



00747416

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.05.2016
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

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>	Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99666 z dnia 3 marca 2016 r. Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99661 z dnia 17 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Dziadkowice (dalej: „Urząd”), 17-306 Dziadkowice 13	
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marian Skomorowski, Wójt Gminy Dziadkowice ¹	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (doz 30 marca) Gmina Dziadkowice zapewniła dzieciom i uczniom uczęszczającym do punktu przedszkolnego i Zespołu Szkół w Dziadkowicach sprawny, jednak nie w pełni bezpieczny transport.

Dowozem objęto dzieci i uczniów uprawnionych, 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 oświaty³ i tych, wobec których nie było takiego obowiązku.

Przewóz dzieci i uczniów odbywał się w sposób minimalizujący ich czas pobytu w szkole przed lekcjami i oczekiwania na transport po lekcjach, a oczekującym zapewniono opiekę i zajęcia świetlicowe w szkole.

Gmina zapewniła dzieciom i uczniom opiekę podczas transportu. Pojazdy, którymi były przewożone posiadały aktualne badania techniczne. Jednak poziom bezpieczeństwa podczas transportu nie był odpowiedni. We wszystkich 21 miejscach, poddanych oględzinom w trakcie kontroli, w których zatrzymywał się przewoźnik brak było odpowiedniego oznakowania, wymaganego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁴. Przyczyną tego był brak uzgodnienia przez Wójta z zarządcą drogi (Zarządem Powiatu Hajnowskiego) wstępnych miejsc przystankowych oraz niedostateczne wykonywanie przez Wójta zadań zarządcy dróg gminnych (określonych w art. 19 ust 2 pkt 4 i art. 20 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵).

Ponadto dowożenie czterech niepełnosprawnych uczniów powierzone zostało osobie, która nie posiadała uprawnień do przewozu, wydatkując na ten cel w okresie objętym kontrolą 46.080 zł. Gmina dokonywała też jednemu z rodziców zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka, pomniejszonego o 2.014 zł zaliczki na podatek dochodowy, co było sprzeczne z art. 21 ust. 1 pkt. 40c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶.

NIK zauważa, że Gmina nie udokumentowała wykonywania czynności z zakresu nadzoru nad przewoźnikami, a w umowach z nimi zawartych nie zagwarantowała sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów. Ponadto Gmina nie przyjęła uchwały

¹ Marian Skomorowski Wójtem Gminy Zbójna jest od 14 listopada 2002 r.

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 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.

w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, a uchwała w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego była nieaktualna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Na terenie Gminy Dziadkowice od 3 września 2012 r. do 30 czerwca 2015 r. funkcjonował punkt przedszkolny utworzony przy Zespole Szkół w Dziadkowicach (dalej: „ZS w Dziadkowicach”)⁷. Rada Gminy nie podejmowała uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, a uchwała w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego była nieaktualna, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

Uchwałą Rady Gminy⁸ utworzony został ZS w Dziadkowicach, w którego skład wchodziła Szkoła Podstawowa i Gimnazjum. Powołany został jeden obwód, który obejmował wszystkie miejscowości z terenu Gminy. (dowód: akta kontroli str. 126-134)

1.2. Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej⁹, obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego objętych było w roku szkolnym 2014/2015 – 54 dzieci, a w roku szkolnym 2015/2016 – 33, z których odpowiednio 30 i 17 dzieci realizowało ten obowiązek w punkcie przedszkolnym w Dziadkowicach.

Liczba uczniów podlegających obowiązkowi szkolnemu w ww. latach wynosiła odpowiednio:

- 200 i 224 w Szkole Podstawowej w Dziadkowicach, z których 117 i 123 wypełniało go na terenie Gminy,
- 94 i 92 w Gimnazjum, z których 69 i 65 realizowało go na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 170)

W latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 Gmina, zgodnie z art. 14a ust. 3 i 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport i opiekę:

- 21 i 13 uczniom uczęszczającym do oddziału przedszkolnego, w którym realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego,
- 61 i 66 uczniom klas I – IV szkół podstawowych oraz 51 i 54 uczniom klas V – VI szkół podstawowych i gimnazjów,
- pięciorgu uczniom niepełnosprawnym¹⁰.

Wszyscy wyżej wymienieni uczniowie korzystali z tych uprawnień.

Gmina zapewniła jednemu niepełnosprawnemu uczniowi zwrot kosztów przejazdu (na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem i rodzicami), a czworgu uczniom transport¹¹. (dowód: akta kontroli str. 163-165)

Liczba dzieci i uczniów dowożonych do ZS w Dziadkowicach i Oddziału Przedszkolnego wynosiła 183 w roku szkolnym 2014/2015 i 182 w roku szkolnym 2015/2016. Transportem własnym Gminy dowożono kolejno 123 i 73 dzieci i uczniów, a transportem zleconym przewoźnikom – 60 i 109. Dzieci nie były dowożone do szkół transportem komunikacji publicznej. (dowód: akta kontroli str. 163)

1.3. Gmina zapewniła¹² bezpłatny transport i opiekę dla dzieci trzy i czteroletnich objętych wychowaniem przedszkolnym: w roku szkolnym 2014/2015 – 14, a w roku szkolnym 2015/2016 – 19 oraz odpowiednio 36 i 30 uczniom, których droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy

⁷ Uchwała Rady Gminy Dziadkowice nr XIV/94/12 z 28 września 2012 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Dziadkowice punktu przedszkolnego „Przedszkolaki przyszłością Gminy Dziadkowice”.

⁸ Uchwała nr III/13/06 Rady Gminy Dziadkowice z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkół w Dziadkowicach.

⁹ Dane na 30 września każdego roku.

¹⁰ Ustalono na podstawie rzeczywistych odległości zamieszkania dzieci i uczniów od szkoły.

¹¹ Uczniowie byli dowożeni przez rodzica jednego z nich.

¹² Na podstawie art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty.

o systemie oświaty. Rada Gminy przyjęła 14 marca 2016 r. uchwałę o dowozie ww. dzieci¹³, przyznając w niej prawo do bezpłatnego transportu i opieki dzieciom, których droga do przedszkola nie przekracza 3 km oraz uczniom klas I – IV szkół podstawowych, których droga do szkoły nie przekracza 3 km i uczniom klasy V – IV szkół podstawowych i gimnazjum, których droga do szkoły nie przekracza 4 km.

Wójt Gminy wyjaśnił, że podjął decyzję o dowożeniu dzieci, bez uchwały rady gminy, gdyż uważał, że „delegacja zawarta w art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2” powołanej ustawy „jest wystarczająca”. Dodał, że: „Dowóz tych dzieci nie generuje dodatkowych kosztów, bowiem są one zabierane po drodze. Większość miejscowości na terenie Gminy charakteryzuje się rozproszoną zabudową i odległość jednego miejsca zamieszkania do szkoły, w tej samej wsi, nie przekracza wskazanych w ustawie, natomiast z innego już tak (...) radni Gminy posiadali informację o dowożeniu dzieci, wobec których Gmina nie posiada takiego obowiązku.” (dowód: akta kontroli str. 163-165, 256-259, 297-298)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 dowożeniem objęto dwoje uczniów zamieszkałych w Gminie Boćki, realizujących obowiązek szkolny na terenie Gminy Dziadkowice, pomimo braku stosownej uchwały Rady Gminy oraz porozumienia międzygminnego, które dotyczyłoby przejęcia zadania bezpłatnego dowozu dzieci do szkoły lub też zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w rejonie gminy przejmującej zadanie. Uczniowie byli wożeni wspólnie z innymi dziećmi z przystanku znajdującego się na terenie Gminy Dziadkowice, trasą obsługiwaną przez przewoźników (droga autobusu nie ulegała wydłużeniu)¹⁴. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Dzieci te zostały przeniesione do Zespołu Szkół w Dziadkowicach na prośbę rodziców. Są one dowożone przez rodziców do przystanku na terenie naszej Gminy (w miejscowości Smolugi). Gmina nie ponosi żadnych dodatkowych kosztów.” (dowód: akta kontroli str. 163-165, 178-183, 256-259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Wójt nie występował, a Rada Gminy nie przyjęła uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, co było sprzeczne z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Ponadto funkcjonujący do zakończenia kontroli NIK punkt przedszkolny utworzono – zgodnie z uchwałą Rady Gminy – jedynie na okres od 3 września 2012 r. do 30 czerwca 2015 roku, tj. na czas realizacji projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Wójt Gminy wskazał, że przyczyną tego było przeoczenie. (dowód: akta kontroli str. 130-134, 256-259)

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła dowożenie wszystkim dzieciom i uczniom uczęszczającym do punktu przedszkolnego i ZS w Dziadkowicach, zarówno uprawnionym do dowożenia, w myśl art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty, jak i tym, wobec których nie miała takiego obowiązku. NIK zwraca uwagę, że Gmina nie przyjęła uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, a uchwała w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego jest nieaktualna.

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

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

Opis stanu
faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów do punktu przedszkolnego i ZS w Dziadkowicach odbywał się na sześciu trasach¹⁵, z których:

- w roku szkolnym 2014/2015 cztery były obsługiwane przez autobusy gminne, a dwie przez przewoźnika zewnętrznego (Arriva Sp. z o.o.),

¹³ Uchwała nr IX/70/16 Rady Gminy Dziadkowice z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie dowozu uczniów do przedszkoli i szkół, wobec których Gmina Dziadkowice nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu.

¹⁴ Liczba dzieci i uczniów objętych dowozem na tej trasie wynosiła w roku szkolnym 2014/2015 – 26, a w 2015/2016 – 25 dzieci i uczniów.

¹⁵ Liczba przyjęta dla celów kontroli – w Urzędzie Gminy liczba ta odpowiadała liczbie kursów.

- w roku szkolnym 2015/2016 dwie były obsługiwane przez autobus gminny, zaś cztery przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Siemiatyczach (dalej: „PKS Siemiatycze”).

Przewoźnicy dowożący dzieci posiadali zezwolenie na przewóz regularny osób udzielone przez Wójta Gminy Dziadkowice (Arriva Sp. z o.o. na okres od 24 sierpnia 2012 r. do 23 sierpnia 2017 r., a PKS Siemiatycze na okres od 28 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.), a zasady korzystania z przystanków były uzgodnione z zarządcami dróg.

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny trzech tras obsługiwanych przez PKS Siemiatycze (dwie dotyczące przywozu dzieci i uczniów, jedna odwozu) oraz jednej obsługiwanej przez autobus gminny o długości od 13,7 do 21,2 km.

Oględzinami przewozów realizowanych przez PKS Białystok objęto 21 miejsc, w których zatrzymywał się autobus, w tym 10 na drodze powiatowej i 11 na gminnej. Żadne miejsce nie było oznaczone znakiem drogowym D-15 i P-17. Ponadto stwierdzono, że:

- w obrębie dwóch miejsc zatrzymania się pojazdu umieszczono znak B-33 ograniczenie prędkości, a w pozostałych 18 nie było takiego znaku,
- na żadnym z miejsc zatrzymania się pojazdu nie umieszczono znaków: zakazu wyprzedzania B-25, ostrzeżenia przed dziećmi T-27, podwójnej linii ciągłej P-04 i przejść dla pieszych P-10.

Trzynaście miejsc zatrzymania było zlokalizowanych na prostej drodze lub obok posesji, siedem w bezpośredniej bliskości ze skrzyżowaniem (od 30 do 50 m), jedno przy szkole. Większość z tych przystanków (12 z 21) znajdowało się na drodze asfaltowej dobrze utrzymanej, dwa na drodze asfaltowej z drobnymi ubytkami (oba na drodze powiatowej), sześć na drodze żwirowej, a jeden na drodze typu polbruk. Ponadto trzy miejsca zatrzymania były wyposażone w wiatę przystankową, trzy w oświetlenie, a w czterech było utwardzone dojeżdżenie do pojazdu.

Umowa pomiędzy PKS Siemiatycze i Wójtem zobowiązywała przewoźnika do zapewnienia dzieciom i uczniom miejsc siedzących, ich odbiór z miejsca zamieszkania nie wcześniej niż przed 6⁴⁵, odwożenie uczniów bezpośrednio po zajęciach lekcyjnych oraz określała liczbę kursów. Dowóz realizowany był pojazdami 22 i 20-letnim, a czas dowozu dzieci wynosił od 23 do 34 minut jazdy w obie strony. (dowód: akta kontroli str. 17-23, 44-51, 64-85)

W zamówieniu (udzielonym w trybie zaproszenia do składania ofert cenowych, zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych ustalonym przez Wójta) nie określono wymogów w zakresie stanu technicznego i wyposażenia pojazdów (co szerzej opisano w pkt. 3.1. wystąpienia). (dowód: akta kontroli str. 94-116)

W trakcie oględzin jednej trasy, obsługiwanej przez Gminę własnym autobusem, stwierdzono, że czas odwozu wynosił 36 minut. W żadnym z 10 miejsc zatrzymania autobusu (siedem na drogach powiatowych i trzy na gminnych) nie było znaku D-15 i P-7¹⁶, jedno wyposażone było w wiatę przystankową i oświetlenie. Wójt wyjaśnił, że miejsca zatrzymywania się autobusu są wyznaczone tak, aby uczniowie mieli jak najmniejszą odległość do pokonania. (dowód: akta kontroli str. 52-63)

Gmina wywiązała się z obowiązku zapewnienia dowożonym dzieciom i uczniom opieki w trakcie przewozu. Zatrudnione były trzy opiekunki, które poza obowiązkowym szkoleniem z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy nie ukończyły szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy, ani szkoleń z zakresu ruchu drogowego, uprawniających do wydawania poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu¹⁷. Wójt wyjaśnił m.in., że: „Osoby sprawujące opiekę nad dziećmi w trakcie dowożenia są zatrudnione na tych stanowiskach dość długo i posiadają duże doświadczenie w tym zakresie. W mojej ocenie dobrze wykonują swoje obowiązki, o czym świadczą może brak skarg ze strony rodziców”. Na każdej z tras ze szkoły do autobusu (i z powrotem) dzieci były przeprowadzane przez opiekunkę, która na każdym przystanku wysiadała i wprowadzała lub wyprowadzała dzieci i uczniów.

¹⁶ Był to transport na potrzeby własne gminy, dlatego nie podlegał rygorom stawianym dla transportu regularnego, nie było konieczności oznakowania miejsc zatrzymywania się pojazdu

¹⁷ Szkolenia, o których mowa w art. 6 ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), zwanej dalej „Prawem o ruchu drogowym”.

We wszystkich przypadkach były one ubrane w odblaskową kamizelkę, lecz nie posiadały przenośnego znaku STOP i nie wydawały poleceń uczestnikom ruchu; przewóz odbywał się na małych drogach, gdzie ruch był niewielki. (dowód: akta kontroli str. 12-16, 44-85, 169)

W latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 pięcioro uczniów niepełnosprawnych dojeżdżało do szkoły w Siemiatyczach. Gmina, zgodnie z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, zapewniła jednemu z nich zwrot kosztów przejazdu i opieki w czasie przejazdu, a czworgu dowożenie¹⁸. Zostało ono powierzone osobie, która nie posiadała uprawnień w tym zakresie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 157-162, 164-165)

Uczniom pozostającym w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły zapewniono odpowiednią opiekę poprzez zorganizowanie zajęć świetlicowych. Najdłuższy czas oczekiwania uczniów na rozpoczęcie zajęć po dowiezieniu do szkoły wynosił 40 minut, a na transport po zakończeniu zajęć 1,5 godziny. Opiekę przy wsiadaniu uczniów do autobusów sprawowało trzech opiekunów zatrudnionych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 33-40)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Żadne z 21 miejsc zatrzymywania się pojazdów dowożących dzieci (obsługiwanych przez przewoźników zewnętrznych, w tym 10 zlokalizowanych na drogach powiatowych i 11 na drogach gminnych) nie spełniało wymogów stawianych przystankom, określonych w art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁹ i art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym, bowiem nie były oznaczone znakami drogowymi D-15 i P-17.

Starosta Siemiatycki poinformował, że Urząd Gminy Dziadkowice nie występował o wyznaczenie (uzgodnienie) dodatkowych przystanków bądź wprowadzenie (uzupełnienie) oznakowania dróg powiatowych o znaki D-15 lub P-17.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *„Miejsca, w których zatrzymują się autobusy szkolne (zarówno gminny jak i PKS-u) są ustalone przeze mnie, po analizach: próśb rodziców, odległości pomiędzy domami, w których mieszkają uczniowie. Kierowałem się również tym, żeby droga dzieci od domu była możliwie jak najkrótsza. Nie wiedziałem, że jest wymóg zatrzymywania się przez autobusy PKS-u w miejscach oznaczonych. Jeżeli będzie trzeba to uzupełnimy oznakowanie dróg”*.

(dowód: akta kontroli str. 44-51, 64-85, 256-259)

2. W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy powierzył – na podstawie comiesięcznych umów o dzieło – dowóz do szkoły czworga niepełnosprawnych uczniów osobie, która nie posiadała uprawnień, w tym zezwolenia na przewóz regularny specjalny, wymaganego art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. W latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2015 (do 28 lutego) zawarto 16 umów o dzieło w tej sprawie, na łączną kwotę 46.080 zł, w tym:

- w roku szkolnym 2014/2015 – 10 umów na kwotę 28.960 zł,
- w roku szkolnym 2015/2016 (do 18 marca) – sześć umów na kwotę 17.120 zł.

W umowach określano imiennie dzieci, które miały być przewożone na zajęcia edukacyjno-terapeutyczne do Zespołu Szkół Specjalnych w Siemiatyczach oraz liczbę przewozów w danym miesiącu. Był to, więc przewóz regularny specjalny w rozumieniu art. 4 pkt 9 powołanej ustawy²⁰, gdyż wykonywany był w dni nauki szkolnej, regularnie w godzinach rannych oraz popołudniowych i dotyczył tylko określonej grupy osób²¹.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *„Powierzyliśmy wykonywanie przewozów trójki niepełnosprawnych dzieci Panu (...), (który przewoził również własne dziecko),*

¹⁸ Dzieci były dowożone przez jednego z rodziców.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

²⁰ Niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób.

²¹ 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>.

ponieważ pozostali rodzice wyrazili na to zgodę, dysponował on odpowiednim pojazdem do przewozu tych dzieci. Gmina nie dysponowała odpowiednim pojazdem, poza tym koszty przewozu zorganizowanego w ten sposób były znacznie niższe. Ponadto potraktowaliśmy tego Pana jak rodzica dowożącego własne dziecko do szkoły, a przy okazji zabierającego inne dzieci". (dowód: akta kontroli str. 160-162, 232-233, 256-259)

3. Gmina zapewniła niepełnosprawnemu uczniowi zwrot kosztów przejazdu do szkoły na podstawie umowy o dzieło zawartej z jego rodzicem. W okresie objętym kontrolą zawarto 15 umów w tej sprawie (w kolejnych latach szkolnych 10 i pięć). Od zwróconych kosztów transportu pobrano zaliczkę na podatek dochodowy w kwocie 2.014 zł. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt. 40c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, bowiem zwroty kosztów przejazdu, o których mowa w art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wójt wyjaśnił, że wynikało to z niezajomości przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 256-259)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 27 (z 31) miejsc zatrzymania się autobusu nie było wiaty przystankowej, a 34% rodziców biorących udział w badaniu ankietowym wskazało, że Gmina nie zapewniła bezpiecznego oczekiwania na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych, zaś 28% wskazało na brak wiaty przystankowej.

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

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 lutego 2016 r. Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego przeprowadziła kontrolę autobusów przewożących dzieci. Kontroli poddane zostały dwa autobusy PKS Siemiatycze oraz autobus gminny. W żadnym ze skontrolowanych pojazdów nie stwierdzono nieprawidłowości. Pojazdy były sprawne oraz posiadały aktualne badania techniczne. (dowód: akta kontroli str. 207-230)

W trakcie kontroli wśród rodziców dowożonych dzieci przeprowadzone było badanie ankietowe, które dotyczyło oceny funkcjonowania systemu przewozów dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę. Większość (74%) rodziców wskazało, że dzieci zamieszkują w odległości większej niż 4 km od szkoły, 16% – do 3 km, a 10% od 3 do 4 km. Czas dojazdu 43% uczniów wynosił od 15 do 30 minut, 33% uczniów nie więcej niż 15 minut w jedną stronę, a 21% od 30 do 45 minut.

Większość rodziców wskazała, że rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom ich dzieci – 86%, zaś 12% było przeciwnego zdania (7% z powodu znacznego oddalenia od miejsca zamieszkania, a 3% z powodu usytuowania przy zbyt ruchliwej okolicy).

60% rodziców wskazało, że Gmina podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych zapewniła bezpieczne oczekiwanie na transport, a 34% rodziców miało przeciwną opinię – m.in. z uwagi na brak właściwego oznakowania i oświetlenia przystanku zapewniających dobrą widoczność dla uczestników ruchu drogowego (9%) oraz brak wiaty przystankowej lub jej nieodpowiedni stan techniczny (28%).

W szkole zorganizowano zajęcia świetlicowe. Większość (79%) rodziców stwierdziło, że podczas oczekiwania na zajęcia lekcyjne lub odwóz ich dzieci uczestniczą w tych zajęciach, 17% wskazało na inne zajęcia pozalekcyjne organizowane w szkole.

Największa liczba rodziców poddanych badaniu – 29% wskazała, że czas oczekiwania dziecka na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosi średnio 15 minut, po 26% rodziców wskazało, że czas ten mieści się w przedziale od 15 do 30 i od 30 do 60 minut, zaś 16% stwierdziło, że dzieci oczekują na autobus szkolny powyżej godziny.

Nieco ponad połowa (55%) ankietowanych wskazała, że nie występują problemy i trudności z dowozem dzieci do szkoły, 17% – na zły stan techniczny pojazdu, po 10% na zbyt długi czas oczekiwania na autobus i nieodpowiednie zachowanie kierowców, a 2% na zbyt małą liczbę przystanków. (dowód: akta kontroli str. 295-296)

Ustalone nieprawidłowości

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

Gmina nie zapewniła odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa podczas przewozu dzieci i uczniów do ZSP w Dziadkowicach. Nie podjęto bowiem działań zmierzających do odpowiedniego oznakowania miejsc przystankowych na drogach gminnych i powiatowych, zaś dowożenie czworga niepełnosprawnych dzieci powierzono osobie nieposiadającej uprawnień.

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

Opis stanu faktycznego

Wartość umów obejmujących usługi związane z dowozem dzieci i uczniów wynosiła:

- 58.910 zł brutto w roku szkolnym 2014/2015 (umowę zawarto z ARRIVA Sp. z o.o. na okres od 1 września 2014 r. do 26 czerwca 2015 r.),
- 76.648 zł brutto w roku szkolnym 2015/2016 (umowę zawarto z PKS Siemiatycze na okres od 1 września 2015 r. do 24 czerwca 2016 r.²²).

W obu umowach obowiązywała miesięczna ryczałtowa stawka należności za transport (nie była ona uzależniona od liczby biletów, na podstawie, których podróżowały dzieci).

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Z dniem 1 lipca 2015 r. jeden z kierowców nabył prawa emerytalne i odszedł na emeryturę. Ze względów oszczędnościowych podjęto decyzję o zleceniu dowożenia dzieci na dwóch trasach podmiotowi zewnętrznemu. Obsługę trasy, którą obsługiwał kierowca, który odszedł na emeryturę zlecono podmiotowi zewnętrznemu a trzecią trasę pozostawiono na samodzielną realizację dowozów. Decydując się na samodzielną realizację dowozów na danej trasie kierowano się dobrem dzieci, prośbą rodziców i stanem dróg. Z tego też względu postanowiono nie zmieniać trasy dla naszego autobusu”.
(dowód: akta kontroli str. 90-93, 299)

Wyboru przewoźnika dokonywał w trybie zapytania ofertowego zastępca Wójta (wybór zatwierdził Wójt), na podstawie obowiązującego w Urzędzie Gminy regulaminu udzielania zamówień publicznych²³ (bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴), kierując się kryterium najniższej ceny. Udzielając zamówienia nie określono wymogów stawianych przewoźnikom, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

W obu latach szkolnych w postępowaniach o udzielenie zamówienia złożono po trzy oferty. Wybrano oferenta, który zaproponował najniższą cenę. Nie zachodziły okoliczności wykluczające wykonawcę z postępowania. Wartość zobowiązań przewidzianych do spłaty w roku budżetowym, w którym zawarto umowy z przewoźnikami, mieściła się w planie finansowym Urzędu. Wójt Gminy posiadał ponadto upoważnienia Rady Gminy do zaciągania zobowiązań, których termin płatności przypadał w roku następnym.

(dowód: akta kontroli str. 86-125)

Przewoźnicy, z którymi zawierano umowy (z wyjątkiem osoby przewożącej czworo dzieci niepełnosprawnych na podstawie umowy o dzieło), dysponowali zezwoleniami na przewóz regularny, udzielonymi przez Wójta: ARRIVA Sp. z o.o. przed podpisaniem umowy, a PKS Siemiatycze po podpisaniu umowy, ale przed rozpoczęciem realizacji przewozów.

Wydatki Gminy związane z dowożeniem dzieci w roku szkolnym 2014/2015 wynosiły 314.743 zł i obejmowały [1] opłaty za dowożenie przez przewoźnika w wysokości 58.905 zł, [2] transport gminny łącznie z wynagrodzeniem kierowców 144.917 zł i [3] wydatki związane z dowożeniem niepełnosprawnych dzieci – 37.960 zł. Wydatki Gminy za wrzesień – grudzień 2015 roku wyniosły 95.695 zł, w tym odpowiednio 30.651 zł, 23.973 zł i 16.900 zł.

(dowód: akta kontroli str. 184-205, 206, 265-294)

²² Do 30 czerwca 2015 r. Gmina zatrudniała dwóch kierowców autobusów.

²³ Regulamin przyjęty zarządzeniem nr 200/14 Wójta Gminy Dziadkowice z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy w procesie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro.

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164. Ustawy nie stosowano ze względu na wartość zamówienia niższą od progu z art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Dokonywanie rozliczeń z przewoźnikiem odbywało się, zgodnie z § 2 obu umów, na podstawie wystawionej przez niego faktury, w formie miesięcznej. W § 3 umów wskazano wysokość miesięcznego kosztu ponoszonego przez Gminę w związku z dowożeniem. (dowód: akta kontroli str. 90-92)

3.2. W latach 2014 – 2015 Gmina nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdów dzieci i uczniów do ZS w Dziadkowicach. (dowód: akta kontroli str. 165)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w zaproszeniach do złożenia ofert oraz w umowach nie zawarto wymogów stawianych wykonawcom w zakresie stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz posiadania uprawnień (zezwoleń) do wykonywania określonej działalności, przez co standard przewozu, w tym używanych do niego pojazdów, pozostawał niedookreślony. Pomimo braku określenia wymogów co do uprawnień, wykonawcy wyłonieni w wyniku zaproszeń dysponowali zezwoleniem na przewóz regularny, wymaganym w art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *„Oferty zostały skierowane do firm znanych na rynku, które posiadały doświadczenie. Wyszliśmy z założenia, że firmy posiadają wymagane uprawnienia, a stan techniczny pojazdów jest odpowiedni. (...) W umowach nie zawarliśmy zapisów dotyczących wykorzystywania podczas przewozu sprawnych technicznie pojazdów, spełniających wymogi sanitarne, posiadających ogrzewanie, bowiem to są podstawowe standardy, które muszą spełniać autobusy. Ponadto przed podpisaniem umowy jeździłem z zastępcą do firm przewozowych żeby obejrzeć autobusy, którymi będą przewożone dzieci.* (dowód: akta kontroli str. 97-99, 109-111, 256-259)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina dokonała wyboru przewoźnika realizującego zamówienie zgodnie z regulaminem obowiązującym w Urzędzie. Niemniej jedynym kryterium, jakim kierowała się Gmina przy wyborze ofert, była cena realizacji usługi. Dokonywane z przewoźnikami rozliczenia za świadczone usługi były prawidłowe i zgodne z umowami.

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

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z organizacją dowozu uczniów oraz sprawowaniem nadzoru w tym zakresie zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Zgodnie z § 30 Regulaminu²⁵ zadania dotyczące dowożenia dzieci i uczniów do ZS w Dziadkowicach zostały powierzone kierownikowi Referatu Oświaty. Obejmowały one organizowanie, w porozumieniu z dyrektorem zespołu szkół, dowożenia uczniów, w tym przewozów własnych, koordynację działań z zakresu dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkół i sprawy związane z rozliczaniem dojazdu. (dowód: akta kontroli str. 5-16)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy oraz do PKS Siemiatycze nie wpływały skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów odnośnie organizacji dowozu uczniów do szkół. Rada Gminy oraz jej komisje nie zajmowały się problematyką związaną z wypełnieniem obowiązku dowożenia oraz sprawowania opieki nad uczniami w czasie przewozu. (dowód: akta kontroli str. 168)

Komendant Powiatowy Policji w Siemiatyczach poinformował, że w 2014 roku przeprowadzono sześć, a w 2015 roku 10 kontroli pojazdów i kierowców przewożących dzieci i uczniów do szkół na terenie Gminy. Podczas jednej z kontroli, przeprowadzonej w 2014 roku, stwierdzono usterki techniczne, a kierowcę pouczone. (dowód: akta kontroli str. 41-43)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Gmina w umowach zawieranych z przewoźnikami nie zagwarantowała sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów oraz nie określała w nich obowiązku dysponowania zezwoleniami do wykonywania przewozów.

²⁵ W brzmieniu obowiązującym od 23 stycznia 2015 r. – wcześniej § 28 regulaminu.

Nie występowała też w okresie objętym kontrolą do właściwych jednostek Policji i do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego o przeprowadzenie kontroli pojazdów i trzeźwości kierowców dowożących dzieci i uczniów na jej zlecenie.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Brak takich zapisów w umowach wynikał ze zwykłego przeoczenia. Nie oznacza to jednak, że nie przeprowadzamy takich kontroli. Pracownik Urzędu Gminy zajmujący się dowożeniem od czasu do czasu przeprowadza takie, nieformalne kontrole. Ponadto jest on w stałym kontakcie z opiekunkami, które na bieżąco informują o występujących nieprawidłowościach.” Ponadto wskazał, że: „Nie występowaliśmy z wnioskami, bowiem zarówno Policja jak i WITD bardzo często przeprowadzają kontrolę pojazdów, którymi przewożone są dzieci w Gminie”.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 168, 256-259)

Ocena cząstkowa

Umowy zawarte przez Wójta Gminy z przewoźnikami nie zawierały uregulowań w sprawie kontroli ich realizacji, a w Gminie nie dokumentowano czynności z zakresu nadzoru nad przewoźnikami.

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 o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Przedstawienie Radzie Gminy wniosku o podjęcie uchwały w sprawie sieci publicznych przedszkoli i utworzenia punktu przedszkolnego w Gminie.
2. Podjęcie działań w celu odpowiedniego oznakowania miejsc przystankowych.
3. Powierzenie dowożenia dzieci i uczniów niepełnosprawnych przewoźnikowi posiadającemu odpowiednie uprawnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej

Beata Palinowska
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICE

Robert Skwarko

Robert Skwarko
.....
podpis

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

