienia ówczesnego Wójta nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ umowy z przewoźnikami na dowozy dzieci i uczniów z gminy Orchowo zostały zawarte w tym samym czasie, były tożsame pod względem przedmiotowym i możliwe do wykonania przez jednego wykonawcę.

4) Sposób dokumentowania rozliczeń związanych z dowozem uczniów do szkół i przedszkoli w przypadkach, w których dowożenie zapewniali rodzice nie był zgodny z zasadami wynikającymi z treści zawartych umów. Z 14 rachunków wystawionych przez opiekunów dowożących dzieci do szkoły, tylko w dwóch dopełniono wymogu (wynikającego z umowy) potwierdzenia liczby dni obecności ucznia w szkole przez dyrektora szkoły – jego podpisem i pieczęcią. W pozostałych przypadkach potwierdzeń tych dokonały inne osoby. Urząd nie dysponował dokumentami potwierdzającymi upoważnienie tych osób przez dyrektora szkoły do dokonania takich potwierdzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 143-147)

Pracownica Urzędu ds. oświaty wyjaśniła, że nie egzekwowano potwierdzania przez dyrektora szkoły na rachunkach obecności ucznia w szkole, ponieważ obecność tą potwierdzał wychowawca klasy bezpośrednio na podstawie dziennika lekcyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 360)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie.

4. 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

W regulaminie organizacyjnym Urzędu organizacja prawidłowego i racjonalnego dowozu dzieci do szkół na terenie Gminy Orchowo, analizowanie co najmniej 2 - krotnie w czasie roku szkolnego funkcjonowania dowozów i przedstawianie Wójtowi informacji w tej sprawie oraz prowadzenie Systemu Informacji Oświatowej przypisane było do stanowiska ds. oświaty, kultury, sportu i organizacji pozarządowych (pracownika Urzędu ds. oświaty).

(dowód: akta kontroli, str. 255-256, 263)

Według wyjaśnień Wójta analiza przewozów była prowadzona, choć nie przybierała formy pisemnej, znacznie częściej niż dwa razy w roku szkolnym. Ponadto Wójt podał, że w kontrolowanym okresie nie było żadnych przypadków nienależytego wykonywania przez przewoźników umów w sprawie przewozów dzieci i uczniów do szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 100, 349, 361)

W kontrolowanym okresie, w rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie została zaewidencjonowana żadna skarga. W okresie tym nie wpłynęło również żadne zawiadomienie od organów kontroli bezpieczeństwa transportu drogowego o stwierdzonych nieprawidłowościach u przewoźników dowożących dzieci i uczniów na podstawie umów zawartych przez Gminę Orchowo w 2011 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 265-266, 349)

Funkcjonowanie dowozów na terenie gminy Orchowo było przedmiotem dyskusji na wspólnym posiedzeniu Komisji Oświaty, Zdrowia, Kultury i Opieki Społecznej oraz Komisji Rolnictwa, Ochrony Środowiska, Działalności Gospodarczej i Budżetu Rady Gminy Orchowo w dniu 25 marca 2014 r., a następnie na sesji Rady Gminy Orchowo w dniu 27 marca 2014 r. Na posiedzeniach tych dyskutowano nad planem sieci dowozów szkolnych. Na sesji Rady pozytywnie zaopiniowano plan sieci dowozów, przyjmując jednocześnie wniosek o objęciu dofinansowaniem z budżetu gminy tylko dowozów dzieci zamieszkałych na terenie gminy Orchowo.

(dowód: akta kontroli, str. 327, 338)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że wykazane w Systemie Informacji Oświatowej (dalej: SIO) informacje o liczbie dowożonych do ZSP w Orchowie dzieci i uczniów nie odpowiadały stanowi faktycznemu, co negatywnie wpływa na wiarygodność danych zawartych w SIO. Liczby dowożonych dzieci i uczniów w roku szkolnym 2013/2014 były zawyżone o dziewięć uczniów szkoły podstawowej i czterech gimnazjalistów oraz zaniżone o dwoje przedszkolaków. Dane o liczbie dowożonych dzieci i uczniów w roku szkolnym 2014/2015 były zawyżone o 11 przedszkolaków i zaniżone o trzech uczniów szkoły podstawowej i 16 gimnazjalistów.

(dowód: akta kontroli, str. 32-35, 94, 106-124)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²¹, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) dowożenia dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę wyłącznie przez wykonawców posiadających uprawnienia do wykonywania takiej działalności,
- 2) rzetelnego i zgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych przeprowadzania postępowań w sprawie wyboru wykonawców zamówień publicznych,

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- 3) zwrotu kosztów przewozów dzieci i uczniów do szkoły, jeżeli przewożenie zapewniają rodzice, w wysokości kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

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 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 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor