



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.01.2016
P/16/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy

Kontroler Tadeusz Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 98365 z 2 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Lisewie¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Jakub Kochowicz, Wójt Gminy Lisewo²

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016⁴ Wójt gminy Lisewo⁵, zapewnił dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół. Przewozami takimi objęte zostały wszystkie osoby uprawnione do tego na podstawie art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶. Z przewozu korzystały również niektóre dzieci, wobec których ustawa takiego obowiązku na Gminę nie nakładała.

Przewozy dzieci do szkół prowadzonych przez Gminę odbywały się w sposób dostosowany do ich potrzeb, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdów oraz czasu oczekiwania na dowóz po zajęciach. Dzieciom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono opiekę świetlicową.

Wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci wraz z zapewnieniem im opieki w trakcie przewozu został wyłoniony przy zastosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych⁷ i posiadał zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych⁸.

Jako nieprawidłowe Izba ocenia dopuszczenie przez Gminę dowożenia dzieci do szkół w sytuacji, gdy zatrudnieni przez przewoźnika opiekunowie nie zostali przeszkoleni w zakresie kierowania ruchem drogowym. Należy przy tym wskazać,

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Wójt”. W okresie od 22 listopada 2010 r. do 20 listopada 2014 r. Wójtem Gminy Lisewo był Stanisław Cabaj.

³ 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

⁴ Kontrola obejmuje lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 1 kwietnia 2016 r. Badaniem objęto również stany faktyczne i działania podejmowane przed tym okresem, o ile miały one wpływ na realizację w ww. okresie zadań związanych z organizacją dowozu dzieci i uczniów.

⁵ Dalej „Gmina”.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm., dalej: „ustawa o systemie oświaty”.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

⁸ Wymagane art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a) i lit. e) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.), dalej: „ustawa o transporcie drogowym”.

że Gmina nie zobowiązała przewoźnika⁹ do przedstawienia dokumentów potwierdzających ukończeniu odpowiednich szkoleń. Ponadto w badanym okresie działania nadzorcze Gminy wobec przewoźnika ograniczyły się jedynie do przeprowadzenia jednej kontroli potwierdzenia stanu technicznego i wyposażenia pojazdów, przeprowadzonej przez pracownika Urzędu, pomimo wiedzy o wieku pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci (daty pierwszych rejestracji miały miejsce w latach 1997-2001). Tymczasem stan techniczny wszystkich czterech autobusów przewożących dzieci do szkół zakwestionowała kontrola przeprowadzona w dniu 2 lutego 2016 r. przez Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego¹⁰.

NIK negatywnie ocenia również korzystanie z nieprawidłowo oznakowanych przystanków na drogach gminnych, niepodjęcie działań w celu zlokalizowania na drogach powiatowych niezbędnych przystanków szkolnych oraz brak działań w celu uzyskania zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, gdzie zlokalizowano przystanki szkolne.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności dotyczące złego stanu technicznego pojazdów, stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dzieci korzystających z organizowanego przez Gminę dowozu do placówek oświatowych.

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. Rada Gminy Lisewo ustaliła sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych¹¹ oraz plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów¹².

Na terenie Gminy utworzono Szkołę Podstawową w Krusinie wraz z oddziałem przedszkolnym oraz Zespół Szkolno-Przedszkolny w Lisewie¹³, w skład którego wchodziły oddział przedszkolny, szkoła podstawowa oraz gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 52-55)

Według danych na dzień 31 grudnia 2015 r. droga z domu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego dla 34 z 57 (59,6%) dzieci pięcioletnich i sześciioletnich, zobowiązanych do rocznego przygotowania przedszkolnego, przekraczała 3 km.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała: 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. W odległości większej niż 3 km od szkoły

⁹ W specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w umowie na realizację usługi przewozu uczniów.

¹⁰ Dalej: „Inspekcja Transportu Drogowego” lub „ITD”.

¹¹ Uchwały Rady Gminy Lisewo: nr XVII/122/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Lisewo oraz nr XV /102/2012 z dnia 14 czerwca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie założenia Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Lisewie i włączenia Gminnego Przedszkola w Lisewie do Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Lisewie.

¹² Uchwała Rady Gminy Lisewo: nr XVI/121/08 z dnia 27 sierpnia 2008 w sprawie ustalenia planu sieci i granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjum prowadzonych przez Gminę Lisewo (ze zm.).

¹³ Dalej „ZSP”.

zamieszkiwały dzieci z 13 miejscowości na terenie Gminy. Dowozem organizowanym przez Gminę zostały objęte dzieci i uczniowie uczęszczający do wszystkich ww. publicznych przedszkoli i szkół na jej terenie.

(dowód: akta kontroli str. 58, 74-76)

1.2. Do gminnych przedszkoli i szkół na dzień 30 września uczęszczało:

- w roku 2014 - 623 dzieci, w tym 56 dzieci pięcioletnich i sześcioletnich oraz 95 dzieci w młodszym wieku; 327 uczniów szkół podstawowych oraz 145 gimnazjów;
- w roku 2015 - 639 dzieci, w tym 57 pięcioletnich i sześcioletnich oraz 69 dzieci w młodszym wieku, 360 uczniów szkół podstawowych oraz 153 gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 58, 73)

W latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę odpowiednio¹⁴:

- 59 i 34 dzieciom podlegającym obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego,
- 146 i 115 uczniom szkół podstawowych (klas I-IV)¹⁵ oraz 140 i 145 uczniom szkół podstawowych (klas V-VI) i gimnazjów¹⁶;
- 11 i 17 dzieciom niepełnosprawnym.

W powyższych latach odpowiednio siedem i pięć osób nie korzystało z tych uprawnień. Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę w roku szkolnym 2014/2015 zapewniono łącznie 403 osobom. W roku szkolnym 2015/2016 z dowozów tych korzystało ogółem 414 osób.

Ponadto, dziewięciu niepełnosprawnym uczniom w roku szkolnym 2014/2015 oraz 16 takim uczniom w roku szkolnym 2015/2016 zapewniono transport do szkół na zasadach określonych w umowach zawartych między Wójtem a rodzicami uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 59, 77-87, 135)

1.3. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 54 i 108 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.

Ponadto, w roku szkolnym 2015/2016 dwóch uczniów uczęszczających do Szkoły Podstawowej w Lisewie, zamieszkałych w miejscowości Drzonówko na terenie gminy Chelmża, korzystało z bezpłatnego transportu do szkoły.

(Dowód: akta kontroli str. 22-28, 57-59)

Rada Gminy nie podejmowała uchwały o zapewnieniu bezpłatnego transportu, bądź refundacji kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom i uczniom mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w przepisach art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty lub zamieszkujących poza obszarem Gminy a uczęszczających do prowadzonych przez nią szkół.

¹⁴ Dane dotyczące liczby i dzieci podawane według stanu na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

¹⁵ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 3 km.

¹⁶ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

Wójt Gminy podał w wyjaśnieniach, że: (1) Gmina nie organizowała dowozu dla dzieci, kiedy ich droga z domu do szkoły nie przekracza odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust 2 ustawy; (2) uczniowie tacy mogli być przewożeni, ponieważ w autobusach znajdowały się wolne miejsca; (3) umożliwienie tym uczniom dojazdu do szkoły zwiększyło ich bezpieczeństwo, skoro alternatywą była piesza podróż po poboczu drogi o wysokim natężeniu ruchu; (4) sytuacja ta nie skutkowała powstaniem dodatkowych kosztów; (5) zapewnienie od października 2015 r. bezpłatnego dowozu dwóm uczęszczającym do pierwszej klasy uczniom spoza terenu Gminy wiązało się z wyznaczeniem w miejscu zamieszkania tych uczniów dogodnego miejsca do zawrócenia autobusu na przystanku autobusowym (alternatywą byłaby konieczność zawracania autobusu na ruchliwej drodze powiatowej).

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 136-137)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci przy realizacji obowiązku ich dowożenia do szkół

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizacja dowozu uczniów do szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 była związana z zawartą na powyższy okres umową z 24 czerwca 2014 r. na świadczenie usług przewozowych. Harmonogram dowożenia oraz wykaz tras z określeniem miejscowości, długości, godzin kursów autobusów oraz szacunkowej liczby dzieci dojeżdżających na danej trasie dowozów został przygotowany przez inspektora ds. kultury, oświaty i sportu w Urzędzie we współpracy z dyrektorami szkół, stanowiąc załącznik do ww. umowy. Na tej podstawie przewoźnik opracował rozkłady jazdy na poszczególnych trasach, zawierające opis tras, nazwy miejscowości, gdzie zlokalizowano przystanki, liczbę kilometrów (narastająco), godziny odjazdu z przystanków oraz godzinę dotarcia do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 12, 21, 29, 37, 113-120, 154-161, 163)

W Szkole Podstawowej w Krusinie wprowadzono regulamin dowozu uczniów do szkoły, określający obowiązki m in. przewoźnika i opiekuna przewozu. Zgodnie z tym regulaminem ustalenie listy uczniów dowożonych było zadaniem dyrektora szkoły, opiekun przewozu ponosił odpowiedzialność za uczniów od chwili wejścia do autobusu aż do jego wyjścia z pojazdu; szkoła odpowiadała za opiekę od momentu wyjścia uczniów z autobusu na przystanku zlokalizowanym przy szkole, a w drodze powrotnej - do momentu wejścia do autobusu.

Zespół Szkolno-Przedszkolny w Lisewie nie posiadał podobnego regulaminu przewozu uczniów. Jak podał dyrektor tej jednostki w Lisewie informacje o obowiązkach, jakie ciążyą na opiekunach dzieci, związane z dowożeniem przekazywane są corocznie w szkole na pierwszych zebraniach z rodzicami.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 44-46)

2.2. Gmina udzielając zamówienia na dowóz uczniów do szkół określiła w zawartej z przewoźnikiem umowie wymogi dotyczące stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz warunków realizacji przewozów, które miały na celu zapewnienie

odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Celem potwierdzenia spełniania wymogów udziału w postępowaniu, Zamawiający wymagał przedłożenia, w następstwie którego uzyskał wykaz pojazdów z podaniem m.in.: marki i typu pojazdu, roku produkcji oraz liczby miejsc siedzących. W umowie zawarto zapisy o możliwości jej rozwiązania bez wypowiedzenia w wypadku niewywiązywania się przewoźnika z umowy, nie realizowania poleceń dyrektora objętej dowozem placówki lub nieprawidłowo sprawowanej opieki nad przewożonymi dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 88-116)

2.3. Transport zorganizowany przez Gminę w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 obejmował dowożenie dzieci i uczniów do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lisewie oraz Szkoły Podstawowej w Krusinie z 18 miejscowości czterema autobusami na ośmiu trasach obejmujących szacunkowo 110 km (łącznie) podczas dowożenia uczniów oraz 209 km w trakcie odwożenia.

(dowód: akta kontroli str. 117-120, 167)

Przewoźnik posiadał zezwolenia Wójta wydane na podstawie art 18 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o transporcie drogowym, na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach ośmiu linii regularnych specjalnych, obejmujących trasy wymienione w załączniku do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 65-72, 154-161)

2.4. Na podstawie oględzin tras przewozu dzieci, wykonanych przez kontrolera NIK¹⁷, stwierdzono, że:

- na pierwszej trasie dowozu uczniów do szkoły podstawowej w ZSP zlokalizowano cztery przystanki, na których wsiadali lub wysiadali uczniowie; trzy punkty zbiorcze zlokalizowane były w pasie drogowym, oznakowane znakiem D-15, w tym jeden wyposażony w wiatę, jeden – posiadający zatokę, jeden – zlokalizowany został na placu przed świetlicą wiejską;
- na kolejnej trasie dowozu uczniów do szkoły podstawowej w ZSP zlokalizowano sześć przystanków, na których wsiadali lub wysiadali uczniowie; pięć przystanków było wyposażonych w wiatę, tylko jeden z powyższych pięciu przystanków był oznakowany znakiem informacyjnym D-15; kolejny znajdował się przy utwardzonym wjeździe na posesję prywatną i nie był oznakowany;
- na trasie odwozu uczniów ze szkoły podstawowej w ZSP zlokalizowane było dziewięć przystanków; osiem z nich było oznakowanych znakiem D-15, w tym pięć z nich było wyposażonych w wiatę; jeden przystanek nie był oznakowany znakiem;
- na trasie odwozu uczniów ze Szkoły Podstawowej znajdowało się 12 przystanków, 11 z nich było oznakowanych znakiem D-15 (w tym siedem przystanków wyposażonych w wiatę); jeden przystanek nie był oznakowany.

Czasy przejazdu autobusów dowożących dzieci wynosiły od 23 do 35 minut i odpowiadały danym w rozkładach jazdy. Trasy przewozu przebiegały po drogach o nawierzchni asfaltowej, z wyjątkiem drogi utwardzonej do Lipienka¹⁸. Opiekunowie pomagali dzieciom i uczniom podczas wsiadania, wysiadania oraz w razie potrzeby przeprowadzali dzieci przez jezdnię. Podczas oględzin dzieci były przewożone

¹⁷ Oględziny przeprowadzono w dniach 9 i 16 lutego 2016 r.

¹⁸ Nr 060303C.

czterema autobusami posiadającymi ważne potwierdzenia przeprowadzonych badań technicznych oraz określoną w umowie liczbę miejsc siedzących.

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 166, 187)

2.5. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez dyrektorów szkół: (1) podczas oczekiwania na zajęcia i na odwóz uczniowie mieli zapewnioną opiekę świetlicową nauczycieli, (2) czas oczekiwania na zajęcia po dowiezieniu do szkoły wynosił od 25 do 32 minut, a na odwiezienie do domu po zajęciach szkolnych - od 10 do 28 minut, (3) do szkół nie wpłynęły skargi dotyczące wykonywanych usług przewozowych.

(dowód: akta kontroli str. 38-51)

2.6. W okresie objętym kontrolą stan techniczny pojazdów dowożących dzieci do placówek oświatowych Gminy nie były kontrolowane przez Policję ani Inspekcję Transportu Drogowego. Kontrolę stanu technicznego i wyposażenia tych autobusów (daty przeglądów technicznych, ilość miejsc siedzących, wyposażenie w gaśnice, apteczki, kosze, oznakowanie pojazdów, kamizelki odbłaskowe opiekunów) przeprowadził w dniu 31 sierpnia 2015 r. inspektor ds. oświaty kultury i sportu Urzędu, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Stan techniczny pojazdów do przewozu dzieci skontrolowała również, na zlecenie NIK, Inspekcja Transportu Drogowego. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez ITD w dniu 2 lutego 2016 r. opisano w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 190-229)

2.7. W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie ich opiekunowie udzielili odpowiedzi, z których wynikało, m.in., że:

- 54 % dzieci mieszkało w odległości większej niż 4 km od szkoły;
- wszyscy respondenci korzystali z bezpłatnego transportu organizowanego przez Gminę;
- czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez gminę zajmował mniej niż 15 minut w 23%, zaś od 15 do 30 minut – w 52% przypadków;
- rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom dzieci w 88% przypadków;
- 87% ankietowanych uważało, że podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewniał bezpieczne oczekiwanie na transport;
- 93% ankietowanych uważało, że dzieciom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu we właściwy sposób zorganizowano w szkole zajęcia świetlicowe;
- czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosi średnio do 15 minut według 52% ankietowanych, zaś od 15 do 30 minut – według 32% ankietowanych.

(Dowód: akta kontroli str. 168-170)

2.8. Zatrudnieni przez przewoźnika opiekunowie dziećmi nie odbyli szkolenia uprawniającego do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym. Zgodnie z uzyskaną od przewoźnika informacją osoby te zostały przeszkolone w zakresie przepisów BHP, przepisów przeciwpożarowych, prawa

pracy i udzielania pomocy przedmedycznej. Ponadto, każda z tych osób uczestniczyła w instruktażu stanowiskowym na stanowisku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 143-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie podjął działań w celu uzyskania od Starosty Chełmińskiego zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, przy których zlokalizowanych było dziewięć przystanków¹⁹ wykorzystywanych w dowożeniu dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 5-37)

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁰, projekty organizacji ruchu rozpatruje i zatwierdza organ zarządzający ruchem, którym na drogach gminnych jest starosta (art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²¹). Wójt, będący – w myśl art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²² – zarządcą dróg gminnych, jest uprawniony, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²³, do przedstawienia projektu organizacji ruchu do zatwierdzenia.

Wójt podał wyjaśnieniach, że w najbliższym czasie zostaną podjęte czynności mające na celu opracowanie i zatwierdzenie organizacji ruchu dla tych przystanków.

(dowód: akta kontroli str. 188-189)

2. Cztery przystanki zlokalizowane na drogach gminnych²⁴, wykorzystywane podczas dowożenia dzieci do szkół, nie posiadały oznakowania odpowiedniego dla przystanku komunikacyjnego.

Zgodnie art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym przystanek powinien być oznaczony w sposób określony w przepisach Prawa o ruchu drogowym, tj. odpowiednimi znakami drogowymi. Do zadań Wójta, będącego – w myśl art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych – zarządcą dróg gminnych należy, zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, realizacja organizacji ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych.

Wójt podał wyjaśnieniach, że w 2014 r. na drogach gminnych były oznakowane wszystkie przystanki, na których zatrzymywał się autobus szkolny, jednakże w wyniku kradzieży i dewastacji przystanków tablice D-15 zostały zniszczone lub skradzione.

3. Do dnia kontroli NIK²⁵ Wójt nie podjął działań w celu uzyskania i przedłożenia Zarządowi Powiatu Chełmińskiego uchwały Rady Gminy Lisewo w sprawie

¹⁹ Mgoszcz-1 i Mgoszcz-DPS - droga nr 060322C, Malankowo - droga nr 060324C, Lipieniek 3 i Drzonówko 1 - droga nr 060303C, Wierzbowo1 Kamlarki – droga nr 060337C, Wierzbowo2 – droga nr 060335C oraz Tytlewo1 i Tytlewo2 - droga nr 060310C. Wymieniono tu przystanki, w przypadku których brak zatwierdzonej organizacji ruchu został ujawniony w związku z przeprowadzeniem oględzin przez kontrolera NIK.

²⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej „Prawo o ruchu drogowym”.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

²³ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

²⁴ Nr 060322C (Mgoszcz, Mgoszcz-DPS), nr 060324C (Malankowo wybudowane) oraz nr 060310C (Kamlarki-Tytlewo).

wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych w ciągu dróg powiatowych. Tymczasem wykorzystywane podczas dowożenia dzieci do szkół na terenie Gminy trzy miejsca zlokalizowane na drogach powiatowych²⁶ nie posiadały oznakowania odpowiedniego dla przystanku komunikacyjnego.

Zgodnie art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym przystanek powinien być oznaczony odpowiednimi znakami drogowymi. Tymczasem zgodnie z art. 20f ustawy o drogach publicznych zarządca drogi jest obowiązany: (1) uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych, (2) udostępnić nieodpłatnie gminie na jej wniosek część pasa drogowego w celu budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych lub innych urządzeń służących do obsługi podróżnych.

Wójt podał wyjaśnieniach, że w związku z brakiem znaków D-15 na drogach powiatowych wystąpił do Powiatowego Zarządu Dróg w Chełmnie o oznakowanie dwóch istniejących przystanków publicznych i wyrażenie zgody na lokalizację przystanku w Kornatowie.

(dowód: akta kontroli str. 13-37, 62-64)

4. W Gminie dopuszczono do dowożenia dzieci do szkół w sytuacji, gdy zatrudnieni przsie kierowania ruchem drogowym. Należy przy tym wskazać, że Gmina nie zobowiązała przewoźnika²⁷ do przedstawienia dokumentów potwierdzających ukończeniu odpowiednich szkoleń.

Zgodnie z art. 6 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym osoby nadzorujące bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię oraz kierujący autobusem szkolnym są zobowiązane do ukończenia szkolenia organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego. Sekretarz Gminy podała w wyjaśnieniach, że było to niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 88-104, 113-120, 180)

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła opiekę nad dowożonymi do szkół dziećmi w czasie ich oczekiwania na zajęcia dydaktyczne oraz podczas oczekiwania na odwiezienie do domu. NIK negatywnie ocenia natomiast brak oznaczeń informujących o istnieniu przystanków wykorzystywanych w dowożeniu dzieci do szkół, dopuszczenie do dowożenia dzieci w sytuacji braku odpowiedniego przeszkolenia opiekunów w zakresie kierowaniem ruchem drogowym oraz niepodjęcie działań w celu uzyskania zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, gdzie zlokalizowano przystanki szkolne.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 na usługę przewozu dzieci i uczniów udzielono zamówienia publicznego podmiotowi, który zaoferował najniższą cenę przewozu, tj. 4,10 zł za 1 km brutto. Szacunkowa wartość zamówienia została określona na podstawie danych o realizacji tej usługi w latach ubiegłych. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Odpowiednią umowę zawarto 27 sierpnia 2014 r., a przewoźnik uzyskał zezwolenia

²⁵ Do 8 lutego 2016 r.

²⁶ Nr 1613 (Mgoszcz-PKS I, Mgoszcz-PKS II) i nr 1618 (Kornatowo skrzyżowanie).

²⁷ W specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w umowie na realizację usługi przewozu uczniów.

Wójta na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Koszty, jakie poniosła Gmina z tytułu powyższej umowy na dowóz uczniów w roku szkolnym 2014/2015 wyniosły łącznie 242 404 zł. W okresie od 1 września do 30 grudnia 2015 r. łącznie koszty te wyniosły 98 590 zł;

(Dowód: akta kontroli str. 65-72, 88-116, 148-152, 154-166, 173-179)

3.2. Zgodnie z § 5 powyższej umowy przewoźnik był zobowiązany do prowadzenia rejestru wykonywanych każdego dnia przewozów w karcie drogowej, potwierdzanej podpisem przez dyrektora szkoły. Zapłata miała następować z dołu, na podstawie faktury wystawionej w oparciu o karty drogowe sprawdzone merytorycznie przez dyrektora szkoły.

(Dowód: akta kontroli str. 153)

3.3. Wydatki Gminy na dowóz dzieci i uczniów wyniosły ogółem²⁸:

- w 2014 r. 301 527,37 zł, z czego w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 184 411,91 zł oraz w okresie od 1 września do 31 grudnia - 117 115,46 zł
- w 2015 264 543,02 zł, z czego od 1 stycznia do 30 czerwca 157 115,81 zł oraz w okresie od 1 września do 31 grudnia - 107 427,21 zł

(Dowód: akta kontroli str. 58, 162)

3.5. Zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej jednego ucznia niepełnosprawnego i jego rodzica w latach szkolnych 2014/2016 Gmina dokonywała na podstawie umowy między Wójtem i rodzicem. Kwota zwrotu kosztów przejazdu była wypłacana po każdym zakończonym miesiącu i przedłożeniu biletów za przejazd.

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

Ponadto w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 Wójt podpisał umowę z rodzicem ucznia niepełnosprawnego o zwrot kosztów przejazdu samochodem osobowym do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Toruniu. Zwrot kosztów następował na rachunek rodzica według przedstawionego rozliczenia dojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

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

4.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu²⁹ zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkoły, opracowywanie organizacji dowozu oraz prowadzenie spraw związanych ze zwrotem kosztów dowozu do szkół dzieci i młodzieży

²⁸ Przedstawione kwoty obejmują wydatki z tytułu umowy na dowóz uczniów zawartej z przewoźnikiem (I półrocze 2014 – Grawit, pozostały okres – PKS), z Zakładem Aktywności Zawodowej w Drzonowie oraz z Gminą Dębowa Łąka

²⁹ Zarządzenie nr 4/2014 Wójta Gminy Lisewo z dnia 20 listopada 2014 r. (bez tytułu).

niepełnosprawnej stanowiło zadanie Referatu Organizacyjnego oraz zakres obowiązków inspektora ds. oświaty, kultury i sportu.

(Dowód: akta kontroli str.121-128)

4.2. Wypełnienie obowiązku dowożenia uczniów do szkół i sprawowania nad nimi opieki w czasie przewozu nie było przedmiotem posiedzeń Rady Gminy ani jej komisji. Wójt nie występował do Policji ani Inspekcji Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów i kierowców dowożących dzieci i uczniów do placówek oświatowych Gminy.

(Dowód: akta kontroli str.129-130)

4.3. W Gminie – pomimo tego, że w zawartej z przewoźnikiem umowie na świadczenie usług przewozu uczniów do szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 nie zapewniono sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów – w dniu 31 sierpnia 2015 r. przeprowadzono, w obecności przedstawiciela przewoźnika, przegląd autobusów szkolnych w zakresie potwierdzenia stanu technicznego i wyposażenia (daty przeglądów technicznych, ilość miejsc siedzących, wyposażenie w gaśnice, apteczki, kosze, oznakowanie pojazdów, kamizelki odblaskowe opiekunów). Kontrole przeprowadził inspektor ds. oświaty kultury i sportu Urzędu odpowiedzialny za nadzór w zakresie dowozu uczniów do szkół, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Wójt podał w wyjaśnieniach, że w kolejnych przetargach zostaną określone warunki nadzoru sprawowanego przez Gminę.

(Dowód: akta kontroli str. 113-195, 141-142)

4.4. W badanym okresie nie odnotowano skarg dotyczących dowożenia dzieci do szkół. Do Urzędu wpłynęły trzy wnioski w sprawie dowożenia dzieci czteroletnich (dwa z nich zrealizowano, w jednym przypadku zwrócono się o uzasadnienie wniosku, które nie wpłynęło), trzy wnioski w sprawie utworzenia nowego przystanku dla dowożonych dzieci (zrealizowane), wniosek o zmianę lokalizacji jednego z przystanków (zrealizowany) oraz wniosek o oznakowanie jednego z przystanków (w trakcie realizacji).

(Dowód: akta kontroli str. 131-132, 134)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą Wójt nie zapewnił skutecznego nadzoru nad przewoźnikiem dowożącym dzieci do szkół. Do czasu kontroli NIK³⁰ działania Gminy w tym zakresie ograniczyły się do jednej kontroli potwierdzenia stanu technicznego i wyposażenia pojazdów, przeprowadzonej przez inspektora ds. oświaty kultury i sportu Urzędu, pomimo wiedzy o wieku pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci (daty pierwszych rejestracji miały miejsce w latach 1997-2001). Tymczasem wyniki kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK³¹ przez Inspekcję Transportu Drogowego w dniu 2 lutego 2016 r. wykazały, że wszystkie cztery autobusy, którymi dowożono dzieci nie były w pełni sprawne, co zagrażało bezpieczeństwu przewożonych nimi uczniów. I tak:

³⁰ Tj. do dnia 8 lutego 2016 r.

³¹ W trybie art. 12 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096), zwana dalej: „ustawą o NIK”.

- w autobusie o numerze rejestracyjnym CB 2712U (rok pierwszej rejestracji: 1998) stwierdzono niepewne mocowanie amortyzatora – druga oś prawa strona oraz wycieki płynów eksploatacyjnych z okolicy silnika;
- w autobusie o numerze rejestracyjnym CB 486EA (rok pierwszej rejestracji: 1999) stwierdzono nadmierną różnicę siły hamowania hamulca roboczego na drugiej osi, niesprawne światło podświetlenia tablicy rejestracyjnej oraz niesprawne światło pozycyjne z tyłu pojazdu (wydano zakaz dalszej jazdy);
- w autobusie o numerze rejestracyjnym CB 4794K (rok pierwszej rejestracji: 1997) stwierdzono pękniętą szybę w polu widzenia kierowcy;
- w autobusie o numerze rejestracyjnym CSW 60FP (rok pierwszej rejestracji: 2001) stwierdzono luz na końcówkach drążków kierowniczych oraz korozję ramy.

(akta kontroli str. 190-198)

W efekcie zleconej przez NIK kontroli: (a) zatrzymano dowody rejestracyjne wszystkich kontrolowanych pojazdów w związku ze stwierdzeniem niewłaściwego stanu technicznego pojazdów, (b) w jednym przypadku wydano zakaz dalszej jazdy. Przewoźnik niezwłocznie zapewnił dowóz dzieci przy pomocy pojazdów dopuszczonych do ruchu.

(akta kontroli str. 199-229)

Wójt podał w wyjaśnieniach, że nie posiadał wiedzy o wskazanych wyżej nieprawidłowościach technicznych pojazdów.

(akta kontroli str. 141-142)

Ocena częściowa

Wójt nie zapewnił skutecznego nadzoru nad przewoźnikiem, w celu rzetelnej realizacji umowy na dowożenie dzieci do szkół sprawnymi autobusami. Stan techniczny wszystkich czterech przewożących dzieci autobusów zakwestionowała Inspekcja Transportu Drogowego. Tymczasem działania nadzorcze Gminy wobec przewoźnika ograniczyły się do przeprowadzenia jednej kontroli potwierdzenia stanu technicznego i wyposażenia pojazdów dowożących dzieci do gminnych placówek oświatowych, przeprowadzonej przez pracownika Urzędu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

1. uzyskanie zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, gdzie zlokalizowane zostały przystanki, wykorzystywane w dowożeniu dzieci do szkół;
2. oznaczenie zlokalizowanych przy drogach gminnych przystanków, wykorzystywanych w dowożeniu dzieci do szkół;
3. przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych w ciągu dróg powiatowych, przewidywanych podczas dowożenia dzieci do szkół i w przypadku jej podjęcia, przekazanie uchwały Staroście Chełmińskiemu;

³² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

4. zobowiązanie przewoźnika do przedłożenia dokumentów potwierdzających ukończenie odpowiednich szkoleń z zakresu zarządzania ruchem drogowym przez opiekunów przewozów dzieci i uczniów do placówek oświatowych Gminy;
5. zwiększenie nadzoru nad przewoźnikiem w celu zapewnienia przewozów dzieci do przedszkola i szkół sprawnymi technicznie autobusami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Bydgoszcz, dnia kwietnia 2016 r.

Kontroler
Tadeusz Lewandowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis