



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.04.2016

P/16/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94696 z 26 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana Urząd Gminy w Bytoniu¹, Bytoń 72, kod pocztowy 88-231 Bytoń.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Artur Ruciński, Wójt Gminy Bytoń².

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016⁴ Wójt Gminy Bytoń⁵, zapewnił dzieciom bezpłatny transport do szkół i oddziału przedszkolnego oraz opiekę w czasie ich przewozu. Przewozami objęto wszystkie dzieci, których rodzice chcieli skorzystać z możliwości dowożenia do ww. placówek oświatowych. Przewozy do szkół odbywały się w sposób dostosowany do potrzeb, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdu oraz oczekiwania na dowóz przed i po zajęciach. Dzieciom oczekującym w szkole zapewniono opiekę świetlicową. Zatrudnieni przez dyrektorów szkół opiekunowie dzieci ukończyli szkolenia uprawniające do wykonywania niektórych czynności związanych z ruchem drogowym.

Wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci i uczniów został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego. Weryfikacja dokumentów i rozliczenie płatności za świadczone usługi przewozu uczniów odbywało się w sposób prawidłowy. Kontrola trzech autobusów do przewozu dzieci, przeprowadzona na zlecenie NIK przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Bydgoszczy⁶, nie wykazała nieprawidłowości.

Jako nieprawidłowe Izba ocenia natomiast w szczególności ustawianie znaków wskazujących na przystanki autobusowe (D-15) na drogach gminnych bez zatwierdzenia odpowiedniego projektu organizacji ruchu, samowolne stawianie znaków D-15 na drogach wojewódzkich i powiatowych, doprowadzenie do sytuacji, w której przewoźnik świadczył usługi przewozu niezgodnie z zawartą umową oraz sprawowanie nadzoru nad przewoźnikiem z pominięciem wymogu uzyskania przez

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”, zajmujący to stanowisko od 16 listopada 2014 r. Poprzednio Wójtem Gminy Bytoń był Zygmunt Sosnowski.

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 Do dnia 6 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 Dalej: „Inspekcja Transportu Drogowego”, albo „ITD”.

ten podmiot zezwolenia właściwych zarządów dróg na korzystanie z przystanków zlokalizowanych przy drogach wojewódzkich i powiatowych.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy działały: Publiczne Gimnazjum w Witowie⁷, Szkoła Podstawowa⁸ w Morzycach oraz Oddział Przedszkolny w Szkole Podstawowej w Morzycach⁹. Dowozem organizowanym przez Gminę objęto dzieci i uczniów uczęszczających do wszystkich wymienionych placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-16)

Na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty¹⁰ Rada Gminy w Bytoniu¹¹ ustaliła plany sieci i granice obwodów: Szkoły Podstawowej¹² oraz Gimnazjum¹³. Obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga uczniów z domu do szkoły przekraczała 3 km – w przypadku klas I-IV szkoły podstawowej oraz 4 km – w przypadku klas V-VI szkoły podstawowej oraz gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 15-16)

W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016 w granicach obwodów szkół znajdowało się 28 miejscowości. Dzieci i uczniowie uczęszczający do Szkoły Podstawowej i Oddziału Przedszkolnego zamieszkiwały w 19 miejscowościach położonych w odległości większej niż 3 km od szkoły. Uczniowie uczęszczający do Gimnazjum zamieszkiwali w 21 miejscowościach położonych w odległości większej niż 4 km.

(dowód: akta kontroli str. 17)

1.2. Do szkół i Oddziału Przedszkolnego uczęszczali wszystkie dzieci objęte obowiązkiem przedszkolnym oraz uczniowie podlegający obowiązkowi szkolnemu. W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016 łączna liczba dzieci uczęszczających do szkół i oddziału przedszkolnego¹⁴ wynosiła odpowiednio 355 i 348. Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę¹⁵ odpowiednio:

- 35 i 17 dzieciom uczęszczającym do oddziału przedszkolnego;
- 84 i 96 uczniom szkoły podstawowej w klasach I-IV¹⁶ oraz 122 i 112 uczniom szkoły podstawowej w klasach V-VI i gimnazjum¹⁷;
- 17 dzieciom niepełnosprawnym (w obu latach szkolnych).

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do Oddziału Przedszkolnego i szkół w roku szkolnym 2014/2015 zapewniono 329 dzieciom i uczniom. W roku szkolnym

⁷ Dalej: „Gimnazjum”.

⁸ Dalej: „Szkoła Podstawowa”.

⁹ Dalej: „Oddział Przedszkolny”.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm., dalej: „ustawa o systemie oświaty”.

¹¹ Dalej: „Rada Gminy”.

¹² Uchwała Nr X/50/03 Rady Gminy w Bytoniu z dnia 21 października 2003 r. w sprawie ustalenia planu sieci Szkoły Podstawowej w Morzycach oraz granic jej obwodu (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 159 poz. 2119).

¹³ Uchwała Nr XVII/89/2000 Rady Gminy w Bytoniu z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie ustalenia planu sieci Publicznego Gimnazjum w Witowie oraz granic jego obwodu.

¹⁴ Według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r.

¹⁵ Wszystkie dzieci i uczniowie, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę, korzystały z tych uprawnień.

¹⁶ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 3 km.

¹⁷ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

2015/2016 z dowozów tych korzystało ogółem 311 dzieci. W ramach powyższej usługi Gmina zapewniła w poszczególnych latach szkolnych transport odpowiednio 71 i 69 dzieciom¹⁸ w przypadkach, kiedy droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Nie występowały przypadki zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej oraz nie zawierano umów w sprawie zwrotu kosztów dojazdu osób niepełnosprawnych własnym środkiem lokomocji.

(dowód: akta kontroli str. 18-28)

Rada Gminy nie podejmowała uchwały o zapewnieniu bezpłatnego transportu ww. dzieciom i uczniom. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że dzieci te były dowożone razem z pozostałymi uczniami, ponieważ trasy przejazdów autobusów przebiegały drogami, którymi dzieci i uczniowie chodziliby do szkół pieszo, a w autobusach były wolne miejsca. Wójt podał także, że na najbliższej sesji przedstawi Radzie Gminy projekt stosownej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 26,29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt, mimo ustawowego obowiązku, nie przygotował projektu uchwały w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w związku z prowadzeniem Oddziału Przedszkolnego w Morzycach. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ do zadań wójta należy w przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Zgodnie zaś z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że brak podjęcia odpowiedniej uchwały jest zaszczytą z poprzednich kadencji oraz, że projekt takiej uchwały zostanie przedłożony Radzie Gminy na najbliższej sesji.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W roku szkolnym 2014/2015 organizowaniem dowozu dzieci i uczniów do szkół zajmował się dyrektor Szkoły Podstawowej w porozumieniu z dyrektorem Gimnazjum. W roku szkolnym 2015/2016 organizacją dowozu zajmował się Wójt.

(dowód: akta kontroli str. 40, 290, 292-294)

W drodze zarządzenia²⁰ Wójt wprowadził regulamin dowożenia uczniów do szkół z terenu Gminy, w którym m.in. określił obowiązki uczniów, opiekunów, rodziców oraz dyrektorów szkół. Dyrektorzy szkół zostali zobowiązani m.in. do zapoznawania uczniów i ich rodziców z regulaminem na początku każdego roku szkolnego.

¹⁸ Według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 2015 r.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

²⁰ Zarządzenie Nr 80/II/2015 z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dowożenia uczniów do szkół z terenu Gminy Bytoń.

Opiekunowie dzieci zatrudnieni byli przez dyrektorów szkół na podstawie umowy o pracę²¹.

(dowód: akta kontroli str. 32-40)

W umowie na dowożenie do szkół dzieci i młodzieży w roku szkolnym 2015/2016²² m.in. przewidziano 10 tras, którymi miały jeździć trzy autobusy, odbywając dziennie 10 kursów²³ o łącznej długości 440 km, co zaplanowano na podstawie danych dotyczących poprzedniego roku szkolnego otrzymanych ze szkół. W zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo przewożonych dzieci i młodzieży wymagano od przewoźnika m.in. zatrudnienia kierowców o odpowiednich kwalifikacjach, ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz od następstw nieszczęśliwych wypadków przewożonych uczniów i opiekunów, a także zapewnienia, aby środki transportu były w ciągłej sprawności technicznej oraz posiadały odpowiednie badania i przeglądy techniczne. W SIWZ zawarto także wymóg dotyczący posiadania licencji na wykonywanie krajowego transportu osób²⁴. Umowa nie zawierała jednak wymogu, aby podmiot świadczący usługę, po rozstrzygnięciu przetargu uzyskał od Wójta zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Wójt podał, że nie uwzględniono takiego wymogu, ponieważ zgodnie ze wzorem załącznika nr 5 do SIWZ potencjalni wykonawcy przystępujący do przetargu mieli złożyć oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu. Wykonawca oświadczył zaś, że spełnia warunki m.in. w zakresie uprawnień do wykonywania określonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 45-81, 98-103)

Na wyznaczonych trasach zlokalizowano 63 przystanki, w tym na drodze wojewódzkiej pięć, drogach powiatowych 20, a na gminnych 28. W 30 przypadkach na przystankach ustawiono wiaty.

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

Wójt na wniosek przewoźnika w dniu 28 sierpnia 2015 r. wydał wnioskującemu zezwolenie nr 1/2015 na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej specjalnej: „Witowo – Nasilowo” przebiegającej przez miejscowości, z których dowożone były dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 84-97)

Na rok szkolny 2015/2016 Wójt zawarł z Wójtem Gminy Topólka porozumienie w sprawie dowożenia i opieki podczas przejazdu jednego niepełnosprawnego dziecka z miejscowości Witowo do Zespołu Szkół i Placówek Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego²⁵ w Radziejowie. Łączny koszt tego zadania według stanu na dzień 4 kwietnia 2016 r. wynosił 360 zł.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 242-244)

W szkołach zapewniono funkcjonowanie świetlic z odpowiedzialnymi za nie nauczycielami. Nadzór w tym zakresie sprawowali dyrektorzy szkół. Przyjazd uczniów do szkół następował nie wcześniej, niż 50 minut przed rozpoczęciem zajęć. W tym czasie organizowane były zajęcia świetlicowe w grupach nie

²¹ W szkole podstawowej – jeden opiekun, w gimnazjum – trzech opiekunów, w tym jeden na wypadek zastępstwa.

²² W tym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”).

²³ Autobus I – jeden kurs dowozu i jeden odwozu; Autobus II i III po dwa kursy dowozu i odwozu.

²⁴ Wybrany w postępowaniu podmiot posiadał licencję, wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), zwanej dalej: „ustawa o transporcie”, przez Starostę Radziejowskiemu w dniu 30 października 2002 r. z ważnością do 2052 r.

²⁵ Dowożenie w poniedziałek i odwożenie w piątek.

przekraczających 25 osób, prowadzone przez nauczycieli zgodnie z planami pracy lub zajęcia indywidualne. W Szkole Podstawowej tygodniowy rozkład zajęć ułożono tak, aby uczniowie bezpośrednio po zajęciach szkolnych byli odwiezieni do miejsca zamieszkania. Natomiast w Gimnazjum po zakończeniu zajęć czas oczekiwania na odwiezienie wynosił 45 min. W tym czasie uczniowie uczestniczyli w zajęciach indywidualnych, kołach zainteresowań oraz zajęciach świetlicowych. Podczas wsiadania do autobusów opiekę nad uczniami sprawowali dyżurujący nauczyciele oraz pracownicy obsługi zatrudnieni w szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 109-113)

2.2. Kontrola trzech autobusów dowożących dzieci i młodzież do szkół, przeprowadzona na zlecenie NIK przez pracowników Inspekcji Transportu Drogowego w dniu 2 lutego 2016 r. nie wykazała nieprawidłowości²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 134-161)

2.3. W toku przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin czterech tras przejazdu podczas sześciu kursów wykonanych autobusami nr I i II²⁷ ustalono m.in., że:

- w każdym autobusie była osoba opiekująca się dziećmi i uczniami posiadająca imienne zaświadczenie o ukończeniu szkolenia z zakresu wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym;
- przewozy wykonywano dwoma oznakowanymi autobusami, z których jeden nie był wymieniony w ofercie wykonawcy²⁸;
- odjazdy i przyjazdy autobusów na przystanki odbywały się zgodnie z rozkładem jazdy, czas przejazdu autobusów kursami dowożącymi do szkół wynosił od 32 do 38 minut, a odwożącymi od 40 do 55 minut²⁹;
- na trasach wykorzystywano łącznie 39 przystanków, z czego 20 było wyposażonych w wiaty; wszystkie przystanki oznaczono znakiem pionowym D-15, a oznaczenie poziome P-17 występowało przy trzech przystankach; innych znaków poziomych i pionowych w obrębie przystanków nie stwierdzono; w trzech przypadkach przystanek był zlokalizowany w ciągu chodnika, a w pozostałych – na nieutwardzonym poboczu; w czterech przypadkach przystanki zlokalizowano przy drogach gruntowych, a w pozostałych przypadkach – przy drogach bitumicznych; przy prostych odcinkach dróg usytuowano 27 przystanków, przy skrzyżowaniach – siedem, a na łukach dróg – pięć przystanków. Wójt wyjaśnił, że zlokalizowanie przystanków na skrzyżowaniach i łukach dróg miało na celu zebranie jak największej liczby uczniów na jednym przystanku i było ustalone na wniosek rodziców, zachowując porównywalne odległości dojścia uczniów do poszczególnych przystanków. Do końca kwietnia 2016 r. planuje się likwidację, albo przeniesienie przystanków, które mogą powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa dowożonych uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 162-224)

²⁶ Nr rej. CRA AR96 (rok pierwszej rejestracji: 1999), nr rej. CRA 98RX (rok pierwszej rejestracji: 1998) oraz nr rej. CRA 95MN (rok pierwszej rejestracji: 1992).

²⁷ Cztery kursy dotyczyły dowozu dzieci i uczniów do szkół, a dwa odwozu ze szkół. Każdy autobus wykonał trzy kursy – dwa dowozu i jeden odwozu.

²⁸ Nr rej. CRA59VG (rok pierwszej rejestracji: 1999) i CRA 39RN (rok pierwszej rejestracji: 2000). Zgodnie z ofertą miały być to autobusy nr rej.: CRA 29VA (rok pierwszej rejestracji 1996 r.), CRA 09WR (rok pierwszej rejestracji 1996 r.), CRA 39RN (rok pierwszej rejestracji: 2000) i CRA J099 (rok pierwszej rejestracji: 1991).

²⁹ Wyjście z autobusu ostatniego ucznia.

2.4. W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do oddziału przedszkolnego i szkół³⁰, opiekunowie ich udzielili m.in. następujących odpowiedzi:

- w odległości powyżej 4 km od szkół zamieszkiwało 67% dzieci do nich uczęszczających;
- 98% dzieci korzystało z bezpłatnego transportu organizowanego przez Gminę;
- czas dojazdu dzieci do szkół wynosił 15 minut w przypadku 42% dzieci oraz od 15 do 30 minut w przypadku 45% dzieci;
- rozmieszczenie przystanków w 97% przypadków odpowiadało potrzebom dzieci;
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych według 85% respondentów organizator zapewniał bezpieczne oczekiwanie na transport, natomiast pozostali respondenci wskazywali na brak wiaty;
- 92% dzieci oczekujących na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domu korzystało ze zorganizowanych zajęć świetlicowych;
- 76% dzieci korzystało ze świetlicy szkolnej i znajdowały się pod opieką wychowawcy, pozostała część korzystała z innego pomieszczenia i również przebywała pod opieką nauczyciela;
- 93% dzieci oczekiwało na autobus nie dłużej niż 15 minut;
- 83% opiekunów podało, że nie występowały problemy i trudności w dowozie dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W roku szkolnym 2015/2016 dowożenie dzieci do szkół odbywało się niezgodnie z zawartą z przewoźnikiem umową³¹. Od 1 października 2015 r. Gmina wprowadziła nowy rozkład jazdy autobusów, zmniejszając przy tym liczbę tras z 10 (określonych w umowie) do sześciu oraz zwiększając liczbę kursów z 10 (określonych w umowie) do 15, w efekcie zmniejszając całkowitą dzienną długość wszystkich tras z 440 do 390 km. Ponadto dopuszczono do wykonania przewozów dwoma autobusami, które nie były wymienione w ofercie. Zgodnie z § 7 ust. 2 powyższej umowy wszelkie zmiany jej postanowień wymagały dla swej ważności formy pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 76-80, 114-124)

Wójt podał w wyjaśnieniach, że zaproponowany rozkład jazdy z upływem miesiąca roku szkolnego uległ zmianie w oparciu o racjonalne opracowanie tras, a w wyniku podjętych działań dowożenie i odwożenie uczniów do szkół odbywało się sprawniej.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

NIK zauważa, że realizowanie dowożenia dzieci do szkół w zakresie odbiegającym od postanowień pisemnej umowy może utrudniać egzekwowanie od przewoźnika należytego wykonania tej usługi oraz dochodzenie roszczeń z tytułu ewentualnych szkód spowodowanych przez przewoźnika. W ocenie NIK powyższe wskazuje również na nierzetelne określenie zakresu planowanego do udzielenia zamówienia na dowożenie dzieci do szkół w roku szkolnym 2015/2016.

2. Wójt nie podjął działań w celu uzyskania od Starosty Radziejowskiego zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, przy których

³⁰ Ankieta objęto 114 opiekunów, z tego 15 dzieci z Oddziału Przedszkolnego, 55 ze Szkoły Podstawowej i 44 z Gimnazjum.

³¹ Umowa nr ZP.272.2.2015 z 21 sierpnia 2015 r.

umieszczono 28 pionowych znaków informujących o przystanku komunikacyjnym (D-15).

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 zarządzaniem³², 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 drogowym³³). Wójt, będący – w myśl art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁴ – zarządcą dróg gminnych jest uprawniony, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, do przedstawienia projektu organizacji ruchu do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 126-132)

Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że w przypadku dróg gminnych brak było zatwierdzonych stałych organizacji ruchu z uwagi na to, że drogi te były przebudowywane odcinkami i tylko nieliczne posiadały nawierzchnię utwardzoną na całej długości.

(dowód: akta kontroli str. 133)

3. Gmina samowolnie ustawiła 17 znaków informacyjnych D-15 na dziewięciu odcinkach dróg nie pozostających w zarządzie Wójta (jednej drodze wojewódzkiej i ośmiu drogach powiatowych).

W myśl art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa, a zarządcą dróg powiatowych – zarząd powiatu. Zgodnie z art. 20f powyższej ustawy, zarząd 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.

(dowód: akta kontroli str. 126-128)

Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że powyższe znaki ustawiono na wniosek mieszkańców, bez uzgodnienia z zarządcami dróg. W terminie do 1 września 2016 r. planuje się uwzględnienie tak utworzonych przystanków w zatwierdzonej organizacji ruchu, albo usunięcie znaków. W przypadku konieczności ustawienia nowych przystanków ich lokalizacja zostanie wcześniej uzgodniona z zarządcą drogi.

(dowód: akta kontroli str. 133, 162-225)

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła opiekę nad dowożonymi do szkół dziećmi w czasie ich oczekiwania na zajęcia dydaktyczne oraz podczas oczekiwania na odwiezienie do domu. Opiekę nad dziećmi w czasie przewozu zapewniał przeszkolony personel. NIK negatywnie ocenia natomiast dowożenie dzieci do szkół w zakresie niezgodny z zawartą z przewoźnikiem umową, niepodjęcie działań w celu uzyskania od Starosty Radziejowskiego zatwierdzenia organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych, przy których umieszczono znaki informujące o przystanku oraz samowolne ustawienie znaków informujących o przystanku na dziewięciu odcinkach dróg nie pozostających w zarządzie Wójta Gminy Bytów.

³² Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: „Prawo o ruchu drogowym”.

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Na lata szkolne 2014/2015 – 2015/2016 zamówień na dowóz dzieci do szkół udzielała Gmina. Przedmiotem zamówienia było dowożenie uczniów do Szkoły Podstawowej i Gimnazjum oraz ich odwożenie po zajęciach. Zamawiający określił szacunkową liczbę kilometrów dziennych przebiegów autobusów. Postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego określonego w Prawie zamówień publicznych³⁵. Kryteriami wyboru przewoźnika na rok szkolny 2014/2015 była cena (z wagą 100%), natomiast na rok 2015/2016, cena (waga 95%) i czas podstawienia pojazdu zastępczego (waga 5%).

(dowód: akta kontroli str. 230-240)

Koszty Gminy związane z dowozem dzieci do szkół wynosiły w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016³⁶ odpowiednio: 285,5 tys. zł i 174,4 tys. zł, w tym koszt dowozu: 207,5 tys. zł i 122,1 tys. zł oraz koszt zatrudnienia opiekunów: 78,0 tys. zł i 52,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 241-270, 272)

Rozliczenie wykonanej usługi następowało w okresach miesięcznych po przedłożeniu faktury z załączonymi kartami drogowymi trzech autobusów. W kartach podawano liczbę dziennie przejechanych kilometrów, potwierdzanych podpisami opiekunów dzieci. Raz w miesiącu dyrektorzy szkół potwierdzali liczbę wykonanych kursów. Kwota wskazana na fakturze weryfikowana była z faktyczną liczbą przejechanych kilometrów oraz stawką za jeden kilometr określoną w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 271, 277-284)

3.2. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki, w których Gmina dokonywała zwrotu kosztów przejazdu do szkół i sprawowanej w tym czasie opieki.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

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.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W obowiązującym od 14 stycznia 2016 r. regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania związane z organizacją i nadzorowaniem dowozu dzieci i uczniów do jednostek oświatowych położonych na terenie Gminy powierzono pracownikom Referatu Organizacji, Nadzoru i Promocji Gminy. W poprzednio obowiązującym regulaminie organizacyjnym nie wskazano pracowników odpowiedzialnych za powyższe zadania. Aneksiem do zakresu czynności Wójt powierzył Sekretarzowi Gminy w dniu 31 sierpnia 2015 r. organizowanie i nadzorowanie dowozów dzieci i uczniów do szkół położonych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 274-276, 289-290)

³⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

³⁶ Według stanu na 31 marca 2016 r.

4.2. W badanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów dotyczące organizacji dowozu dzieci i uczniów do szkół. Problematyka organizacji dowozu dzieci do szkół była przedmiotem posiedzenia Komisji Oświaty, Kultury i Spraw Socjalnych Rady Gminy w dniu 23 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 285-287, 291-294)

4.3. Gmina w umowie na przewóz dzieci do szkół, zawartej na rok szkolny 2014/2015 zagwarantowała sobie prawo do kontroli prawidłowości wykonywania przewozów. Natomiast umowa na rok szkolny 2015/2016 nie zawierała takiego uprawnienia. Jednak w ramach odpowiedzialności za bezpieczeństwo przewozów, w przypadku wątpliwości co do sprawności technicznej używanych pojazdów, zapewniono w umowie możliwość żądania przez organizatora dowozów (Gminę) ponownego zbadania stanu technicznego pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 76-80, 295-300)

Wójt podał w wyjaśnieniach, że brak umieszczenia w umowie postanowienia w sprawie kontroli przewozów przez pracowników samorządowych Gminy był spowodowany brakiem możliwości sprawowania takiej kontroli, głównie z powodów organizacyjnych, kolejnym powodem był fakt, że w ostatnich latach nie odnotowano nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 300)

4.4. W latach 2014/2015-2015/2016 nie występowało do Inspekcji Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci do szkół. Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Radziejowie wynikało m.in., że z rozpoczęciem roku szkolnego dokonywał on uzgodnień z Urzędem. Kontrolę pojazdów, w tym stan trzeźwości kierujących dowożących dzieci oraz uczniów do szkół, funkcjonariusze Policji realizowali w toku codziennej służby oraz w ramach działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Kontrola trzech autobusów dowożących dzieci i młodzież do szkół, przeprowadzona na zlecenie NIK przez pracowników Inspekcji Transportu Drogowego w dniu 2 lutego 2016 r. nie wykazała nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 301-304)

Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że nie było konieczności występowania z wnioskami o przeprowadzenie kontroli autobusów i ich kierowców, ponieważ opiekunowie dzieci nigdy nie zgłaszali żadnych uwag w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 30)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt dopuścił do organizacji przewozu dzieci do i ze szkół z wykorzystaniem jednego przystanku położonego przy drodze wojewódzkiej oraz siedmiu przystanków położonych przy drogach powiatowych, bez uzyskania przez przewoźnika zezwoleń (uzgodnień) zarządów tych dróg. Tymczasem zgodnie z wymogiem określonym w załączniku nr 2 pkt 2 do uchwały nr XXX/538/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Województwo Kujawsko-Pomorskie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków³⁷ oraz zgodnie z § 3 uchwały nr XXV/130/2012 Rady Powiatu w Radziejowie z dnia 30 października 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych

³⁷ Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2013 r. poz. 788.

na terenie Powiatu Radziejowskiego oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków³⁸ z przystanków komunikacyjnych, których właścicielami, albo zarządzającymi były powyższe jednostki samorządu terytorialnego, mogą korzystać przewoźnicy posiadający zgodę (uzgodnienie) zarządu drogi, na której zlokalizowany jest przystanek. Zdaniem NIK świadczy to o braku należytej staranności przy organizowaniu przewozu dzieci i uczniów do i z placówek oświatowych Gminy.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że właściciel przystanków nie wnosił sprzeciwu w sprawie korzystania z nich.

(dowód: akta kontroli str. 126-128, 133)

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych;
2. uzyskanie zatwierdzenia organizacji ruchu na drogach gminnych użytkowanych przez autobusy dowożące dzieci do szkół;
3. przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwał w sprawie wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych w ciągu dróg powiatowych oraz w ciągu drogi wojewódzkiej, przewidywanych podczas dowożenia dzieci do szkół i w przypadku ich podjęcia - przekazanie uchwał organom zarządzającym odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego;
4. zobowiązanie przewoźnika do uzyskania zezwolenia na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielami, albo zarządzającymi, były inne jednostki samorządu terytorialnego.

³⁸ Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 3650.

³⁹Dz. 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

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:
Adam Kończak
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis