



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.01.2016  
P/16/086

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@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 Gdańsku.
Kontroler	Michał Thomas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98895 z 27 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Przodkowo, ul. Kartuska 21, 83-304 Przodkowo (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wyrzykowski, Wójt Gminy Przodkowo (dalej: „Wójt”).  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016<sup>2</sup> Wójt – działając jako organ wykonawczy Gminy Przodkowo (dalej: „Gmina”) – zapewnił bezpieczne i sprawne dowożenie dzieci i uczniów, w tym również niepełnosprawnych, do placówek oświatowych.

Zorganizowany dowóz był bezpłatny, a w jego trakcie dzieciom i uczniom zapewniono opiekę, natomiast tym, którzy po zakończeniu zajęć czekali na transport zapewniono zajęcia świetlicowe i opiekę. Przewozy odbywały się w sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na odwóz po zajęciach<sup>3</sup>. Autobusy były właściwie oznakowane i sprawne technicznie.

Ponadto prawidłowo wybrano podmioty, którym powierzono wykonywanie usługi dowozu, następnie skutecznie nadzorując realizację powierzonych im zadań.

Należy jednak wskazać, że Wójt nie uzgodnił w sposób formalny ostatecznej lokalizacji trzech przystanków z właściwym zarządcą drogi oraz nie opracował i nie przedstawił do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem projektów organizacji ruchu dotyczących 10 przystanków objętych oględzinami, pomimo wymogu wynikającego z § 4 ust. 1 i 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>4</sup> (dalej: „rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie zarządzania ruchem”), zgodnie z którym podstawą do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem na podstawie projektu przedłożonego do zatwierdzenia m.in. przez zarząd drogi, którym

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r.

<sup>3</sup> Znajduje to potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej wśród rodziców i opiekunów dzieci i uczniów dowożonych transportem organizowanym przez Gminę.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729, ze zm.

w przypadku dróg gminnych jest wójt<sup>5</sup>. Należy jednak podkreślić, że Wójt postąpił tak biorąc pod uwagę opinię wyrażoną przez p.o. Dyrektora Departamentu Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Izba stoi na stanowisku, że wyznaczanie przystanków w powyższym trybie jest nie tylko konieczne z punktu widzenia wymogów formalnych, ale także w kontekście zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dowożonym dzieciom i młodzieży. W szczególności brak przejść dla pieszych w bezpośrednim sąsiedztwie dwóch przystanków usytuowanych w ciągu drogi wojewódzkiej nr 224 wymaga zajęcia stanowiska przez wyspecjalizowane w tym zakresie organy, czyli Zarząd Województwa Pomorskiego (zarządca drogi) i Marszałka Województwa Pomorskiego (zarządca ruchu).

W okresie od 1 września 2015 r. do 18 stycznia 2016 r. Wójt nie wymagał od przewoźnika realizującego na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do placówek oświatowych złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Należy jednak podkreślić, że była to nieprawidłowość o charakterze formalnym, niemająca wpływu na bezpieczeństwo przewożonych dzieci i uczniów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>6</sup> (dalej: „ustawa o systemie oświaty”) Rada Gminy ustaliła:

- sieć prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych;
- plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę, a także określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

Na terenie Gminy utworzono jedno przedszkole, dwie szkoły podstawowe wraz z oddziałami przedszkolnymi oraz trzy zespoły szkół obejmujące szkołę podstawową z oddziałem przedszkolnym i gimnazjum, tj.:

- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Publiczne Gimnazjum w Przodkowie<sup>7</sup>,
- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Publiczne Gimnazjum w Pomieczynie,
- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Publiczne Gimnazjum w Czeczewie,
- Szkoła Podstawowa w Szarłacie,
- Szkoła Podstawowa w Wilanowie,
- Przedszkole Samorządowe w Przodkowie.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Wszystkie ww. placówki objęte zostały dowozem dzieci uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 5-24, 418)

Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, szkół podstawowych

<sup>5</sup> Art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2156, ze zm.

<sup>7</sup> Dalej: Zespół Szkół w Przodkowie.

i gimnazjów prowadzonych przez Gminę było 434 dzieci i uczniów<sup>8</sup>, spośród 1262<sup>9</sup> uczęszczających do szkół i przedszkola (tj. 34,4%). Faktycznie z dowozu korzystało 588 dzieci i uczniów<sup>10</sup>, w tym 30 niepełnosprawnych, a rodzice/opiekunowie trojga uczniów z własnego wyboru z tego uprawnienia zrezygnowało.

(dowód: akta kontroli str. 25-29, 33-34)

Uczniowie dowożeni byli z 40 miejscowości, z których 11 znajdowało się w odległości większej niż 3 km od szkół i przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 30-34)

W latach 2014-2015 dowóz uczniów finansowano wyłącznie z budżetu Gminy. W latach 2014-2015 wydatki Gminy na dowóz do dzieci i uczniów wyniosły<sup>11</sup>:

- a) 461.845,80 zł ogółem w 2014 r., z tego:
  - w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 266.638,20 zł,
  - w okresie od 1 września do 31 grudnia – 195.207,60 zł;
- b) 461.488,71 zł ogółem w 2015 r., z tego:
  - w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 260.885,31 zł,
  - w okresie od 1 września do 31 grudnia – 200.603,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 35-38)

Gmina organizowała i finansowała również dowóz do szkół wszystkich uprawnionych dzieci niepełnosprawnych. W latach 2014-2015 wydatki Gminy z tego tytułu wyniosły:

- a) 216.692,43 zł ogółem w 2014 r., z tego:
  - w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 135.596,31 zł,
  - w okresie od 1 września do 31 grudnia – 81.096,12 zł;
- b) 224.520,98 zł ogółem w 2015 r., z tego:
  - w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 126.670,35 zł,
  - w okresie od 1 września do 31 grudnia – 97.850,63 zł.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

Ponadto trojgu uczniom niepełnosprawnym, zgodnie z art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, Gmina

a) zapewniła zwrot kosztów przejazdu i opieki w czasie przejazdu. W latach 2014-2015 wydatki Gminy z tego tytułu wyniosły:

- a) 6.527,45 zł w 2014 r., z tego całość w okresie od 1 września do 31 grudnia;
- b) 15.295,61 zł ogółem w 2015 r., z tego:
  - w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca – 9.048,97 zł,
  - w okresie od 1 września do 31 grudnia – 6.246,64 zł.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

Na podstawie art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty Gmina zapewniła 157 dzieciom i uczniom bezpłatny transport i opiekę do przedszkoli i szkół w sytuacji braku takiego obowiązku dla Gminy, tj. w przypadkach gdy droga z domu do przedszkola lub szkoły, w której obwodzie uczeń mieszka, nie przekraczała odległości wymienionej w art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz art. 17 ust. 2 tej ustawy, tj. 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Wójt wyjaśnił, że uczniowie ci byli dowożeni tym samym transportem co uczniowi uprawnieni, w związku z czym Gmina z tego tytułu nie ponosiła dodatkowych kosztów.

<sup>8</sup> W tym 33 dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

<sup>9</sup> Łączna liczba dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym wynosiła 1301.

<sup>10</sup> W tym 431 uczniów uprawnionych.

<sup>11</sup> Z wyłączeniem kosztu dowozu dzieci niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>12</sup> sposób organizacji dowozu dzieci i uczniów, w tym również niepełnosprawnych, do placówek oświatowych. W szczególności za przykład dobrej praktyki może posłużyć oszczędne wykorzystane dostępnych zasobów poprzez umożliwienie bezpłatnego korzystania z dowozu 157 dzieciom i uczniom, w sytuacji braku takiego obowiązku dla Gminy, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dzieci i uczniów uprawnionych do przewozu.

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

Opis stanu faktycznego

Warunki dowożenia uczniów do placówek oświatowych zostały określone w *Regulaminie dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy Przdkowo*. Regulamin ten – uzgodniony z dyrektorami poszczególnych szkół oraz przewoźnikiem – określa:

- a) postanowienia ogólne, zgodnie z którymi m.in.:
  - organizator dowozów, którym jest Gmina, określa przystanki dla autobusów szkolnych, liczbę odjazdów,
  - listę uczniów dowożonych ustala dyrektor szkoły, której uczniowie są dowożeni i przekazuje opiekunowi dowozów,
  - autobus szkolny odjeżdża z przystanku o godzinie ustalonej w planie dowozów,
  - uczniowie wsiadają/wysiadają do autobusu szkolnego tylko w ustalonym przez organizatora miejscu,
  - szkoła ma obowiązek reagowania na zgłoszenia opiekunów dotyczące pozytywnych lub negatywnych zachowań uczniów,
  - za bezpieczeństwo uczniów dochodzących do autobusu oraz powracających do domu po przywozie do swojej miejscowości odpowiedzialność ponoszą ich rodzice,
  - dyrektor szkoły informuje przewoźnika o planowanych zmianach w terminach dowozów uczniów związanych ze zmianą organizacji nauki w szkole;
- b) obowiązki przewoźnika, zgodnie z którymi m.in.:
  - godziny dowozów i rozwozów ustala się wspólnie z dyrektorami szkół,
  - dowożenie uczniów odbywa się wyłącznie samochodami sprawnymi technicznie, dostosowanymi do ilości przewożonych dzieci i posiadających świadectwo dopuszczania do ruchu – wydane zgodnie z Prawem o ruchu drogowym,
  - przewoźnik winien posiadać aktualne ubezpieczenie OC oraz NW na wszystkie samochody używane do wykonania usługi;
- c) obowiązki opiekunów, zgodnie z którymi opiekun m.in.:
  - decyduje o wpuszczeniu i wypuszczeniu osób z autobusu w odpowiednich miejscach,
  - podejmuje decyzje w przypadku awarii lub wypadku,
  - w przypadku awarii autobusu przewożącego uczniów sprawuje opiekę nad dowożonymi uczniami, zapewniając im bezpieczeństwo do czasu zapewnienia pojazdu zastępczego,

<sup>12</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

- ponosi odpowiedzialność za uczniów dowożonych od chwili wejścia do autobusu do chwili przekazania ich szkole oraz od chwili odebrania ich ze szkoły do chwili opuszczenia autobusu przez ucznia na przystanku w swojej miejscowości,
  - w przypadku braku obecności rodzica na przystanku w czasie rozwozu zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie szkołę oraz odwieźć ucznia z powrotem do szkoły – dotyczy uczniów objętych tym obowiązkiem,
  - przekazuje uczniów wyznaczonemu przez dyrektora szkoły nauczycielowi dyżurnemu,
  - podczas rozwozów odbiera uczniów, prowadzi ich do autobusu szkolnego i wpuszcza zgodnie z ustalonym porządkiem,
  - zapewnia uczniom bezpieczeństwa w czasie wsiadania, wysiadania oraz przejazdu autobusem,
  - dba o przestrzeganie przez uczniów porządku i dyscypliny w czasie wsiadania, wysiadania oraz przejazdu autobusem,
  - zawiadamia dyrektora szkoły o naruszeniu przez uczniów obowiązujących zasad porządku i dyscypliny w czasie wsiadania, wysiadania i przewozu,
  - powinien być wyposażony w kamizelkę odblaskową,
  - sygnalizuje kierowcy odjazd z przystanku,
  - udziela uczniom pomocy przy wsiadaniu i wysiadaniu z autobusu (w stosunku do uczniów młodszych czynności te opiekun wykonuje na zewnątrz autobusu, na przystanku),
  - udziela uczniom pomocy w zajęciu miejsca w autobusie (poprzez wskazanie właściwego miejsca),
  - przeprowadza uczniów na drugą stronę drogi w przypadku, gdy zachodzi taka konieczność;
- d) obowiązki uczniów, zgodnie z którymi uczniowie m.in.:
- mają obowiązek dostosować się do poleceń opiekunów,
  - zająć w autobusie miejsca wyznaczone przez opiekunów,
  - nie mogą wsiadać lub wysiadać z autobusu bez zgody lub pod nieobecność opiekuna, zachowywać się w sposób hałaśliwy bądź stwarzający zagrożenie bezpieczeństwa jadących w nim osób, żądać zatrzymania autobusu w miejscu do tego nieprzeznaczonym,
  - wsiadają/wysiadają do autobusu szkolnego tylko w ustalonym przez organizatora miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 419)

Wójt wyjaśnił, że:

- wstępna lokalizacja przystanków szkolnych jest sugerowana przez mieszkańców oraz sołtysa.
- następnie potencjalne usytuowanie przystanku jest sprawdzane w terenie przez kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, Kierownika Referatu Oświaty oraz przewoźnika.
- w razie wątpliwości odnośnie bezpieczeństwa osób mających korzystać z danego przystanku występuje się do Policji o stanowisko w tej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 38, 51, 404)

Sieć przystanków została wyznaczona przez Radę Gminy w uchwałach: nr XXX/267/2014 z 31 marca 2014 r., nr VI/69/2015 z 3 września 2015 r., nr XXIV/234/2013 z 16 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-60)

Autobusy dowoziły dzieci i uczniów do szkół średnio 13,4 kursami<sup>13</sup> dziennie, a odwoziły 8 kursami. Czas przejazdu na poszczególnych trasach wynosił od 5 min. do 35 min. Pierwsze kursy zaczynały się o godz. 7.05, a najpóźniejszy odwóz dzieci rozpoczynał się o godz. 15.10.

(dowód: akta kontroli str. 61-66)

W toku kontroli NIK przeprowadziła oględziny tras przewozu dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Przodkowie. Oględzinami objęto cztery trasy o łącznej długości 48,1 km, na których dowożonych oznakowanymi autobusami było łącznie 180 uczniów, czyli 32% ogólnej liczby dowożonych uczniów. Były to trzy trasy dowozowe (Kobysewo – Smółdzino – Przodkowo; Kobysewo Górne – Przodkowo, Kosowo – Przodkowo) oraz jedna trasa rozwozowa (Przodkowo – Kobysewo – Smółdzino), przy których łącznie było usytuowanych 11 poniższych przystanków:

- Kobysewo ul. Bajkowa naprzeciwko przepompowni ścieków,
- Smółdzino plac przy budynku Ochotniczej Straży Pożarnej,
- Kobysewo ul. Długa Ryga,
- Kobysewo ul. Boczna,
- Kobysewo obok Domu Pomocy Społecznej,
- Kobysewo ul. Nowa – przy drodze wojewódzkiej nr 224
- Kobysewo ul. Twarda – przy drodze wojewódzkiej nr 224
- Kosowo obok tablicy ogłoszeń,
- Kosowo ul. Długa naprzeciwko byłej szkoły
- Przodkowo ul. Topolowa (przystanek dla wysiadających uczniów gimnazjum),
- Przodkowo ul. Sportowa (przystanek końcowy przy szkole).

Powyższe oględziny wykazały, że:

- przewóz uczniów odbywał się zgodnie z obowiązującym harmonogramem, nie odnotowano opóźnień ani wcześniejszych odjazdów,
- opiekę nad dziećmi sprawowała osoba pełnoletnia (ubrana w odblaskową kamizelkę), która na każdym z przystanków pierwsza z autobusu wysiadała i ostatnia wsiadała,
- ww. osoba pomagała dzieciom i uczniom we wsiadaniu i przy wysiadaniu z autobusu, a także, w razie takiej konieczności, przeprowadzała je przez jezdnię,
- oznakowanie autobusu było zgodne z wymogami wynikającymi z art. 57 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>14</sup> (dalej: „Prawo o ruchu drogowym”), tj. autobus był oznaczony z przodu i z tyłu kwadratowymi tablicami barwy żółtej z symbolem dzieci barwy czarnej,
- na każdym przystanku kierujący autobusem włączał światła awaryjne podczas wsiadania lub wysiadania dzieci i uczniów,
- na pięciu spośród dziewięciu przystanków, na których wsiadają uczniowie, usytuowano wiaty; ponadto w pobliżu dwóch przystanków umiejscowione były budynki<sup>15</sup>, w których uczniowie mogli oczekiwać na przyjazd autobusu,
- wszystkie przystanki, z wyjątkiem dwóch końcowych położonych w Przodkowie (przy ul. Topolowej i Sportowej), było oznaczonych znakiem informacyjnym D15 oznaczającym miejsce zatrzymania autobusu,
- dwa przystanki<sup>16</sup> były oznaczone znakiem A17, ostrzegającym o miejscu na drodze szczególnie uczęszczanym przez dzieci,
- jezdnia w pobliżu trzech przystanków<sup>17</sup> była oznakowana oznaczeniem poziomym P4 rozdzielającym pasy ruchu o kierunkach przeciwnych

<sup>13</sup> 67 kursów tygodniowo.

<sup>14</sup> Dz. U z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

<sup>15</sup> Budynek byłej szkoły w Kosowie oraz budynek Ochotniczej Straży Pożarnej w Smółdzinie.

<sup>16</sup> Kobysewo ul. Długa Ryga, Kobysewo ul. Boczna.

<sup>17</sup> Kobysewo DPS, Kobysewo ul. Twarda, Kobysewo ul. Nowa.

- i oznaczającym zakaz przejeżdżania przez tę linię i najeżdżania na nią (tzw. podwójna ciągła),
- w obrębie czterech przystanków<sup>18</sup> występowało ograniczenie prędkości do 40 km/h,
  - w pobliżu jednego przystanku<sup>19</sup> zlokalizowano oznakowane przejście dla pieszych,
  - na drodze wojewódzkiej nr 224, w pobliżu której zlokalizowano dwa przystanki (przy ul. Nowej i ul. Twardej), występował znaczny ruch samochodowy.
- (dowód: akta kontroli str. 67-75)

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej wyjaśniła, że miejsce dla wysiadających gimnazjalistów położone przy ul. Topolowej nie jest *de facto* przystankiem (żadni uczniowie nie oczekują tam na autobus). Zdecydowano o tym, by właśnie tam wysiadali gimnazjaliści ze względu na ich dobro i bezpieczeństwo, gdyż jest to miejsce dla nich bardziej dogodnie i położone bliżej budynku gimnazjalnego usytuowanego przy ul. Bursztynowej 3, niż to położone przy ul. Sportowej 1, gdzie wysiadają uczniowie szkoły podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 405-406)

Droga z miejsca zamieszkania do przystanku 175, spośród ww. 180 uczniów, nie przekraczała 1 kilometra, w pięciu przypadkach było to 1,5 km.

(dowód: akta kontroli str. 76-102)

W trakcie niniejszej kontroli, na trzech przystankach, w tym na jednym z przystanków objętych oględzinami (Kobysewo, ul. Długa Ryga) zamontowano wiatę, w konsekwencji czego, tylko w obrębie jednego przystanku, spośród dziewięciu objętych oględzinami<sup>20</sup>, nie było miejsca zapewniającego oczekiwanie na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych. Kierownik Referatu Oświaty wyjaśniła, że na aktualnie uruchomionych czterech trasach przewozowych, znajduje się 55 przystanków, w tym 38 posiada wiaty. Dodała, że wiat przystankowych nie ma tylko na nowych, włączonych w roku szkolnym 2015/2016 trasach dowozu szkolnego. Wyjaśniła także, że w miarę możliwości finansowych Gminy, z tegorocznego bądź z przyszłorocznego budżetu Gminy, zostanie sfinansowany zakup dziewięciu wiat przystankowych (w tym przy ul. Bajkowej). Wyjaśniła ponadto, że osiem przystanków znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie domów, w których mieszkają dowożone dzieci, w związku z tym nie ma potrzeby montowania wiat.

(dowód: akta kontroli str. 103-105)

Zgodnie z art. 10 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym Marszałek Województwa Pomorskiego zarządza ruchem na drodze wojewódzkiej nr 224, natomiast zgodnie z art. 10 ust. 5 ww. ustawy Starosta Powiatu Kartuskiego zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, przy których usytuowane są ww. przystanki.

Wójt wyjaśnił, że nie występował do organów zarządzających ruchem na drogach, przy których usytuowane są ww. przystanki, o instalację urządzeń bezpieczeństwa, w szczególności takich jak bariery drogowe, progi zwalniające podrzutowe, oświetlenie, sygnalizacja świetlna, znaki drogowe (B33, B25, T27), oznakowanie poziome (P17, P4, P10), ponieważ obserwacja natężenia ruchu pozwoliła na stwierdzenie, iż istniejące oznakowanie pionowe i poziome w wystarczający sposób zabezpiecza użytkowników drogi.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

<sup>18</sup> Kobysewo ul. Długa Ryga, Kobysewo ul. Boczna, Kosowo u. Pod lasem, Kosowo ul. Długa.

<sup>19</sup> Kobysewo DPS.

<sup>20</sup> Przy ul. Bajkowej w Kobysewie, z którego korzystało ośmiu uczniów.



Przepisy art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nakładają na gminę obowiązek zapewnienia opieki dzieciom i uczniom w czasie przewozu. Zapewnienie opieki nie oznacza jednak, że sprawującym opiekę musi być nauczyciel. Możliwe jest sprawowanie opieki przez jakąkolwiek osobę pełnoletnią, która jest zdolna do ponoszenia odpowiedzialności (karnej, cywilnej) za działanie lub zaniechanie w związku ze sprawowaną opieką. Wszystkie cztery osoby sprawujące opiekę spełniały powyższe wymagania, a ponadto osoby te odbyły w dniu 23 lutego 2016 r. zorganizowane przez Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku szkolenie pn. „Bezpieczeństwo dzieci w ruchu drogowym”. Ponadto ww. szkolenie ukończyli kierowcy autobusów dowożących dzieci do placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 108-115)

Zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty Gmina zapewniła uczniom pozostającym w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły zajęcia świetlicowe. Świetlice działały we wszystkich szkołach. Godziny pracy świetlic dostosowane były do potrzeb rodziców w taki sposób, aby współgrały z dowozami i odwozami uczniów, którzy pozostawali pod opieką aż do momentu wejścia do autobusu szkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 116-130)

W dniu 25 stycznia 2016 r. Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: „WITD”) skontrolował<sup>21</sup> na zlecenie<sup>22</sup> Najwyższej Izby Kontroli cztery<sup>23</sup> pojazdy dowożące dzieci i uczniów do szkół na terenie Gminy, w tym jeden dowożący uczniów w trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK w dniu 3 lutego 2016 r. Kontrola wykazała dobry stan techniczny pojazdów, nie stwierdzono naruszeń przepisów; na kierowców nie nałożono żadnych mandatów. Jedynie w jednym przypadku stwierdzono niezadawalający stan świateł przeciwmgielnych (punkt 4.5.1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>24</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

W okresie od 1 września 2015 r. do 18 stycznia 2016 r. przewoźnik realizujący na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do szkół i przedszkola nie posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydawanego przez wójta na podstawie art. 18b ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>25</sup> (dalej: „ustawa o transporcie drogowym”).

(dowód: akta kontroli str. 139-146)

Wójt wyjaśnił, że nie wymagał od przewoźnika złożenia wniosku o wydanie tego zezwolenia, ze względu na sprzeczne stanowiska odnośnie regulujących tą kwestię przepisów ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie np. z uzyskanym stanowiskiem Ministerstwa Transportu<sup>26</sup> taki przewóz należy zakwalifikować jako przewóz okazjonalny, o którym mowa w 18 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o transporcie drogowym, a wtedy dokumentem uprawniającym do jego wykonywania jest wyłącznie licencja. Na okazjonalny charakter przewozów wskazują również wyroki sądów administracyjnych, w tym wyroki:

– NSA z 28 sierpnia 2007 r., sygn. I OSK 1306/06,

<sup>21</sup> Miejsce i przeprowadzenia kontroli: Przdokowo ul. Szkolna (dwa autobusy) oraz Przdokowo ul. Sportowa (dwa autobusy), po dowiezieniu uczniów do szkół.

<sup>22</sup> Zlecenie zostało udzielone w trybie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

<sup>23</sup> Będące własnością jednego przewoźnika.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.

<sup>26</sup> Zamieszczone na stronie [http://cms.transport.gov.pl/2-487756efdb43a-2636-p\\_3.htm](http://cms.transport.gov.pl/2-487756efdb43a-2636-p_3.htm).

- NSA z 6 maja 2008 r., sygn. II GSK 82/08,
- NSA z 3 grudnia 2008 r., sygn. II GSK 535/08,
- WSA w Warszawie z 10 listopada 2010 r., sygn. VI SA/Wa 1460/10,
- WSA w Krakowie z 15 lutego 2012 r., sygn.. III SA/Kr 961/11,
- WSA w Kielcach z 23 stycznia 2013 r., sygn.. II SA/Ke/12.

Wójt wskazał ponadto, że zgodnie z art. 73 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>27</sup> zmieniono brzmienie art. 18 ust. 1a ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z tą zmianą, od 1 stycznia 2017 r., wykonywanie przewozów regularnych specjalnych organizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w krajowym transporcie drogowym nie będzie wymagało uzyskania zezwolenia, o ile w środkach transportu będzie znajdował się dokument stwierdzający uprawnienie do ich wykonywania. Wójt dodał, że każde wydanie zezwolenia stanowi koszt dla przewoźnika, a w przetargu nie były wymagane zezwolenia tylko licencje. Ostatecznie jednak – jak wyjaśnił Wójt – zezwolenia zostały w styczniu 2016 r. wydane przewoźnikowi na jego wniosek, ze względu na pojawiające się w orzecznictwie administracyjnym poglądy, odmienne od ww., zgodnie z którymi przedmiotowe zezwolenia są konieczne.

(dowód: akta kontroli str. 147-172)

Ankiety<sup>28</sup> dotyczące funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie wypełniło 14 osób, z których:

- wszyscy zadeklarowali, że ich dzieci korzystają z bezpłatnego transportu organizowanego przez Gminę, a rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom ich dzieci,
- 9 osób wskazało, że ich dziecko zamieszkuje w odległości większej niż 4 km od szkoły, 3 osoby, że od 3 km do 4 km od szkoły, a jedna – do 3 km,
- 7 osób wskazało, że czas dojazdu ich dziecka transportem organizowanym przez Gminę nie zajmuje od 15 do 30 minut, 6 osób, że nie więcej niż 15 minut, a jedna – od 30 do 45 minut,
- 10 osób wskazało, że podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewnia bezpieczne oczekiwanie na transport,
- wszyscy zadeklarowali, że ich dzieciom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu szkoły zapewnia zajęcia świetlicowe,
- 7 osób wskazało, że czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosi średnio do 15 minut, 6 osób, że od 15 do 30 minut, a jedna, że powyżej 30 minut,
- 8 osób stwierdziło, że nie występują problemy i trudności w dowozie dzieci, natomiast 6 osób wskazało na zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie.

(dowód: akta kontroli str. 173-203)

Wójt nie uzgodnił ostatecznej lokalizacji trzech przystanków z właściwym zarządcą drogi, czyli – w przypadku przystanku położonego przy drodze powiatowej<sup>29</sup> – z Zarządem Powiatu Kartuskiego, a w przypadku przystanków położonych przy drodze wojewódzkiej nr 224<sup>30</sup> z Zarządem Województwa Pomorskiego.

Lokalizowanie przystanków autobusowych mieści się w zakresie zarządzania ruchem i wymaga – na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zarządzania ruchem – zatwierdzenia projektu organizacji ruchu<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, ze zm.

<sup>28</sup> Rozesłano 60 ankiet do rodziców/opiekunów uczniów korzystających z tras objętych oględzinami.

<sup>29</sup> Kobysewo ul. Bajkowa.

<sup>30</sup> Kobysewo ul. Twarda, Kobysewo ul. Nowa.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym Marszałek Województwa Pomorskiego zarządza ruchem na drodze wojewódzkiej nr 224, natomiast zgodnie z art. 10 ust. 5 ww. ustawy Starosta Powiatu Kartuskiego

Wójt nie opracował i nie przedstawił do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem stosownych projektów organizacji ruchu dotyczących 10 przystanków objętych oględzinami<sup>32</sup>.

Wójt wyjaśnił, że postąpił tak z uwagi na stanowisko wyrażone przez Marszałka Województwa Pomorskiego zawarte w piśmie dnia 1 września 2011 roku<sup>33</sup>. W piśmie tym Marszałek uznał, m.in. że poruszanie się pojazdu dowożącego dzieci do szkoły powinno odbywać się zgodnie z art. 46 Prawa o ruchu drogowym, w którym określono warunki i miejsca w jakich dozwolone jest zatrzymanie i postój, w tym:

- zatrzymanie i postój pojazdu są dozwolone tylko w miejscu i w warunkach, w których jest on z dostatecznej odległości widoczny dla innych,
- kierujących i nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia (ust. 1),
- kierujący pojazdem, zatrzymując pojazd na jezdni, jest obowiązany ustawić go jak najbliżej jej krawędzi oraz równoległe do niej (ust. 2),
- w czasie postoju na drodze poza obszarem zabudowanym pojazd powinien znajdować się, jeżeli to tylko możliwe, poza jezdnią (ust. 3),
- kierujący pojazdem jest obowiązany stosować sposób zatrzymania lub postoju wskazany znakami drogowymi (ust. 4),
- kierujący pojazdem jest obowiązany w czasie postoju zabezpieczyć pojazd przed możliwością jego uruchomienia przez osobę niepowołaną oraz zachować
- inne środki ostrożności niezbędne do uniknięcia wypadku (ust. 5)

Wójt wyjaśnił ponadto, że autobusy zatrzymujące się na przystankach związanych z dowozem dzieci do szkół nie mają charakteru regularnych linii komunikacji autobusowej, a przystanki są sytuowane zgodnie z oczekiwaniami społecznymi formułowanymi poprzez softysów lub też bezpośrednio przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 204-214)

Ustalone  
nieprawidłowości

- 1) Wójt nie uzgodnił ostatecznej lokalizacji trzech przystanków z właściwym zarządcą drogi, czyli – w przypadku przystanku położonego przy drodze powiatowej<sup>34</sup> – z Zarządem Powiatu Kartuskiego, a w przypadku przystanków położonych przy drodze wojewódzkiej nr 224<sup>35</sup> z Zarządem Województwa Pomorskiego. Ponadto Wójt nie opracował i nie przedstawił do zatwierdzenia właściwemu organowi zarządzającemu ruchem projektów organizacji ruchu dotyczących 10 przystanków objętych oględzinami. Wymóg taki wynikał z treści § 4 ust. 1 i 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zarządzania ruchem, zgodnie z którymi postawą do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem na podstawie projektu przedłożonego do zatwierdzenia m.in. przez zarząd drogi, którym w przypadku dróg gminnych jest wójt .

Wójt wyjaśnił, że postąpił tak z uwagi na stanowisko wyrażone przez Marszałka Województwa Pomorskiego, zgodnie z którym poruszanie się pojazdu dowożącego dzieci do szkoły powinno odbywać się zgodnie z art. 46 Prawa o ruchu drogowym, a ponadto – skoro przewóz dzieci zapewnia przewoźnik wykonujący przewóz regularny specjalny miejsca na drodze nie wymagają oznakowania.

- 2) W okresie od 1 września 2015 r. do 18 stycznia 2016 r. Wójt nie wymagał od przewoźnika realizującego na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do

---

zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych przy których usytuowane są przystanki na terenie Gminy Przdkowo.

<sup>32</sup> Z wyjątkiem przystanku w Kobysewie przy DPS.

<sup>33</sup> nr DIF-DR.8022.285.2011.

<sup>34</sup> Kobysewo ul. Bajkowa.

<sup>35</sup> Kobysewo ul. Twarda, Kobysewo ul. Nowa.

placówek oświatowych złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Wójt wyjaśnił, że postąpił tak, ze względu na stanowisko Ministra Transportu, kwalifikujące przedmiotowy przewóz jako okazjonalny, o którym mowa w 18 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o transporcie drogowym, a wtedy – ja dodał Wójt – dokumentem uprawniającym do jego wykonywania jest wyłącznie licencja. Wójt przytoczył ponadto sześć wyroków sądów administracyjnych, w tym trzy wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, również wskazujące na okazjonalny charakter przewozów szkolnych.

Przede wszystkim zauważenia wymaga fakt, że była to nieprawidłowość o charakterze formalnym, niemająca wpływu na bezpieczeństwo przewożonych dzieci i uczniów. Wskazać jednak należy, że przewozy szkolne mają charakter regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Tym samym przewoźnik realizujący na terenie Gminy ten typ przewozów winien był posiadać stosowne zezwolenie, wydane przez Wójta na podstawie art. 18b ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o transporcie drogowym. Wprawdzie w okresie od 1 września 2015 r. do 18 stycznia 2016 r. Wójt nie wymagał od przewoźnika realizującego przewozy szkolne na terenie Gminy złożenia wniosku o wydanie ww. zezwolenia, to jednak podniesione przez Wójta w trakcie kontroli argumenty wyjaśniające taki stan rzeczy zasługują na uwzględnienie. W sytuacji niejednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz stanowiska wyrażonego przez Ministra Transportu, w którym wskazano na okazjonalny charakter tych przewozów, Wójt mógł mieć uzasadnione wątpliwości, czy w istocie należy wymagać od przewoźnika zezwoleń na wykonywanie przedmiotowych przewozów.

Należy równocześnie podkreślić, że brak powyższych zezwoleń nie miał wpływu na bezpieczeństwo przewożonych dzieci. To Gmina wyznaczyła bowiem przewoźnikowi miejsca i czas zatrzymania autobusu, nie pozostawiając mu w tym względzie żadnej dowolności i sprawując pełną kontrolę nad procesem dowozów. Istotnym ponadto jest fakt, że ostatecznie dopełniono formalności, wydając przewoźnikowi, na jego wniosek, ww. zezwolenia, potwierdzające trasy dowozu uczniów, wcześniej już z Gminą ustalone.

Należy również wskazać, że obowiązek uzyskania ww. zezwolenia będzie istniał tylko do końca 2016 r. Zgodnie bowiem z art. 73 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>36</sup> zmieniono brzmienie art. 18 ust. 1a ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z tą zmianą, od 1 stycznia 2017 r. wykonywanie przewozów regularnych specjalnych organizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w krajowym transporcie drogowym nie będzie wymagało uzyskania zezwolenia, o ile w środkach transportu będzie znajdował się dokument stwierdzający uprawnienie do ich wykonywania.

#### Ocena cząstkowa

Przewozy szkolne odbywały się sprawnymi technicznie i prawidłowo oznakowanymi autobusami. Dzieciom i uczniom zapewniono opiekę w trakcie transportu, natomiast tym, którzy po zakończeniu zajęć czekali na odwiezienie zapewniono zajęcia świetlicowe i opiekę. Przewozy do przedszkola i szkół odbywały się sprawnie, tj. w sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na odwóz po zajęciach. Wszystkie miejsca zbiórek dzieci były prawidłowo oznakowane znakiem informacyjnym D15. Za przykład dobrej praktyki może posłużyć

<sup>36</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, ze zm.

zainstalowanie wiat na 37 przystankach w sytuacji braku takiego prawnego obowiązku dla Gminy.

Stwierdzono brak przejść dla pieszych w bezpośrednim sąsiedztwie dwóch przystanków usytuowanych w ciągu drogi wojewódzkiej nr 224, co wymagałoby zajęcia stanowiska przez wyspecjalizowane w tym zakresie organy, czyli Zarząd Województwa Pomorskiego (zarządca drogi) i Marszałka Województwa Pomorskiego (zarządca ruchu).

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niewymagania przez Wójta w okresie od 1 września 2015 r. do 18 stycznia 2016 r. od przewoźnika realizującego na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do placówek oświatowych złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym miała charakter formalny, niewpływający na bezpieczeństwo przewożonych dzieci i uczniów.

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

Opis stanu faktycznego

Przywóz i odwóz do przedszkola i szkół ok. 558 dzieci i uczniów oraz opiekę w czasie przewozu (w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017) powierzono firmie wybranej w trybie przetargu nieograniczonego<sup>37</sup>(dalej: „Wykonawca”). Zawarta w dniu 14 kwietnia 2015 r. z Wykonawcą umowa obejmowała świadczenie usługi pn. „Dowóz uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie Przdokowo w roku szkolnym 2015/2016, 2016/2017 wraz z opieką” – zgodnie ze złożoną ofertą oraz Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia. W ww. umowie wysokość wynagrodzenia uzależniono od liczby przejechanych w danym miesiącu kilometrów, według stawki ryczałtowej 5,10 zł brutto za 1 km. Ponadto w ww. umowie określono m.in. następujące obowiązki Wykonawcy:

- przewozy dzieci odbywać się mogą wyłącznie środkami transportu spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym i innych przepisach związanych z przewozem osób,
- w przypadkach zmiany liczby dowożonych uczniów, jak również zmian przebiegu tras objętych obowiązkiem dowozu, Wykonawca został zobowiązany zapewnić ich dowóz na warunkach podanych w umowie,
- wykonywanie przedmiotu umowy z należytą starannością uwzględniającą szczególnie charakter przewozu, tj. terminowy, bezpieczny transport dzieci przy zaangażowaniu wykwalifikowanych osób,
- zapewnienie opieki nad dziećmi w postaci osoby opiekuna,
- w przypadku awarii pojazdu wykonującego przewóz niezwłoczne zapewnienie (nie później niż w czasie 15 minut od zaistnienia awarii) pojazdu odpowiednio oznakowanego zastępczego do przewozu z aktualnym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej OC oraz następstw nieszczęśliwych wypadków NNW.

(dowód: akta kontroli str. 215-222)

Podejmując decyzję o udzieleniu zamówienia, dokonano oceny rzeczywistych potrzeb przewozowych. W dniu 2 marca 2015 r. Kierownik Referatu Oświaty ustaliła wartość szacunkową zamówienia – na podstawie planowanych: przeciętnej liczby dni nauki szkolnej, średniej dziennej liczby przejechanych km oraz ceny za 1 km ustalonej na podstawie dotychczas obowiązującej stawki. Kryteria wyboru ofert miały charakter obiektywny i nie naruszały zasad uczciwej konkurencji. Wykonawca wskazał, że zadanie to może realizować pięć autobusów posiadających aktualne

<sup>37</sup> Był to jedyny oferent.

badania technicznie<sup>38</sup>. Zamawiający oraz jego pracownicy nie pozostawali w stosunku zależności lub stosunku służbowym z oferentem. Zamawiającemu dostarczono wymagane dokumenty i oświadczenia, których wymóg złożenia wynikał z warunków udziału w postępowaniu, w tym n.in. licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób wydaną przez Starostę Kartuskiego. W postępowaniu oznaczonym nr sprawy GnF.271.4.2015 nie wystąpiły okoliczności, które powodowałyby wykluczenie, bądź odrzucenie złożonej oferty oraz nie zachodziły okoliczności wykluczające Zamawiającego i jego pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 223-283)

Rozliczenie kosztów dowozów dzieci i uczniów do szkół następowało w okresach miesięcznych, zgodnie z postanowieniami określonymi w umowie, tj. na podstawie przedłożonej faktury. Szczegółowym badaniem objęto sześć miesięcy (wrzesień 2015 r. – luty 2016 r.). W tym okresie przewoźnik wykazał w wystawionych fakturach 53.914 przejechanych kilometrów, o łącznej wartości 274.961 zł. Z tego:

- przewozy o wartości 251.512 zł były związane bezpośrednio z dowozem dzieci i uczniów do placówek oświatowych<sup>39</sup>,
- przewozy o wartości 23.450 zł<sup>40</sup> dotyczyły dojazdów dzieci i uczniów na zawody sportowe, konkursy plastyczne, literackie itp. etc. i – jako, że ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 30.000 Euro – mogły zostać zlecone poza trybami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>41</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 284-307, 383-394)

Przywóz i odwóz 33 dzieci<sup>42</sup> i uczniów niepełnosprawnych oraz opiekę w czasie przewozu (w latach szkolnych 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017) powierzono firmie wybranej w trybie przetargu nieograniczonego, w ramach którego swoje oferty złożyło ośmiu oferentów. Zawarta w dniu 7 maja 2014 r. umowa obejmowała świadczenie usługi pn. „Dowóz dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Przdkowo do placówek szkolno-wychowawczych w roku szkolnym 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 wraz z opieką na trasie nr I, II oraz III”. Zgodnie z tą umową wysokość wynagrodzenia była zależna od liczby przejechanych w danym miesiącu kilometrów, według stawek ryczałtowych: 2,22 zł brutto za 1 km na trasie nr I, 2,28 zł brutto za 1 km na trasie nr II i 1,74 zł brutto za 1 km na trasie nr III. Łączna dzienna długość trzech ww. tras to 476 km. Ponadto w ww. umowie określono m.in. następujące obowiązki wykonawcy:

- wykonywanie przedmiotu umowy z należytą starannością uwzględniającą szczególny charakter przewozu, tj. terminowy, bezpieczny transport dzieci przy zaangażowaniu wykwalifikowanych osób,
- zapewnienie opieki nad dziećmi,
- w przypadku awarii pojazdu wykonującego przewóz zabezpieczenie niezwłocznie podstawienie pojazdu zastępczego przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 308-310)

Podejmując decyzję o udzieleniu zamówienia, dokonano oceny rzeczywistych potrzeb przewozowych. W dniu 31 stycznia 2014 r. Kierownik Referatu Oświaty ustaliła wartość szacunkową zamówienia – na podstawie planowanych: przeciętnej

<sup>38</sup> Cztery autobusy marki Setra i jeden marki Mercedes-Benz.

<sup>39</sup> 49.316 km.

<sup>40</sup> 4.598 km.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

<sup>42</sup> W roku szkolnym 2015/2016 Gmina zapewniała dowóz do placówek oświatowych 30 dzieciom niepełnosprawnym.

liczby dni nauki szkolnej, średniej dziennej liczby przejechanych kilometrów oraz ceny za 1 kilometr ustalonej na podstawie dotychczas obowiązującej stawki. Kryteria wyboru ofert miały charakter obiektywny i nie naruszały zasad uczciwej konkurencji. Wybrany wykonawca wskazał, że zadanie to mogą realizować trzy pojazdy (Renault Master, Mercedes Sprinter, VW Transporter). Zamawiający oraz jego pracownicy nie pozostawali w stosunku zależności lub stosunku służbowym z oferentem. Zamawiającemu dostarczono wymagane dokumenty i oświadczenia, których wymóg złożenia wynikał z warunków udziału w postępowaniu, w tym m.in. licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób wydaną przez Starostę Kartuskiego. W postępowaniu oznaczonym nr sprawy GnF.271.10.2014 wystąpiły okoliczności, które spowodowały wykluczenie z postępowania dwóch wykonawców – na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 Prawa zamówień publicznych. Ponadto nie zaszły okoliczności wykluczające Zamawiającego lub jego pracowników z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Rozliczenie kosztów dowozów dzieci niepełnosprawnych do szkół następowało w okresach miesięcznych, zgodnie z postanowieniami określonymi w umowie, tj. na podstawie przedłożonej faktury.

(dowód: akta kontroli str. 311-377)

Rada Gminy upoważniła Wójta stosownymi uchwałami do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych była niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 378-382)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd w sposób prawidłowy dokonał wyboru podmiotów dowożących dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Nie stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie finansowania wydatków związanych z powyższym dowozem.

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

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania związane z zapewnieniem dowozu dzieci do szkół zostały powierzone Referatowi Oświaty. W okresie objętym kontrolą zadania te realizowały dwie osoby – Kierownik Referatu Oświaty oraz inspektor w tym Referacie. Osoby te na bieżąco kontrolowały jakość i funkcjonowanie przewozów szkolnych. Ponadto Wójt zobowiązał dyrektorów szkół do codziennego bieżącego monitorowania przebiegu jakości przewozów.

(dowód: akta kontroli str. 395-399)

W latach 2014-2016 (do 25 marca) do Gminy nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące dowozu uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 407-417)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie występował do Policji oraz WITD z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów oraz stanu trzeźwości kierowców. Kierownik Referatu Oświaty wyjaśniła, że właściciel firmy przewozowej przed rozpoczęciem roku szkolnego oraz w jego trakcie zwraca się z prośbą do Policji o skontrolowanie stanu technicznego pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 396)

Komenda Powiatowa Policji w Kartuzach w latach 2014-2015 nie kontrolowała autobusów dowożących uczniów do szkół na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 402-403)

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 24 marca 2016 r. nie było przypadków awarii autobusów czy sytuacji pogodowych, które skutkowałyby brakiem dowiezienia uczniów lub spóźnieniami na zajęcia szkolne.

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

**Ocena cząstkowa**

W ocenie NIK nadzór pracowników Urzędu nad realizacją dowozów szkolnych przez przewoźników był właściwy.

## IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli<sup>43</sup>, wnosi o **podjęcie działań prowadzących do organizacji ruchu na trasach dowozu dzieci i uczniów do szkół zapewniającej uzgodnienie lokalizacji przystanków.**

## 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 Gdańsku.


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.


Gdańsk, 19 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Michał Thomas  
doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektora  
Joanna Wojnarowska



.....  
podpis

<sup>43</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.