



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.05.2016
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 Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98370 z dnia 4 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Bartniczka¹, 87-321 Bartniczka, ul. Brodnicka 8

Kierownik jednostki kontrolowanej Wiesław Biegański, Wójt Gminy Bartniczka²

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016⁴ Wójt Gminy Bartniczka⁵ zapewnił dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół⁶. Przewozami takimi objęte zostały zarówno 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 oświaty⁷, jak również 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 czekającym w szkole na dowóz zapewniono opiekę świetlicową.

Wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci został wyłoniony przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Zatrudnieni przez dyrektorów szkół opiekunowie dzieci w czasie przewozu oraz ich wyznaczeni zastępcy ukończyli szkolenia uprawniające do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym. Dyrektorzy szkół oraz pracownicy Urzędu kontrolowali sposób wykonania umów przez przewoźnika i opiekunów. Kwestie związane z dowożeniem uczniów były również przedmiotem ankiety przeprowadzonej przez Urząd wśród rodziców uczniów w roku szkolnym

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: 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 11 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 Dzieci uczęszczające do prowadzonego przez Gminę przedszkola nie korzystały z dowożenia. „Dziecko” – osoba korzystająca z wychowania przedszkolnego oraz uczeń szkoły.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm., dalej: „ustawa o systemie oświaty”.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

2015/2016 r. Oznakowanie wszystkich przystanków komunikacyjnych, wykorzystywanych w dowożeniu dzieci do szkół, było zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa dowozu dzieci do gminnych placówek oświatowych podejmowano liczne działania, w tym prewencyjne i nadzorcze. Wyniki kontroli przeprowadzonej w dniu 2 lutego 2016 r. przez Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego⁹, kwestionujące stan technicznych dwóch z trzech wykorzystywanych do przewożenia uczniów autobusów wykazały, że działania te były jednak niewystarczające. Urząd nie zapewnił także, aby podmiot dowożący dzieci do szkół posiadał odpowiednie zezwolenie na wykonywanie przewozów, co NIK uznaje za działanie nieprawidłowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja dowozu dzieci do szkół prowadzonych przez gminę.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Stosownie do art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Bartniczka¹⁰ ustaliła sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę¹¹ oraz ustaliła sieci prowadzonych przez gminę publicznych szkół podstawowych i gimnazjum oraz ich obwodów¹².

Na terenie Gminy działały: gimnazjum, dwie szkoły podstawowe, trzy oddziały przedszkolne przy ww. szkołach podstawowych oraz przedszkole publiczne. Sieć publicznych placówek oświatowych 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 gimnazjum.

W odległości większej niż 3 km od przedszkola i szkoły zamieszkiwały dzieci z ośmiu miejscowości, dowożone do Szkoły Podstawowej w Radoszkach, oraz dzieci z siedmiu miejscowości dowożone do Szkoły Podstawowej w Nowych Świerczynach. W odległości większej niż 4 km od szkoły zamieszkiwali uczniowie z 16 miejscowości, których dowożono do Gimnazjum w Jastrzębiu.

(akta kontroli str. 7-10, 491-521)

1.2. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 liczba osób uczęszczających do szkół oraz placówek wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę, wynosiła odpowiednio 566 i 574. Faktycznie dowożono w poszczególnych latach odpowiednio 377 i 410 dzieci. Z tego:

- a. do oddziałów przedszkolnych¹³ dowożono odpowiednio 13 i 25 dzieci, z czego uprawnionych do bezpłatnego transportu było odpowiednio 3 i 11 dzieci, zaś pozostałych – odpowiednio 10 i 12;

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

¹⁰ Dalej: „Rada”.

¹¹ Uchwała nr XXXI/165/13 Rady Gminy Bartniczka z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Bartniczka.

¹² Uchwała nr XXXI/164/13 Rady Gminy Bartniczka z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjum oraz granic ich obwodów prowadzonych przez Gminę Bartniczka (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2013 r. poz. 3575).

¹³ Nikt z rodziców uprawnionych dzieci spełniających edukacyjny obowiązek w przedszkolu nie zgłosił chęci korzystania z transportu zorganizowanego przez Urząd. Rodzice byli informowani o przysługującym uprawnieniu.

- b. do klas I-IV szkół podstawowych dowożono odpowiednio 172 i 177 uczniów, z czego uprawnionych do bezpłatnego transportu było odpowiednio 110 i 124 uczniów, zaś pozostałych – odpowiednio 62 i 53;
- c. do klas V-VI dowożono odpowiednio 71 i 85 uczniów, z czego uprawnionych do bezpłatnego transportu było odpowiednio 25 i 32, zaś pozostałych – odpowiednio 46 i 53;
- d. do gimnazjum dowożono odpowiednio 121 i 123 uczniów, uprawnionych do bezpłatnego transportu było 97 i 100, zaś pozostałych – odpowiednio 24 i 23;
- e. liczba uczniów niepełnosprawnych uprawnionych do dowożenia i opieki wynosiła w roku szkolnym odpowiednio 7 i 6 osób; osobom tym zapewniono zwrot kosztów przejazdu.

(akta kontroli str. 11-18)

W drodze zarządzenia Wójt określił zasady zwrotu kosztów przejazdu uczniów i dzieci niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do przedszkola, szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki¹⁴ oraz zasady zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół i oddziałów przedszkolnych¹⁵.

(akta kontroli str. 19-42)

Organizacja dowozu dzieci do szkół znalazła odzwierciedlenie w umowach o świadczenie usług dowozu. W roku szkolnym 2014/2015 obowiązywały dwie takie umowy¹⁶, a w roku szkolnym 2015/2016 – jedna¹⁷. Zgodnie z tymi umowami dyrektorzy szkół odpowiadali za ustalenie i modyfikację szczegółowych tras, przystanków oraz rozkładu jazdy. W umowie z 3 sierpnia 2015 r. ustalono, że do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad prawidłowością realizacji przedmiotu zamówienia upoważnieni byli dyrektorzy szkół. Opiekę nad dziećmi w trakcie dowożenia sprawowali opiekunowie, zatrudnieni przez dyrektorów szkół.

(akta kontroli str. 43-53, 58-70, 562-564)

1.3. Gmina zorganizowała także bezpłatny transport do prowadzonych przez siebie szkół dla uczniów mieszkających poza terenem gminy. Z przystanku zlokalizowanego w sąsiedniej gminie Brodnica, w miejscowości Cielęta, do dwóch szkół na terenie Gminy Bartniczka dojeżdżało łącznie 31 uczniów¹⁸.

W powyższej sprawie Przewodniczący Rady Gminy Bartniczka podał, że:

- do Rady nie wpłynął wniosek Wójta o podjęcie uchwały w sprawie dowożenia do szkół dzieci, wobec których Gmina nie miała takiego obowiązku,
- od kiedy wprowadzony został obowiązek dowożenia dzieci do szkół, stanowiskiem Rady było objęcie tym dowozem wszystkich dzieci, niezależnie od odległości między domem a szkołą; był to jeden z warunków prowadzonej w latach 2000-2001 reorganizacji oświaty na terenie gminy, związany z bezpieczeństwem dzieci;

¹⁴ Zarządzenia Wójta Gminy Bartniczka nr: 26/09 z dnia 8 września 2009 r. oraz nr 65/15 z dnia 30 września 2015 r.

¹⁵ Zarządzenia Wójta Gminy Bartniczka nr: 27/09 Wójta Gminy Bartniczka z dnia 8 września 2009 r., oraz: 68/15 z dnia 30 września 2015 r.

¹⁶ Umowa nr WIŚR.271.2.3.2013 z 21 sierpnia 2013 r. zawarta pomiędzy Gminą a PKS w Mławie S.A. oraz umowa nr 1/2014 z 14 sierpnia 2014 r. zawarta pomiędzy Szkołą Podstawową w Radoszkach a PKS S.A. w Mławie.

¹⁷ Umowa nr WIŚR.272.8.2015 z 3 sierpnia 2015 r. zawarta pomiędzy Gminą a PKS w Mławie S.A.

¹⁸ Zaszłość związana z uprzednią przynależnością miejscowości Cielęta do obwodu Szkoły Podstawowej w Nowych Świerczynach. Szkoła ta znajdowała się w odległości około 2,5 km od miejscowości Cielęta.

- Rada w przyjętych uchwałach budżetowych zabezpieczała środki na dowożenie wszystkich dzieci, niezależnie od odległości między domem a szkołą.

(akta kontroli str. 236-241, 441-443)

Jednocześnie z terenu Gminy do szkół, dla których organem prowadzącym było Miasto i Gmina Górzno dojeżdżało 25 uczniów, korzystając z transportu organizowanego przez Miasto i Gminę Górzno. Burmistrz Górzna nie zwracał się o zawarcie odpowiedniego porozumienia w tej sprawie, w tym o uzgodnienie korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Bartniczka. Podobna sytuacja dotyczyła także grupy 70 uczniów z terenu Gminy Bartniczka, którzy byli dowożeni do dwóch niepublicznych szkół na terenie Miasta i Gminy Górzno.

(akta kontroli str. 238-241)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dowożenie przez Gminę 31 uczniów z terenu gminy Brodnica (z miejscowości Cielęta) do dwóch szkół prowadzonych przez Gminę Bartniczka (do Szkoły Podstawowej w Nowych Świerczynach oraz do Publicznego Gimnazjum w Jastrzębiu) odbywało się bez zawarcia z gminą Brodnica porozumienia w sprawie powierzenia zadań w zakresie dowożenia ww. uczniów do szkół, prowadzonego częściowo na terenie gminy Brodnica, względnie – bez porozumienia w sprawie objęcia miejscowości Cielęta obwodami Szkoły Podstawowej w Nowych Świerczynach oraz Publicznego Gimnazjum w Jastrzębiu. W 2015 r. szacunkowy koszt przewozów prowadzonych na terenie gminy Brodnica wynosił około 10 770 zł.

(akta kontroli str. 436-479)

Wójt wyjaśniając powyższe podał, iż dowożenie uczniów z miejscowości Cielęta, do bliżej położonych szkół na terenie Gminy Bartniczka, zostało zorganizowane na skutek próśb rodziców uczniów i spowodowało zwiększenie należnej tej gminie części oświatowej subwencji ogólnej za 2015 r. o około 267 899 zł. Jednocześnie wskazał na stanowisko Wójta Gminy Brodnica, iż uczniowie z miejscowości Cielęta powinni uczęszczać do szkół prowadzonych przez Gminę Brodnica co uniemożliwiło, bez winy Gminy Bartniczka, zawarcie odpowiedniego porozumienia.

(akta kontroli str. 437, 441-443, 470-476)

NIK przyjmuje do wiadomości pogląd przedstawiony w wyjaśnieniach Wójta, jednak zauważa, że zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, obowiązek zapewnienia (zorganizowania) bezpłatnego transportu i opieki dotyczy przewozu dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka. Dlatego też ciężarem skutków finansowych wyboru przez opiekunów dziecka innej szkoły, niż szkoła obwodowa, nie powinna zostać obciążona gmina, na terenie której znajduje się szkoła (w tym przypadku Gmina Bartniczka), chyba że zadanie to będzie przedmiotem porozumienia międzygminnego. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ określone zadania publiczne danej gminy mogą być wykonywane przez inną gminę, po zawarciu porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia tych zadań.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Wójt zorganizował dowożenie dzieci do prowadzonych przez Gminę szkół. Usługą objęto także osoby mieszkające w odległości mniejszej niż 3 km od szkoły oraz uczniów mieszkających na terenie Gminy Brodnica. W przypadku uczniów mieszkających na terenie sąsiedniej gminy, a jednocześnie nie objętych obwodem

¹⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

szkoły, do której byli dowożeni, zapewnienie przez Gminę nieodpłatnego transportu i opieki odbywało się bez porozumienia międzygminnego w powyższej sprawie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Na terenie Gminy znajdowało się 13 sołectw. W związku z koniecznością dowożenia dzieci do szkół prowadzonych przez Gminę w badanym okresie wyznaczono trzy trasy przejazdów autobusów przewożących dzieci. Łączna długość dziennych tras wszystkich autobusów wynosiła około 360 km. Trasy te zostały wyznaczone po drogach z nawierzchnią bitumiczną. Każda z tras była obsługiwana przez jeden pojazd. W specyfikacjach istotnych warunków zamówień wymagano by autobusy były sprawne, zapewniono transport zastępczy w przypadku awarii pojazdu, kierowcy posiadali odpowiednie kwalifikacje. W przypadku zamówienia realizowanego w roku szkolnym 2015/2016 wymagano ponadto, aby pojazdy posiadały ważne przeglądy techniczne, ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej i następstw nieszczęśliwych wypadków²⁰, zaś w okresie zimowym - sprawne ogrzewanie pojazdu.

W specyfikacjach istotnych warunków zamówień na usługę dowożenia uczniów do szkół wymagano, aby podmiot świadczący usługę posiadał uprawnienia do wykonywania określonej działalności, jeśli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania. Zamawiający zapewnił sobie prawo do odstąpienia od umowy w przypadku m.in., co najmniej dwukrotnego złożenia wykonawcy pisemnych zastrzeżeń, co do wykonywania przez niego umowy w sposób niezgodny z postanowieniami umowy lub w sposób istotnie niezgodny ze złożonymi zobowiązaniami. Jedną z przesłanek do naliczenia kar umownych była nierzetelna realizacja umowy.

(akta kontroli str. 43-53, 343-347, 557)

Na terenie Gminy wyznaczono 46 przystanków dla dzieci dowożonych do szkół. Z tego 23 przystanki były wyposażone w wiaty. Lokalizacja przystanków została ustalona przy współdziałaniu dyrekcji szkół z rodzicami. W uzgodnieniu z zarządami dróg powiatowych i wojewódzkich wyznaczone przystanki zostały uprzątnięte oraz przeprowadzono naprawę, korekcję i oczyszczenie oznakowania²¹. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. przystanki i ich oznakowanie objęte były stałą organizacją ruchu, zatwierdzoną przez zarządców dróg²². Ostatnia aktualizacja lokalizacji przystanków miała miejsce w 2014 r. W związku z wnioskiem dyrektora jednej ze szkół, w styczniu 2016 r. pracownicy Urzędu podjęli działania zmierzające do wyznaczenia kolejnego przystanku. W jednym przypadku przystanek w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej został zlokalizowany na działce należącej do osoby fizycznej, a odpowiedni znak został tam umieszczony za zgodą właściciela. W trakcie oględzin obejmujących 16 przystanków²³ stwierdzono m.in., że w wiaty wyposażonych było 10 z tych przystanków. Wszystkie poddane oględzinom przystanki były wyposażone w znak informacyjny D-15. W jednym przypadku przystanek nie znajdował się w strefie ograniczenia prędkości. Jeden przystanek znajdował się w strefie objętej zakazem wyprzedzania. W żadnym

²⁰ Bez określenia wysokości ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

²¹ W szczególności znaków D-15.

²² Na drogach gminnych stała organizacja ruchu, obejmująca odcinki dróg z wyznaczonymi przystankami, została zatwierdzona w latach 2004 r. i 2010 r. W przypadku dróg powiatowych i drogi wojewódzkiej stała organizacja ruchu, obejmująca odcinki dróg z wyznaczonymi przystankami, została zatwierdzona w 2015 r.

²³ Dziewięć przystanków przy drogach powiatowych, cztery - przy wojewódzkich, trzy - przy gminnych.

przypadku oznakowanie poziome drogi w miejscu lokalizacji przystanku komunikacyjnego nie obejmowało linii przystankowej (znak P-17).

(akta kontroli str. 230-231, 378, 388-395, 491-521)

W drodze zarządzenia Wójt wprowadził regulamin dowozu uczniów na terenie Gminy²⁴. Dyrektorzy szkół zostali zobowiązani do zapoznania rodziców i uczniów z tymi przepisami na początku każdego roku szkolnego²⁵. Za nadzór nad realizacją dowozu dzieci byli odpowiedzialni dyrektorzy szkół. Określone pisemnie zakresy obowiązków tych osób obejmowały odpowiedzialność za nadzór i kontrolę nad prawidłowością realizacji dowozu szkolnego oraz odpowiedzialność za potwierdzanie ilości przejechanych przez autobusy kilometrów do celów rozliczeń miesięcznych. Dyrektorzy szkół informowali Wójta o stwierdzonych nieprawidłowościach w realizacji umów w sprawie dowożenia dzieci, wdrożyli opracowane przez siebie wewnętrzne procedury dotyczące przewozu uczniów, zatrudniali opiekunów²⁶ na czas przewozu dzieci oraz kontrolowali sposób wykonywania obowiązków przez opiekunów. Każdy z opiekunów był wyznaczony do obsługi określonej trasy, wyznaczono także opiekunów zapasowych. Opiekunowie i ich zastępcy zostali przeszkoleni oraz posiadali odpowiednie kwalifikacje uprawniające do sprawowania opieki nad przewożonymi dziećmi. Zostali oni także zapoznani z zakresami swoich obowiązków.

(akta kontroli str. 43-53, 69-75, 80-235, 382-387, 390-403)

Przedmiotem kontroli prowadzonej przez pracowników Urzędu oraz dyrektorów szkół było wykonywanie dowozu dzieci do szkół oraz przestrzeganie znajomości zasad bezpieczeństwa. W latach 2013-2015 Wójt trzykrotnie²⁷ występował do Policji (w tym raz - w okresie objętym kontrolą) o przeprowadzenie kontroli stanu technicznego autobusów, stanu trzeźwości opiekunów i kierowców oraz posiadanej przez kierowców dokumentacji oraz ich kwalifikacji²⁸. Dla podniesienia bezpieczeństwa Gmina wybudowała przy drogach wojewódzkich i powiatowych 12 zatok autobusowych z wiatami²⁹ oraz ustawiła siedem wiat. Wzdłuż drogi wojewódzkiej oraz wzdłuż niektórych odcinków dróg powiatowych wybudowano chodniki. W sytuacji, gdy przy drodze powiatowej nie było możliwości wybudowania zatoki (cztery lokalizacje), miejsca oczekiwania dzieci na autobusy zostały utwardzone. Przy drogach gminnych utwardzono miejsca oczekiwania na autobus szkolny oraz ustawiono cztery wiaty. W ramach działań prewencyjnych³⁰ rozdano uczniom klas I-III oraz oddziałów przedszkolnych kamizelki odblaskowe. W czerwcu 2014 r. wspólnie z Policją przeprowadzono kampanię informacyjną pn. „Stop pijanym kierowcom”, a w czerwcu 2015 r. - „Bądź widoczny na drodze”. Dla wszystkich uczniów zakupiono także opaski odblaskowe.

