



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2016
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 98366 z dnia 2 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Rypinie¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Janusz Tyburski, Wójt Gminy Rypin²

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016⁴, Wójt Gminy Rypin⁵ zapewnił bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkół wszystkim uprawnionym osobom⁶. Z przewozu korzystały również niektóre dzieci, wobec których ustawa takiego obowiązku na Gminę nie nakładała, ale tylko w przypadku, gdy w autobusach znajdowały się wolne miejsca siedzące. Podczas przewozu dziećmi opiekowały się zatrudnione przez Urząd opiekunki, mające ukończone szkolenia uprawniające do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym.

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.

Wykonawcy realizujący usługi przewozu dzieci zostali wyłonieni przy zastosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych⁷ oraz posiadali zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa dowozu dzieci do gminnych placówek oświatowych Dyrektorzy szkół oraz pracownicy Urzędu kontrolowali sposób

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Wójt”.

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 12 kwietnia 2016 r. Badaniami 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 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 oświaty (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”.

wykonania umów przez przewoźnika i opiekunów, a kontrolę stanu technicznego pojazdów przewożących dzieci do szkół zlecono również Komendzie Powiatowej Policji w Rypinie⁸. Wyniki kontroli przeprowadzonej w dniu 2 lutego 2016 r. przez Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego⁹, kwestionujące stan techniczny czterech z sześciu wykorzystywanych do przewożenia uczniów autobusów wykazały jednak, że takie działania nadzorcze były niewystarczające. Urząd nie zapewnił także sporządzenia i zatwierdzenia organizacji ruchu dla odcinków dróg zarządzanych przez Gminę, na których zlokalizowanych było 16 przystanków dla uczniów i dzieci dowożonych do szkół, co NIK uznaje za nieprawidłowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Gminy Rypin ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych¹⁰, plan sieci publicznych szkół prowadzonych przez Gminę oraz granice ich obwodów. Na terenie Gminy utworzono Gimnazjum w Kowalkach oraz Szkoły Podstawowe w Borzyminie, w Sadłowie, w Starorypinie Rządowym, w Stępowie i w Zakroczu, w których zorganizowano także oddziały przedszkolne.

(dowód: akta kontroli str. 44, 99-110)

Według danych na dzień 31 grudnia 2015 r. droga z domu do najbliższego przedszkola, albo oddziału przedszkolnego przekraczała 3 km w przypadku 42 z 45 (93%) dzieci pięcioletnich i sześcioletnich zobowiązanych do rocznego przygotowania przedszkolnego.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający dzieciom 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 oddziału przedszkolnego/szkoły zamieszkiwały dzieci i uczniowie z 20 miejscowości. Dowozem organizowanym przez Gminę zostały objęte dzieci i uczniowie uczęszczający do wszystkich szkół w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 31-42, 44, 205-208)

1.2. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 do szkół i przedszkola dowożono odpowiednio 479 i 470 osoby. Z tego:

- a. do oddziałów przedszkolnych dowożono odpowiednio 56 i 45 dzieci, z czego uprawnionych do bezpłatnego transportu było odpowiednio 56 i 42 dzieci;
- b. do klas I-IV szkół podstawowych dowożono odpowiednio 306 i 316 uczniów – wszyscy oni byli uprawnieni do korzystania z bezpłatnego transportu;

⁸ Kontrole miały miejsce w dniach 20 października i 17 listopada 2015 r. i nie wykazały nieprawidłowości.

⁹ Dalej: „Inspekcja Transportu Drogowego” lub „ITD”.

¹⁰ Uchwała nr XXV/119/05 Rady Gminy Rypin z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych.

- c. do klas V-VI szkół podstawowych oraz do gimnazjum dowożono odpowiednio 91 i 84 uczniów - wszyscy oni byli uprawnieni do korzystania z bezpłatnego transportu;
- d. liczba uczniów niepełnosprawnych uprawnionych do dowożenia i opieki wynosiła w roku szkolnym odpowiednio 26 i 25; w badanym okresie jednemu uczniowi dowóz i opiekę zapewniała Gmina, pozostałym zapewniono zwrot kosztów przejazdu.

(Dowód: akta kontroli str. 117)

1.3. 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.

Wójt Gminy podał w swoich wyjaśnieniach, że kwestia korzystania z bezpłatnego dowozu przez tych uczniów nie została unormowana w żadnym dokumencie. Dzieci i uczniowie, którzy nie byli uprawnieni do objęcia dowozem, mogli korzystać z tej usługi, o ile w autobusach były wolne miejsca. Na początku każdego roku szkolnego, osoby sprawujące opiekę nad dziećmi podczas dowożenia do szkół zgłaszały, ile uprawnionych dzieci korzysta dowozu oraz ile miejsc siedzących w danym autobusie pozostawało wolnych.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 196-197)

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 przedszkoli i szkół

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizacja dowozu uczniów do przedszkoli i szkół w Gminie była związana z umowami na świadczenie usług w zakresie przewozu dzieci do szkół przez przewoźników wyłonionych w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym na podstawie Prawa zamówień publicznych. Plan dowozów, uwzględniający jak najkrótszy czas przebywania dziecka w podróży, został przygotowany przez inspektora ds. oświaty w Urzędzie, po konsultacjach z dyrektorami szkół. Integralną częścią ww. umów był załącznik zawierający wykaz tras z określeniem miejscowości, długości trasy, dni tygodnia i godzin kursów autobusów oraz szacunkowej liczby dzieci dojeżdżających na danej trasie. Przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego, na podstawie przygotowanego wcześniej planu dowozu dzieci i uczniów, opracowywano szczegółowy rozkład jazdy autobusów zawierający: opis tras, nazwy miejscowości, gdzie zlokalizowano przystanki, liczbę kilometrów (narastająco), godziny odjazdu z przystanków oraz dotarcia do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 32, 35, 38, 41, 132, 153, 179-192, 235)

W każdej ze szkół wprowadzono regulaminy dowozu uczniów do szkół, określające obowiązki organizatora i opiekuna. Zgodnie z tymi regulaminami:

- Gmina, jako organizator przewozu uczniów, określała trasy przewozów i przystanki autobusowe; uczniowie mieli wsiadać i wysiadać tylko na wyznaczonych przystankach, po wyrażeniu zgody przez opiekuna dowozu,
- opiekę nad uczniami w trakcie przewozu oraz wsiadania i wysiadania miał sprawować wyznaczony przez organizatora opiekun,

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 60-62, 67-68, 72-74, 84-89, 92-94)

2.2. Osoby sprawujące opiekę nad dziećmi i uczniami w czasie przewozów¹¹ zatrudnione były w Urzędzie Gminy. Osoby te były także odpowiedzialne za bezpieczne przechodzenie uczniów przez jezdnię po opuszczeniu autobusu. Wszystkie te osoby ukończyły szkolenie uprawniające je do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego we Włocławku oraz szkolenie stanowiskowe (opiekunka dzieci i młodzieży) w ramach szkolenia BHP, w tym, w zakresie zagrożeń występujących przy przewozie dzieci oraz w zakresie zasad postępowania w razie wypadku.

(dowód: akta kontroli str. 209-225)

2.3. Udzielając zamówienia na dowóz uczniów do szkół Gmina określiła w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w zawartych umowach z przewoźnikami wymogi dotyczące stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz warunków realizacji przewozów, które miały na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, takie jak:

- wykonywanie usług pojazdami odpowiednimi do realizacji przewozów szkolnych, sprawnymi z homologacją i aktualnym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, oznaczonymi zgodnie z wymogami określonymi w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹²;
- utrzymanie powyższych pojazdów w prawidłowym stanie technicznym;
- przewożenie osób w liczbie nie przekraczającej liczby miejsc siedzących, określonej w dowodzie rejestracyjnym pojazdu;
- zatrudnienie kierowców posiadających kwalifikacje wymagane przepisami prawa;
- przedkładanie aktualnego wykazu pojazdów używanych do przewozu uczniów i kserokopii dowodów rejestracyjnych z aktualnymi badaniami technicznymi dopuszczającymi do ruchu, w przypadku zmian w trakcie trwania umowy;
- zapewnienie pojazdów o wielkości dostosowanej do liczby uczniów na danej trasie

W umowach zawarto zapisy zabezpieczające prawa Gminy na wypadek braku możliwości dowiezienia lub rozwiezienia dzieci przez przewoźnika¹³ oraz karę umowną¹⁴ za każdy niezgodny z ustalonymi godzinami przewóz dzieci. Gmina nie zapewniła sobie prawa skontrolowania lub zlecenia kontroli stanu technicznego pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 130-144, 151-165, 180-181, 188-189)

¹¹ Pięć osób w roku szkolnym 2014/2015 i sześć osób w roku szkolnym 2015/2016.

¹² Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej „Prawo o ruchu drogowym”.

¹³ W takim przypadku wykonawca był zobowiązany do pokrycia kosztów dowozów i odwozów wykonanych za zlecenie Gminy przez innego przewoźnika.

¹⁴ W wysokości 3% miesięcznego wynagrodzenia.

2.4. Transport zorganizowany przez Gminę w roku szkolnym 2014/2015 obejmował dowożenie dzieci i uczniów pięcioma pojazdami, w tym czterema autobusami w ramach zleconej usługi dowożenia dzieci oraz jednym autobusem stanowiącym własność Gminy:

- z 24 miejscowości do Szkół Podstawowych w: Borzyminie i Sadłowie oraz Gimnazjum w Kowalkach, na czterech trasach o długości od 27 km do 43 km (przywozy) oraz czterech trasach o długości od 27 do 55 km (odwozy);
- z 14 miejscowości do szkół podstawowych w: Starorypinie Rządowym i Zakroczu oraz do Gimnazjum w Kowalkach, na trasie o długości 61 km (przywozy) oraz dwóch trasach o długości 86 km (odwozy).

W roku szkolnym 2015/2016 przewozy były wykonywane sześcioma pojazdami, w tym czterema autobusami w ramach zleconej usługi dowożenia dzieci oraz dwoma autobusami stanowiącymi własność Gminy.

- z 24 miejscowości do Szkoły Podstawowej w: Borzyminie i Gimnazjum w Kowalkach, na pięciu trasach o długości od 28 km do 46 km (przywozy) oraz pięciu trasach o długości od 21 do 57 km (odwozy);
- z 14 miejscowości do szkół podstawowych w: Starorypinie Rządowym i Zakroczu oraz do Gimnazjum w Kowalkach na trasie o długości 61 km (przywozy) oraz dwóch trasach o długości 86 km (odwozy);
- z czterech miejscowości do szkół podstawowych w: Sadłowie i Stępowie na trasie o długości 36 (przywozy) i 63 (odwozy).

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 185-186, 193-195, 205-208, 236-238, 347)

Na podstawie oględzin tras przewozu dzieci i uczniów stwierdzono, że:

- na pierwszej trasie dowozu uczniów do Gimnazjum w Kowalkach i Szkoły Podstawowej w Borzyminie - zlokalizowano 14 oznakowanych przystanków, na których wsiadali lub wysiadali uczniowie: dwa posiadały zatokę i wiatę, kolejne osiem było wyposażonych w wiatę, pozostałe cztery oznakowano jedynie znakiem D-15;
- na kolejnej trasie dowozu uczniów do Gimnazjum w Kowalkach i Szkoły Podstawowej w Borzyminie zlokalizowano 12 oznakowanych przystanków; wszystkie punkty zbiorcze posiadały wiatę, cztery z nich posiadały zatokę; dwa punkty zbiorcze nie były oznakowane znakiem informacyjnym D-15;
- na trasie odwozu uczniów ze Szkoły Podstawowej w Starorypinie Rządowym zlokalizowanych było 11 oznakowanych przystanków: dwa posiadały zatokę i wiatę, siedem – wiatę, dwa były oznakowane jedynie znakiem D-15;
- na trasie odwozu uczniów ze Szkoły Podstawowej w Borzyminie znajdowało się siedem oznakowanych przystanków: dwa posiadające zatokę i wiatę, pozostałe były wyposażone w wiatę.

Czasy przejazdu autobusu dowożącego dzieci i uczniów z miejscowości ujętych w harmonogramie dowozów wynosiły od 34 do 61 minut i odpowiadały danym w rozkładach jazdy. Trasy przewozu przebiegały po drogach o nawierzchni asfaltowej. Autobusy miały włączone światła awaryjne w czasie postoju na przystankach. Opiekunki pomagały dzieciom i uczniom podczas wsiadania, wysiadania oraz w razie potrzeby przeprowadzały dzieci przez jezdnię. Autobusy przewożące dzieci i uczniów w trakcie oględzin posiadały ważne potwierdzenia

przeprowadzonych badań technicznych oraz wymaganą liczbę miejsc siedzących, adekwatną do liczby przewożonych dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 4-30, 43)

Zgodnie z informacjami udzielonymi przez dyrektorów szkół prowadzonych przez Gminę:

- w każdej ze szkół ustalono regulamin przewozu dzieci i uczniów określający zadania i obowiązki szkoły i opiekuna,
- podczas oczekiwania na zajęcia i na odwóz uczniowie mieli zapewnioną opiekę świetlicową, którą sprawowali nauczyciele według ustalonego harmonogramu;
- najdłuższy czas oczekiwania dzieci i uczniów na zajęcia po dowiezieniu do szkoły wynosił 30 minut, a czas oczekiwania na odwiezienie do domu – 60 minut;
- do szkół nie wpłynęły skargi dotyczące wykonywanych usług przewozowych.

(dowód: akta kontroli str.47-96)

2.5. W okresie objętym kontrolą stan techniczny pojazdów dowożących dzieci do szkół w Gminie skontrolowała dwukrotnie Komenda Powiatowa Policji w Rypinie, w dniach 20 października i 17 listopada 2015 r. nie wykazując nieprawidłowości. Kontrole przeprowadzono na zlecenie dyrektorów szkół.

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: akt kontroli: str. 199, 234)

2.6. W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci do szkół prowadzonych przez Gminę ich opiekunowie udzielili odpowiedzi z których wynika, m.in. że:

- 64% dzieci zamieszkiwało w odległości większej niż 4 km od szkoły;
- 99% dzieci korzystało z bezpłatnego transportu organizowanego przez Gminę;
- czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez Gminę zajmował mniej niż 15 minut (50% przypadków) oraz od 15 do 30 minut (43% przypadków);
- rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom dzieci w 92% przypadków;
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewniał bezpieczne oczekiwanie na transport według 87% ankietowanych;
- według 98% ankietowanych, dzieciom i uczniom 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 wynosił mniej niż 15 minut w 47% przypadków oraz od 15 do 30 minut w 29% przypadków.

Ponadto 8% ankietowanych wskazało na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych, a 4% - na zbyt małą liczbę przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie.

(Dowód: akta kontroli str. 200-204)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających sporządzenie i zatwierdzenie organizacji ruchu odcinków dróg, zarządzanych przez Gminę, na których zlokalizowano 16 przystanków¹⁵ dla dowożonych uczniów; 15 z tych przystanków było oznakowanych znakiem D-15, informującym o przystanku komunikacyjnym.

(Dowód: akta kontroli str. 289-290)

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 zarządzaniem¹⁶, 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 drogowym¹⁷). Wójt, będący – w myśl art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸ – zarządcą dróg gminnych jest uprawniony, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, do przedstawienia projektu organizacji ruchu do zatwierdzenia.

Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że w najbliższym czasie zostaną podjęte działania zmierzające do opracowania i zatwierdzenia organizacji ruchu w zakresie przewozu uczniów do szkół.

(Dowód: akta kontroli str. 289-290)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wartość i zakres udzielonych zamówień obejmujących usługi związane z dowozem uczniów przedstawiała się następująco:

- w roku szkolnym 2014/2015 na usługę przewozu ponad 350 osób na czterech trasach o łącznej długości 302 km udzielono zamówienia publicznego o wartości 306 179,68 zł brutto (5,51 zł/km); koszty poniesione przez Gminę z tego tytułu wyniosły 285 783,55 zł;
- w roku szkolnym 2015/2016 na usługę przewozu ponad 370 osób na czterech trasach o łącznej długości 305 km udzielono zamówienia publicznego o wartości 199 036,66 zł brutto (3,59 zł/km); koszty jakie poniosła Gmina w okresie od 1 września do 30 grudnia 2015 r. z tytułu podpisanej umowy na dowóz uczniów wyniosły 90 679,83 zł.

Miesięczne rozliczenia kosztów powyższych usług oparte były na iloczynnie stawki za jeden kilometr, ilości dni nauki w miesiącu oraz liczby przejechanych kilometrów w poszczególnych dniach.

(Dowód: akta kontroli str. 239-241, 260-261)

¹⁵ Dotyczyło 16 przystanków na trasach objętych oględzinami NIK (po trzy Balin, Głowińsk, Stawiska, po dwa Rusinowo i Marianki oraz Podole, Sikory i Ławy).

¹⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: „Prawo o ruchu drogowym”.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

3.2. Zamówień na usługę przewozu dzieci do szkół dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, a jedynym kryterium oceny ofert była cena. Szacunkową wartość tych zamówień określano na podstawie danych z lat poprzednich, z uwzględnieniem zmian ilości dzieci uprawnionych do bezpłatnego transportu. Wybrani oferenci uzyskali zezwolenia Wójta na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

(Dowód: akta kontroli str. 31-42, 124-195, 246-247, 253-256, 259)

3.3. Według stanu na koniec 2014 r. zwrotu kosztu dojazdów dokonywano na rzecz czterech dzieci korzystających z oddziałów przedszkolnych, dziewięciu uczniów (pełnosprawnych) oraz 22 osób niepełnosprawnych. Według stanu na koniec 2015 r. zwrotu kosztu dojazdów dokonywano na rzecz jednego pełnosprawnego ucznia oraz 23 osób niepełnosprawnych.

Łączne wydatki Gminy na dowożenie dzieci do szkół wyniosły 387 266,25 zł w 2014 r. oraz 413 403,25 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 44, 117, 246-252)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁹ zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkoły było zadaniem pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. obsługi szkół. Koordynowanie zadań w zakresie dowozu dzieci do szkół było zadaniem inspektora ds. oświaty.

(Dowód: akta kontroli str. 226-230)

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych, w tym o realizacji zadania własnego, jakim jest dowóz dzieci do szkół, była jednym z punktów obrad Rady Gminy w październiku każdego roku. Gmina nie występowała do właściwych jednostek Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów i kierowców dowożących dzieci do szkół. Na wniosek dyrektorów szkół kontrole stanu technicznego autobusów zostały przeprowadzone przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Rypinie, w dniach 20 października i 17 listopada 2015 r. nie wykazując nieprawidłowości. Do Gminy nie wpłynęły w badanym okresie skargi i wnioski dotyczące organizacji dowozu uczniów do szkół.

(Dowód: akta kontroli str. 231-234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na podstawie oględzin przeprowadzonych w okresie od 5 do 15 lutego 2016 r. przez kontrolera NIK z udziałem Sekretarza Gminy, stwierdzono, że Gmina nie egzekwowała od przewoźnika wypełnienia obowiązku wynikającego z § 6 umowy zawartej 3 sierpnia 2015 r., a polegającego na przedłożeniu aktualnego wykazu

¹⁹ Załącznik do zarządzenia nr 58/05 Wójta Gminy Rypin z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Rypin.

pojazdów używanych do przewozu uczniów oraz kserokopii dowodów rejestracyjnych z aktualnymi badaniami technicznymi dopuszczającymi do ruchu. W trakcie niniejszej kontroli ustalono, że z powodu zatrzymania dowodów rejestracyjnych pojazdów skontrolowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz zakazu dalszej nimi jazdy, przewoźnik wykorzystywał do przewozu dzieci na terenie Gminy dwa inne autobusy zastępcze, które nie były wykazane w ww. umowie²⁰.

Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że (1) na skutek przeoczenia i stosunkowo krótkiego czasu realizowania usługi przez autobusy zastępcze, Urząd nie wystąpił do przewoźnika z żądaniem przedłożenia pisemnej informacji o zmianach w wykazie pojazdów wykonujących usługę dowożenia, (2) w chwili składania wyjaśnień usługę ponownie wykonywały pojazdy ujęte wykazie środków transportu załączonym do umowy.

(akta kontroli str. 43,187-195, 348)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK, nie kwestionując podejmowanych działań dla zapewnienia bezpieczeństwa dowozu dzieci do gminnych placówek oświatowych, tj. zlecenia kontroli stanu technicznego pojazdów przewożących dzieci przez dyrektorów szkół, zauważa jednakże, że okazały się one nieskuteczne. Wyniki kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego w dniu 2 lutego 2016 r. wykazały bowiem, że cztery²¹ spośród sześciu eksploatowanych autobusów nie były w pełni sprawne, co zagrażało bezpieczeństwu przewożonych nimi dzieci. I tak:

- w autobusie o numerze rejestracyjnym WML 48MT (rok pierwszej rejestracji: 1993) występowały: luzy w układzie kierowniczym - uszkodzony drążek poprzeczny oraz nadmierna korozja ramy pojazdu;
- w autobusie o numerze rejestracyjnym WML KA08 (rok pierwszej rejestracji: 2002) występowały: luzy w układzie kierowniczym - uszkodzony drążek poprzeczny, nadmierna różnica siły hamowania (tył strona prawa) oraz wycieki płynów eksploatacyjnych z filtra oleju;
- w autobusie o numerze rejestracyjnym WML F226 (rok pierwszej rejestracji: 2001) występowały: nadmierna różnica siły hamowania (oś pierwsza i druga), niesprawność układu ABS oraz nadmierna korozja ramy pojazdu;
- w autobusie o numerze rejestracyjnym WML 83HA (rok pierwszej rejestracji: 1997) występowały: luzy w układzie kierowniczym - końcówka drążka podłużnego lewa strona, końcówka drążka podłużnego prawa strona.

W wszystkich powyższych przypadkach pracownicy Inspekcji Transportu Drogowego zatrzymali dowody rejestracyjne kontrolowanych pojazdów oraz wydali zakaz dalszej jazdy.

(akta kontroli str. 179-195, 291-334)

Wójt Gminy podał w wyjaśnieniach m.in., że: (1) Urząd Gminy nie posiadał wśród swoich pracowników osoby posiadającej uprawnienia do kontrolowania stanu technicznego autobusów oraz odpowiednio wykwalifikowanej [do przeprowadzenia takiej kontroli], (2) kontrole takie przeprowadzała Policja na wniosek dyrektora szkoły, (3) nie ma potrzeby stosowania w umowach z przewoźnikami specjalnych postanowień [dotyczących przeprowadzania kontroli stanu technicznego pojazdów przez Gminę], (4) przedstawiciele Gminy prowadzili stałą kontrolę terminowości

²⁰ Dwa pojazdy o numerach rejestracyjnych WZ0455G i WZ6294N, w obu przypadkach rok pierwszej rejestracji 2011.

²¹ Jeden autobus nie został poddany kontroli Inspekcji Transportu Drogowego.

i punktualności autobusów szkolnych w trakcie dowozów a informacje o ewentualnych nieprawidłowościach podczas przewozów mogły być przekazywane do Urzędu przez osoby sprawujące opiekę nad dziećmi.

(Dowód: akta kontroli str. 198-199)

Zdaniem Izby powyższe wskazuje na potrzebę podejmowania w przyszłości innych, dodatkowych działań służących zapewnieniu skutecznego nadzoru Gminy nad dowozem dzieci do placówek oświatowych, realizowanym przez przewoźnika. W ocenie NIK intensywność działań nadzorczych Gminy powinna być dostosowana do wieku pojazdów wykorzystywanych do przewożenia dzieci.

Ocena częściowa

NIK zauważa podejmowane działania nadzorcze w stosunku przewoźnika dowożącego dzieci do placówek oświatowych Gminy. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez ITD wskazują jednak, że były one niewystarczające.

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 Kontroli²², wnosi o: podjęcie działań w celu sporządzenia i zatwierdzenia organizacji ruchu dla odcinków dróg gminnych, na których zlokalizowane są przystanki dla uczniów dowożonych do szkół.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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, kwietnia 2016 r.

Kontroler
Tadeusz Lewandowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis