



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.003.02.2019

Pan Łukasz Jastrzembski
Burmistrz Leśnicy
Urząd Miejski w Leśnicy,
47-150 Leśnica, ul. 1 Maja 9

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/19/003 – Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Leśnicy, 47-150 Leśnica, ul. 1 Maja 9
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Jastrzembski, Burmistrz Leśnicy ¹ , od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie organizacji dojazdów uczniów niepełnosprawnych do szkół, placówek ośrodków2. Udzielanie zamówień dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych3. Zapewnienie rodzicom lub opiekunom prawnym niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych lub późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na wykonanie zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Agnieszka Broszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/68/2019 z 23 lipca 2019 r.– Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/69/2019 z 23 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Burmistrz.

² Dalej: Okres objęty kontrolą.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy Leśnica ⁵ w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała danymi o liczbie dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących na jej terenie. Zgodnie z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁶ Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozów dla niepełnosprawnych dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz z art. 39 ust. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy dla dzieci i młodzieży do szkoły lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, wobec których istniał taki obowiązek. Sposób organizacji dowozu i odwozu uczniów niepełnosprawnych z Gminy zapewniał bezpieczeństwo na trasach, na których zorganizowano im transport.</p> <p>Ponadto zgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy⁷ zapewniono rodzicom niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrot poniesionych przez nich kosztów przejazdu ucznia i opiekuna, zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych pomiędzy burmistrzem a rodzicami w przypadkach, gdy dowóz i opiekę zapewniali rodzice. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewypłacenia przez Gminę rodzicom całej należnej kwoty z tytułu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka, tj. zamiast 445,32 zł wypłacono 395,84 zł. Brakujące środki w wysokości 49,48 zł zostały przekazane na konto rodzica w czasie trwania czynności kontrolnych.</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie organizacji dojazdów uczniów niepełnosprawnych do szkół, placówek i ośrodków
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. W opracowanych w Gminie dokumentach strategicznych, tj. <i>Strategii Rozwoju Gminy Leśnica na lata 2011-2021</i>⁹ oraz <i>Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Leśnica na lata 2016-2025</i> - nie ujmowano problematyki dotyczącej zapewnienia warunków kształcenia uczniom niepełnosprawnym. Jedyne zapisy w tym zakresie, który znajdował się w Strategii Rozwoju Gminy w pkt 3 <i>Diagnoza stanu wyjściowego</i> ppkt 3.6.2. <i>Infrastruktura edukacyjna</i> dotyczyły wskazania, że w Leśnicy działa prowadzony przez Powiat Strzelecki, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy, którego zakres działania obejmuje nauczanie i opiekę nad dziećmi specjalnej troski, a funkcjonująca w jego strukturze szkoła specjalna prowadzi nauczanie zarówno w zakresie podstawowym, jak i zawodowym.</p> <p>(akta kontroli str. 5-197)</p>

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

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, ze zm. Do 31 sierpnia 2017 r. obowiązek ten wynikał z art. 17 ust. 3a pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943, ze zm.).

⁷ Do 31 sierpnia 2017 r. obowiązek ten wynikał z art. 14a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Przyjętej uchwałą Nr XVII/91/12 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Leśnica na lata 2011-2021”.

Dalej: Strategia Rozwoju Gminy.

1.2. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Leśnicy Nr XV/99/99 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie utworzenia Gminnego Zarządu Oświaty w Leśnicy, obsługą ekonomiczno-administracyjną szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę zajmował się Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy¹⁰. Zagadnienia dotyczące realizacji przez Gminę obowiązków dowożenia uczniów niepełnosprawnych nie były ujmowane w opracowywanych przez GZO *Informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych* za lata szkolne 2016-2018. Dane te zostały ujęte w *Sprawozdaniach z działalności GZO* za lata 2017-2018 i obejmowały informacje dotyczące dzieci dowożone przez rodziców, którzy na podstawie zawartych z Gminą umów otrzymywali zwrot kosztów dowozu.

(akta kontroli str. 226-275, 1007)

1.3. W Gminie prowadzenie spraw związanych z dowożeniem uczniów niepełnosprawnych do szkół lub zwrotu kosztów dowożenia tych uczniów zgodnie z ustawą o systemie oświaty powierzono GZO uchwałą Nr XLVIII/251/14 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 29 września 2014 r. w sprawie nadania statutu GZO¹¹. Dodatkowo od 1 września 2017 r., w związku z przystąpieniem Gminy do Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „Jedź z nami” realizację zadań w tym zakresie przypisano pracownikom Referatu Infrastruktury Komunalnej Urzędu Miejskiego w Leśnicy.

(akta kontroli str. 200-208, 1008, 1013-1014)

W zakresie rozeznania potrzeb dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych Burmistrz wyjaśnił, że (...) *Częściowo potrzeby w zakresie dowozu rozeznajemy na podstawie danych z poprzednich okresów, tzn. mając aktualne orzeczenie – przewidujemy ile podań wpłynie od rodziców. W zakresie dowozu na terenie Gminy w ramach dowozów do szkół prowadzonych przez Gminę Leśnica (tzw. „dowozów edukacyjnych”) – potrzeby zgłasza Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy (obecnie wchodzący w skład Zespołu Placówek Oświatowych w Leśnicy) znajdujący się na terenie naszej Gminy. W tym zakresie od lat ma miejsce ścisła współpraca i wymiana niezbędnych informacji dot. dowozów. Informacje dotyczące nowych potrzeb w zakresie dowozu dzieci niepełnosprawnych wpływają do Gminy na bieżąco. Zgłaszają je bezpośrednio rodzice zwracając się z wnioskiem oraz z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Nie dysponujemy wiedzą, która może posłużyć do rozeznania wszystkich potrzeb w tym zakresie. Stosowne informacje posiadamy wyłącznie w odniesieniu do uczniów, wychowanków, którzy realizują obowiązek szkolny, bądź korzystają z naszych przedszkoli (...). W stosunku do pozostałych mieszkańców Gminy nie mamy żadnych informacji o dzieciach niepełnosprawnych (...). Ponadto, orzeczenia wydawane są w różnych okresach roku szkolnego (na wniosek rodziców) i jedynie rodzic może nas o tym poinformować.*

Burmistrz poinformował również, że w Gminie w Systemie Informacji Oświatowej¹² gromadzono i analizowano dane o uczniach niepełnosprawnych, którzy są uczniami lub wychowankami placówek przez nią prowadzonych.

(akta kontroli str. 619-622)

Na terenie Gminy w latach szkolnych 2016/2017 zamieszkiwało 14 uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, 16 w latach 2017/2018 oraz 18 w latach 2018/2019. Gmina zrealizowała obowiązek dowożenia do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych wobec dzieci niepełnosprawnych, w tym: w roku szkolnym 2016/2017 – dla 11 dzieci (w tym dla 6 dzieci poprzez zwrot kosztów dojazdu na

¹⁰ Dalej: GZO.

¹¹ Zmienionej uchwałami Rady Miejskiej w Leśnicy Nr IX/38/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. oraz nr XXIII/113/16 z dnia 26 września 2016 r.

¹² Dalej: SIO.

podstawie wniosków rodziców i zawartych z nimi umów oraz 5 dzieci na podstawie przekazywanych biletów miesięcznych na dojazd), w 2017/2018 – dla 13 dzieci (w tym dla 8 dzieci poprzez zwrot kosztów dojazdu na podstawie wniosków rodziców i zawartych z nimi umów oraz 5 dzieci na podstawie przekazywanych biletów miesięcznych na dojazd) oraz w 2018/2019 - dla 13 dzieci (w tym dla 7 dzieci poprzez zwrot kosztów dojazdu na podstawie wniosków rodziców i zawartych z nimi umów, 5 dzieci na podstawie przekazywanych biletów miesięcznych na dojazd oraz 1 dziecka na podstawie umowy zawartej z przewoźnikiem zewnętrznym). Pozostali uczniowie uczyli się w miejscowości ich zamieszkania i wobec tych dzieci nie istniał obowiązek zapewnienia dowozu przez Gminę.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *Gmina Leśnica w okresie objętym kontrolą określała corocznie liczbę uczniów niepełnosprawnych, którym zobowiązana była zapewnić dowóz do przedszkoli, szkół, placówek i ośrodków, na podstawie wykazu przedłożonego przez Zespół Placówek Oświatowych w Leśnicy, zapotrzebowania dyrektorów szkół ogólnodostępnych, w których kształcą się uczniowie z orzeczeniami oraz wniosków dzieci niepełnosprawnych.*

(akta kontroli str. 622, 624-625, 639-643, 1196)

1.4. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowały przedszkola, szkoły i placówki realizujące kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych, w tym:

a/ Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy im. Marii Konopnickiej w Zespole Placówek Oświatowych w Leśnicy prowadzony przez Powiat Strzelce Opolskie (z placówki tej korzystało w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 28 uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy oraz 136 spoza Gminy);

b/ Zespół Szkolno-Przedszkolny w Zalesiu Śląskim (z placówki tej korzystało w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 dziewięciu uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy);

c/ Publiczne Gimnazjum w Leśnicy (z placówki tej korzystało w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 trzech uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy);

d/ Szkoła Podstawowa w Leśnicy (z placówki tej korzystało w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 pięciu uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy);

e/ Publiczne Przedszkole w Leśnicy (z placówki tej korzystało w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 trzech uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy).

(akta kontroli str. 276-277, 376-281, 619-625, 645-647)

1.5. W latach 2017-2019 (I półrocze) środki finansowe na dowóz uczniów niepełnosprawnych zaplanowano: a/ w budżecie GZO w rozdziale 80113 *Dowożenie uczniów do szkół* w paragrafie 4300 *Zakup usług pozostałych* łącznie ze środkami na dowóz posiłków, dowóz uczniów na baseny itp.¹³ oraz b/ w budżecie Gminy zbiorczo dla całego transportu szkolnego i publicznego w rozdziale 80113 *Dowożenie uczniów do szkół* w paragrafie 2900 *Wpłata członkowska dla Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „Jedź z nami”*¹⁴. Kwota środków wydatkowanych na dowóz uczniów niepełnosprawnych z budżetu GZO i Gminy w ww. latach wynosiła:

¹³ Łączne wydatki: a/ w 2017 r. zaplanowane w wysokości 63,4 tys. zł, natomiast wykonane w kwocie 44,3 tys. zł; b/ w 2018 r. zaplanowane w wysokości 61 tys. zł, natomiast wykonane w kwocie 40,5 tys. zł oraz c/ od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 r. zaplanowane w wysokości 61 tys. zł, natomiast wykonane w kwocie 19,9 tys. zł.

¹⁴ Łączne wydatki: a/ w 2017 r. zaplanowane w wysokości 190 tys. zł, natomiast wykonane w kwocie 176,9 tys. zł; b/ w 2018 r. zaplanowane w wysokości 189,4 tys. zł i wykonane w kwocie 189,4 tys. zł oraz c/ od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 r. zaplanowane w wysokości 231,3 tys. zł, natomiast wykonane w kwocie 137,4 tys. zł.

a/ w 2017 r. – 35,4 tys. zł, w tym 34,3 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów poniesionych przez rodziców uczniów niepełnosprawnych oraz 1,1 tys. zł z tytułu dowozu na podstawie biletów miesięcznych;

b/ w 2018 r. – 31,5 tys. zł, w tym 30,4 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów poniesionych przez rodziców uczniów niepełnosprawnych oraz 1,1 tys. zł z tytułu dowozu na podstawie biletów miesięcznych;

c/ w 2019 r. (I półrocze) - 18,5 tys. zł, w tym 13,5 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów poniesionych przez rodziców uczniów niepełnosprawnych, 0,8 tys. zł z tytułu dowozu na podstawie biletów miesięcznych oraz 4,2 tys. zł z tytułu zlecenia dowozu jednego dziecka podmiotowi zewnętrznemu.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) *wydatki związane z zapewnieniem przez Gminę dowozu uczniów niepełnosprawnych w okresie objętym kontrolą szacowano i planowano wyłącznie w oparciu o dane z lat poprzednich.*

(akta kontroli str. 276-277, 281-295, 307, 334, 361, 1133)

1.6. Gmina nie zorganizowała fakultatywnie na podstawie art. 39 ust. 4a ustawy Prawo oświatowe bezpłatnego transportu oraz opieki dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej objętej kształceniem specjalnym w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ww. ustawy, w przypadkach, w których nie miała takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 276-278)

1.7. Uchwałą nr VI/31/19 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego, wyrażono zgodę na zawarcie porozumienia między Gminą, a Gminą Strzelce Opolskie dotyczącego przekazania przez Gminę i przejęcia przez Gminę Strzelce Opolskie w roku szkolnym 2018/2019 zadania publicznego w zakresie zapewnienia jednemu uczniowi niepełnosprawnemu, zamieszkałemu w Gminie, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu na trasie Leśnica – Zespół Niepublicznych Szkół w Kędzierzynie-Koźlu ul. Piastowska 19. Ostatecznie do zawarcia ww. porozumienia nie doszło, gdyż jak wyjaśnił Zastępca burmistrza (...) *Dnia 20 marca otrzymałem informację, iż uczeń może być dowożony przez przewoźnika ze Strzelce Opolskich, ale odbierany będzie z wyznaczonych punktów, nie spod domu. W tej sytuacji zmuszeni byliśmy zrezygnować z tego rozwiązania, gdyż oprócz wysokich kosztów przekazywanych gminie Strzelce musielibyśmy i tak znaleźć przewoźnika i dowozić dziecko do punktów zbiorczych. Punkt zbiorczy w Zalesiu Śląskim oddalony jest od miejsca zamieszkania ucznia o ok. 7 km. Uczeń ten od 11 lutego 2019 r. do czasu zorganizowania transportu przez Gminę dowożony był przez rodzica na podstawie zawartej umowy obejmującej zwrot kosztów dowozu. Natomiast od 1 kwietnia do 19 czerwca 2019 r. dowożony był transportem zewnętrznym, który zorganizowała Gmina.*

(akta kontroli str. 279-280, 420-421, 473-474, 652, 656)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w powyższym zakresie.

2. Udzielanie zamówień dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 2019 r. (I półrocze) dowóz dzieci niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych został w Gminie zorganizowany:

a/ poprzez utworzenie Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „Jedź z nami”¹⁵, powołanego uchwałą nr XV/79/16 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 25 stycznia 2016 r. Zgodnie z treścią tej uchwały, postanowiono o utworzeniu przez Powiat Strzelecki, Gminę Strzelce Opolskie, Gminę Kolonowskie, Gminę Zawadzkie, Gminę Jemielnica, Gminę Ujazd, Gminę Leśnica, Gminę Izbicko ww. związku. Jego celem było wykonywanie zadań publicznych obejmujących ogół spraw dotyczących lokalnego transportu zbiorowego oraz pełnienie roli organizatora publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶. Przewóz uczniów niepełnosprawnych realizowany był przez spółkę komunalną – Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Strzelcach Opolskich S.A.¹⁷ na podstawie umów zawartych bezpośrednio z tym podmiotem, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia;

b/ na podstawie umowy nr 2/2019 z dnia 29 marca 2019 r., zawartej przez Gminę z przedsiębiorcą świadczącym tego typu usługi, której zakres obejmował przewóz jednego ucznia niepełnosprawnego w okresie od 1 kwietnia do 19 czerwca 2019 r. do szkoły zlokalizowanej poza obszarem Gminy;

c/ poprzez zwrot kosztów przejazdów rodzicom dzieci niepełnosprawnych na podstawie zawartych umów.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że powodem przyjęcia ww. rozwiązań organizacyjnych było (...) *Wejście w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r., nakładające z dniem 1 stycznia 2017 r. (data ta została później przesunięta na 1 stycznia 2018 r., następnie na 1 stycznia 2019 r., a obecnie na 1 stycznia 2020 r.) na samorządy szereg obowiązków, w tym w szczególności konieczność przyjęcia na siebie lub na powołany w tym celu związek rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego i zdeterminowało tym samym dalszy kierunek działania Gminy. Dotychczasowy model transportu na terenie Gminy oparty był na dwóch filarach: pierwszym, w którym prywatny przewoźnik realizował publiczny transport zbiorowy w oparciu o zasady rynkowe i drugi filar, dowóz uczniów do szkół realizowany przez gminę poprzez wyłonionego w postępowaniu przedsiębiorcę. Model ten wykazywał wiele wad w filarze I, w szczególności coraz mniejszą siatkę połączeń i stałą tendencję do utrzymania wyłącznie linii dochodowych, brak kompleksowości oraz częściowo dublujące się kursy autobusów komercyjnych linii i „zamawianych” przez gminę w ramach dowozu uczniów do szkół. Mając na względzie powyższe (...) 25 stycznia 2016 r. Powiat Strzelecki wraz ze wszystkimi gminami leżącymi na jego terenie powołały do życia Związek Celowy Powiatowo-Gminny „Jedź z nami”. Natomiast w zakresie umowy nr 9/2019 z 29 marca 2019 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) nastąpiło to w związku z wnioskiem rodziców dziecka niepełnosprawnego. Rodzice mają prawo wybrać sposób realizacji obowiązków gminy w zakresie dowozu uczniów niepełnosprawnych. Oprócz zawarcia umowy z podmiotem zewnętrznym brano jeszcze pod uwagę możliwość zawarcia porozumienia z Gminą Strzelce Opolskie.*

Opieka podczas przewozów szkolnych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. realizowana była przez sześciu opiekunów, na podstawie umów zlecenia, zawartych przez GZO. Od 1 listopada 2018 r. zapewnienie opieki

¹⁵ Dalej: Związek „Jedź z nami”.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 2016, ze zm.

¹⁷ Dalej: PKS Strzelce Opolskie.

uczniom podczas dowozu do szkół i ośrodków należy do obowiązków Związku „Jedź z nami”.

(akta kontroli str. 382-384, 400, 662-667, 1075-1076)

Gmina nie przekazywała i nie udostępniała na rzecz Związku „Jedź z nami” żadnego majątku, na podstawie postanowień § 8 ust. 1 Statutu Związku Celowego Powiatu i Gmin Powiatu Strzeleckiego¹⁸. W zakresie wysokości i rodzaju świadczeń Gminy na rzecz ww. Związku ustalonych przez jego Zgromadzenie¹⁹, na podstawie § 17 ust. 3 pkt. 6 Statutu, Burmistrz poinformował, że (...) Zgromadzenie Związku „Jedź z nami” ustaliło wysokość i rodzaj świadczeń w roku 2018 i 2019 na podstawie proporcjonalnej ilości wozokilometrów realizowanych zgodnie z obowiązującym Planem Transportowym, na terenie poszczególnych członków Związku zgodnie z uchwałami Nr 44/I/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r. oraz Nr 58/I/2019 z 10 grudnia 2018 r. Zgromadzenia w sprawie ustalenia wysokości, sposobu oraz terminów płatności składek członkowskich. W roku 2017 z powodu braku roku bazowego uchwalono równe koszty dla każdego członka Związku zgodnie z uchwałą Nr 28/I/2017 Zgromadzenia z dnia 3 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości, sposobu oraz terminów płatności składek członkowskich.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 38 ust. 6 Statutu Gmina wносиła składki członkowskie w wysokości odpowiednio: w 2017 r. – 12,1 tys. zł, w 2018 r. – 19,5 tys. zł oraz w 2019 r. – 19,4 tys. zł. Oprócz ww. kosztów, stosownie do § 38 ust. 9 Statutu Gmina wносиła wpłaty na pokrycie kosztów działalności statutowej: a/ na poczet dowożenia uczniów do szkół w kwotach: w 2017 r. – 176,9 tys. zł²⁰, w 2018 r. – 189,4 tys. zł²¹ oraz w 2019 r. – 137,4 tys. zł²² oraz b/ na zakup usług pozaedukacyjnych: w 2018 r. – 65 tys. zł i w 2019 r. – 167,2 tys. zł. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) W ramach wpłat na poczet Związku nie było konieczności pokrycia strat.

(akta kontroli str. 675-684, 1133, 1188, 1197)

1.2. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 2019 r. (I półrocze) Gmina nie zawierała umów dotyczących dowozu i opieki nad niepełnosprawnymi uczniami z podmiotami wyłonionymi w wyniku przeprowadzenia postępowań na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³. W ww. okresie w GZO obowiązywał Regulamin Zamówień Publicznych w Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy stanowiący Załącznik nr 1 do Zarządzenia 8/2010 Kierownika Gminnego Zarządu Oświaty w Leśnicy z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy²⁴. Na podstawie ww. regulaminu w kontrolowanym okresie zawarto jedną umowę na dowóz i opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym, tj. nr 2/2019 z dnia 29 marca 2019 r. na okres od 1 kwietnia do 19 czerwca 2019 r. Z zapisów ww. regulaminu wynikało, że jego zasad nie stosuje się do postępowań o wartości poniżej 10 tys. zł netto. Wartość ww. zamówienia ustalono w oparciu o rozeznanie cenowe w internecie oraz uzgodnienia z potencjalnym wykonawcą zamówienia na kwotę 4,2 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami o umowy Zamawiający zobowiązał się do zapłaty za każdy dzień

¹⁸ Stanowiący Załącznik do Obwieszczenia Wojewody Opolskiego z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Związku Celowego Powiatowo-Gminnego „Jedź z nami”. Dalej: Statut.

¹⁹ Dalej: Zgromadzenie.

²⁰ W tym uczniowie niepełnosprawni 1,1 tys. zł.

²¹ W tym uczniowie niepełnosprawni 1,1 tys. zł.

²² W tym uczniowie niepełnosprawni 0,8 tys. zł.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm..

²⁴ Zmienionym Zarządzeniem Kierownika Gminnego zarządu Oświaty w Leśnicy nr 2/2014 z dnia 22 kwietnia 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy oraz Zarządzeniem nr 5/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy.

przewozu kwoty 86 zł brutto. Łączna wartość zrealizowanej umowy wyniosła 4,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 382-398, 420-421, 572-580, 648-661)

Jak opisano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego przewóz uczniów niepełnosprawnych realizowany był przez PKS Strzelce Opolskie na podstawie zawartych przez Związek „Jedź z nami” umów o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. umowy z dnia 30 grudnia 2016 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. oraz 30 grudnia 2017 r. na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2028 r. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza (...) *przewóz uczniów niepełnosprawnych odbywał się wraz z uczniami pełnosprawnymi na trasach przewozów szkolnych realizowanych w publicznym transporcie zbiorowym na tzw. liniach „edukacyjnych” (...). Przewóz dzieci niepełnosprawnych nie był wykonywany na odrębnych liniach, wydzielonych specjalnie dla realizacji tego zadania (...). Niepełnosprawność dzieci oraz trasy i godziny przewozów szkolnych w pełni zabezpieczały potrzeby dowozu tychże uczniów do szkół.* Ww. przewóz realizowany był na podstawie biletów miesięcznych. Ponadto Zastępca Burmistrza poinformował, że (...) *W lutym 2019 r. w związku z otrzymanym wnioskiem rodzica pojawiła się potrzeba zorganizowania dodatkowego przewozu poza granice Gminy, tj. na trasie Leśnica – Kędzierzyn-Koźle. Ze względów organizacyjnych, prawnych oraz krótkiego czasu na realizację usługi Związek Powiatowo-Gminny „Jedź z nami” nie był w stanie podjąć się organizacji tego przewozu. Zostały jednak podjęte działania zmierzające do przejęcia tego zadania przez Związek (...). Sposób zorganizowania dowozu ww. ucznia do czasu przejęcia tego zadania przez Związek „Jedź z nami” opisano w pkt. 1.7 niniejszego wystąpienia. W związku z powyższym uchwałą nr 76/II/2019 Zgromadzenia Związku „Jedź z nami” z dnia 25 czerwca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia zakresu zadań dotyczących transportu publicznego realizowanego przez Związek Powiatowo-Gminny „Jedź z nami” od roku 2018, wprowadzono zmianę umożliwiającą realizację dodatkowego zadania poza dotychczas wykonywanymi przewozami na linach „edukacyjnych”. Dotyczyło to umożliwienia dowozu uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek kształcenia specjalnego o charakterze „specjalistycznym” od 2 września 2019 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *przewozy te zostały nazwane „o charakterze specjalistycznym”, gdyż będą przewozami zamkniętymi, realizowanymi specjalnie do tego dostosowanymi pojazdami, z których będą korzystały wyłącznie dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego z gmin i powiatu związku.**

(akta kontroli str. 387-398, 418-421, 572-580, 1008-1015)

1.3. W umowie nr 2/2019 z 29 marca 2019 r. na przewóz jednego ucznia niepełnosprawnego zawarto zapisy m.in.: a/ określające obowiązki wykonawcy dotyczące sposobu realizacji przedmiotu zamówienia, w tym zasad organizacji transportu i opieki (tj. wymagania dotyczące pojazdu realizującego dowóz i jego wyposażenie; miejsce odbioru ucznia oraz miejsce jego powrotu; wymaganie dotyczące zatrudnienia opiekuna; określenie godziny, na którą miał być dowieziony uczeń 8:00 oraz godziny odwozu 15:15; zapisy dotyczące obowiązku zapewnienia dowozu zastępczego w czasie 30 minut w przypadku awarii lub innego zdarzenia na trasie uniemożliwiającego kontynuowanie jazdy), b/ dotyczące prawa zamawiającego do skontrolowania w każdym czasie trwania umowy w zakresie jego zgodności z wymogami technicznymi, c/ zastrzegające na rzecz zamawiającego prawo zamówienia na koszt wykonawcy innego środka transportu, w sytuacji nierzetelnego wykonania usługi, np. braku środka transportu w danym dniu, podstawienia nieodpowiedniego środka transportu, rażącego, nieuzasadnionego

spóźnienia, braku dyspozycyjności lub braku osoby sprawującej opiekę. Ponadto zamawiający miał prawo obniżyć proporcjonalnie wynagrodzenie, jak również prawo do wypowiedzenia umowy w trybie natychmiastowym; d/ dotyczące kar umownych w przypadku odstąpienia od umowy z powodu okoliczności, za które odpowiadał wykonawca. Ww. postanowienia umowy zabezpieczały interes Gminy oraz ucznia niepełnosprawnego objętego dowozem i opieką podczas tego dowozu.

– (akta kontroli str. 420-421)

Związek „Jedź z nami”, działając na podstawie art. 22 ust. 1 pkt. 4 i ust. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zawarł umowy z 30 grudnia 2016 r. i z 30 grudnia 2017 r. bezpośrednio z PKS Strzelce Opolskie, jako podmiotem wewnętrznym Powiatu Strzeleckiego w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70²⁵. PKS Strzelce Opolskie, jako Spółka, w której Powiat Strzelecki jest właścicielem 99% akcji Spółki²⁶ stanowi podmiot wewnętrzny w rozumieniu art. 5 ust. 2 ww. rozporządzenia. W umowach tych określono obowiązki wykonawcy dotyczące m.in. zapewnienia ciągłości świadczonych usług, w tym do zapewnienia zastępczych środków transportu w przypadku awarii lub innego zdarzenia uniemożliwiającego świadczenie usług za pomocą taboru do tego przeznaczonego, przestrzegania rozkładów jazdy, zapewnienia właściwej jakości obsługi pasażerów pod względem regularności, komfortu podróży i jego właściwego oznakowania. Ponadto z zapisów umowy wynikało, że usługi świadczone będą taborami posiadającym ważne badania techniczne, spełniające wymagania przeciwpożarowe i umożliwiające sprawną ewakuację pasażerów w sytuacji kryzysowej. Przewidziano również mechanizmy kontroli realizacji przewozów w autobusach, na dworcach i przystankach w zakresie spełnienia określonych parametrów jakościowych i innych zasad związanych ze świadczeniem usług określonych w umowie. Ponadto zastrzeżono prawo do rozwiązania umowy, w tym w przypadku naruszenia istotnych postanowień umowy oraz uprawnienie do naliczenia kar umownych w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania usług stanowiących przedmiot umowy.

(akta kontroli str. 685-814)

W zakresie pozyskiwania informacji przez Gminę o kwocie wypłaconych PKS Strzelce Opolskie rekompensat zgodnie z zawartymi umowami oraz o wynikach kontroli u Operatora realizowanych przez Związek „Jedź z nami” na podstawie tych umów, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *Gmina Leśnica nie uzyskiwała bezpośrednio informacji o kwocie wypłacanych operatorowi rekompensat. Rekompensaty są wypłacane przez Marszałka Województwa Opolskiego i podlegają weryfikacji przez odpowiednie organy/służby. Wszelkie sprawy związane z działalnością Związku (w tym sprawy wywiązania się Operatora z umowy o świadczenie usług publicznych) są każdorazowo w razie potrzeby omawiane i poddawane dyskusji na posiedzeniach Związku lub bezpośrednio rozstrzygane przez Związek lub przez Operatora.*

(akta kontroli str. 1188, 1198)

2.4. Zarządzeniem nr 2/2011 Kierownika GZO z 1 marca 2011 r. w sprawie *sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkoły i odwozu ze szkoły obowiązującym w gminie Leśnica* wprowadzono regulamin w tym zakresie. Określono w nim m.in. zadania opiekuna oraz zadania szkoły w czasie dowozu i odwozu oraz wymagania dotyczące opieki w czasie przewozu dzieci. W okresie od

²⁵ Dz. U. UE. L.2016.354.22.

²⁶ Właścicielem 461 999 akcji jest Powiat Strzelecki, a właścicielem 1 akcji jest Związek powiatowo-gminny „Jedź z nami”.

1 stycznia 2017 r. do 28 września 2018 r. opieka realizowana była na podstawie umów zlecenia, zawartych przez GZO z osobami fizycznymi. W roku szkolnym 2016/2017 zawarto 6 takich umów, z czego dwie na czas określony, tj. od 1 do 30 września 2016 r. oraz od 2 do 3 lutego 2017 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w pierwszym przypadku nastąpiło rozwiązanie umowy na wniosek opiekunki, natomiast w drugim przypadku wynikało to z konieczności zabezpieczenia opieki podczas części odwozów na kierunku Góra Św. Anny ze względu na nieobecność opiekunki na stałe sprawującej opiekę nad dziećmi na tej trasie. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 do 28 września 2018 r. opiekę sprawowały cztery osoby. Od 1 października 2018 r. opieka podczas przewozów szkolnych realizowana była natomiast przez Związek „Jedź z nami”. Zastępca Burmistrza poinformował, że (...) *każdy przejazd autobusu szkolnego odbywa się wraz z opiekunem.*

(akta kontroli str. 422-440, 662-665, 1008-1013, 1135, 1138)

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Leśnicy, że w okresie objętym kontrolą sposób organizacji dojazdu umożliwiał każdemu z 10 uczniów²⁷ ww. placówki udział we wszystkich zajęciach zgodnie z planem lekcji i adekwatnie do potrzeb wskazanych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. W razie konieczności pozostawiania tych uczniów w szkole z uwagi na czas oczekiwania na transport byli oni objęci zajęciami w świetlicy szkolnej. Czas dojazdu ww. uczniów do Zespołu Placówek Oświatowych w Leśnicy wynosił od 10 do 35 minut, jedynie w okresie od 19 lutego 2018 r. odwóz na linii Leśnica-Czarnocin dotyczący dwóch uczniów wzrósł z 35 minut do 70-75 minut, natomiast przywóz na linii Czarnocin-Leśnica z 30 minut do 55 minut. W roku szkolnym 2018/2019 na ww. trasie odwóz wynosił już 35 minut, a przywóz 30 minut. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *Czas przewozów uczniów w okresie od 19 lutego 2018 r. do 21 czerwca 2018 r. na wskazanych trasach uległ zmianie z powodu objazdu w miejscowości Lichynia, gdzie remontowany był most i nie było możliwości wytyczenia krótszego objazdu.*

(akta kontroli str. 639-643, 653, 1090-1092, 1099-1124, 1134-1138, 1184)

Również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od Dyrektora Zespołu Niepublicznych Szkół w Kędzierzynie-Koźlu odnośnie dojazdu jednego ucznia do ww. szkoły w okresie od 1 kwietnia do 19 czerwca 2019 r. transportem zorganizowanym przez Gminę na podstawie umowy nr 2/2019 z 29 marca 2019 r. Z przekazanych informacji wynikało, że sposób organizacji dojazdu do szkoły umożliwiał uczniowi udział we wszystkich zajęciach zgodnie z planem lekcji i adekwatnie do potrzeb wskazanych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Zastępca Burmistrza wyjaśnił również, że (...) *z informacji pozyskanych od matki wynika, że codziennie przez 3 dni syn po zajęciach uczestniczył w zajęciach opiekuńczych w świetlicy prowadzonej przez wykwalifikowaną kadrę. (...) Z rozmowy z rodzicem wynikało, że dowóz trwał ok 20 minut (7:30-7:50), podobnie odwóz 15:15-15:35. (...) Godziny dowozów i odwozów zostały ustalone na podstawie zapotrzebowania złożonego ustnie przez rodzica.*

(akta kontroli str. 639-643, 653, 1090-1092, 1096-1098)

²⁷ Z tego w latach szkolnych: 2016/2017 – czterem uczniom, 2017/2018 i 2018/2019 – trzem uczniom.

Przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina oraz warunki i zasady korzystania z nich, określono uchwałami Rady Miejskiej w Leśnicy nr XXX/156/13 z dnia 25 lutego 2013 r.²⁸ oraz nr XXXIX/207/2018 z dnia 26 lutego 2018 r.²⁹

(akta kontroli str. 548-543)

Organizacja dowozu uczniów odbywała się poprzez wykorzystanie regularnych kursów otwartych (z których może skorzystać każdy pasażer) oraz zamkniętych kursów specjalnych – zorganizowanych wyłącznie dla uczniów niepełnosprawnych. Oględzinom poddano dwie spośród czterech linii, na których organizowany jest dowóz uczniów niepełnosprawnych z terenu Gminy³⁰. W wyniku oględzin ustalono, że w trakcie regularnego kursu otwartego (autobusem PKS Strzelce Opolskie), kierowca nie zatrzymywał się na wszystkich przystankach przewidzianych rozkładem jazdy, co spowodowane było brakiem pasażerów chcących wsiąść z pojazdu lub wsiąść do niego w danym miejscu. Przejazd specjalny był realizowany przez autobus z wykorzystaniem niestandardowych miejsc postojowych, co oznaczało, że w razie braku przystanku w najbliższej okolicy, kierowca podjeżdżał pod dom danego dziecka oraz bezpośrednio pod placówki szkolne. Kierowca wykorzystywał także miejsca przystankowe transportu publicznego – wyznaczone przystanki autobusowe. Realizując przejazd specjalny kierowca w razie konieczności modyfikował zaplanowaną wcześniej trasę, co związane było z liczbą dzieci korzystających w danym dniu z transportu, a także z natężeniem ruchu i występowaniem ewentualnych przeszkód na linii. W trakcie obu przejazdów w pojazdach znajdowały się opiekunki, które sprawowały opiekę nad uczniami.

W toku oględzin stwierdzono ponadto:

- w czasie dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy do placówek oświatowych oraz odwozu do domu, zapewniony był odpowiedni poziom opieki nad uczniami w trakcie wsiadania do autobusu, w trakcie jazdy oraz w trakcie wysiadania uczniów z pojazdów;
- sposób organizacji ww. przejazdów zapewniał dotarcie uczniów do miejsc docelowych w wyznaczonym czasie;
- na dwóch objętych oględzinami przystankach brak było informacji dotyczących godzin odjazdów środków transportowych (rozkładu jazdy), co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Ustalono, że Zarządcą i właścicielem tych przystanków jest Powiat Strzelecki.
- na dwóch ww. przystankach brak było utwardzonego miejsca dla osób oczekujących na przewóz, wsiadających i wysiadających z pojazdów. Wskazane przystanki nie były również zlokalizowane na chodnikach - co nie pozwalało na zachowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pasażerów. W przypadku jednego z wymienionych przystanków stan taki był przejściowy - wynikał z przeprowadzanego remontu drogi.

Najwyższa Izba Kontroli zleciła Opolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego oraz dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego w Gminie Leśnica przez PKS Strzelce Opolskie.

²⁸ W sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Leśnica oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

²⁹ Zmieniająca uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Leśnica oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

³⁰ 1) Linia regularna: Leśnica Publiczne Gimnazjum – Raszowa Szkoła Podstawowa – Łąki Kozielskie 1 – Łąki Kozielskie 2 – Krasowa 1 – Krasowa 2 – Leśnica, 2) linia specjalna: Zalesie Śląskie, ul. Strzelecka 11B/1 – Leśnica, ul. Żyrowska 26 - Leśnica, ul. Kozielska 20 – Kędzierzyn-Koźle, ul. Piastowska 19 - Kędzierzyn-Koźle, ul. M. Konopnickiej 2.

W przekazanym NIK protokole kontroli drogowej³¹, przeprowadzonej 5 września 2019 r., nie stwierdzono nieprawidłowości. Organizacja i wyposażenie sześciu przystanków oraz organizacja przejazdów dzieci niepełnosprawnych na dwóch liniach komunikacyjnych (łącznie 35,6 km) umożliwiały zachowanie bezpieczeństwa oczekujących, wsiadających i wysiadających. W przypadku dwóch przystanków, brak ww. elementów mógł mieć negatywny wpływ na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 548- 565, 1226-1228)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w powyższym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 do GZO wpłynęło łącznie 27 wniosków rodziców uczniów niepełnosprawnych o zapewnienie zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych realizowanego we własnym zakresie³². Rodzice zapewniali dowóz swoim niepełnosprawnym dzieciom własnym samochodem oraz w jednym przypadku oprócz ww. środka transportu również komunikacją publiczną. Rodzice wnioskując o zwrot kosztów dowozu własnym środkiem transportu nie wskazywali na niedogodność komunikacji publicznej lub też, że dowóz zapewniony przez Gminę nie odpowiadał potrzebom niepełnosprawnego ucznia. W przypadku wniosku rodzica jednego dziecka z 7 lutego 2019 r. uprawniony wnioś o zwrot kosztów dowozu własnym samochodem do czasu zorganizowania dowozu przez Gminę. Ww. dowóz dziecka do szkoły położonej poza Gminą został przez nią zorganizowany od 1 kwietnia do 19 czerwca 2019 r na podstawie umowy z 2019 z 29 marca 2019 r. zawartej z prywatnym przedsiębiorcą, o której mowa w pkt 2.1 b i 2.2. niniejszego wystąpienia. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) w związku z otrzymanym wnioskiem rodzica, pojawiła się potrzeba zorganizowania dodatkowego przewozu na trasie wykraczającej poza granice Gminy: na trasie Leśnica – Kędzierzyn-Koźle. Ze względów organizacyjnych, prawnych oraz krótkiego czasu na realizację usługi – Związek Powiatowo-Gminny „Jedź z nami” nie był w stanie podjąć się organizacji tego przewozu. Zostały jednak podjęte działania zmierzające do przejęcia tego zadania przez Związek. W wyniku analizy możliwości zorganizowania tego przewozu przez porozumienie z gminą Strzelce Opolskie oraz rozeznania wśród przewoźników prywatnych – zawarta została umowa z 2019 z 29 marca 2019 z p. Roter na okres IV-VI 2019. Do czasu zorganizowania przewozu rodzice dowoził dziecko do szkoły.

(akta kontroli str. 441-488, 506-542, 651, 1014-1015)

3.2. W związku ze złożonymi 28 wnioskami zawarto 21 umów w zakresie zwrotu kosztów przejazdu samochodem prywatnym i w jednym przypadku również komunikacją publiczną. Gmina zwracała koszty za dowóz niepełnosprawnego

³¹ Nr WITD.DLP.VIII1000/271/19

³² Z tego w roku szkolnym: 2016/2017 – 6, 2017/2018 – 10, 2018/2019 – 11.

dziecka do przedszkola, szkoły i do placówki oświatowej oraz za powrót rodzica do miejsca zamieszkania. W przypadku siedmiu wniosków rodziców obejmujących lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, dotyczących czterech uczniów odmówiono pozytywnego rozpatrzenia wniosku o zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt. 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe. W sześciu przypadkach jako przyczynę odmowy wskazywano wnioskowanie przez rodzica o zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki do szkoły, która nie była najbliższa w rozumieniu art. 39 ust. 4 pkt. 1 ww. ustawy. GZO w tych przypadkach w związku ze spełnianiem przez Zespół Placówek Oświatowych w Leśnicy geograficznego kryterium bliskości, każdorazowo otrzymał informację od dyrektora tej placówki, że zapewnienia ona możliwość realizacji kształcenia ww. uczniów zgodnie z treścią zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Ww. informacje zostały również zawarte w odpowiedziach udzielonych rodzicom w sprawie negatywnego rozpatrzenia ich wniosków przez Gminę.

W jednym przypadku, ze względu na ukończenie 21 lat przez ucznia, o czym stanowi art. 39 ust. 4 pkt. 1 ustawy Prawo oświatowe, obowiązek zapewnienia dowozu tego ucznia przez Gminę wynikał z art. 39 ust. 4 pkt. 2 tej ustawy. Jednakże ze względu na niewchodzenie w skład wnioskowanej przez rodzica placówki ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie, odmówiono pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *Wniosek złożony przez rodzica na rok szkolny 2018/2019, w związku z ukończeniem przez syna (...) 21 lat, badany był pod kątem spełnienia warunku zawartego w art. 39 ust. 4 pkt. 2 ustawy (...). Przepis ten dotyczy dowozu uczniów niepełnosprawnych do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, a w opisanej sytuacji jak wynika z wniosku rodzica, uczeń niepełnosprawny uczęszcza do Zespołu Szkół Specjalnych nie zawierającego w swojej strukturze ośrodka szkolno-wychowawczego. Z uwagi na powyższe, nie zawarto umowy na zwrot kosztów dowozu dziecka na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze.*

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia ww. wniosków łączna wartość tych kosztów wyniosłaby 47,5 tys. zł, z tego w roku szkolnym 2017/2018 – 12,2 tys. zł i w roku szkolnym 2018/2019 – 35,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 385, 441-488, 504-543, 1185-1186, 1220-1225)

W związku z ww. odmowami i nie zawarciem przez Gminę stosownych umów rodzice tych uczniów nie występowali na drogę sądową z żądaniem uznania takiej odmowy za bezpodstawną. Ponadto udzielając odmów Burmistrz nie pouczał o przysługującym rodzicom tych uczniów prawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *W związku z faktem, iż procedura zwrotu kosztów dowożenia uczniów niepełnosprawnych kończy się zawarciem umowy, staje się czynnością cywilnoprawną. Nie ma normatywnego aktu, który reguluje obowiązek pouczenia o przysługującym prawie do złożenia skargi. Przepisy prawne wprost wskazują przypadki, gdzie jest ustawowy obowiązek pouczenia o możliwości wniesienia odwołania lub skargi.*

(akta kontroli str. 504-543, 1010-1011, 1017, 1189)

W jednym z ww. przypadków w związku z otrzymaną odmową rodzic zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej za pośrednictwem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o udzielenie informacji w zakresie wskazania podstawy odwołania się od decyzji odmownej i uzyskania zwrotu kosztów codziennego dowożenia dziecka do szkoły. Pismo to zgodnie z właściwością zostało przekazane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej do Burmistrza. W odpowiedzi udzielonej rodzicowi z dnia 3 grudnia 2018 r., Burmistrz poinformował, że (...)

zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), przysługuje prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu – Burmistrza Leśnicy, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

(akta kontroli str. 523-543, 1010-1011)

3.3. W okresie objętym kontrolą, GZO dokonywał zwrotu kosztów dowozu uczniów niepełnosprawnych na podstawie zawartych umów z rodzicami. Zgodnie z ich treścią, zwrotu tych kosztów dokonywano w oparciu o złożone przez rodziców oświadczenia potwierdzone przez przedszkole lub szkołę, w którym podawano liczbę dni obecności ucznia w tych placówkach. W latach 2017-2019 (I półrocze) z tego tytułu poniesiono wydatki w kwocie 78,3 tys. zł³³. We wszystkich objętych kontrolą przypadkach, kwoty naliczane były we właściwy sposób, w oparciu o ustalenia zawarte w umowach. Burmistrz poinformował, że (...) środki przeznaczone na ten cel pochodziły z budżetu Gminy Leśnica. Na ten cel Gmina nie otrzymywała żadnych dotacji lub subwencji zewnętrznych. Środki przekazywano na rachunki bankowe rodziców w ciągu 1 do 22 dni od dnia złożenia ww. oświadczenia w GZO, a w jednym przypadku po czasie 45 dni od jego złożenia. Główna księgową GZO wyjaśniła, że wpłata na konto po 45 dniach najprawdopodobniej wynikała z błędu w trakcie dokonywania zaplanowanych wcześniej przelewów. Błąd ten został skorygowany niezwłocznie po jego dostrzeżeniu

(akta kontroli str. 276-277, 455, 456-487, 593-618, 1008, 1014, 1199-1204, 1219)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednej, prawidłowo ustalonej kwoty należnej z tytułu zwrotu kosztów przejazdu dla rodziców za dowóz dziecka do przedszkola za miesiąc marzec 2019 r., GZO przekazał na rachunek bankowy rodzica kwotę niższą niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, według zasad określonych w umowie nr 6/2018 z 3 września 2018 r.³⁴ Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza: w miesiącu lutym (zwrot kosztów za styczeń) pomyłkowo dwukrotnie została przelana na rachunek bankowy rodzica kwota 247,40 zł. W marcu (zwrot kosztów za luty) naliczenie wynosiło 197,92 zł i kwota ta została zaliczona na poczet nadpłaty. W kwietniu (zwrot kosztów za marzec) naliczona kwota wyniosła 445,32 zł. Pomyłkowo natomiast zaksięgowano kwotę 395,84, tj. w wysokości pomniejszonej o nadpłatę powstałą w lutym. (...) W związku z mylną ewidencją na koncie księgowym rodzica widniała nadpłata w wysokości 49,48 zł, którą rodzic zwrócił na rachunek GZO (...).

(akta kontroli str. 610-611, 1205-1218)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina we właściwy sposób zapewniała rodzicom niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrot poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie. Gmina naliczała kwoty przeznaczone do zwrotu we właściwy sposób a następnie przekazywała je na rachunki rodziców. Stwierdzona jednostkowa nieprawidłowość dotycząca niewypłacenia przez Gminę całej, właściwie naliczonej kwoty z tytułu zwrotu kosztów dowozu, została usunięta w trakcie trwania kontroli.

³³ Z tego w: 2017r. – 34,3 tys. zł, w 2018 r. – 30,5 tys. zł oraz w 2019 (I półrocze) – 13,5 tys. zł.

³⁴ Wskazana, naliczona kwota wyniosła 445,32 zł, podczas gdy wpłata na rachunek bankowy rodzica wyniosła 395,84 zł (różnica w wysokości 49,48 zł).

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Opole, 26 września 2019 r.

Kontrolerzy
Agnieszka Broszczak
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Wojciech Goleński
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman