



01099016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.03.2016
P/16/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(wystąpienie pokontrolne z dnia 14 kwietnia 2016 r., zmienione zgodnie z dokonany w dniu 28 kwietnia 2014 r.
sprostowaniem oczywistej omyłki pisarskiej)

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/086 – Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół	
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
<i>Kontrolerzy</i>	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 99668 z dnia 8 marca 2016 r. Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 99658 z dnia 12 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Jedwabnem, ul. Żwirki i Wigury 3, 18-420 Jedwabne	
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Chajewski – Burmistrz Jedwabnego ¹	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Burmistrz Jedwabnego zapewnił dzieciom i młodzieży sprawny i bezpłatny transport do szkół, niespełniający jednak wymogów bezpieczeństwa oraz odpowiedniej opieki w czasie przewozu.

Przewozami objęte zostały wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ oraz te, wobec których ustawa ta takiego obowiązku na Gminę nie nakładała (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach).

Przewóz dzieci i uczniów odbywał się w sposób minimalizujący ich czas pobytu w szkole, a oczekującym zapewniono opiekę i zajęcia świetlicowe w szkołach.

Gmina nie w pełni zapewniła bezpieczeństwo przewożonym dzieciom i uczniom. W 25 miejscach poddanych oględzinom w trakcie kontroli, w których zatrzymywał się przewoźnik brakowało oznakowania, wymaganego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴, co było wynikiem braku uzgodnienia przez Burmistrza z zarządcą drogi (Zarządem Powiatu Łomżyńskiego) wstępnych miejsc przystankowych oraz niedostatecznym wykonywaniem przez Burmistrza zadań zarządcy dróg gminnych (określonych w art. 19 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 20 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵). Także w opinii znacznej części rodziców, niedostateczne wyposażenie miejsc przystankowych w wiaty i oświetlenie oraz brak wystarczającej opieki nad dziećmi i uczniami miały negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa podczas oczekiwania na transport.

Burmistrz wydał również dwa zezwolenia w 2013 i 2015 roku na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych (na liniach komunikacyjnych w Gminie Jedwabne) na podstawie wniosków niespełniających wymogów art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶, w tym jedno przedsiębiorcy nieposiadającemu wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika lub licencji. Od września 2013 roku do marca 2016 roku dowóz do szkół realizowany był przez przedsiębiorcę, który nie posiadał zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych (na liniach komunikacyjnych w Gminie Jedwabne), wymaganego art. 18 ust. 1 powołanej ustawy.

¹ Pan Michał Chajewski funkcję Burmistrza pełni od 8 grudnia 2014 r.; wcześniej funkcję tę pełnił Krzysztof Moenke.

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

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

Ponadto w 2014 roku i w 2016 roku wystąpiły dwa przypadki niespełniania przez pojazdy wykonujące przewozy wymogów technicznych. Tymczasem Gmina w latach 2014 – 2015 nie podejmowała działań kontrolnych wobec przewoźników realizujących dowozy, a działania podjęte w tym zakresie w lutym 2016 roku nie skutkowały zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa przewożonych dzieci i uczniów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

W Gminie Jedwabne funkcjonowały dwa oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, w których dzieci zamieszkałe w jej granicach realizowały obowiązek przedszkolny. Ustalona uchwałą Rady Miejskiej⁷ sieć oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę była nieaktualna, ponieważ uwzględniała oddziały przedszkolne przy dwóch szkołach podstawowych i dwóch filiach szkół podstawowych⁸, które zostały zlikwidowane w latach 2007 – 2008 (kwestia ta została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

Na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska w Jedwabnem⁹ ustaliła sieć publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, na którą składały się dwie szkoły. W skład obwodu Szkoły Podstawowej w Jedwabnem i w Nadborach wchodziło odpowiednio 34 i 10 miejscowości położonych w granicach Gminy. W sieci publicznych szkół podstawowych nie uwzględniono natomiast pięciu miejscowości położonych na terenie Gminy, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

W Gminie funkcjonowało jedno Publiczne Gimnazjum w Jedwabnem, w którego obwodzie znajdowały się wszystkie miejscowości położone na terenie Gminy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 6-31)

W obwodach oddziałów przedszkolnych oraz szkół znajdowało się 38 miejscowości, z których droga z domu do szkoły dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów klas I – IV szkół podstawowych przekraczała 3 km oraz 27 miejscowości, w przypadku których droga z domu do szkoły uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów przekraczała 4 km. (dowód: akta kontroli str. 38-61)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Obowiązująca w Gminie uchwała w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Jedwabne uwzględniała cztery oddziały przy szkołach podstawowych i filiach szkół podstawowych, które zostały zlikwidowane w latach 2007 – 2008. Stosownie do art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Rada powinna ustalić sieć prowadzonych oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych, które funkcjonują. Burmistrz wyjaśnił, że brak aktualnej uchwały spowodowany był błędnym przekonaniem inspektora ds. oświaty, że nie ma konieczności podejmowania takiej uchwały, zaś obowiązek przedszkolny dzieci

⁷ Uchwała Nr XV/98/04 z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Jedwabne.

⁸ Szkoły Podstawowe w Konopkach Chudych i Orlikowie oraz Szkoła Filialna w Karwowie przy Zespole Szkół w Jedwabnem i Szkoła Filialna w Makowskich przy Szkole Podstawowej w Nadborach.

⁹ Uchwała nr XXII/118/08 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 31 maja 2008 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych Szkół Podstawowych na terenie Gminy Jedwabne i określenia granic ich obwodów.

¹⁰ Plan sieci publicznych gimnazjów oraz określenie granic ich obwodów ustalony został uchwałą nr V/20/99 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 14 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych gimnazjów i określenia granic ich obwodów.

z Gminy, wykonywany był w oddziałach przedszkolnych przy Szkołach Podstawowych w Nadborach i Jedwabnem, zgodnie z uchwałą ustalającą obwody tych szkół.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 63-64, 537-538)

2. Uchwała w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych na terenie Gminy Jedwabne i określenia granic ich obwodów nie uwzględniała pięciu miejscowości znajdujących się na terenie Gminy, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem sieć szkół publicznych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy była omyłka pracownika. Jednak mimo braku stosownej uchwały, warunkiem realizacji obowiązku szkolnego w szkołach prowadzonych przez Gminę jest zamieszkiwanie na jej terenie. Z ustaleń kontroli wynika, że dzieci z jednej pominiętej miejscowości realizowały obowiązek szkolny w Szkole Podstawowej w Jedwabnem i były również do niej dowożone.

(dowód: akta kontroli str. 16-27, 38-61, 63-64, 537-538)

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

Opis stanu faktycznego

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej, obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego objętych było 89 dzieci w 2014 roku i 74 dzieci w 2015 roku. Obowiązkowi szkolnemu w 2014 roku podlegało 451 uczniów, w tym 288 szkół podstawowych i 163 gimnazjów, natomiast w 2015 roku 459 uczniów, w tym 315 szkół podstawowych i 144 gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 35)

W 2014 roku do gminnych przedszkoli i szkół uczęszczało 565 dzieci i uczniów, w tym 89 dzieci podlegających rocznemu obowiązkowi przedszkolnemu oraz 25 dzieci w młodszym wieku, 288 uczniów szkół podstawowych i 163 gimnazjów. W roku 2015 było to 579 dzieci i uczniów, w tym 75 dzieci podlegających rocznemu obowiązkowi przedszkolnemu oraz 45 dzieci w młodszym wieku, 315 uczniów szkół podstawowych i 144 gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 49 i 33 dzieciom oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w których realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, 116 i 120 uczniom klas I – IV szkół podstawowych oraz 116 i 122 uczniom klas V – VI szkół podstawowych i gimnazjów, a także jednemu i trojgu dzieciom i uczniom niepełnosprawnym. Wszystkie dzieci, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport korzystało z tych uprawnień.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 zapewniono odpowiednio 317 i 314 uczniom, w tym jednemu niepełnosprawnemu dziecku.

Ponadto jednemu niepełnosprawnemu dziecku i jednemu niepełnosprawnemu uczniowi w roku szkolnym 2015/2016 zapewniono zwrot kosztów przejazdu.

(dowód: akta kontroli str. 32-37)

Ustalono
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 i 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 35 i 38 dzieciom i uczniom, w przypadku których droga z domu do szkoły (w obwodzie, której uczeń mieszkał) nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Nie ponoszono z tego tytułu dodatkowych kosztów, a trasa przewozu nie uległa wydłużeniu, gdyż dzieci te zabierane były wraz z innymi dowożonymi dziećmi.

Burmistrz nie występował, a Rada Miejska nie podejmowała uchwały o zapewnieniu tym dzieciom bezpłatnego transportu. Przepis art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie wskazuje organu gminy, decydującego o zapewnieniu fakultatywnego przewozu. Zgodnie

z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹, burmistrz m. in. wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami gminy i podlega radzie gminy w realizacji zadań własnych (art. 30 ust. 1 i 3, art. 31), a rada gminy m. in. stanowi o kierunkach działania burmistrza (art. 18 ust. 2 pkt 2).
(dowód: akta kontroli str. 36-37, 62)

Burmistrz wyjaśnił, że uchwała w tym przedmiocie zostanie podjęta w najbliższej przyszłości. Zauważył również, że dzieci „nieuprawnione” dowożone były do szkół niejako po drodze i nie generuje to dodatkowych kosztów, ponieważ Gmina płaci za liczbę przejechanych kilometrów, a nie liczbę przewiezionych dzieci.
(dowód: akta kontroli str. 36-64, 537-538)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina zorganizowała bezpłatny transport wszystkim dzieciom i uczniom uprawnionym do tego na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty, a także dzieciom, wobec których powyższa ustawa takiego obowiązku na Gminę nie nakładała (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach). Ponadto uchwała Rady Miejskiej w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę była nieaktualna, zaś uchwała w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych na terenie Gminy Jedwabne i określenia granic ich obwodów nie uwzględniała wszystkich miejscowości położonych w granicach Gminy.

2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i uczniów przy realizacji obowiązku ich dowożenia do oddziałów przedszkolnych 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 do oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez Gminę w roku szkolnym 2014/2015 realizowany był przez Urząd Miejski autobusem będącym własnością Gminy oraz na podstawie umów zawartych 10 lipca 2013 r. przez dwóch przewoźników: Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka i Transwald Mirosława Chojnowska. Uchwałą Rady Miejskiej¹² zadanie dowozu dzieci i uczniów do szkół od roku szkolnego 2015/2016 powierzone zostało Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Jedwabnem (dalej zwane „PGK”). Zadanie to PGK realizowało samodzielnie oraz przy pomocy dwóch podwykonawców¹³. Aktualne zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w transporcie krajowym, wymagane art. 18 ustawy o transporcie drogowym, posiadały dwa z trzech podmiotów realizujących dowóz do szkół, zaś jeden z podmiotów uzyskał stosowne zezwolenie w trakcie kontroli, tj. 24 marca 2016 r. Dwa zezwolenia (z 1 października 2013 r. i 31 sierpnia 2015 r.) wydane zostały na podstawie wniosków niespełniających wymogów określonych w art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o transporcie drogowym (problematykę tę opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 65-92, 375-388)

Zgodnie z umową zawartą 1 września 2015 r., PGK do 30 czerwca 2016 r. zobowiązało się do dowozu dzieci i uczniów do szkół na 23 trasach¹⁴, o długości od 8 km do 45,9 km (łącznie długość tras wynosiła 547 km). Trasy obsługiwane były przez pięć autobusów. Dzieci i uczniów dowożono z 39 miejscowości, położonych w odległości od 2,4 km do 14,7 km od szkoły, do której uczęszczają. Liczba miejsc, w których dzieci i uczniowie wsiadają oraz

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515.

¹² Uchwała nr VIII/47/15 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Jedwabnem zadań własnych Gminy Jedwabne, w zakresie dowozu uczniów do Szkoły Podstawowej oraz do Zespołu Szkół Gimnazjalnych i Ponadgimnazjalnych w Jedwabnem oraz ich odwozu do miejsca zamieszkania wraz z opiekunem w roku szkolnym 2015/2016.

¹³ Na podstawie umów zawartych 31 sierpnia 2015 r. z firmami Transwald Mirosława Chojnowska (dowóz na dwóch trasach) i Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka (dowóz na 11 trasach).

¹⁴ Na 10 trasach odbywał się przywóz dzieci do szkoły, na 13 odwóz dzieci ze szkoły (w celu skrócenia czasu na powrót ze szkoły; jedna trasa, na której odwożono dzieci wykonywana była dwa razy dziennie).

wysiadają wynosiła 54. Czas dojazdu wg harmonogramu wynosi od 25 do 50 min.; harmonogram nie określał czasu powrotu dzieci ze szkół. Odległość od miejsc zamieszkania dowożonych dzieci i uczniów do przystanków wynosiła od 0 m¹⁵ do 780 m.
(dowód: akta kontroli str. 38-61, 66-73, 93-94)

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny czterech tras¹⁶, o długości od 16 do 45,7 km, na których czas dojazdu do szkoły wynosił od 20 do 40 min i był zgodny z harmonogramem, a powrotu ze szkoły do miejsca zamieszkania od 37 do 43 min. W trakcie oględzin skontrolowano 37 miejsc, w których zatrzymywał się autobus, w tym dwa place przy szkołach. Większość tych miejsc (31) znajdowało się na drodze powiatowej, a po trzy na drogach gminnych i wojewódzkich. Zaledwie 10¹⁷ z nich spełniało wymogi stawiane przystankom określone w art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym i w art. 2 pkt 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym (sprawę tę opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

W trakcie oględzin stwierdzono również, że w wiatę drogową wyposażonych było tylko 10 przystanków, w tym siedem po tej samej stronie ulicy co przystanek i trzy po drugiej stronie ulicy. Oświetlenie znajdowało się na 11 przystankach. Przystanki zlokalizowane były w 15 przypadkach na prostej drodze, w pięciu w zatoczkach autobusowych, w siedmiu w pobliżu skrzyżowania lub łuku drogi, a w 10 w innych miejscach. Utwardzone dojścia do pojazdu znajdowało się na sześciu przystankach, w pozostałych przypadkach dojścia były nieutwardzone. Przystanki zlokalizowane były przy drodze asfaltowej w 18 przypadkach (dwa z nich na wyboistej, pozostałe 16 na dobrze utrzymanej), dziewięć przystanków znajdowało się przy drodze brukowej (osiem na wyboistym bruku, jedna na dość równym), zaś dziesięć przystanków usytuowano na drodze żwirowej (siedem na wyboistej, trzy na dość równej).
(dowód: akta kontroli str. 95-143)

Gmina wywiązała się z obowiązku zapewnienia dowożonym dzieciom i uczniom opieki w trakcie przewozu. Sprawowało ją sześć osób zatrudnionych przez przewoźników wykonujących dowóz, które zapoznały się z regułami bezpieczeństwa podczas przewozu dzieci i młodzieży do i ze szkoły. Regulamin dowożenia uczniów szkół z terenu Gminy Jedwabne oraz ustalenia obowiązków opiekuna uczniów w trakcie realizacji dowozu¹⁸ stanowi, że opiekunowie nie są zobowiązani do przeprowadzania dzieci i uczniów przez jezdnię. Osoby te nie ukończyły również szkoleń, o których mowa w art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym, uprawniających do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym, co umożliwiłoby im dawanie poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze (problematyka dotycząca braku wystarczającej opieki nad dziećmi, poruszona została także w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(dowód: akta kontroli str. 144-151, 171, 539-543)

Stosownie do art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła dwojgu niepełnosprawnym dzieciom przejazd i opiekę w czasie przejazdu, a w roku szkolnym 2015/2016 jednemu niepełnosprawnemu dziecku i jednemu niepełnosprawnemu uczniowi zwrot kosztów przejazdów dziecka i ucznia oraz ich opiekunów. Zwrotu kosztu dokonywano na podstawie decyzji Burmistrza, a nie umowy zawartej z rodzicami, wymaganej art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli str. 152-154)

W związku z organizacją bezpłatnego transportu w prowadzonych przez Gminę jednostkach oświaty zorganizowano zajęcia świetlicowe dla uczniów pozostających dłużej w tych

¹⁵ W przypadkach umiejscowienia przystanku przy posesji, na której zamieszkuje dziecko.

¹⁶ Trasa I: Jedwabne (szkoła) – Stryjaki – Karwowo-Wszebory I – Karwowo-Wszebory II – Karwowo-Wszebory III – Karwowo-Wszebory IV – Pawelki; Trasa II: Jedwabne (szkoła) – Biczki – Kubrzany – Stryjaki – Karwowo-Wszebory – Pawelki – Olszewo-Góra – Oliwkowo – Kosaki-Turki – Jedwabne (szkoła); Trasa III: Jedwabne (szkoła) – Grądy Małe – Grądy Wielkie – Kamianki – Makowskie – Bartki – Koniecki – Burzyn – Szostaki – Mocarze – Brzostowo – Nadbory – Biodry – Kały – Jedwabne (szkoła); Trasa IV: Jedwabne (szkoła) – Kaimy – Janczewo – Janczewko – Bronaki-Olki – Bronaki-Pietrasze – Jedwabne (szkoła).

¹⁷ W tym siedem na drogach powiatowych i trzy na drogach wojewódzkich.

¹⁸ Regulamin wprowadzono zarządzeniem nr 16/2016 Burmistrza Jedwabnego z dnia 2 marca 2016 r.

placówkach. Zajęcia odbywały się przed¹⁹ i po zakończeniu zajęć edukacyjnych pod opieką nauczycieli. W ramach zajęć świetlicowych zapewniono zorganizowaną opiekę wychowawczą, której celem była pomoc uczniom w nauce, odrabianiu lekcji oraz zagospodarowaniu własnego czasu. Zajęcia prowadzono w wydzielonych salach wyposażonych m. in. w telewizor, komputer oraz pomoce edukacyjne. Ponadto uczniowie mieli możliwość korzystania z biblioteki szkolnej. Objęte dowozem dzieci korzystające z wychowania przedszkolnego oczekiwały na rozpoczęcie zajęć od 15 min do jednej godziny, zaś na powrót do domu od 40 do 45 min od zakończenia zajęć. Uczniowie klas I – IV i V – VI objęci przewozami do szkół oczekiwali na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych od 15 do 50 min, zaś uczniowie gimnazjum od 15 do 55 min. Czas oczekiwania na powrót do domu w przypadku uczniów klas I – IV wynosił do 45 min, klas V – VI od 45 do 55 min, zaś gimnazjum od 15 do 45 min. Podczas wsiadania do autobusów opiekę nad uczniami w Szkole Podstawowej w Nadborach sprawowali nauczyciele i zatrudnieni przez przewoźników opiekunowie, zaś w Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Jedwabnem zatrudnieni przez przewoźnika opiekunowie. Do Szkół Podstawowej w Nadborach wpływały skargi dotyczące zbyt długiego pobytu dzieci w szkole, co skutkowało zorganizowaniem wcześniejszych odwozów. Do pozostałych szkół skargi w tym przedmiocie nie wpływały. (dowód: akta kontroli str. 155-166)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz w 2013 i 2015 roku wydał dwa zezwolenia na wykonywanie przewozów regulowanych specjalnych osób w krajowym transporcie drogowym (na liniach komunikacyjnych w Gminie Jedwabne), na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o transporcie drogowym.

PGK zezwolenie zostało wydane 31 sierpnia 2015 r. (z datą ważności do 31 sierpnia 2020 r.) na podstawie wniosku, który nie zawierał kopii zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika lub licencji, wymaganych art. 21 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym (PGK nie dysponowała ww. uprawnieniami) ani dokumentów wymaganych art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, tj. uzgodnionych z zarządcami dróg zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych przy drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz schematów połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami.

Przedsiębiorcy Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka wydano zezwolenie 1 października 2013 r. (z datą ważności do 1 października 2018 r.), mimo braku we wniosku dokumentów wymaganych art. 22 ust. 2 pkt 3 i 6, tj. uzgodnionych z zarządcami dróg zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych przy drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz wykazu pojazdów, które miały wykonywać przewozy.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że udzielenie zezwolenia PGK w 2015 roku wynikało z przeświadczenia, że przedsiębiorstwo komunalne może posługiwać się w tym celu licencją posiadaną przez jedną z firm przewozowych, która realizuje dowóz do szkół na rzecz PGK. Do wydania pozwolenia nie wymagano schematów połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną wraz z przystankami, ponieważ schematy te opracował Urząd na potrzeby organizacji dowozu uczniów i nie zachodziła potrzeba ich powielania, zaś zasady korzystania z przystanków zlokalizowanych przy drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich na terenie Gminy ustalono z pracownikami Urzędu.

Kierownik Referatu ds. Budownictwa, Inwestycji, Infrastruktury Komunalnej, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że firmie Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe wydano zezwolenie, gdyż jego zdaniem przedstawione oświadczenia właścicieli posesji zlokalizowanych przy przystankach spełniły wymogi uzgodnienia zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych przy drogach publicznych powiatowych oraz wojewódzkich, natomiast wykazy pojazdów były w posiadaniu Urzędu w związku z realizacją w tym okresie przez firmę usługi dowozu uczniów.

¹⁹ W Szkole Podstawowej i w Gimnazjum w Jedwabnem.

W ocenie NIK, uznanie uprawnień podwykonawcy w przypadku wydania zezwolenia PGK stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, który stanowi, że zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji nie można odstępować osobom trzecim ani przenosić uprawnień z nich wynikających na osobę trzecią. (dowód: akta kontroli str. 89-90, 92, 167-170, 537-538)

2. Przewoźnicy, którym powierzono realizację dowozu dzieci do szkół, nie dysponowali uprawnieniami wymaganymi do realizacji tego rodzaju działalności.

Zezwolenia Burmistrza na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, wymaganego art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o transporcie drogowym, nie posiadało przedsiębiorstwo Transwald Mirosława Chojnowska podczas realizacji przewozów w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 (na podstawie umowy z Gminą z 10 lipca 2013 r.) oraz realizacji umowy zawartej 31 sierpnia 2015 r z PGK. Zezwolenie przedsiębiorstwo uzyskało dopiero w trakcie kontroli, tj. 24 marca 2016 r. Za świadczone przewozy otrzymało wynagrodzenie w kwocie 255,6 tys. zł, w tym 219,5 tys. zł tytułem umowy z Gminą i 36,1 tys. zł tytułem umowy z PGK.

Inspektor ds. oświaty wyjaśniła, że przedsiębiorca posiadał zezwolenie w chwili rozstrzygnięcia przetargu i zawarcia umowy natomiast nie wiedziała o utracie ważności tego zezwolenia. W rzeczywistości firma posiadała zezwolenie Starosty Łomżyńskiego na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, ważne do 28 sierpnia 2008 r. Prezes PGK wyjaśnił, że w jego opinii do realizacji przewozów potrzebna jest tylko licencja.

Zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych nie posiadało również przedsiębiorstwo Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka podczas realizacji przewozów we wrześniu 2013 roku (uzyskała je 1 października 2013 r., na wniosek z 30 sierpnia 2013 r.). Za świadczone w tym okresie usługi otrzymało wynagrodzenie w wysokości 23,9 tys. zł.

Ponadto PGK, podczas realizacji przewozów w roku szkolnym 2015/2016, nie dysponowało licencją na wykonywanie zawodu, wymaganą art. 12 ustawy o transporcie drogowym (przewoźnik uzyskał jednak 1 września 2015 r. zezwolenie Burmistrza na przewóz regularny specjalny, ważne do 31 sierpnia 2020 r.). Za świadczone w okresie od września 2015 roku do lutego 2016 roku usługi PGK otrzymało wynagrodzenie w wysokości 238 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił, że licencja do wykonywania przewozów przez PGK nie jest wymagana, ponieważ przedstawiło ono licencję przewoźnika, który realizował dowóz na podstawie umowy z PGK.

(dowód: akta kontroli str. 66-92, 169-172, 379-388, 424-426, 442-443, 537-538, 544)

3. 25²⁰ z 35 miejsc objętych kontrolą (na liniach komunikacyjnych), w których dowożone dzieci i uczniowie wsiadali bądź wysiadali, nie spełniały odpowiednich norm bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Nie posiadały one żadnego oznakowania wymaganego art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym i art. 2 pkt 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Burmistrz nie podejmował zaś skutecznych działań, które miałyby na celu prawidłowe wyznaczenie przystanków i ich odpowiednie oznakowanie na drogach powiatowych.

Opisana wyżej nieprawidłowość wskazuje również na nienależyte wykonywanie obowiązków Burmistrza jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych), do którego zadań należy m.in. zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków (art. 20 pkt 5).

Burmistrz wyjaśnił, że z rozmów z funkcjonariuszami Policji wywnioskował, iż nie zachodzi konieczność oznakowania przystanków, na których wsiadają i wysiadają dzieci dowożone do i ze szkół. Jednak w związku z podjęciem przez Radę Miejską uchwały w sprawie lokalizacji przystanków, w najbliższym czasie Urząd wystąpi do organów zarządzających drogami na terenie Gminy o właściwe oznakowanie miejsc oraz oznakuje przystanki na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 95-143, 167-168, 173-177, 537-538)

²⁰ Trzy miejsca znajdowały się na drogach gminnych, których zarządcą był Burmistrz, a 22 na drogach powiatowych, których zarządcą był Zarząd Powiatu Łomżyńskiego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W wiaty i oświetlenie nie zostało wyposażonych odpowiednio 27 i 26 z 37 objętych oględzinami miejsc przystankowych, co niekorzystnie wpływało na zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom podczas ich oczekiwania na transport. Za istotny należy uznać fakt, że niedostateczne wyposażenie miejsc przystankowych, w tym brak wiat przystankowych i ich oświetlenia wskazany został przez 41,3% rodziców ankietowanych w trakcie kontroli NIK jako największy problem w kwestii zapewnienia dzieciom bezpiecznego oczekiwania na transport. Ponadto brak wystarczającej opieki nad dowożonymi dziećmi w opinii 19,1% ankietowanych rodziców stanowił problem w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa przewożonym dzieciom (pozostałe wyniki ankiet zaprezentowane zostały w pkt 2.2. wystąpienia).
(dowód: akta kontroli str. 94-143, 144-151, 238-374, 539-543)
2. Zwrotu kosztów przejazdów niepełnosprawnego dziecka oraz ucznia i ich opiekunów dokonywano za okres od września 2015 roku do marca 2016 roku bez zawarcia umowy, wymaganej art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty. Z wyjaśnień inspektora ds. oświaty wynika, że nie było takiej potrzeby. Zwroty przyznawane były pismami Burmistrza, określającymi kwotę (97,47 zł i 82,62 zł miesięcznie; do marca 2016 roku wypłacono zwroty w wysokości 997,92 zł) i sposób wypłaty, w odpowiedzi na wnioski rodzica o przyznanie zwrotu.
(dowód: akta kontroli str. 63-64, 152-154, 544)

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

Opis stanu
faktycznego

Usługi obejmujące przewóz dzieci i uczniów do szkół wykonywane były pięcioma pojazdami, w tym: jednym marki Autosan (rok produkcji 2005), będącymi własnością Gminy; dwoma marki Sprinter, będącymi własnością PGK i podwykonawcy Przedsiębiorstwa Handlowo-Ubezpieczeniowego Barbara Skrodzka (lata produkcji odpowiednio 2011 i 2012) oraz jednym Fordem Transitem, będącym własnością podwykonawcy firmy Transwald Mirosława Chojnowska (rok produkcji 2012), a także mercedesem, stanowiącym własność podwykonawcy Przedsiębiorstwa Handlowo-Ubezpieczeniowego Barbara Skrodzka (rok produkcji 1985).
(dowód: akta kontroli nr. 93)

Kontrola czterech pojazdów realizujących dowozy dzieci do szkół w Gminie, przeprowadzona 12 lutego 2016 r. przez Wojewódzką Inspekcję Transportu Drogowego w Białymstoku (dalej: WITD) wykazała, że trzy pojazdy, którymi dowożeni byli uczniowie spełniały wymagania techniczne i miały ważne badania okresowe. Natomiast w jednym pojeździe (używanym przez przedsiębiorcę na podstawie umowy z PGK) stwierdzono usterki techniczne, które miały negatywny wpływ na bezpieczeństwo przewożonych dzieci, co skutkowało zakazem kontynuowania dalszej jazdy kierowcy i zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli nr. 178-234)

Większość, tj. 48 rodziców (76,2% z 63, którzy wypełnili ankiety w trakcie kontroli NIK) stwierdziło, że organizator zapewnił bezpieczne i prawidłowe rozmieszczenie przystanków (miejsc zbiórek dzieci). W ocenie 12 rodziców (19,1%) rozmieszczenie przystanków nie odpowiadało potrzebom dzieci, z czego w opinii pięciu (7,9%) ze względu na zlokalizowanie przy ruchliwej ulicy, zaś w opinii czterech (6,4%) z powodu zlokalizowania przystanku w znacznej odległości od miejsca zamieszkania dziecka. Jeden rodzic wskazał zaś, że przystanek znajdował się na zakręcie drogi. Większość ankietowanych rodziców, którzy odpowiedzieli na to pytanie (29 z 57) twierdziła, że Gmina nie zapewniła dzieciom bezpiecznego oczekiwania na transport. Największym problemem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie oczekiwania było w przekonaniu 22 rodziców (34,9%) brak wiat przystankowych, a w opinii czterech rodziców (6,4%) – brak prawidłowego oznakowania oraz oświetlenia. Według 61 rodziców (96,8%) w szkole zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe i wszystkie dzieci korzystają z takich zajęć w świetlicy szkolnej lub innym pomieszczeniu w szkole pod opieką nauczyciela. W systemie dowozu w przekonaniu rodziców występują takie trudności jak: zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zajęciach szkolnych (problem ten wskazało 22 rodziców, tj. 34,9%),

brak wystarczającej opieki nad uczniami w trakcie dowozu (wskazało na to 12 rodziców, tj. 19,1%), nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem (na ten aspekt uwagę zwróciło sześciu rodziców, tj. 9,5%), zły stan techniczny pojazdu oraz zbyt duża liczba dzieci w autobusie (problemy te wskazało po pięciu rodziców, tj. po 7,9%). W ocenie 25 rodziców (39,7%) w systemie dowozu nie występują żadne trudności.

(dowód: akta kontroli nr. 238-374)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienioną nieprawidłowość.

Przeprowadzona przez WITD 12 lutego 2016 r. kontrola pojazdu używanego do przewozu dzieci przez Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka wykazała wycieki płynów eksploatacyjnych, nieprawidłowy montaż siedzeń grożący samoczynnym przemieszczaniem, zamontowanie siedzenia niezgodnego z warunkami technicznymi oraz brak jednego klosza lampy. W wyniku kontroli wydano zakaz kontynuowania dalszej jazdy, zatrzymano dowód rejestracyjny pojazdu oraz skierowano pojazd na badania techniczne. Stwierdzone przez WITD nieprawidłowości wskazują, że pojazd używany do przewozu dzieci nie spełniał wymogów technicznych, co bezpośrednio miało negatywny wpływ na bezpieczeństwo dzieci. Wykonywanie przewozów pojazdem niesprawnym technicznie stanowiło również naruszenie § 2 pkt 2 umowy z 31 sierpnia 2015 r. zawartej z PGK, w której wykonawca zobowiązał się do podstawienia pojazdów sprawnych technicznie. Przewoźnik wyjaśnił, że stwierdzone w trakcie kontroli WITD nieprawidłowości powstały na skutek przeoczenia kierowcy i do 17 lutego 2016 r. zostały usunięte, a pojazd po ponownym badaniu został dopuszczony do ruchu.

(dowód: akta kontroli nr. 78-83, 178-194, 235-237)

Ocena cząstkowa

Gmina nie zapewniła odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa podczas przewozu dzieci i uczniów. Jeden z autobusów realizujących dowóz nie spełniał bowiem wymogów technicznych dla pojazdów wykorzystywanych do przewozu dzieci i uczniów. Nie podjęto też działań zmierzających do odpowiedniego oznakowania miejsc przystankowych na drogach gminnych i powiatowych. Ponadto Burmistrz wydał dwa zezwolenia na wykonywanie przewozów regulowanych specjalnych osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie wniosków niespełniających wymogów ustawy o transporcie drogowym, w tym przedsiębiorcy, który nie posiadał wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika lub licencji, a dwóch przewoźników realizowało dowóz dzieci bez wymaganego zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych. W opinii znacznej części rodziców również wyposażenie miejsc przystankowych i brak wystarczającej opieki nad dziećmi w trakcie dowozu miały negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom podczas ich oczekiwania na transport.

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

Opis stanu
faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów do oddziałów przedszkolnych i do szkół na terenie Gminy Jedwabne w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 na ośmiu trasach realizowany był przez Urząd Miejski autobusem, stanowiącym własność Gminy, oraz powierzony był umowami z 10 lipca 2013 r. dwóm przewoźnikom: Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka (w cenie 4,43 zł za kilometr trasy) i Transwald Mirosława Chojnowska (w cenie 4,21 zł za kilometr trasy), wybranym w przetargu nieograniczonym, przeprowadzonym na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych²¹.

Od roku szkolnego 2015/2016 dowóz uczniów realizowany był przez utworzone w maju 2015 roku PGK, na podstawie umowy z 1 września 2015 r., zawartej do 30 czerwca 2016 r. (w cenie 4,10 zł za kilometr trasy) oraz ww. przedsiębiorców na podstawie umów zawartych z PGK (wynagrodzenie ustalono odpowiednio na 4,05 zł i 3,75 zł za kilometr). Umowy nie określały łącznej wartości wykonywanych usług. (dowód: akta kontroli nr. 65-88, 375-388)

Przedmiot zamówienia w przetargu nieograniczonym na dowóz dzieci i uczniów do szkół w latach 2013/2014 i 2014/2015, zgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp, opisano przez określenie tras dowozu dzieci, ich długości, liczby przewożonych dzieci, godziny porannego wyjazdu

²¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

i czasu rozpoczęcia zajęć przez dzieci, godziny odwozu po zajęciach, a także wskazanie minimalnych wymagań co do posiadanych autobusów i ich pojemności. Zamówienie podzielono na trzy zadania, obejmujące 11 tras (w tym 10 tras dowozu, którymi dowożono dzieci do szkół oraz dziewięć tras, którymi odwożono dzieci do domu) o długości 390 km. Zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych. Od wykonawców wymagano m.in. przedłożenia wykazu środków transportu (pojazdy miały być sprawne technicznie) i dokumentów potwierdzających prawo dysponowania nimi, z podaniem ich liczby i pojemności (w osobach) oraz polisy OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, a także przedstawienia kopii licencji lub zezwolenia na wykonywanie przewozów osób.

Szacunkowa wartość zamówienia, w wysokości 449,6 tys. zł (111,9 tys. euro), stosownie do art. 32 Pzp, ustalona została na podstawie cen z poprzedniego roku, powiększonych o wysokość wskaźnika inflacji, liczbę dni nauki oraz długości tras, którymi dowożono dzieci. Kryterium wyboru oferty (oferty częściowej) była cena za jeden kilometr.

Wyboru oferty dokonała pięcioosobowa komisja przetargowa²². Wszyscy pracownicy biorący udział w postępowaniu oraz Burmistrz złożyli oświadczenia o braku przesłanek wyłączenia z postępowania, wymagane art. 17 ust. 2 Pzp.

W postępowaniu wpłynęły trzy oferty, z których dwie spełniały warunki udziału w postępowaniu określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ). Jedna oferta nie zawierała dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania środkiem transportu, a zamawiający – mimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 Pzp – nie zwrócił się o jego uzupełnienie. Okoliczność ta, wskazana w protokole kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej z września 2014 roku, nie miała wpływu na wynik postępowania²³. W wyniku oceny ofert wybrano dwie najkorzystniejsze oferty częściowe.

Umowy na realizację zamówienia zawarto 10 lipca 2013 r. (na okres od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2015 r.) z firmami Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka i Transwald Mirosława Chojnowska. Wskazano w nich m.in., że przewozy mają się odbywać pojazdami sprawnymi technicznie i ubezpieczonymi (bez określenia bliższych wymogów), nie podając uprawnień, jakimi mają dysponować wykonawcy.

(dowód: akta kontroli nr. 389-423, 550-554)

W dniu 31 sierpnia 2015 r. zawarta została umowa z PGK (spółką powołaną w lipcu 2015 roku przez Gminę m. in. do wykonywania zadań z zakresu transportu pasażerskiego) na okres do 31 sierpnia 2016 r. Wskazano w niej m.in., że przewozy mają się odbywać pojazdami sprawnymi technicznie i ubezpieczonymi (bez określenia bliższych wymogów), nie podając uprawnień, jakimi ma dysponować wykonawca.

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 555-563)

Burmistrz posiadał upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych była niezbędną dla zapewnienia ciągłości działania Gminy a termin ich zapłaty upływały w latach następnych, zaś środki na realizację umów zostały zabezpieczone w planach finansowych.

(dowód: akta kontroli nr. 427-431, 546-549)

W roku szkolnym 2014/2015 wydatki Gminy na zadanie związane z zapewnieniem bezpłatnego transportu i opieki dzieciom i uczniom wyniosły 452,8 tys. zł, a za pierwsze cztery miesiące kolejnego roku szkolnego wyniosły 177,1 tys. zł. Wydatki te miały pokrycie w planach finansowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 546-549)

W umowach z przewoźnikami z 10 lipca 2013 r. określono, że strony będą się rozliczać w okresach dwutygodniowych, na podstawie liczby przejechanych kilometrów, potwierdzonych wydrukiem z urządzenia GPS i wynikających z harmonogramu. W umowie z PGK z września 2015 roku ustalono, że strony będą się rozliczać w okresach

²² W skład komisji przetargowej wchodził m. in. Kierownik Referatu ds. Budownictwa, Inwestycji, Infrastruktury Komunalnej, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska oraz dwóch inspektorów ds. oświaty. Osoby będące członkami komisji brały udział w szkoleniach dotyczących zamówień publicznych.

²³ Kopia dokumentacji postępowań za lata 2008 – 2013 przekazana została również Wydziałowi ds. Korupcji Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, na jego żądanie z 22 października 2013 r. Urząd nie dysponuje wiedzą o sposobie wykorzystania tych materiałów.

miesięcznych na podstawie faktur, w których określona zostanie liczba kilometrów przejechana zgodnie z harmonogramem.

Analiza rozliczeń dokonanych od września 2013 roku do czerwca 2015 roku z firmą Transwald wykazała, że wystawiła ona 39 faktur, w których wskazana liczba kilometrów była zgodna z wydrukami z urządzenia GPS, a na jednej została pomniejszona o siedem kilometrów. Z dokumentacji znajdującej się w Urzędzie wynika, że przewoźnik ten od października 2013 roku realizował dodatkową trasę Jedwabne – Kubrzany – Jedwabne o długości siedmiu kilometrów. W opinii przewoźnika konieczność realizacji dodatkowej trasy wynikała z wydłużenia godzin zajęć. Natomiast zdaniem Urzędu nie zaszła taka konieczność, ponieważ zgodnie z harmonogramem kurs do miejscowości Kubrzany miał być realizowany dwa razy dziennie. Urząd zakwestionował trzy faktury wystawione w październiku i w listopadzie 2013 roku (w późniejszym okresie wykonawca wystawiał faktury zgodnie z harmonogramem i przeprowadzonym komisyjnym pomiarem tras). W opisanej powyżej sprawie przedsiębiorca złożył oświadczenie w trakcie kontroli, a także skierował do Urzędu 12 stycznia 2016 r. ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty kwoty 1,8 tys. zł (wezwanie to nie zostało uznane przez Gminę).

Z rozliczeń z firmą Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe wynika, że w 36 z 37 wystawionych faktur liczba kilometrów była niższa do wskazanych w wydrukach urządzeń GPS, gdyż przewoźnik pokonywał trasy niezwiązane z dowozem, a długość tras w takich przypadkach ustalano zgodnie z harmonogramem przejazdów i komisyjnym pomiarem tras. Stawka brutto za jeden kilometr przejechany w związku z dowozem na wszystkich fakturach była zgodna z umowami.

Od września 2015 roku do lutego 2016 roku PGK wystawiło, zgodnie z umową, sześć miesięcznych faktur za dowóz dzieci, w których należność ustalana była stosownie do zawartej umowy, w oparciu o liczbę kilometrów przejechanych wg harmonogramu i stawkę za kilometr. (dowód: akta kontroli str. 66-88, 379-388, 432-494)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na tym, że Burmistrz powierzył realizację umów na dowóz dzieci i uczniów w latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 przewoźnikom nieposiadającym odpowiednich uprawnień oraz nie zawierał w umowach żadnych postanowień dotyczących wymaganych uprawnień.

Przewoźnicy, z którymi podpisano umowy z 10 lipca 2013 r. uzyskali – wymagane art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o transporcie drogowym – zezwolenie Burmistrza na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych: po miesiącu od rozpoczęcia przewozów, tj. w dniu 1 października 2013 r., na wniosek z 30 sierpnia 2013 r. (przedsiębiorstwo Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka) oraz dopiero 24 marca 2016 r., tj. podczas kontroli NIK i już po zakończeniu realizacji umowy z 10 lipca 2013 r. (Transwald Mirosława Chojnowska). Firmy te posiadały licencje na wykonywanie przewozów, stosownie do SIWZ. Niemniej, zgodnie z art. 36 ust. 1 Pzp, w SIWZ 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 zawieranej 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.

PGK, z którą umowę podpisano 31 sierpnia 2015 r., otrzymała co prawda zezwolenie Burmistrza na przewóz regularny specjalny 1 września 2015 r. (ważne do 31 sierpnia 2020 r.), ale nie dysponowała licencją na wykonywanie zawodu, wymaganą art. 12 ustawy o transporcie drogowym.

Wyjaśnienia w sprawie braku wymaganych uprawnień przedstawiono w sekcji ustalone nieprawidłowości nr 1 i 2 do punktu 2.1 wystąpienia pokontrolnego. Przewodniczący Komisji Przetargowej wyjaśnił, że zapisów dotyczących posiadania zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych nie wprowadzono w SIWZ i w umowach zawartych w 2013 roku w wyniku omyłki pisarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 66-92, 169-172, 379-388, 402-414, 424, 537-538, 545)

Ocena cząstkowa

Wybór podmiotów wykonujących przewozy dzieci i uczniów przeprowadzono zgodnie z warunkami SIWZ, niemniej warunki te nie zapewniały skutecznej i rzetelnej weryfikacji uprawnień wymaganych od przewoźników. W konsekwencji umowy zawarto z wykonawcami, którzy przez część lub cały czas trwania umowy nie mieli odpowiednich uprawnień. Wydatki na dowożenie i opiekę nad dziećmi realizowano zgodnie z planami finansowymi i umowami.

4. Nadzór i kontrola nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci do szkół

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą Regulaminami Organizacyjnymi Urzędu²⁴, zadania związane nadzorem nad dowozem uczniów, realizacją umów oraz określeniem tras należały do właściwości Referatu Oświaty, Kultury i Sportu, zaś od 29 kwietnia 2015 r. do zadań Referatu Finansowo-Budżetowo-Oświatowego. Zadania w ww. zakresie realizowało dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku inspektora ds. oświaty. Kontrole realizacji dowozu uczniów do szkół realizowane były od 2016 roku, zgodnie z harmonogramem z 29 stycznia 2016 r. Przedmiotem trzech kontroli, przeprowadzonych 19, 26 i 29 lutego 2016 r., przez – powołaną 12 lutego 2016 r. przez Burmistrza – Komisję ds. realizacji zadania publicznego pn. dowóz dzieci do szkół (z udziałem Sekretarza Gminy i dwóch inspektorów zajmujących się w Urzędzie oświatą) było m.in. sprawdzenie aktualności dokumentacji pojazdów, którymi realizowano przewóz, badań pracowników realizujących przewóz oraz warunków jego realizacji. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli nr. 495-531)

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie została zaewidencjonowana żadna skarga dotycząca dowozu dzieci. Urząd Miejski nie występował do innych podmiotów, tj. Policji, WITD o przeprowadzenie kontroli przewoźników realizujących dowozy do szkół. (dowód: akta kontroli nr. 532)

Komendant Powiatowy Policji w Łomży poinformował, że w 2014 roku przeprowadzono 13, w 2015 roku sześć, a w 2016 roku pięć kontroli pojazdów i kierowców przewożących dzieci i uczniów do szkół na terenie Gminy. Podczas jednej z nich, przeprowadzonej w 2014 roku, stwierdzono usterki techniczne, co skutkowało zatrzymaniem dowodu rejestracyjnego. (dowód: akta kontroli nr. 533-536)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu kontroli nad dowozem dzieci i uczniów do oddziałów przedszkolnych i szkół oraz na nieweryfikowaniu uprawnień przewoźników do wykonywania przewozów. W umowach zawartych z przewoźnikami 10 lipca 2013 r. (Pośrednictwo Handlowo-Ubezpieczeniowe Barbara Skrodzka i Transwald Mirosława Chojnowska) i 31 sierpnia 2015 r. (PGK) nie zawarto postanowień przyznających Gminie prawo kontroli realizacji umowy, a kontrole przeprowadzone w lutym 2016 roku nie ujawniły nieprawidłowości. Przeoczone przy tym fakt, że przewoźnicy, z którymi Gmina zawarła umowy, wykonywali przewozy bez uprawnień, tj. bez zezwoleń Burmistrza na przewóz regularny specjalny, wymaganych art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (firma Barbary Skrodzkiej we wrześniu 2013 roku i firma Mirosławy Chojnowskiej w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015; w roku 2015/2016 firma ta była podwykonawcą PGK i uzyskała zezwolenie dopiero 24 marca 2016 r.) albo bez licencji lub uprawnień, wymaganych art. 12 ust. 1 ww. ustawy (PGK w roku szkolnym 2015/2016, przez ponad pół roku).

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie ma możliwości technicznych, które pozwalają na bieżącą kontrolę spełniania przez pojazdy dowożące dzieci do szkół ich stanu technicznego. Przewodniczący Komisji Przetargowej wyjaśnił natomiast, że w umowach z 2013 roku nie zawarto zapisów uprawniających do kontroli, ponieważ – mimo ich braku – Gmina ma prawo do kontroli. (dowód: akta kontroli nr. 66-92, 178-194, 379-388, 529-538, 544)

Ocena cząstkowa

Gmina nie weryfikowała i nie egzekwowała posiadania przez przewoźników wymaganych uprawnień i w okresie od września 2014 roku do lutego 2016 roku nie kontrolowała sposobu

²⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa zarządzenia w sprawie Regulaminu Organizacyjnego: nr 29/2013 z dnia 29 maja 2013 r. oraz nr 16/2015 z dnia 31 marca 2015 r.

realizacji zleczanych przewozów. Kontrole przeprowadzone w lutym 2016 roku okazały się nieskuteczne.

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do dostosowania uchwały w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych do liczby funkcjonujących w Gminie oddziałów przedszkolnych oraz uwzględnienia w uchwale w sprawie ustalenia sieci publicznych szkół podstawowych wszystkich miejscowości znajdujących się w granicach ich obwodów.
2. Podjęcie działań w celu odpowiedniego oznakowania miejsc przystankowych.
3. Udzielanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, w oparciu o wnioski zawierające wszystkie wymagane dokumenty.
4. Powierzenie realizacji przewozów jedynie podmiotom dysponującym odpowiednimi uprawnieniami.
5. Zapewnienie skutecznej kontroli podmiotów wykonujących dowozy dzieci do szkół, w szczególności w zakresie sprawności pojazdów, którymi są one realizowane.
6. Określanie w umowach z przewoźnikami prawa do kontroli realizacji umowy.

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.

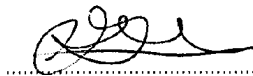
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

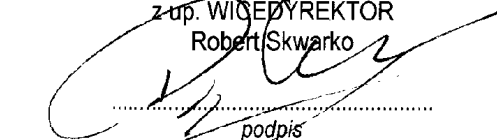
Białystok, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

