



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.01.2016  
P/16/086

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/086 – Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98205 z 5 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gródek, ul. A. i G. Chodkiewiczów 2, 16-040 Gródek (dalej: „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Kulesza – Wójt Gminy (od 14 listopada 2002 r.) (dowód: akta kontroli str. 3)	

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (do 30 marca) Gmina Gródek (dalej: „Gmina”) zapewniła dzieciom i uczniom Przedszkola Samorządowego i Zespołu Szkół w Gródku bezpieczne dowożenie na zajęcia szkolne<sup>1</sup>.

Dzieciom i uczniom zapewniono bezpłatny transport oraz odpowiednią opiekę w czasie ich przewozu do szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy. Przewozami objęto wszystkie dzieci uprawnione na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>2</sup>, a także te, wobec których ustawa takiego obowiązku nie nakładała (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach).

Dzieciom i uczniom zapewniono bezpieczeństwo podczas przewozów. Transport realizowany przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Białymstoku (dalej: PKS Białystok) odbywał się po trasach z przystankami odpowiednio oznakowanymi znakami pionowymi, a dzieci przewożone transportem własnym gminy były odwożone i dowożone z miejsc położonych blisko ich miejsc zamieszkania. Czas oczekiwania uczniów na rozpoczęcie zajęć i na transport do domu po ich zakończeniu (zwłaszcza uczniów mających mniej zajęć) był jednak zbyt długi. W skrajnych przypadkach wynosił bowiem 4 godziny i 45 minut. Powodem takiej sytuacji było wykonywanie transportu na danej trasie jednym kursem rano i jednym po południu. W czasie oczekiwania uczniom zapewniono opiekę świetlicową.

Gmina wyłoniła wykonawców realizujących przewóz dzieci i uczniów stosując ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>. W umowach przyznano Gminie prawo do kontroli ich wykonywania, z którego Gmina jednak nie korzystała. Tymczasem w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nieprecyzyjnie określono wymogi stawiane wykonawcom w zakresie zezwoleń na wykonywanie przewozów, zaś przewoźnicy dzieci niepełnosprawnych realizowali przewozy bez wymaganego zezwolenia. Stanowiło to naruszenie zasad bezpieczeństwa w transporcie drogowym.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2156. Ustawa zwana dalej „uso”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę

Opis stanu faktycznego

##### 1.1. Wyznaczanie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół podstawowych i gimnazjów

Według stanu na 31 grudnia 2014 i 2015 roku w ewidencji ludności Gminy wykazano odpowiednio: 59 i 48 dzieci pięcioletnich, z których 49 i 38 realizowało roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu prowadzonym przez Gminę, sześcioro i siedmioro obowiązek ten realizowało w przedszkolach na terenie innej gminy<sup>4</sup>, a czworo i troje przebywało za granicą. (dowód: akta kontroli str. 4-7)

Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Na terenie Gminy znajdowało się Przedszkole Samorządowe w Gródku z zamiejscowym punktem przedszkolnym we wsi Załuki, w którym zapewniono miejsca dla 100 dzieci (nie było oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej). Spośród 97 dzieci korzystających z opieki przedszkolnej, droga z domu do najbliższego przedszkola 14 dzieci przekraczała 3 km. (dowód: akta kontroli str. 8-13, 126-141)

Uchwałą<sup>5</sup> Rady Gminy z 28 marca 2008 r. ustalony został plan publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę. Na terenie Gminy powołany został jeden obwód szkolny, obejmujący 55 miejscowości, dla których szkołą była Szkoła Podstawowa im. Partyzantów Braci Michała i Aleksandra Chrzanowskich w Gródku.

Obwód szkolny Publicznego Gimnazjum w Gródku<sup>6</sup> obejmował zaś teren Gminy oraz miejscowości Mostowlany-Kolonia (gm. Michałowo) i Lipowy Most (gm. Szudziałowo). Od 1 września 2012 r. Szkoła Podstawowa i Publiczne Gimnazjum połączono w Zespół Szkół w Gródku<sup>7</sup>, którego zasięg terytorialny obejmował teren Gminy. Ustalenie obwodów szkół i gimnazjum było zgodne z art. 17 ust. 4 *uso*. (dowód: akta kontroli str. 26-27)

Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. do Szkoły Podstawowej dowożono 82 (57 z klas I – IV oraz 25 z klas V – VI), a do Publicznego Gimnazjum – 36 uprawnionych uczniów, co stanowiło odpowiednio 28,9% i 36,7% ogółu uczniów. Droga z domu do szkoły:

- 54 uczniów z klas I – IV przekraczała 3 km,
- 17 uczniów klas V – VI przekraczała 4 km,
- 29 uczniów klas gimnazjum przekraczała 4 km.

Liczba uczniów dojeżdżających do szkół prowadzonych przez Gminę w latach szkolnych 2014/2015 i 2015.2016 (wg stanu na 31 grudnia) wynosiła odpowiednio 146 i 137. Nie wszyscy z nich byli uprawnieni do dowożenia, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w punkcie 1.3. (dowód: akta kontroli str. 12-22)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Wójt nie wystąpił do Rady Gminy w sprawie podjęcia uchwały w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W konsekwencji Gmina nie podjęła takiej uchwały, co było niezgodne z art. 14a ust. 1 *uso*. Brakowało zatem formalnego wyznaczenia miejsca, w którym dzieciom zapewniono opiekę przedszkolną i do którego należało zapewnić bezpłatny transport dzieci pięcioletnich.

<sup>4</sup> Powodem realizowania obowiązku szkolnego w przedszkolach zlokalizowanych poza Gminą była chęć rodziców dowożenia dzieci w pobliże miejsca pracy. Gmina była obciążana przez inne gminy zwrotem części dotacji.

<sup>5</sup> Uchwała Nr XIV/105/08 Rady Gminy Gródek z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie ustalenia planu sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Gródek.

<sup>6</sup> Uchwała Nr VIII/32/99 Rady Gminy w Gródku z dnia 1 marca 1999 r. w sprawie założenia gimnazjum w Gródku.

<sup>7</sup> Uchwała Nr XVII/130/12 Rady Gminy Gródek z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkół w Gródku.

Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 10 kwietnia 2012 r., poz. 1113.

Wójt wyjaśnił, że nie przedstawił na posiedzeniu Rady Gminy wniosku w tej sprawie, ponieważ pracownik ds. oświatowych Urzędu ocenił, że skoro na terenie Gminy znajdowało się jedno przedszkole, nie wymagało to podjęcia takiej uchwały. Dodał, że opracowywany jest wniosek do kuratora oświaty o wydanie opinii, o której mowa w art. 14a ust. 2a *uso*. Dodał, że jeżeli opinia będzie pozytywna, Radzie Gminy przedłożony zostanie projekt uchwały<sup>8</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 8, 355-358)

## **1.2. Uprawnienia do korzystania z bezpłatnych dowozów do przedszkoli i szkół oraz opieki w czasie dowozów**

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę dzieciom i uczniom, o których mowa w art. 14a ust. 3 i 4, art. 17 ust. 3 i 3a *uso*. Gmina nie dokonywała zwrotu kosztów, ponoszonych przez rodziców na dojazd dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 218-224, 303-309)

Liczba dzieci i uczniów, którym Gmina była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport i opiekę wynosiła w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 odpowiednio 131 i 119, z których:

- 24 i 14 dzieci uczęszczało do Przedszkola Samorządowego,
- 50 i 54 uczniów uczęszczało do klas I – IV szkoły podstawowej, a 52 i 46 do klas V – VI oraz do gimnazjum,
- pięcioro dzieci niepełnosprawnych dowożonych było do placówek opiekuńczo-wychowawczych<sup>9</sup>.

Wymienieni uczniowie korzystali z tych uprawnień. Transportem własnym Gmina dowoziła w obu latach szkolnych odpowiednio 19 i 12 uczniów. Pozostałe były dowożone transportem zleconym przewoźnikom.  
(dowód: akta kontroli str. 12-24)

Ustalone nieprawidłowości

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

## **1.3. Organizowanie bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom oraz opieki w czasie przewozu do przedszkola lub szkoły w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku**

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 Gmina – na podstawie art. 17 ust. 3 pkt 2 *uso* – bezpłatnym fakultatywnym transportem objęła 15 i 18 uczniów z miejscowości Walily-Stacja, których droga do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 *uso*, tj. trzech km dla uczniów klas I – IV i czterech km dla uczniów klas V – VI oraz gimnazjum. Dowożono ich wraz z 14 uczniami uprawnionymi do bezpłatnego dowożenia. Na fakultatywny transport uczniów wydatkowano 12.447,92 zł, w tym 6.841,12 zł w roku szkolnym 2014/2015 i 5.606,80 zł za wrzesień – luty roku szkolnego 2015/2016<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 12-24, 28)

W 19 przypadkach Wójt wydawał zgodę na objęcie dzieci dowozem na wniosek rodziców (jeden w roku szkolnym 2014/2015, 18 w roku szkolnym 2015/2016), powołując się na art. 14 ust. 3 i 4a oraz 17 ust. 2 i 3 *uso*. Nie występował natomiast do Rada Gminy o zapewnienie bezpłatnego transportu lub refundacji kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej uczniom, mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w art. 17 ust. 2 *uso*, tj. nieobjętym obowiązkiem bezpłatnego dowożenia przez Gminę. W konsekwencji Rada Gminy nie podjęła uchwały w tej sprawie. (dowód: akta kontroli str. 8)

Przepis art. 17 ust. 3 pkt 2 *uso* nie wskazuje organu gminy decydującego o zapewnieniu fakultatywnego przewozu. Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>, wójt m.in. wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami gminy i podlega radzie gminy w realizacji zadań

<sup>8</sup> Pismo do Podlaskiego Kuratora Oświaty zostało wysłane 22 marca 2016 r.

<sup>9</sup> Dane te znajdowały się w Systemie Informacji Oświatowej.

<sup>10</sup> Kwoty obliczone na podstawie kosztów biletów miesięcznych dla dowożonych uczniów.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.

własnych (art. 30 ust. 1 i 3, art. 31), a rada gminy m.in. stanowi o kierunkach działania wójta (art. 18 ust. 2 pkt 2).

Wójt wyjaśnił, że miejscowość Walilły-Stacja jest położona blisko Gródka. Miejsce zamieszkania grupy dzieci spełnia warunki określone w art. 17 ust. 2 *uso*, natomiast dzieci zamieszkałe w tej samej miejscowości w niedalekim sąsiedztwie od uprawnionych już nie spełniały tych warunków. Mając na uwadze zasady współżycia społecznego, również tym dzieciom został zapewniony transport do szkoły. Dowożenie odbywało się bez stosownej uchwały Rady Gminy, gdyż pracownik Urzędu zinterpretował art. 17 ust. 3 pkt 2 *uso*, jako upoważniający do dowożenia nie tylko uczniów, o których mowa w art. 17 ust. 2.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina zorganizowała bezpłatny transport wszystkim dzieci uprawnionym do tego na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a *uso* oraz – zgodnie z decyzją Wójta – dzieciom, wobec których ustawa takiego obowiązku nie nakładała.

## **2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci przy realizacji obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół**

### **2.1. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu oraz opieki świetlicowej**

Opis stanu  
faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów odbywał się na pięciu trasach, z których cztery obsługiwał – wybrany w przetargu – PKS Białystok. Jedna trasa obsługiwana była pojazdem własnym Gminy. Maksymalny czas dojazdu w obie strony wynosił 140 min. (z miejscowości najdalej oddalonych od Gródka; dowóz pojazdem własnym), a minimalny cztery. Mediana<sup>12</sup> czasu dojazdu wynosiła 26 min., a średnia 33 min. Nie stwierdzono znacznych odchyżeń czasu dojazdu pomiędzy planowanym i rzeczywistym. Różnice wynosiły bowiem średnio pięć minut dla niektórych miejscowości i nie powodowały spóźnienia na zajęcia szkolne.

Wójt wyjaśnił, że powodem 140-minutowego czasu dojazdu w obie strony na jednej z tras było znaczne oddalenie od siebie miejscowości, z których dzieci były dowożone i niskiej jakości drogi, po których odbywał się transport. Dodał, że można byłoby uruchomić dodatkowy kurs transportem własnym, jednak wymagałoby to zatrudnienia dodatkowego kierowcy i opiekunki. Można też inaczej ustalić trasę kursu na jednym z kierunków obsługiwanych przez przewoźnika zewnętrznego<sup>13</sup>. Wówczas transport na części obecnej trasy obsługiwanej przez Gminę można byłoby powierzyć zewnętrznemu przewoźnikowi, a trasa obsługiwana przez Gminę byłaby krótsza.

(dowód: akta kontroli str. 14-22, 25, 218-224, 372-373)

Dyrektor Zespołu Szkół opracował *Procedurę dowożenia i odwożenia dzieci w Zespole Szkół w Gródku*, która określała m.in.: dni tygodnia, w których obowiązuje dowóz, kto ma do niego prawo, kto sprawuje opiekę nad uczniami oczekującymi na transport na terenie szkoły, kto odpowiada za bezpieczeństwo uczniów w drodze z domu na przystanek i w drodze powrotnej, a także obowiązki uczniów w czasie dowozu, miejsca wsiadania i wysiadania z pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 111)

W toku kontroli przeprowadzone zostały oględziny trzech tras obsługiwanych przez PKS Białystok (liczących od 14,1 do 24 km) i jedynej obsługiwanej przez Gminę.

Oględzinami objęto 17 miejsc, w których zatrzymywał się autobus PKS Białystok, w tym 13 na drodze powiatowej i cztery na drodze krajowej. Miejsca te spełniały wymogi stawiane przystankom w art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym<sup>14</sup> i art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>15</sup>.

Trasy dowozu objęte były projektami stałej organizacji ruchu, uwzględniającymi przystanki, na których znajdowały się następujące znaki drogowe:

<sup>12</sup> Tzw. wartość środkowa, czyli taka powyżej i poniżej której znajduje się taka sama ilość obserwacji statystycznych.

<sup>13</sup> Trasa w kierunku wsi Podozierany.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. Ustawa zwana dalej „*prd*”.

- znak pionowy przystanek autobusowy (D-15) – na każdym przystanku,
- ograniczenie prędkości w trzech miejscach (znak B-33) – dwóch na drodze krajowej i jednym na powiatowej,
- zakaz wyprzedzania (B-25) w dwóch miejscach na drodze krajowej,
- ostrzeżenie przed dziećmi (T-27) w jednym miejscu przy Zespole Szkół w Gródku na drodze powiatowej,
- podwójna linia ciągła (P-04) w dwóch miejscach na drodze krajowej,
- oznakowane przejście dla pieszych (P-10) w dwóch miejscach, na drodze powiatowej obok przystanku przy Zespole Szkół w Gródku i na drodze krajowej.

Pięć przystanków znajdowało się w zatoczce (cztery na drodze krajowej i jeden na powiatowej), a 12 na jezdni (wszystkie na drogach powiatowych) – żaden z nich nie był oznaczony znakiem poziomym P-17<sup>16</sup>. Zarządca drogi (Starostwo Powiatowe w Białymstoku) wyjaśnił, że poszczególne odcinki dróg powiatowych są oznakowywane w zależności od natężenia ruchu kołowego, rowerowego i pieszego, ilości miejsc wymuszających zachowania szczególnej ostrożności przez kierujących pojazdami oraz analizy występowania zdarzeń drogowych (wypadków i kolizji). Mając powyższe na względzie, odcinki dróg o najniższym natężeniu ruchu nie są oznakowywane znakami poziomymi P-17.

Wszystkie 17 przystanków znajdowało się na prostej drodze, z czego trzy w bezpośredniej bliskości ze skrzyżowaniem (od 30 do 50 m). Dwanaście z nich znajdowało się na drodze asfaltowej dobrze utrzymanej (cztery na krajowej i osiem na powiatowej), dwa na drodze asfaltowej z drobnymi ubytkami (na drodze powiatowej) oraz trzy na drodze brukowej (droga powiatowa). Przystanki zostały wyposażone w:

- wiatę przystankową (11, w tym trzy na drodze krajowej i osiem na powiatowej) lub ławeczkę dla oczekujących (po jednym na drodze krajowej i powiatowej),
- utwardzone dojście do autobusu (dziewięć, w tym cztery na drodze krajowej i pięć na powiatowej),
- chodnik prowadzący do przystanku (sześć, w tym jeden na drodze krajowej i pięć na powiatowej),
- oświetlenie (po jednym na drodze powiatowej i krajowej), na pozostałych 15 nie stwierdzono innych elementów urządzenia bezpieczeństwa ruchu.

Dzieci ze szkoły do autobusu (i z powrotem) przyprowadzała opiekunka, która na każdym przystanku wysiadała i wprowadzała lub wyprowadzała dzieci i uczniów oraz oddawała je w opiekę rodzicom (jeśli byli obecni na przystanku). Gmina nie określiła wymagań, jakie powinny spełniać opiekunki zatrudniane przez przewoźników.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazany został zakres obowiązków opiekunki, do której należało m.in. zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie wsiadania i wysiadania z pojazdu oraz doprowadzenie dzieci i uczniów z pojazdu do szkoły (i z powrotem) oraz prowadzenie ewidencji dojeżdżających dzieci i uczniów. Opiekunki zatrudnione przez PKS miały przeszkolenie z zakresu BHP i instruktaż stanowiskowy, nie miały zaś ukończonego szkolenia, uprawniającego do wydawania poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu (o którym mowa w art. 6 ust. 3a *prf*), ale takich poleceń nie wydawały. W jednym przypadku opiekun dzieci i uczniów nie był odpowiednio oznakowany (nie był ubrany w odblaskową kamizelkę). Zatrudniające opiekunki PKS wyjaśniło, że wszystkie opiekunki przed rozpoczęciem pracy wyposażone zostały w odblaskowe kamizelki i pouczone o bezwzględny ich używaniu. Opiekunka która nie korzystała z tej kamizelki została pouczona. (dowód: akta kontroli str. 34-42, 52-70, 164-179, 182-207)

PKS Białystok posiadało zezwolenia na przewóz regularny osób po trasach dowozu dzieci i uczniów do Zespołu Szkół i Przedszkola Samorządowego w Gródku. Umowa z PKS zobowiązywała wykonawcę do używania przy przewożeniu pojazdów sprawnych technicznie, spełniających wymogi sanitarne, posiadających ogrzewanie i objętych ubezpieczeniem

<sup>16</sup> Znak umieszczany na nawierzchni jezdni w postaci linii, wyznaczającej miejsce zatrzymania się autobusu.

odpowiedzialności cywilnej i następstw nieszczęśliwych wypadków dla pasażerów (wykonawca nie miał obowiązku przedstawiać wykazu pojazdów używanych do przewozu). W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 dowóz realizowany był jednym 25-letnim pojazdem, jednym 19-letnim, dwoma 18-letnimi i czterema 4-letnimi (wg stanu na 9 lutego 2016 r. pojazdy miały aktualne badania techniczne). Czas dowozu dzieci na trasach realizowanych przez PKS Białystok wynosił od czterech do 70 minut w obie strony.

(dowód: akta kontroli str. 14-22, 71-95, 218-224)

Jedyna trasa obsługiwana przez Gminę składała się z ośmiu miejsc zatrzymywania się pojazdu (ogłędziny odbyły się na sześciu przystankach – czterech na drogach powiatowych i dwóch na gminnych, gdyż nie wszystkie dzieci były w dniu ogłędzin w szkole). Transport na potrzeby własne gminy nie podlegał rygorom stawianym dla transportu regularnego, a zatem nie było konieczności oznakowania miejsc zatrzymywania się pojazdu. Tylko jedno z sześciu tych miejsc było przystankiem oznakowanym znakiem D-15. Miejsca zatrzymywania się pojazdu wybrane zostały w taki sposób, aby odległość z domu ucznia do przystanku była najmniejsza. W obrębie tych miejsc nie stwierdzono znaków ograniczenia prędkości, ani zakazu wyprzedzania. Trasa dowozu realizowana przez pojazd Gminy wiodła po drogach żwirowych (stąd brak znaków poziomych), brukowych, wyboistych i z ubytkami (cztery przystanki na drodze powiatowej i dwa na drodze gminnej). Wójt wyjaśnił, że trasy tej nie zawarł w przetargu na dowóz, ponieważ miejscowości na tej trasie były znacznie od siebie oddalone i mieszkaly tam pojedyncze dzieci. Gmina posiadała zaś pojazd dostosowany do przewozu osób, odpowiednio oznakowany, stąd nie ogłaszała przetargu na tą trasę.

(dowód: akta kontroli str. 43-51, 349-354)

Pojazd Gminy oznakowany był prostokątnym, pomarańczowym znakiem z wizerunkiem dzieci, zgodnie z art. 2 pkt 41a *prd*. W miejscach zatrzymywania się włączane były światła awaryjne, a z pojazdu wysiadala opiekunka i przekazywała dzieci i uczniów rodzicom (jeśli na nie oczekiwali). Opiekunka zatrudniona przez Gminę miała ukończone szkolenie z zakresu BHP, nie ukończyła zaś szkolenia uprawniającego do wydawania poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu (o którym mowa w art. 6 ust. 3a *prd*), ale takich poleceń nie wydawała. Wójt wyjaśnił, że nie brał pod uwagę szkoleń w tym zakresie, gdyż miejscowości wysiadania są małe, z jedną ulicą i znikomym ruchem, a zadaniem opiekunki jest odprowadzenie dzieci od drzwi szkoły do autobusu i z powrotem, nie zaś kierowanie ruchem. Dodał, że rozważy organizację takich szkoleń w przyszłych latach.

(dowód: akta kontroli str. 43-51, 310, 372-373)

Czworgu dzieciom niepełnosprawnym Gmina zorganizowała dowożenie do placówek szkolno-wychowawczych w Białymstoku przez wyłonioną w przetargu firmę zewnętrzną. Jedno zaś dziecko niepełnosprawne dowożone było transportem własnym Gminy do Zespołu Szkół w Gródku. Według stanu na 9 lutego 2016 r. pojazdy miały ważne badania techniczne. Odpowiadało to postanowieniom umów z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 13, 95, 259-264, 297-301)

Z informacji uzyskanych od przewoźników wynika, że żaden z nich nie posiadał zezwolenia na przewóz regularny specjalny, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d<sup>1</sup> ustawy o transporcie drogowym, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*.

(dowód: akta kontroli str. 155-163)

W Zespole Szkół w Gródku zorganizowano zajęcia świetlicowe dla uczniów dojeżdżających do szkoły. Świetlica była czynna od 6:30 do 16:00. Dyrektor Zespołu Szkół poinformowała, że zajęcia świetlicowe mogły odbywać się przy wykorzystaniu dziewięciu pomieszczeń oraz dwóch sal gimnastycznych. Pomieszczenia te wyposażone były m.in. w stanowiska komputerowe, pomoce dydaktyczne, gry stolikowe, zabawki, pluszaki, podstawowy sprzęt sportowy. Opiekę nad uczniami sprawowali nauczyciele zatrudnieni w Zespole Szkół, a w zakresie doprowadzenia dzieci do i z pojazdu – opiekunki zatrudniane przez przewoźników oraz pracownik Urzędu (w przypadku transportu własnego).

Jak poinformował dyrektor Zespołu Szkół, najdłuższym czasem oczekiwania na zajęcia w roku szkolnym 2015/2016 była 1 h 50 min. (siedmiu uczniów klas 4a, 4b oraz klasy 6a i 6b). W klasach czwartych taki czas oczekiwania (co tydzień) miał miejsce ze względu na podział uczniów według ich kompetencji językowych, a w klasach szóstych (co dwa



tygodnie) – z powodu podziału uczniów ze względu na płeć na zajęciach wychowania do życia w rodzinie. Najdłuższy czas oczekiwania na pojazd po zakończeniu zajęć szkolnych w roku szkolnym 2015/2016 wyniósł zaś 4 h i 45 min. Dotyczył on ośmiu uczniów klasy 1c w jednym dniu zajęć szkolnych w tygodniu, którzy nie uczestniczyli w zajęciach z języka białoruskiego, a odbywali w tym czasie zajęcia świetlicowe (szerzej problem ten przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*). Obliczony przez Zespół Szkół średni czas oczekiwania na zajęcia wyniósł 1 h i 8 min., a na pojazd po zakończeniu zajęć – 1h 56 min.

(dowód: akta kontroli str. 98-125)

W przypadku Przedszkola Samorządowego, jak wyjaśniła jego dyrektor, nie mogło być mowy o oczekiwaniu na transport po zakończeniu zajęć, gdyż czynne ono było od 6:30 do 15:30 i w tym czasie dzieci miały zapewnioną opiekę. (dowód: akta kontroli str. 96-97)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na realizowaniu przewozu dzieci niepełnosprawnych w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 przez przewoźników nieposiadających zezwoleń Prezydenta Miasta Białegostoku na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, wymaganych art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d<sup>1</sup> ustawy o transporcie drogowym. Przewozy wykonywane były jak okazjonalne, bez egzekwowania wymagań, stawianych przewozom regularnym specjalnym. Wyjaśnienia przewoźników i Wójta przedstawiono w p-kanie 4 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 155-163)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zapewnienie przez Gminę jednego transportu dowożącego na zajęcia oraz jednego odwożącego dzieci do domów było przyczyną długiego oczekiwania uczniów na rozpoczęcie zajęć i odwiezienie do domu. Czas oczekiwania niektórych uczniów na pojazd po zakończeniu zajęć wynosił 4h i 45 minut, co wskazuje na niewłaściwą organizację dowozów. Nie sprzyjało to higienie procesu nauczania w szkole.

Wójt wyjaśnił, że kwestie związane z dwoma kursami odwozu uczniów wynikały „z powierzchni gminy, największej w Polsce”<sup>17</sup>. Dodał, że problem długiego czasu oczekiwania pojawił się po raz pierwszy w bieżącym roku szkolnym. Uczniom oczekującym na powrót do domów zorganizowane były dodatkowe zajęcia, koła zainteresowań. Nie było też zgłoszeń rodziców i nauczycieli, że należy zorganizować wcześniejszy odjazd. Stwierdził, że w przyszłości można wnikliwiej analizować arkusze organizacyjne, aby inaczej zaplanować zajęcia szkolne. W sytuacji zaś, gdy rozkład jest nieadekwatny do planu zajęć szkolnych, rodzice mogą składać wnioski o wcześniejszy odjazd. W roku szkolnym 2014/2015 był taki wniosek. Dotyczył on jednak małej liczby dzieci i z uwagi na koszty nie można było zorganizować dodatkowego odwożenia. Takich wniosków nie było zaś w roku szkolnym 2015/2016. Zorganizowanie dodatkowych kursów odwożenia uczniów generowałoby o około 25% wyższe koszty na jednej trasie. Fakt ten oraz informacja ze strony Ministerstwa Finansów, że Gmina może otrzymać ok. 560 tys. zł mniej subwencji oświatowej wskazuje, że zorganizowanie dodatkowych kursów może być niemożliwe albo utrudnione. (dowód: akta kontroli str. 98-125, 372-373)

## 2.2. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół

Opis stanu  
faktycznego

Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego, w ramach zleconej przez NIK kontroli drogowej autobusów szkolnych, przeprowadził inspekcję dwóch pojazdów, którymi dzieci i uczniowie byli dowożeni do przedszkola i szkół (jeden pojazd PKS Białystok i jeden własny Gminy). Inspektor ITD nie stwierdził nieprawidłowości w żadnym ze skontrolowanych pojazdów<sup>18</sup>. Oba były sprawne i miały ważne badania techniczne. Odpowiadało to postanowieniom umów z PKS Białystok. (dowód: akta kontroli str. 142-154)

<sup>17</sup> Wg danych GUS na 31 grudnia 2014 r. (statystyka regionalna) powierzchnia Gminy Gródek wynosiła 42.970 ha, co dawało 17. miejsce pod względem powierzchni gmin w Polsce (największa była Gmina Pisz – 63.376 ha) i pierwsze w województwie podlaskim.

<sup>18</sup> Kontrola obejmowała: identyfikację pojazdu, układ hamulcowy, kierowniczy, widoczność, urządzenia oświetlenia, wyposażenie elektryczne, osie, koła, opony, zawieszenie, podwozie, elementy przymocowane do podwozia i inne wyposażenie, w tym tachograf i ogranicznik prędkości.

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące oceny funkcjonowania systemu przewozów dzieci i uczniów do dwóch szkół prowadzonych przez Gminę. Z 60 ankiet przekazanych rodzicom dzieci i uczniów Zespołu Szkół (50) oraz Przedszkola Samorządowego (10) wypełniono i zwrócono 37 (28 z Zespołu Szkół i dziewięć z Przedszkola).

Z otrzymanych ankiet wynika, że odległość z miejsca zamieszkania 31 dzieci i uczniów (83,8% ankietowanych) wynosiła więcej niż cztery kilometry, trzech (8,1%) – od trzech do czterech kilometrów i trzech – poniżej trzech kilometrów. Wszyscy ankietowani korzystali z transportu zorganizowanego przez Gminę. Czas dojazdu w jedną stronę 17 z nich (46,9%) wynosił od 15 do 30 minut, 11 (29,7%) – nie więcej niż 15 minut, a dziewięciu (24,3%) – od 30 do 45 minut.

Według 31 ankietowanych (83,8%) rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom dziecka, zaś sześciu nie odpowiadało: czterem (10,8%) ze względu na znaczącą odległość od miejsca zamieszkania, a dwóm (5,4%) z powodu usytuowanie przystanków przy ruchliwej ulicy. Według 22 ankietowanych (59,5%) podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych dzieci i uczniowie mieli zapewnione bezpieczne oczekiwanie na transport. Przeciwnego zdania było siedmiu (18,9%) respondentów, którzy za powód niezapewnienia bezpiecznego oczekiwania uznali brak wiaty przystankowej lub jej nieodpowiedni stan techniczny i pięciu kolejnych (13,5%), według których bezpieczne oczekiwanie nie było zapewnione z uwagi na brak właściwego oznakowania lub oświetlenia przystanku, zapewniających dobrą widoczność dla uczestników ruchu drogowego.

Według 35 ankietowanych (94,6%) dzieciom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domu po zakończonych zajęciach zorganizowane zostały zajęcia świetlicowe. Dwóch (5,4%) uznało natomiast, że takich zajęć nie było. Dzieci 30 ankietowanych (81,1%) korzystały ze świetlicy, a czterech kolejnych (10,8%) z innego pomieszczenia w szkole, pod opieką nauczyciela. Znacząca większość dzieci ankietowanych rodziców (22, tj. 59,5%) oczekiwała na autobus po zakończeniu lekcji powyżej jednej godziny, kolejnych sześciu (16,2%) krócej niż 15 minut, trzech (8,1%) od 15 do 30 minut, a pięciu (13,5%) od 30 do 60 minut.

Pośród trudności i problemów występujących w systemie dowożenia dzieci, rodzice wskazali jako najważniejsze: zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych (17 odpowiedzi, tj. 46%), zły stan techniczny pojazdu (siedem odpowiedzi, tj. 18,9%), zbyt małą liczbę przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie oraz brak wystarczającej opieki nad uczniami w trakcie dowozu (po cztery odpowiedzi, tj. 10,8%). Jednocześnie 12 ankietowanych (32,4%) wskazało, że nie występowały żadne trudności w dowożeniu dzieci<sup>19</sup>. (dowód: akta kontroli str. 180-181)

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

Gmina zapewniła dzieciom i uczniom bezpieczeństwo podczas transportu z domu do szkoły i z powrotem. Miejscami zbiórki dzieci przewożonych przez PKS Białystok były przystanki odpowiednio oznakowane znakami pionowymi, zaś dzieci przewożonych transportem własnym Gminy – punkty w bliskiej odległości od ich miejsc zamieszkania. Niemniej czas oczekiwania dowożonych uczniów na rozpoczęcie zajęć i powrót do domu po zajęciach był długi lub bardzo długi.

### **3. Wybór podmiotów wykonujących przewozy dzieci i uczniów oraz finansowanie wydatków związanych z dowozem i opieką**

#### **3.1. Udzielenie i finansowanie zamówień obejmujących usługi związane z dowozem dzieci i uczniów**

Wójt dysponował upoważnieniem do zaciągania zobowiązań na kolejne lata budżetowe, zawartym w uchwałach budżetowych na lata 2014 i 2015. Wartość udzielonych przez Gminę zamówień na dowóz dzieci i uczniów wyniosła:

<sup>19</sup> W odpowiedzi na to pytanie ankietowani mogli zaznaczyć dwie odpowiedzi, stąd udział procentowy odpowiedzi może przewyższać 100%.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

- 137.680 zł brutto w przetargu obejmującym dowóz dzieci i uczniów z Przedszkola Samorządowego i Zespołu Szkół w Gródku w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016. Zamówienia udzielono PKS w Białymstoku (umową z 28 sierpnia 2014 r.), przy czym wartość zobowiązania Gminy wobec przewoźnika zależała od liczby zakupionych biletów miesięcznych.
- 88.900 zł brutto w przetargu obejmującym dowóz dzieci niepełnosprawnych w roku szkolnym 2014/2015. Zamówienia udzielono firmie Voyager Trans Andrzej Kiejko (umową z 26 sierpnia 2014 r.).
- 73.980 zł brutto w przetargu obejmującym dowóz dzieci niepełnosprawnych w roku szkolnym 2015/2016. Zamówienia udzielono firmie Regularny Przewóz Osób Ryszard Grzywacz (umową z 24 sierpnia 2015 r.).  
(dowód: akta kontroli str. 214, 218-224, 256, 259-264, 293, 297-301)

Wybór podmiotów realizujących dowóz dzieci i uczniów następował z zastosowaniem ustawy Pzp, w trybie przetargów nieograniczonych. W przypadku dowozu do Przedszkola i Zespołu Szkół oraz dowozu dzieci niepełnosprawnych w roku szkolnym 2014/2015 wyboru dokonali dwaj pracownicy, a w przypadku dowozu dzieci niepełnosprawnych w roku szkolnym 2015/2016 – trzysobowa komisja. W obu postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego brało udział pięciu pracowników Urzędu, w tym inspektor i młodszy referent ds. oświaty oraz inspektorzy ds. drogownictwa, ds. gospodarki nieruchomościami i ds. zamówień publicznych<sup>20</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 310)

Wartość szacunkową dla każdego z postępowań oszacowano zgodnie z przepisami art. 34 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 Pzp. We wszystkich trzech postępowaniach kryterium wyboru wykonawcy była cena; wybrano wykonawców oferujących najniższą cenę.  
(dowód: akta kontroli str. 208-217, 250-258, 288-296, 302)

W ogłoszeniu dotyczącym dowozu dzieci i uczniów do Przedszkola Samorządowego i Zespołu Szkół w Gródku w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 zamawiający wskazał, że wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia powinien m.in.:

- posiadać aktualną licencję na wykonywanie krajowego przewozu drogowego,
- zrealizować w okresie ostatnich trzech lat co najmniej jedną usługę polegającą na przewozie dzieci i uczniów do szkół,
- dysponować odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia (bez określenia szczegółowych warunków w tym zakresie; weryfikacja potencjału następowała na podstawie oświadczenia wykonawcy oraz jego doświadczenia i przedłożonych referencji).

Wójt wyjaśnił, że nie określił szczegółowo jakim potencjałem technicznym powinien dysponować oferent (np. w zakresie wieku aut lub ich wyposażenia), aby nie być poświadczonym o faworyzowanie niektórych wykonawców. W umowach z wykonawcami, których wzór był załącznikiem do SIWZ, było zaś zapisane, że autokary muszą być sprawne technicznie, dopuszczone do ruchu, zgodnie z odpowiednimi wymogami prawnymi, posiadać polisy ubezpieczenia OC i NW, a w okresie jesienno-zimowym posiadać sprawne ogrzewanie.  
(dowód: akta kontroli str. 186, 372-373)

W dwóch ogłoszeniach dotyczących dowozu dzieci niepełnosprawnych zamawiający wskazał, że wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia powinien m.in.:

- posiadać uprawnienia do wykonywania określonej działalności, jeśli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania oraz wiedzę i doświadczenie (nie określono szczegółowych warunków w zakresie uprawnień, ani doświadczenia),
- dysponować co najmniej jednym pojazdem dopuszczonym do ruchu, posiadającym co najmniej cztery miejsca siedzące przeznaczone dla osób niepełnosprawnych oraz co najmniej dwa miejsca dostosowane do przewozu dzieci poruszających się na wózkach inwalidzkich.  
(dowód: akta kontroli str. 228, 268)

<sup>20</sup> Szkolenia z zakresu Pzp odbył inspektor ds. gospodarki nieruchomościami i ds. zamówień publicznych.

W specyfikacjach istotnych warunków obu zamówień określono m.in., że do wykonawcy należało: ustalenie szczegółowych godzin kursów w porozumieniu z rodzicami dzieci i dyrektorami placówek szkolno-wychowawczych; dowożenie dzieci w ustalonych godzinach, zgodnie z planem zajęć, tak aby dzieci nie oczekiwały więcej niż jedną godzinę przed rozpoczęciem zajęć i więcej niż dwie godziny po ich zakończeniu; zapewnienie opieki nad przewożonymi dziećmi oraz pojazdu zdolnego do realizacji takiego przewozu oraz posiadanie odpowiednich uprawnień do realizacji umowy (nie wskazano konkretnych uprawnień). (dowód: akta kontroli str. 225-249, 265-287)

Wójt wyjaśnił, że przetarg na dowożenie dzieci niepełnosprawnych ogłaszany był co roku, przed rozpoczęciem roku szkolnego (inaczej niż w przypadku dowożenia dzieci do Zespołu Szkół i Przedszkola, które zlecono na dwa lata szkolne), ponieważ rodzice dzieci niepełnosprawnych każdego roku dostarczają zaświadczenia o kształceniu w placówkach szkolno-wychowawczych i na tej podstawie Gmina zdobywała wiedzę ilu dzieciom winna zapewnić transport. (dowód: akta kontroli str. 349-354)

W roku szkolnym 2014/2015 Gmina na dowożenie dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli wydatkowała 318.567 zł, w tym: 78.755 zł na zakup biletów miesięcznych, 88.900 zł na dowożenie dzieci niepełnosprawnych i 150.913 zł na transport pojazdami własnymi. Za pierwsze cztery miesiące roku szkolnego 2015/2016 wydatki na ten cel wyniosły 97.182 zł, w tym odpowiednio: 30.610 zł, 22.194 zł i 44.378 zł. Wydatki w latach 2014 – 2015 mieściły się w planie wydatków Gminy. (dowód: akta kontroli str. 13, 303-309)

Dokonywanie rozliczeń z przewoźnikami następowało prawidłowo. Jak wyjaśnił młodszy referent ds. oświaty, liczba zamawianych biletów miesięcznych była konsultowana z Zespołem Szkół i Przedszkolem. Przed zamówieniem biletów co miesiąc weryfikowano listę dowożonych dzieci w celu ustalenia czy nie nastąpiła zmiana miejsca zamieszkania dziecka, natomiast po otrzymaniu faktury za zakupione bilety następowało sprawdzenie liczby zafakturowanych biletów i ich wartości dla każdego z przystanków. Analiza rozliczeń finansowych w czterech losowo wybranych miesiącach<sup>21</sup> potwierdziła, że zakupiona liczba biletów odpowiadała liczbie dzieci i uczniów, które w danym miesiącu korzystały z dowożenia oraz kosztowi jednostkowego biletu z danego przystanku. Faktury za dowóz dzieci niepełnosprawnych zostały wystawione w kwocie wynikającej z umowy oraz były sprawdzone pod względem formalny, rachunkowym, zatwierdzone do opłacenia i opłacone terminowo. (dowód: akta kontroli str. 311-312)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na powierzeniu przez Wójta realizacji umów na dowożenie dzieci niepełnosprawnych w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 przewoźnikom nieposiadającym zezwoleń Prezydenta Miasta Białegostoku na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, wymaganych art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d<sup>1</sup> ustawy o transporcie drogowym. Przewozy te miały charakter przewozów regularnych specjalnych, w rozumieniu art. 4 pkt 9 powołanej ustawy<sup>22</sup>, gdyż wykonywane były w dni nauki szkolnej, regularnie w godzinach rannych oraz popołudniowych i dotyczyły tylko określonej grupy uczniów (wskazanych w SIWZ)<sup>23</sup>. Jeden z przewoźników (Voyager Trans Andrzej Kiejko) wyjaśnił, że nie wykonywał przewozu regularnego specjalnego, tylko przewóz okazjonalny<sup>24</sup>, na który nie potrzebował zezwolenia. Drugi zaś (Regularny Przewóz Osób Ryszard Grzywacz) nie wiedział, że powinien posiadać takie zezwolenie. (dowód: akta kontroli str. 155-163)

Wójt wyjaśnił, że stosownie do art. 26 Pzp mógł zażądać od wykonawcy dokumentów potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu tylko wtedy, gdy wartość zamówienia była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych

<sup>21</sup> Analizy dokonano za: wrzesień 2014 roku, luty i październik 2015 roku oraz styczeń 2016 roku.

<sup>22</sup> Niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób.

<sup>23</sup> Tak np. w prawomocnych wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 stycznia 2006 r. (VI SA/Wa 1934/05) i z 16 października 2006 r. (VI SA/Wa 1473/06), dostępnych w bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

<sup>24</sup> Przewóz okazjonalny to przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego (art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym).

na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp<sup>25</sup> (co do których istniał obowiązek przekazywania ogłoszeń o zamówieniu Urzędowi Publikacji UE). W trakcie postępowania o zamówienie publiczne oferenci składali oświadczenia pod odpowiedzialnością karną z art. 233, art. 271 i art. 297 Kodeksu karnego<sup>26</sup> o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczących m.in. posiadania uprawnień do wykonywania przewozu. Dodatkowo, zdaniem Wójta, wyłoniony w przetargu wykonawca potwierdzał posiadanie odpowiednich uprawnień niezbędnych do realizacji zadania, składając stosowne oświadczenie w umowie. (dowód: akta kontroli str. 29-32)

Niemniej, zgodnie z art. 36 ust. 1 Pzp, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określa się nie tylko warunki udziału w postępowaniu (pkt 5), ale także m.in. formalności, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego (pkt 14) oraz istotne postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści umowy (pkt 16). Ponadto w SIWZ można ustalić m.in. wykaz oświadczeń i dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu (pkt 6), a których może od nich żądać zamawiający, stosownie do art. 26 ust. 2 Pzp.

### **3.2. Dokonywanie zwrotu kosztów przejazdów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół oraz ich opiekunów**

Opis stanu faktycznego

Gmina w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół oraz ich opiekunów, gdyż dowożono ich transportem zorganizowanym przez Gminę. (dowód: akta kontroli str. 12-13, 303-309)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina wybrała podmioty wykonujące przewozy dzieci i uczniów zgodnie z warunkami ustalonymi w SIWZ. Warunki te jednak nie zapewniały skutecznej i rzetelnej weryfikacji uprawnień, wymaganych od przewoźników. W konsekwencji umowy na dowóz dzieci niepełnosprawnych zawarto z wykonawcami, którzy nie posiadali wymaganych zezwoleń. Wydatki związane z dowożeniem i opieką nad dziećmi realizowano zgodnie z planem finansowym i umowami.

### **4. Nadzór i kontrola nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci**

Opis stanu faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>27</sup> nie zostały wprost określone zadania związane z organizacją dowozu uczniów, nadzoru w tym zakresie oraz kontroli dotyczących dowozu uczniów i opieki w trakcie przewozu. Regulamin organizacyjny w § 20 ust. 1 określał zaś, że realizacja zadań wynikających z *uso*, związanych z zakładaniem, przekształcaniem, utrzymywaniem oraz likwidowaniem szkół publicznych i placówek oświatowych należała do podstawowego zakresu działania pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku do spraw oświatowych, ochrony zdrowia i współpracy z organizacjami pozarządowymi. (dowód: akta kontroli str. 313-319)

Zakresy obowiązków inspektora i młodszego referenta<sup>28</sup> ds. oświatowych, ochrony zdrowia i współpracy z organizacjami pozarządowymi, wykonujących ww. zadania, również nie odnosiły się bezpośrednio do organizacji dowozu dzieci i uczniów oraz sprawowania nadzoru w tym zakresie. Wskazywały ogólnie na zadanie związane z koordynacją działań w zakresie organizacji pracy szkół. (dowód: akta kontroli str. 320-327)

Do Urzędu nie wpływały skargi rodziców lub innych podmiotów, dotyczące organizacji dowozu uczniów do szkół. Jedna skarga wpłynęła do PKS Białystok. Złożyło ją dziesięcioro

<sup>25</sup> 207.000 i 209.000 euro, zgodnie z rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej z dnia 23 grudnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1735) i z dnia 29 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2263).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>27</sup> Został wprowadzony zarządzeniem Nr 93/13 Wójta Gminy Gródek z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Gródek (dalej: „Regulamin organizacyjny”).

<sup>28</sup> W okresie przebywania na urlopie macierzyńskim inspektora zastępował go młodszy referent zatrudniony na podstawie umowy na zastępstwo.

rodziców, których zaniepokoiło zachowanie opiekuna na jednej z tras dowozu/odwozu. Opiekunka miała dopuścić się przemocy wobec ucznia oraz nie zabrała ze szkoły innego, nie powiadamiając o tym rodziców i szkoły. Przewoźnik rozwiązał umowę z opiekunką.

(dowód: akta kontroli str. 169-179, 346)

Na sesjach Rady Gminy nie omawiano dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. W dwóch składanych Radzie Gminy informacjach Wójt poinformował o rozstrzygnięciu postępowań o zamówienie publiczne na dowożenia dzieci i uczniów oraz dzieci niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 332)

W § 5 umów zawartych z przewoźnikami (w tym dowożącymi dzieci niepełnosprawne) przyznano Urzędowi prawo do kontroli dowozów w zakresie punktualności wyjazdu na trasę; oznakowania samochodu, ze wskazaniem, że służy do przewozu dzieci; warunków sanitarnych i sprawdzenia uprawnień osób przebywających w pojeździe na trasach przewozu. Od 1 września 2014 r. uprawnienie to nie było wykorzystywane. Wójt wyjaśnił, że nie podejmował takich kontroli, ponieważ nie otrzymał od rodziców bądź szkół uwag i zastrzeżeń dotyczących wykonywania przewozu dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 220, 285, 299, 349-354)

Od 1 września 2014 r. Wójt nie występował do właściwych jednostek Policji i WITD z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci. Wójt wyjaśnił, że cyklicznie uczestniczył w naradach organizowanych przez Komendanta Miejskiego Policji w Białymstoku, podczas których omawiane były sprawy bezpieczeństwa w poszczególnych gminach. Po takich spotkaniach Wydział Ruchu Drogowego występował do Gminy z prośbą o udostępnienie informacji o pojazdach realizujących przewozy dzieci, w celu dokonania ich kontroli. Dodał, że organy Policji nie informowały o negatywnych skutkach kontroli przewozu, stąd nie występował o takie kontrole do WITD.

(dowód: akta kontroli str. 355-362)

Komendant Miejski Policji w Białymstoku poinformował, że na terenie Powiatu Białostockiego w latach 2014 – 2015 przeprowadzono 240 kontroli pojazdów przewożących dzieci i uczniów do szkół, z czego 14 na terenie Gminy Gródek. W ich wyniku jednego z kierowców ukarano mandatem karnym.

(dowód: akta kontroli str. 347-348)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niekorzystaniu przez Urząd z prawa do kontroli przewoźników realizujących dowóz dzieci i uczniów do gimnazjum, szkoły i przedszkola (w tym uczniów niepełnosprawnych) oraz nieweryfikowaniu uprawnień przewoźników do wykonywania przewozów. W konsekwencji Urząd nie miał wiedzy o rzeczywistym sposobie realizacji przewozów, w tym o fakcie, że przewoźnicy dowożący dzieci niepełnosprawne z Gródka do Białegostoku nie dysponowali zezwoleniem Prezydenta Miasta Białegostoku na przewóz regularny specjalny, wymaganym art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d<sup>1</sup> ustawy o transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 155-163)

Ocena cząstkowa

W Gminie nie sprawowano kontroli nad realizacją umów w zakresie dowożenia dzieci, a zadanie to nie było ujęte w zakresach obowiązków pracowników.

#### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o:

1. Przedstawienie Radzie Gminy wniosku o podjęcie uchwały w sprawie sieci publicznych przedszkoli w Gminie.
2. Powierzenie przewozów dzieci niepełnosprawnych podmiotom dysponującym wymaganym zezwoleniem oraz wyegzekwowanie takiego zezwolenia od przewoźnika, obecnie dowożącego dzieci niepełnosprawne.
3. Korzystanie z uprawnień do kontroli przewoźników realizujących dowóz dzieci i uczniów

<sup>29</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

do placówek oświatowych i weryfikowanie posiadanych przez nich uprawnień.

4. Skrócenie czasu oczekiwania uczniów na odwiezienie do domu po zakończeniu zajęć szkolnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

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 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.

Białystok, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Wojciech Zambrzycki  
inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*