(akta kontroli str. 202-210, 390-403, 446-457, 462-465)

²⁴ Zarządzenie Wójta Gminy Bartniczka nr 34/08 z dnia 17 września 2008 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dowozu uczniów na terenie gminy Bartniczka.

²⁵ § 2 zarządzenia Wójta Gminy Bartniczka nr 34/08 z dnia 17 września 2008 r.

²⁶ Wykonywanie pracy związanej z opieką nad uczniami jest jednym z elementów zakresu obowiązków pracownika technicznego szkoły.

²⁷ Wnioski do Komendy Powiatowej Policji w Brodnicy z 11 marca 2013 r., 5 czerwca 2014 r. oraz 30 marca 2015 r.

²⁸ W dniu 7 lutego 2013 r. kontrola prowadzona była z udziałem Kierownika Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu, a dotyczyła pracy opiekunów oraz stanu technicznego autobusów. Stwierdzono nieprawidłowości w pracy opiekuna dzieci, a także zatrzymano dowód rejestracyjny jednego pojazdu. W dniu 15 lutego 2013 r. po raz kolejny zatrzymano dowód rejestracyjny jednego z pojazdów. W dniu 10 kwietnia 2014 r. zatrzymano dowody rejestracyjne dwóch pojazdów (w związku z niesprawnymi układami hamulcowymi). W dniu 7 lutego 2013 r. stwierdzono nieprawidłowości w pracy opiekuna dzieci, a także zatrzymano dowód rejestracyjny jednego z autobusów.

²⁹ Najwięcej (dziewięć) przy drodze wojewódzkiej nr 544. Planowane było także wybudowanie dwóch kolejnych wiat w miejscowości Świerczyńki, albo umieszczenie w stałej organizacji ruchu znaków poziomych P-17 (linia przystankowa) oraz umieszczenie znaków ograniczenia prędkości w rejonie przystanków autobusowych.

³⁰ W roku szkolnym 2013/2014.

W roku szkolnym 2015/2016 pracownicy Urzędu przeprowadzili wśród rodziców uczniów anonimową ankietę dotyczącą spraw oświatowych, w tym dowozu do szkoły. W zależności od szkoły zadowolenie z organizacji dowozu uczniów deklarowało od 81% do 96% respondentów, zaś zadowolenie z opieki w trakcie dowożenia deklarowało od 91% do 100% respondentów.

(akta kontroli str. 404-414)

2.2. Według stanu na koniec 2014 i 2015 r. odpowiednio siedmiu i sześciu niepełnosprawnych uczniów było uprawnionych do dowożenia do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i opieki³¹. Wszystkim tym osobom zapewniono zwrot kosztów przejazdu i opieki. W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016³² koszty ich dojazdów wynosiły odpowiednio 5 133,23 zł. i 2 776,38 zł., z tego zwrot kosztów biletów odpowiednio: 2 959,7 zł³³ i 757,9 zł³⁴, zaś zwrot kosztów dowożenia przez opiekunów odpowiednio: 2 173,53 zł³⁵ i 2 018,48 zł³⁶.

(akta kontroli str. 14, 415-417)

2.3. Gmina, jako organ prowadzący, zapewniła we wszystkich szkołach funkcjonowanie świetlic z odpowiedzialnymi za nie nauczycielami, albo możliwość spędzenia czasu w innym pomieszczeniu pod opieką nauczyciela. Nadzór nad świetlicami sprawowali dyrektorzy szkół. Wymiar godzin przeznaczonych na opiekę świetlicową był określony w arkuszach organizacji pracy szkół. Wymiar ten wynikał z potrzeb opieki nad uczniami oraz koordynacji tej opieki z harmonogramem dowozu dzieci do szkół. Sposób działania świetlic był przedmiotem kontroli prowadzonej przez pracowników Urzędu³⁷. Średni czas pobytu uczniów oczekujących na autobus powrotny ze Szkoły Podstawowej w Nowych Świerczynkach wynosił pięć minut³⁸, ze Szkoły Podstawowej w Radoszkach - około 11 minut, zaś z Gimnazjum Publicznego w Jastrzębiu - około 23 minut.

(akta kontroli str. 67-68, 74, 232-235, 462-465)

2.4. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Policji na terenie Gminy przeprowadzili dwie skoordynowane kontrole³⁹, w trakcie, których zbadano sześć autobusów. Na skutek stwierdzonych nieprawidłowości nałożono mandat karny, zastosowano pouczenie oraz zatrzymano dowód rejestracyjny.

(akta kontroli str. 418-422)

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.

2.5. W przeprowadzonej przez kontrolera NIK ankiecie, dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina, opiekunowie dzieci udzielili następujących odpowiedzi:

- w odległości powyżej 4 km od szkoły mieszkało 37% osób, w odległości pomiędzy 3 a 4 km - 32 %, reszta w odległości do 3 km od szkoły;
- 96,5% osób korzystało wyłącznie z transportu organizowanego przez szkoły;

³¹ W grupie tej nie było dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego.

³² Do 29 lutego 2016 r.

³³ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2014 r. – 1 503,9 zł., w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2015 r. – 1 455,8 zł.

³⁴ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r. – 539 zł., w okresie 1 stycznia do 29 lutego 2016 r. - 218,9 zł.

³⁵ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2014 r. – 692,03 zł., w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2015 r. – 1 481,5 zł.

³⁶ W okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r. – 1 811,2 zł., w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2016 r. – 207,28 zł.

³⁷ Badano: regulamin świetlicy, dzienniki zajęć świetlicy, plan zajęć, frekwencję oraz dysponowanie pisemną zgodą opiekunów na uczestnictwo w zajęciach dodatkowych.

³⁸ Wyjątek stanowił odjazd o godz. 13.25 (dla uczniów z miejscowości Świerczynki, Łaszewo i Grażawy), gdy uczniowie oczekiwali od poprzedniego odjazdu, tj. o godz. 12.35).

³⁹ Kontrole przeprowadzone 27 kwietnia 2015 r. odbyły się na wniosek Wójta z 30 marca 2015 r. W efekcie kontroli trzech autobusów nałożono mandat karny i zastosowano pouczenie.

- czas dojazdu któregokolwiek z uczniów nie przekraczał 45 minut; w przypadku 45% osób czas dojazdu wynosił nie więcej niż 15 minut, w przypadku 42% osób – od 15 do 30 minut, reszta - od 35 do 45 minut;
- 84% opiekunów oceniało rozmieszczenie przystanków, jako odpowiadające potrzebom dziecka; w pozostałych przypadkach wskazywano na znaczną odległość od miejsca zamieszkania dziecka albo usytuowanie przy ruchliwej drodze (po ok.8% odpowiedzi);
- zdaniem 65% opiekunów w czasie złej pogody organizator dowozów zapewniał bezpieczne warunki oczekiwania na transport; w pozostałych przypadkach wskazywano na brak wiaty albo jej zły stan techniczny, względnie – na brak właściwego oznakowania i oświetlenia przystanku zapewniających dobrą widoczność dla uczestników ruchu drogowego;
- większość opiekunów potwierdziła, iż wie o organizowaniu przez szkoły zajęć świetlicowych (98%);
- prawie wszyscy uczniowie korzystali z opieki w świetlicy szkolnej lub z innej formy opieki nauczyciela po zajęciach dydaktycznych;
- nie wystąpiły przypadki, w których czas oczekiwania na autobus powrotny był dłuższy niż 60 minut; w 78,8% przypadków czas ten wynosił nie więcej niż 15 minut; w 11,6% przypadków – od 15 do 30 minut; w pozostałych przypadkach – od 30 do 60 minut;
- uwagi dotyczące problemów związanych z dowożeniem uczniów zgłosiło 23,6% rodziców; dotyczyły one zbyt długiego czasu oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych (11,6%), stanu technicznego autobusów i zbyt małej liczby przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie (po 10,5%) oraz zbyt dużej liczby dzieci przewożonych w danym autobusie (5,8%).

(akta kontroli str. 435)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Od wykonawcy usługi dowożenia dzieci do szkół nie wymagano zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów specjalnych na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy. W związku z tym podmiot wykonujący powyższe zamówienia nie występował do Wójta o wydanie zezwolenia. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴⁰ przewóz regularny specjalny oznacza niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a ww. ustawy wykonywanie w krajowym transporcie drogowym regularnych przewozów specjalnych na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy, wymaga zezwolenia wydanego przez wójta⁴¹.

W swoich wyjaśnieniach w powyższej sprawie Wójt podał, że dowożenie dzieci do szkół było traktowane, jako przewozy okazjonalne, skoro przejazd regularny specjalny charakteryzuje się ustalonym rozkładem jazdy po ustalonych trasach, a te w przypadku gminy Bartniczka były na bieżąco dostosowywane, zaś wykonawca umowy otrzymywał wynagrodzenie za faktycznie przejechane kilometry.

(akta kontroli str. 436-439, 557)

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm., dalej: „ustawa o transporcie drogowym”.

⁴¹ Do dnia 14 sierpnia 2013 r. podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymagało uzyskania odpowiedniej licencji, która udzielana była na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ prowadzone na terenie Gminy dowożenie dzieci do szkół nie miało charakteru przewozu wahadłowego albo okazjonalnego.

Ocena cząstkowa

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

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

3.1. Dowóz uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę był wykonywany w roku szkolnym 2014/2015 na podstawie dwóch umów, zaś w roku szkolnym 2015/2016 - na podstawie jednej umowy. Przedmiotem zamówienia było świadczenie usług transportowych polegających na dowożeniu dzieci z miejsca zamieszkania do szkół i z powrotem, trzema autobusami, po wskazanych trasach. Zamawiający określił szacunkową ilość kilometrów dziennych przebiegów autobusów. Płacono za rzeczywistą ilość przejechanych kilometrów. Cena usługi obliczana była, jako iloczyn stawki przejazdu za 1 km i faktycznie przejechanej liczby kilometrów. Wykonawca usługi wyłoniony został w przetargu nieograniczonym. Przy dokonywaniu wyboru wykonawcy zamówienia, zamawiający stosował kryteria ceny (waga 95%) i czasu podstawienia pojazdu zastępczego (waga 5%). Członkowie komisji złożyli wymagane oświadczenia o braku zależności służbowej lub zawodowej z oferentami. W 2013 r. informację o kosztach przejazdu uzyskano od podmiotów prowadzących transport autobusowy⁴², w 2015 r. – przyjęto cenę stosowaną w dotychczasowej umowie.

(akta kontroli str. 43-53, 255-377, 379-380, 437, 565-566)

Ogółem wydatki z budżetu Gminy ponoszone na organizację dowozu⁴³ uczniów w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016⁴⁴ wyniosły odpowiednio 305 090,98 zł. i 158 395,87 zł. Z tego przewoźnikowi zapłacono w poszczególnych latach szkolnych odpowiednio 225 001,4 zł. i 112 713,14 zł. Koszty zatrudnienia osób⁴⁵ wykonujących m.in. obowiązki opiekunów w autobusach, wyniosły odpowiednio 74 956,35 i 42 906,35 zł⁴⁶.

(akta kontroli str. 54-57, 417, 439-440, 444-445)

Zgodnie z umowami z przewoźnikiem rozliczenie wykonanej usługi następowało w okresach miesięcznych po przedłożeniu dokumentu, w którym zleceniobiorca określił liczbę kilometrów, faktycznie przejechanych przez autobusy dowożące dzieci do szkół. Dokument ten stanowiło miesięczne zestawienie przejazdów uzupełniane i podpisywane codziennie przez kierowcę autobusu oraz opiekuna dzieci. W zestawieniu tym wskazana była data przejazdu, stan początkowy i końcowy licznika przejechanych kilometrów w danym dniu, liczba przejechanych kilometrów oraz miesięczna suma przejechanych kilometrów. Dyrektor szkoły przed zatwierdzeniem faktury miał obowiązek porównać liczbę kilometrów wykazaną w fakturze z ich liczbą wskazaną w miesięcznym zestawieniu.

(akta kontroli str. 440, 444-445)

⁴² Uzyskana w przetargu cena za 1 km była niższa od przyjętej do szacowania wartości zamówienia.

⁴³ Suma kosztów usługi przewoźnika, biletów i ryczałtów oraz koszt pracowników obsługi szkół.

⁴⁴ Do 29 lutego 2016 r.

⁴⁵ Pracownicy szkół, zatrudnieni na podstawie umów na czas nieokreślony.

⁴⁶ Do 29 lutego 2016 r.

3.2. Wprowadzonymi w drodze zarządzenia Wójta⁴⁷ zasadami zwrotu kosztów dojazdu do szkoły niepełnosprawnego były w szczególności: złożenie przez opiekunów wniosku o zawarcie umowy w sprawie zwrotu kosztów, przedłożenie odpowiedniego orzeczenia oraz potwierdzanie obecności dziecka na zajęciach przez kierownika placówki oświatowej. Koszty, jakie poniosła Gmina na wykonanie tego zadania, wskazano w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 24-31)

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 zakresem czynności, Kierownik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu miała obowiązek wykonywania kontroli w zakresie funkcjonowania szkół.

(akta kontroli str. 480-484)

Do Urzędu, Rady oraz do szkół nie wpłynęły skargi dotyczące dowożenia dzieci do szkół.

(akta kontroli str. 69, 485-487, 489, 598-561)

Przewodniczący Rady podał, że w związku z ocenianym, jako prawidłowym dowozem dzieci do szkół oraz brakiem negatywnych sygnałów od rodziców, problematyka związana z wypełnieniem obowiązku dowożenia oraz sprawowania opieki nad dziećmi w czasie przewozu nie była osobnym przedmiotem posiedzeń Rady lub jej komisji⁴⁸.

(akta kontroli str. 488-490)

Zawarte z przewoźnikiem umowy nie określały uprawnień Wójta, pracowników Urzędu i dyrektorów szkół do przeprowadzania kontroli wykonywania umowy. Faktycznie kontrolę taką wykonywali dyrektorzy szkół oraz pracownicy Urzędu. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w organizacji dowozu szkolnego uczniów podejmowano działania polegające m.in. na:

- prowadzeniu rozmów telefonicznych i osobistych z przewoźnikiem na temat konieczności poprawy świadczonych usług;
- kierowaniu do przewoźnika pisemnych monitów z wezwaniem do poprawy jakości świadczonych usług;
- dyscyplinowaniu przewoźnika poprzez pomniejszenie wynagrodzenia za usługę transportową z tytułu jej nienależytego wykonania;
- kierowaniu do Policji pisemnych wniosków o kontrolę dowozu uczniów. W okresie objętym kontrolą Wójt jeden raz⁴⁹ wystąpił do właściwej jednostki Policji o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci i uczniów na zlecenie Gminy.

⁴⁷ Zarządzenie nr 65/15 Wójta Gminy Bartniczka z 30 września 2015 r.

⁴⁸ Na sesjach w dniach 28 października 2014 i 14 października 2015 r. Wójt przedłożył Radzie sprawozdania z realizacji zadań oświatowych odpowiednio za lata szkolne 2013/2014 i 2014/2015.

⁴⁹ Pismo z 30 marca 2015 r.

W efekcie kontroli⁵⁰ trzech autobusów nałożono jeden mandat karny i zastosowano jedno pouczenie.

(akta kontroli str. 43-53, 440-441, 458-461, 578-582.)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK, nie kwestionując podejmowanych przez Wójta działań dla zapewnienia bezpieczeństwa dowozu dzieci do gminnych placówek oświatowych, co opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia, 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 dwa spośród trzech eksploatowanych autobusów nie były w pełni sprawne, co zagrażało bezpieczeństwu przewożonych nimi dzieci. I tak:

- w autobusie nr rejestracyjny WML 82JT (rok pierwszej rejestracji: 1995) stwierdzono: nadmierny luz na drążku reakcyjnym (przód, lewa strona), nadmierny luz na drążku reaktora, widoczną korozję kratownicy pojazdu, brak osłon wewnętrznych bębnow hamulcowych, różnicę sił hamowania kół przedniej osi równą 88%, wycieki płynów eksploatacyjnych z komory silnika;
- w autobusie nr rejestracyjny WML 01JW (rok pierwszej rejestracji: 1999) stwierdzono: nadmierny luz na drążkach reakcyjnych poprzecznych i wzdłużnych, nadmierną korozję podłużnic i poprzeczek podwozia, wycieki płynów eksploatacyjnych z komory silnika, uszkodzone opony przednią i tylną z prawej strony, liczbę miejsc siedzących niezgodną z wpisem w dowodzie rejestracyjnym.

(akta kontroli str. 567-674)

W efekcie tej kontroli: (a) zatrzymano dowody rejestracyjne kontrolowanych pojazdów w związku ze stwierdzeniem niewłaściwego stanu technicznego pojazdów, (b) wydano zakazy dalszej jazdy, (c) na kierowców nałożono dwa mandaty karne. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez ITD przewoźnik niezwłocznie zapewnił dowóz dzieci przy pomocy pojazdów dopuszczonych do ruchu.

(akta kontroli str. 6, 423-434)

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 cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie dowożenia dzieci do szkół prowadzonych przez Gminę przez podmiot posiadający odpowiednie zezwolenie.

⁵⁰ Kontrole przeprowadzono 27 kwietnia 2015 r. na wniosek Wójta zgłoszony 30 marca 2015 r.

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 wniosku pokontrolnego 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
Jacek Kalas
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis