



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.02.2016
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 Gdańsku.
Kontroler	Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 98900 z 3 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nowa Karczma, ul. Kościerska 9, 83-404 Nowa Karczma (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pollak, Wójt Gminy Nowa Karczma, (dalej: „Wójt”). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016¹ Wójt – jako organ wykonawczy Gminy Nowa Karczma (dalej: „Gmina”) – zapewnił dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół i przedszkoli położonych na terenie Gminy. Przewozami takimi objęte zostały zarówno wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej: „ustawa o systemie oświaty”), jak też inne dzieci, wobec których ww. ustawa takiego obowiązku na Gminę nie nakładała³ (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w ww. przepisach). Przewozy odbywały się sprawnie, tj. w sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów, co wpływało na optymalizację czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na odwóz po zajęciach. W trakcie transportu dowożonym dzieciom i uczniom zapewniono opiekę. Ponadto dzieciom i uczniom, które po zakończeniu zajęć czekali w szkołach na transport zapewniono zajęcia świetlicowe.

Zamówień na dowóz i odwóz uczniów z terenu Gminy oraz doraźny przewóz osób na lata szkolne 2014/2015 oraz 2015/2016 udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „Prawo zamówień publicznych”). Nadzór nad realizacją umów zawartych w wyniku rozstrzygnięć ww. postępowań był skuteczny.

Spośród 26, objętych oględzinami miejsc zatrzymań autobusów, dowożących dzieci i młodzież do placówek oświatowych położonych na terenie Gminy, 21 było nieoznakowanych (w tym 3 przy szkołach). W trzynastu przypadkach autobusy zatrzymywały się nie na przystankach autobusowych, ale w innych nieoznakowanych miejscach, co było niezgodne z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym⁴ (dalej: „ustawa - Prawo o ruchu drogowym”), zgodnie z którym przez przystanek należy rozumieć miejsce

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2156, ze zm.

³ dzieci te korzystały z wolnych miejsc w autobusach, a ich droga do szkoły pokrywała się z trasą autobusu dowożącego dzieci uprawnionych wg. kryteriów ustawy o systemie oświaty

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi oraz z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ (dalej: „ustawa o transporcie drogowym”), z których wynika m.in., że przystanki powinny być oznaczone w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, było to podyktowane względami bezpieczeństwa dzieci i miało na celu ograniczenie poruszania się dzieci po drogach w celu dotarcia do wyznaczonych przystanków autobusowych.

W okresie objętym kontrolą przewoźnicy realizujący na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do szkół i przedszkola nie posiadali zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014 – 2016⁶ na terenie Gminy funkcjonowały:

- Samorządowe Przedszkole w Grabowie Kościerskim dla dzieci w wieku od 3 lat, wraz z oddziałem w Nowej Karczmie, powołane uchwałą nr XVII/84/2004 Rady Gminy z dnia 20 maja 2004 r.,
- Szkoła Podstawowa im. Braci Czarlińskich w Lubaniu, powołana uchwałą nr VII/34/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Szkoła Podstawowa im. dra Aleksandra Majkowskiego w Nowej Karczmie, powołana uchwałą nr VII/35/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Szkoła Podstawowa im. Braci Czarlińskich w Lubaniu, powołana uchwałą nr VII/34/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Szkoła Podstawowa im. płk. Franciszka Hynka w Szatarpach, powołana uchwałą nr VII/36/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Szkoła Podstawowa im. Józefa Wybickiego w Grabowie, powołana uchwałą nr VII/37/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Publiczne Gimnazjum w Grabowie, powołane uchwałą nr VII/38/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Publiczne Gimnazjum w Nowej Karczmie, powołane uchwałą nr VII/39/99 Rady Gminy z dnia 12 marca 1999 r.,
- Publiczne Gimnazjum w Lubaniu, powołane uchwałą nr VII/40/99 Rady Gminy Nowa Karczma z dnia 12 marca 1999 r.,
- oddziały przedszkolne dla dzieci sześciolletnich, działające przy wyżej wymienionych szkołach podstawowych powołane uchwałą nr XVII/84/2004 Rady Gminy z dnia 20 maja 2004 r.

Wszystkie placówki oświatowe objęte zostały dowozem uczniów z miejscowości leżących w ich obwodach, w odległościach większych niż 3 km od placówki.

(dowód: akta kontroli str. 96-111)

Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. do szkół, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę uczęszczało łącznie 1164⁷ dzieci, w tym 388 (33%) było

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.

⁶ do dnia 30.03.2016 r, tj. do dnia zakończenia kontroli

⁷ W 2014 r. 1145 odpowiednio 150 do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz 995 do szkół podstawowych i gimnazjów.

uprawnionych do dowożenia⁸, a 538 (46%) było faktycznie dowożonych do tych placówek.

Liczba dzieci, uczęszczających do Samorządowego Przedszkola w Grabowie oraz oddziałów przedszkolnych wynosiła 190, włącznie z oddziałami „0”. Spośród tej liczby Gmina była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport 36 dzieciom⁹. Z dowozów korzystało 52 dzieci.

Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. do szkół zlokalizowanych na terenie Gminy uczęszczało 974 uczniów. Spośród tej liczby Gmina była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport 352 uczniom¹⁰. Z dowozów korzystało 538 uczniów.

Gmina zapewniła w 2015 roku dowóz do gminnych placówek oświatowych pięciorgu¹¹ dzieciom i uczniom niepełnosprawnym, w tym czterem transportem własnym Gminy oraz jednemu dziecku poprzez zwrot kosztów ponoszonych przez jego rodziców, na podstawie zawartej umowy.

Zgodnie z art. 14 a ust. 3 ustawy o systemie oświaty Gmina zapewniła wszystkim uprawnionym dzieciom i uczniom bezpłatny transport oraz opiekę w czasie przewozu.

(dowód: akta kontroli str. 11-24)

W badanym okresie w Gminie dowóz uczniów finansowano wyłącznie z budżetu Gminy. Poniesione wydatki objęły wszystkie koszty, związane z wynajęciem środków transportu oraz wynagrodzeniami opiekunów.

Wydatki Gminy na dowóz dzieci i uczniów w okresie od 1 września do 31 grudnia 2014 r. wyniosły 122 867,92 zł, z tego:

- przewozy szkolne i okazjonalne – 85 699,08 zł,
- przewozy dzieci niepełnosprawnych – 23 682,39 zł,
- opieka w trakcie dowozów – 13 486,45 zł.

Wydatki Gminy na dowóz dzieci i uczniów w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r. wyniosły 203 288,96 zł, z tego:

- przewozy szkolne i okazjonalne – 133 016,03 zł,
- przewozy dzieci niepełnosprawnych – 48 156,71 zł,
- opieka w trakcie dowozów – 22 116,22 zł.

Wydatki Gminy na dowóz dzieci i uczniów w okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r. wyniosły 121 476,03 zł, z tego:

- przewozy szkolne i okazjonalne łącznie z opieką – 90 386,33 zł,
- przewozy dzieci niepełnosprawnych – 31 089,70 zł.

(dowód: akta kontroli str. 482-565)

Do placówek oświatowych położonych poza terenem Gminy organizowany był w 2015 r. dowóz dla dziewięciorga dzieci i uczniów niepełnosprawnych¹², w tym dla pięciu¹³ uczniów realizowano dowozy transportem własnym Gminy, trzech¹⁴ było dowożonych przez podmioty zewnętrzne na podstawie umów zawartych przez Gminę¹⁵, a jedno dziecko dowożone było przez rodziców, którym Gmina zwracała ponoszone koszty dowozu na podstawie zawartej umowy.

⁸ W 2014 r. uprawnionych było 442 dzieci.

⁹ W 2014 r. odpowiednio 51 dowożonych na 32 uprawnionych.

¹⁰ W 2014 r. odpowiednio 547 dowożonych na 442 uprawnionych.

¹¹ Cztery w 2104 r.

¹² Sześć w 2014 r.

¹³ Cztery w 2014 r.

¹⁴ Jeden w 2014 r.

¹⁵ Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Kościerzynie - umowa nr 2 z dnia 31 sierpnia 2015 r.

Gmina nie organizowała dowozu uczniów komunikacją publiczną oraz nie zwracała kosztów przejazdu uczniom własnych szkół.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 24-35)

Z dowozów organizowanych przez Gminę korzystali również uczniowie Zespołu Szkół w Grabowie zamieszkali w miejscowości Puc¹⁶, położonej na terenie Gminy Kościerzyna, wsiadając i wysiadając w miejscu zawracania autobusu. Autobus zawraca na terenie miejscowości Puc z uwagi na brak możliwości wykonania tego manewru na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 663)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie organizowała dodatkowo bezpłatnego transportu i opieki dzieciom i uczniom uczęszczającym do Zespołu Szkół w Grabowie, a jedynie zamieszkałym w miejscowości Puc, położonej na terenie Gminy Kościerzyna. Uczniowie ci korzystali ze zorganizowanego dla obwodu szkoły w Grabowie Kościerskim, zgodnie z obowiązkiem Gminy, dowozu autobusem szkolnym. Autobus odbierał dzieci i uczniów z przystanku w miejscowości Śledziowa Huta i jechał do najbliższego skrzyżowania, które usytuowane jest tuż za granicą ewidencyjną Gminy w miejscowości Puc, gdzie ma możliwość zawrócenia. Uczniowie z Puc wsiadają w miejscu zawracania autobusu. Nie powoduje to dodatkowych przejazdów i kosztów, a uczniowie mogą korzystać z dowozu do zapewnienia wolnych miejsc w autobusie.

(dowód: akta kontroli str. 169-172)

Faktury za dowozy i przewozy doraźne były wystawiane przez wykonawcę dowozów raz w miesiącu wraz dokumentami potwierdzającym zakres i wykonanie usługi. Faktury były sprawdzane pod kątem ich zgodności z umową i zakresem usługi. W przypadku stwierdzenia niezgodności wykonawca był wzywany telefonicznie lub pocztą elektroniczną do ich skorygowania. Prawidłowo wystawione faktury po ich zatwierdzeniu były płatne w terminie 14 dni od daty ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 479-481, 516-662)

Gmina umożliwiła bezpłatny transport do przedszkoli i szkół, wraz z opieką w tym czasie, 17 dzieciom i 185 uczniom, którzy mieszkali bliżej placówek oświatowych niż odległość wymieniona w art. 14 a ust 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w sytuacji braku takiego obowiązku dla Gminy.

Wójt wyjaśnił, że dzieci i uczniowie, których droga z domu do przedszkola lub szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, nie przekracza odległości określonych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2., wsiadali na trasie organizowanego dowozu, tylko w przypadku wolnych miejsc w autobusie, co nie powodowało wzrostu kosztów transportu i nie generowało dodatkowych kursów autobusów. Gmina nie organizowała dodatkowo bezpłatnego transportu ani nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdu ww. dzieci i uczniów. Wójt wyjaśnił ponadto, że w wyniku przeprowadzonego w 2015 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego koszt wynajmu autobusu z większą liczbą miejsc był nawet tańszy niż autobus z mniejszą liczbą miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 12, 96-99)

Rada Gminy nie podejmowała uchwał w zakresie dowozów dzieci i uczniów, których droga do szkoły jest krótsza niż kryteria określone w ww. ustawie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁶ W roku szkolnym 2014/2015 12 uczniów, a w roku szkolnym 2015/2016 16 uczniów.

Gmina wywiązała się z ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu wszystkim uprawnionym dzieciom i uczniom z terenu Gminy. Osobom uprawnionym zapewniono także dowóz do placówek oświatowych położonych poza terenem Gminy lub dokonywano zwrotu poniesionych kosztów dojazdu. Posiadane możliwości transportowe, w badanym zakresie, wykorzystwała w sposób gospodarny, umożliwiając dowóz, do placówek oświatowych na terenie Gminy, dzieci i uczniów mieszkających bliżej niż określono to w ustawie o systemie oświaty, w sytuacji, gdy nie generowało to dodatkowych kosztów oraz nie zagrażało bezpieczeństwu dzieci i uczniów uprawnionych do dowożenia.

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

Opis stanu faktycznego

Dowozy uczniów do placówek oświatowych były realizowane na podstawie umów zawartych pomiędzy Gminą, a przewoźnikami wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem zamówienia był dowóz i odwóz uczniów z terenu Gminy wraz z opieką¹⁷ oraz doraźny przewóz osób.

Dowóz dzieci i uczniów¹⁸ podzielono na zadania, przyporządkowując je do każdego zespołu szkół¹⁹, określając początkowe godziny dowozów i odwozów, liczbę kursów dziennie oraz minimalną wielkość autobusów posługując się kryterium ilości miejsc siedzących i stojących.

W 2014 r. oraz do czerwca 2015 r., opiekę w autobusach sprawowali pracownicy Gminy, natomiast od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2016 r. opiekę w autobusach sprawują pracownicy przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 190-197, 340-474)

Umowy, zawierane przez Gminę w okresie objętym kontrolą, delegowały na dyrektorów szkół ustalenie z przewoźnikiem trasy i godzin dowozu i odwozu uczniów szkoły oraz możliwość ich modyfikacji, adekwatnie do zaistniałych potrzeb, z zastrzeżeniem, że zmiana nie będzie powodować zwiększenia kosztów po stronie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 438-451)

Regulaminy oraz harmonogramy dowozów, opracowywane były oddzielnie dla każdego zespołu szkół i zatwierdzane przez jego dyrektora oraz Wójta. Zawarto w nich uregulowania w zakresie organizacji dowozów z uwzględnieniem godzin odjazdów i miejsc zatrzymań autobusów, praw i obowiązków uczniów objętych dowozem, przebiegu dowozu i odwozu. W regulaminach z różnym stopniem szczegółowości określono:

- miejsce oczekiwania uczniów na odwóz,
- sposób i kolejność wsiadania do autobusu,
- normy zachowania dla uczniów w czasie oczekiwania na dowóz i w jego trakcie,
- zadania opiekunów w trakcie przewozów²⁰,
- przebieg dojazdu do szkoły i odwozu,
- harmonogram dowozów/odwozów jako załącznik do regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 142-165)

¹⁷ W roku szkolnym 2014/2015 opiekę sprawowali pracownicy Gminy.

¹⁸ Dzieci przedszkolne oraz uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów.

¹⁹ Zadanie I – Zespół Szkół w Grabowie Kościerskim, zadanie II – Zespół Szkół w Lubaniu, zadanie III – Zespół Szkół w Nowej Karczmie i Szkoły podstawowej w Szatarpach.

²⁰ Zadania te zostały wymienione również w załączniku w umowie na dowozy na rok szkolny 2015/2016.

W sytuacji, gdy godziny rozpoczęcia lub zakończenia zajęć dydaktycznych nie pokrywały się z godzinami dowozów i odwozów, uczniowie oczekiwali na zajęcia lekcyjne lub na odwóz w świetlicach szkolnych. Świetlice szkolne działały na podstawie regulaminów formułowanych oddzielnie dla każdej ze szkół i zatwierdzonych przez właściwego dyrektora szkoły. Działanie świetlic skorelowane było z organizacją dowozów i odwozów dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 129-153)

W umowach z przewoźnikami zawarto zapisy dotyczące zapewnienia przez Wykonawcę zastępczego środka transportu na wypadek awarii oraz dyspozycyjności w świadczeniu usługi. Ponadto Wykonawca zobowiązał się, że pojazdy będą przystosowane do przewozów pasażerskich, odpowiednio oznakowane, zatrudnieni przez niego kierowcy spełniać będą wymogi kwalifikacyjne, pojazdy będą posiadały aktualne ubezpieczenia OC i NW oraz badania techniczne, a także, że zapewni należyte warunki bezpieczeństwa dla osób przewożonych. Umowy zawierały również odwołania do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”), w których Urząd określił zakres oraz warunki realizacji dowozów i odwozów, w tym m.in.:

- minimalną pojemność autobusów z uwzględnieniem ilości miejsc siedzących i stojących,
- godziny rozpoczęcia dowozów i odwozów,
- przewidywaną liczbę kilometrów dla każdego z zadań,
- posiadanie uprawnień do wykonywania przedmiotu zamówienia,
- dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym,
- dysponowanie osobami zdolnymi do wykonywania zamówień,
- określenie wymaganej sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy.

Wójt nie określił dodatkowych warunków, jakim powinny odpowiadać osoby realizujące zadania opiekunów w związku z realizacją dowozów uczniów w roku szkolnym 2015 – 2016.

(dowód: akta kontroli str. 438-451)

Z dokonanych w toku kontroli NIK oględzin tras przewozu dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Lubaniu, Zespołu Szkół w Nowej Karczmie oraz do Szkoły Podstawowej w Szatarpach wynika, że:

- na trasie Liniewko Kościerskie – Zespół Szkół w Lubaniu, o długości 13,5 km, autobus zatrzymywał się 6 razy, wliczając punkt rozpoczęcia oraz zakończenia trasy. Łączny czas przejazdu wyniósł 25 min. Przystanki i miejsca zatrzymań zlokalizowane były przy asfaltowych i szutrowych drogach gminnych o różnym stanie nawierzchni. W trzech miejscach zatrzymań autobusu²¹ były wiaty przystankowe. Żaden z przystanków i miejsca zatrzymań nie były oznaczone znakiem D-15. W Starym Barkoczynie usytuowanie wiaty uniemożliwiało późniejsze bezpieczne włączenie się autobusu do ruchu. Autobus, z uwagi na swoje gabaryty cofał się z drogi powiatowej w nieutwardzoną drogę gminną. Wiata umożliwiała oczekiwanie na autobus. W chwili jego zatrzymania znajdowała się z tyłu po lewej stronie - względem autobusu. Trasa dowozu przebiegała po drogach asfaltowych. Łącznie z dowozu skorzystało 49 uczniów;
- na trasie Zielenin – Zespół Szkół w Lubaniu, o długości 13 km, autobus zatrzymywał się dziewięć razy, wliczając punkt rozpoczęcia oraz zakończenia trasy. Łączny czas przejazdu wyniósł 24 min. W dwóch miejscach zatrzymań autobusu były wiaty przystankowe²². Tylko jeden z nich (przystanek Zielenin) był

²¹ Liniewko Kościerskie, Nowy Barkoczyn, Nowy Barkoczyn – kierunek Lubań

²² Zielenin i Rekownica.

oznakowany znakiem D-15. Pozostałe z miejsc zatrzymania autobusu nie były oznakowane. Przystanki i miejsca zatrzymań zlokalizowane były przy asfaltowych drogach wojewódzkich i gminnych o różnym stanie nawierzchni. Tylko w dwóch przypadkach autobus zatrzymał się na przystankach autobusowych. W pozostałych przypadkach autobus zatrzymywał się w nieoznaczonym miejscu przy drodze. Łącznie z dowozu skorzystało 45 uczniów;

- na trasie Zespół Szkół w Nowej Karczmie – Szumleś Szlachecki, o długości 13 km, autobus zatrzymywał się 6 razy, wliczając punkt rozpoczęcia oraz zakończenia trasy. Łączny czas przejazdu wyniósł 22 min. W dwóch miejscach zatrzymań autobusu²³ były wiaty przystankowe. Trzy przystanki²⁴ były oznakowane znakami D-15. Pozostałe z miejsc zatrzymania autobusu nie były oznakowane. Przystanki i miejsca zatrzymań zlokalizowane były przy asfaltowych drogach wojewódzkich i gminnych o różnym stanie nawierzchni. Łącznie z dowozu skorzystało 34 uczniów;
- na trasie Zespół Szkół w Nowej Karczmie – Szatarpy – Skrzydłowo, o długości 16 km autobus zatrzymywał się dziewięć razy, wliczając punkt rozpoczęcia oraz zakończenia trasy. Łączny czas przejazdu wyniósł 23 min. W trzech miejscach zatrzymań autobusu²⁵ były wiaty przystankowe. Trzy przystanki²⁶ były oznakowane znakami D-15. Pozostałe z miejsc zatrzymania autobusu nie były oznakowane. Przystanki i miejsca zatrzymań zlokalizowane były przy asfaltowych drogach wojewódzkich i gminnych o różnym stanie nawierzchni. Łącznie z dowozu skorzystało 58 uczniów.

We wszystkich autobusach przewożących dzieci i uczniów w trakcie oględzin zainstalowano z przodu aktywną (świecącą) tablicę z napisem „Autobus szkolny”, a z tyłu tablicę odblaskową w kolorze żółtym oznaczającą przewóz dzieci. Ponadto, kierowcy na czas zatrzymania pojazdu włączali w autobusach światła awaryjne. Tam gdzie było to możliwe kierowcy zatrzymywali się wykorzystując do tego częściowo pobocze lub wykorzystywali wjazdy na posesje. Drogi, po których realizowane były dowozy, w większości nie posiadają utwardzonych poboczy, umożliwiających bezpieczne dojście do przystanku. Zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu potęgowały drzewa rosnące w skrajni drogi lub jej bezpośrednim sąsiedztwie. W pojazdach byli pełnoletni opiekunowie uczniów, którzy pomagali przy wysiadaniu i wsiadaniu do autobusu oraz przeprowadzali uczniów przez jezdnię w sytuacji zaistnienia takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 51-93)

Miejsca zatrzymań autobusów dowożących i odwożących dzieci i uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy, zostały określone w zatwierdzonych przez Wójta harmonogramach dowozów opracowanych w szkołach i zespołach szkół nimi objętych.

(dowód: akta kontroli str. 142-165)

Opiekunowie dzieci zatrudnieni przez Gminę ukończyli szkolenie organizowane przez Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku oraz Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 192, 202-203)

Opiekunowie dzieci zatrudnieni przez przewoźnika złożyli oświadczenia o odbyciu szkolenia BHP na stanowisku opiekunki.

²³ Szumleś Królewski i Szumleś Szlachecki.

²⁴ Horniki Dolne, Szumleś Królewski i Szumleś Szlachecki.

²⁵ Szumleś Królewski i Szumleś Szlachecki, Skrzydłowo.

²⁶ Horniki Dolne, Szumleś Królewski i Szumleś Szlachecki.

(dowód: akta kontroli str. 712-718)

Dzieci były wyprowadzane ze świetlic do autobusów przez nauczyciela świetlicy. Nauczyciel odpowiadał za dziecko do momentu, gdy wsiadło ono do autobusu szkolnego; od tej chwili odpowiadał za nie opiekun w autobusie.

(dowód: akta kontroli str. 90-93, 129-165)

W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie rodzice/opiekunowie udzielili odpowiedzi²⁷ z których wynika, m. in. że:

- 59 % dzieci zamieszkiwało w odległości większej niż 4 km od szkoły;
- 90 % dzieci korzystało z bezpłatnego transportu organizowanego przez Gminę;
- czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez Gminę nie zajmował więcej niż 15 minut (45% ankietowanych) oraz od 15 do 30 minut (55% ankietowanych);
- rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom dzieci – 77% ankietowanych, nie odpowiadało potrzebom dzieci – 23% ankietowanych;
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych Gmina zapewniła bezpieczne oczekiwanie na transport – 95% ankietowanych (według 5% ankietowanych nie zapewniono bezpiecznego oczekiwania na transport);
- dzieciom i uczniom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu, we właściwy sposób zorganizowano w szkole zajęcia świetlicowe – 95% ankietowanych;
- czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosił średnio do 15 minut – 45% ankietowanych oraz od 15 do 30 minut – 9% ankietowanych, od 30 do 60 minut – 45% ankietowanych.

Ponadto 27% ankietowanych wskazało na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych, 9% - na zbyt małą liczbę przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie, 27% na zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie, 45% stwierdziło, że nie występują problemy i trudności w dowozie dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 667-710)

Spośród objętych oględzinami 26 miejsc zatrzymań autobusów 21 nie było oznakowanych, w tym 3 znajdowały się przy szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 51-93)

W dniu 26 stycznia 2016 r. Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego skontrolował na zlecenie²⁸ Najwyższej Izby Kontroli trzy pojazdy dowożące dzieci i uczniów do szkół na terenie Gminy. Kontrola wykazała dobry stan techniczny pojazdów. Nie stwierdzono naruszeń przepisów; na kierowców nie nałożono żadnych mandatów. Jedynie w jednym z pojazdów stwierdzono stan niezadawalający w zakresie: stanu i/lub działania przednich i/lub tylnych świateł pozycyjnych i/lub świateł obrysowych bocznych i/lub górnych (punkt 4.2.1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego²⁹).

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pracownicy zatrudnieni przez Gminę w celu sprawowania opieki w autobusach, dowożących dzieci i młodzież do przedszkoli i szkół, ukończyli szkolenia instruktażowe dla opiekunów dzieci dowożonych do szkół

²⁷ Na 60 rozesyłanych ankiet do rodziców/opiekunów dzieci uprawnionych do korzystania z dowozów/odwozów 22 osoby udzieliły odpowiedzi

²⁸ 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).

²⁹ Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 192, 202-203)

W umowie na przywóz i odwóz dzieci i uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy w roku szkolnym 2015/2016 określono obowiązki osób sprawujących opiekę nad dziećmi i młodzieżą w trakcie dowozów, jednakże nie wymagano aby posiadały one przeszkolenie adekwatne do szkolenia jakie Gmina zapewniła swoim pracownikom sprawującym opiekę w autobusach w roku szkolnym 2014/2015.

(dowód: akta kontroli str. 438-451)

Zdaniem NIK szkolenie osób, sprawujących opiekę w autobusach dowożących dzieci i młodzież, w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, znacząco wpływa na zapewnienie bezpieczeństwa dowożonym dzieciom i uczniom oraz stanowi przykład dobrej praktyki w organizacji procesu dowozów.

Ustalone
nieprawidłowości

1) W trakcie oględzin stwierdzono, że 21 z 26 miejsc zatrzymań autobusów nie było oznaczonych znakiem D-15 a z 16 nich (w tym 3 przy szkołach) nie było ujętych w ewidencji przystanków autobusowych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 51-93)

W okresie objętym kontrolą do czasu jej rozpoczęcia³⁰ Wójt nie występował do stosownych organów z wnioskami dotyczącymi oznakowania przystanków oraz zmian w organizacji ruchu w związku z realizacją dowozów dzieci i młodzieży do placówek oświatowych na terenie Gminy.

Wójt wyjaśniając, stwierdził, że właściwe oznakowanie przystanków zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³¹ należy do zarządcy drogi, na terenie której są one usytuowane. W przypadku Gminy dowozy szkolne odbywają się w zdecydowanej większości po:

- drogach wojewódzkich nr 221, nr 224, nr 226 – gdzie zarządcą jest Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku,
- drogach powiatowych nr 2415G, nr 2201G – gdzie zarządcą jest Zarząd Dróg Powiatowych w Kościerzynie.

Wójt stwierdził ponadto, że Gmina wystąpi do powyższych organów o prawidłowe oznaczenie przystanków znakiem D-15. Poinformował, że dla miejsc gdzie przystanki zlokalizowane są na terenach dróg gminnych i gminnych placów publicznych oraz przy szkołach zostały zamówione znaki D-15, które zostaną niezwłocznie uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 170-172)

Lokalizowanie przystanków autobusowych mieści się w zakresie zarządzania ruchem i wymaga – na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³² (dalej: „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r.”) – zatwierdzenia projektu organizacji ruchu.

Wójt nie opracował i nie przedstawił do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem stosownych projektów organizacji ruchu dotyczących 13 przystanków objętych oględzinami³³.

³⁰ czynności kontrolne rozpoczęto w Gminie w dniu 28.01.2016r.

³¹ Dz. U. z 2015 r. Nr 460, ze zm.

³² Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

³³ Były to przystanki:

- 1) Stary Barkoczyn - skrzyżowanie drogi powiatowej w centrum wsi z nieutwardzoną drogą gminną do Wielkiego Klińcza,
- 2) Zielenin - skrzyżowanie z drogą nieutwardzoną w miejscowości Zielenin w kierunku Rekownicę),
- 3) Będomin - przy pomniku J. Wybickiego,

Wójt wyjaśnił, że nie uzgadniał lokalizacji przystanków przy drogach gminnych, gdyż miejsca zatrzymań autobusów dowożących uczniów do szkół i przedszkoli były „zastane” od początku realizacji przez Gminę dowozów. Uczniowie wsiadali i wysiadali do autobusów na przystankach komunikacji publicznej, a także poza przystankami komunikacji publicznej, ze względów bezpieczeństwa maksymalnie blisko domu, w miejscach wnioskowanych i wskazanych przez rodziców. Wyjaśnił także, że przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym stanowią wyłączenie o miejscach, w których zatrzymywać się nie wolno. Dodał, że dopuszczalność praktyki stosowanej przez Gminę, przy przewozach szkolnych, potwierdza stanowisko Ministra Transportu zawarte z 3 stycznia 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 176-188, 285-287)

Wójt wyjaśnił również, że Gmina jest właścicielem wiat przystankowych i w miarę możliwości dba o ich stan techniczny. Modernizuje też dojścia do nich układając chodniki i budując zatoki. Gmina czyni też starania by te przystanki i dojścia do nich były oświetlone. W okresie ostatnich kilku lat Gmina zainwestowała kilka milionów złotych, ze znacznym udziałem środków UE, w chodniki, ścieżki rowerowe i drogi prowadzące do przystanków dla dzieci. Były to m.in.:

- budowa drogi, chodnika oraz parkingu gdzie zlokalizowany jest przystanek przy szkole w Szatarpach (2014 r.),
- budowa odcinka drogi z parkingiem i przystankiem w Rekownicy (2014 r.),
- budowa ronda do zawracania autobusu wraz z chodnikami i przystankiem w Liniewku (2014 r.),
- budowa chodnika wraz z zatoką autobusową i wiatą przystankową w Szumlesiu Królewskim (2013 r.),
- budowa parkingu przy drodze, przy szkole w Nowej Karczmie (2012 r.),
- budowa ciągu pieszo-rowerowego z zatoką i wiatą przystankową po obu stronach drogi w Nowym Barkoczyńcu (2014 r.),
- zakup w latach 2009 r. – 2015 r. 13 wiat przystankowych,

Wójt wyjaśnił również, że Gmina w miarę swoich możliwości w dalszym ciągu będzie czynić starania w zakresie poprawy infrastruktury tras przejazdu dowożonych dzieci.

W najbliższym okresie planuje się m.in.:

- przebudowę drogi wraz chodnikiem i przystankiem w Sztofrowej Hucie (realizacja do końca 2016 r.),
- przebudowę drogi gminnej wraz z ciągiem pieszo-rowerowym od drogi wojewódzkiej nr 224 do Zespołu Szkół w Nowej Karczmie (w kwietniu 2016 r. złożony zostanie wniosek aplikacyjny do PROW 2014-2020),
- przebudowę drogi gminnej wraz z ciągiem pieszo - rowerowym i parkingiem z przystankiem autobusowym, od drogi wojewódzkiej nr 221 do Zespołu Szkół w Lubaniu (w kwietniu 2016 r. złożony zostanie wniosek aplikacyjny do PROW 2014-2020),
- przebudowę drogi nr 221 wraz z zatokami autobusowymi, oświetleniem i chodnikami dojścia do przystanku w miejscowościach: Szumleś Szlachecki, Szumleś Królewski i Horniki Dolne.

(dowód: akta kontroli str. 214-284)

-
- 4) Będomin – na zapleczu Muzeum Hymnu Narodowego, przy skrzyżowaniu,
 - 5) Będomin – przy punkcie wymiany butli gazowych,
 - 6) Mały Lubań - przy wjeździe na posesję, drugi słupek kilometrowy po wjeździe do miejscowości Lubań od strony Będomina,
 - 7) Mały Lubań - przy drodze na przeciwko zabudowań, ok 1300 m od wjazdu do miejscowości Lubań,
 - 8) Skrzydlówko - naprzeciwko przystanku PKS Skrzydlówko,
 - 9) Skrzydlówko - naprzeciwko przystanku PKS Skrzydlówko na żądanie,
 - 10) Szatary - naprzeciwko przystanku autobusowego Szatary, przed skrzyżowaniem z drogą w kierunku Wysina,
 - 11) Skrzydlówko - w centrum wsi, naprzeciwko przystanku PKS Skrzydlówko,
 - 12) Grabówko – przy remizie OSP,
 - 13) Grabówko - wjazd na posesję "Zajazd nad stawem".

Wójt wyjaśnił, że miejsca zbiórek i przystanki nie zmieniły się i znajdują się od początku realizacji przez Gminę dowozów zarówno w miejscach usytuowania przystanków komunikacji publicznej, jak i w miejscach dostosowanych do potrzeb dzieci i uczniów. Od kilkunastu lat dzieci i uczniowie wsiadają i wysiadają też w miejscach zawracania autobusów. Są to najczęściej gminne place publiczne np. przy remizach strażackich lub poszerzone zjazdy z dróg gminnych. Ponadto mają też miejsce przypadki, że dzieci (szczególnie te młodsze, którym obniżono wiek realizacji obowiązku szkolnego) mieszkające pomiędzy oddalonymi od siebie przystankami w celu poprawy bezpieczeństwa (brak konieczności poruszania się skrajnią ruchliwej drogi wojewódzkiej), na prośby rodziców w uzgodnieniu z obsługą autobusów wsiadają lub wysiadają przy posesji dziecka bądź przy drodze, którą to dziecko musi dojść do miejsca zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 176-188)

W ocenie NIK wyjaśnienia Wójta nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonego niewłaściwego oznakowania oraz nieuzgodnienia lokalizacji ww. przystanków. Zgodnie z art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym przez przystanek należy rozumieć miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi oraz z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym z których wynika m.in., że przystanki powinny być oznaczone w sposób określony w przepisach Prawa o ruchu drogowym, a tym samym autobusy dowożące dzieci do szkół nie powinny się zatrzymywać w miejscach nie oznaczonych jako przystanki. Zdaniem Izby transport dzieci i uczniów podlega w pełni rygorom przewozów regularnych specjalnych.

2) W okresie objętym kontrolą przewoźnicy realizujący na terenie Gminy dowozy dzieci i uczniów do szkół i przedszkola nie posiadali zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Wykonywanie usług dowozu dzieci do szkół stanowi przewóz regularny specjalny, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym, a tym samym przewoźnicy wykonujący na terenie Gminy ten rodzaj przewozów powinni posiadać wydane przez Wójta stosowne pozwolenie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 452-456, 466-469)

Wójt wyjaśnił, że od kilkunastu lat od początku dowozów dzieci i uczniowie wsiadają i wysiadają też w miejscach zawracania autobusów, gdzie są to najczęściej gminne place publiczne np. przy remizach strażackich lub poszerzone zjazdy z dróg gminnych. Ponadto mają też miejsce przypadki, że dzieci (szczególnie te młodsze, którym obniżono wiek realizacji obowiązku szkolnego) mieszkające pomiędzy oddalonymi od siebie przystankami w celu poprawy bezpieczeństwa (brak konieczności poruszania się skrajnią ruchliwej drogi wojewódzkiej), na prośby rodziców w uzgodnieniu z obsługą autobusów wsiadają lub wysiadają przy posesji dziecka bądź przy drodze, którą to dziecko musi dojść do miejsca zamieszkania. Niejednokrotnie jest to ponad kilometrowy odcinek, którego główną część uczniów musiałby pokonać skrajnią drogi wojewódzkiej 221 lub 224, gdzie brak jest chodników, czy oświetlenia. Jeszcze bardziej niebezpieczna sytuacja ma miejsce na drodze wojewódzkiej nr 226, której przekrój poprzeczny nie spełnia parametrów – jest to wąska droga o szerokości nieco ponad 5m, nawet bez utwardzonych poboczy. Przewozy uczniów do szkół nie spełniają przesłanek przewozu regularnego, gdyż odbywają się na podstawie umowy cywilnej. Godziny przywozów i odwozów są zmienne, ustalane każdorazowo z dyrektorami szkół zależnie m.in. od zmieniających się planów lekcji. Przy przewozie dzieci nie ma też ustalonego

cennika opłat podanego do publicznej wiadomości. Gmina stosuje się, określając potrzeby transportowe stanowiskiem Ministra Transportu, zgodnie z którym: „Dla zachowania bezpieczeństwa specyficznego pasażera, jakim jest dziecko – dopuszczalne jest wsiadanie i wysiadanie poza przystankami komunikacji publicznej, z reguły odbywa się to maksymalnie blisko miejsca zamieszkania”.

Wójt wyjaśnił ponadto, że dowożenie uczniów odbywa się do miejsca docelowego tj. do szkół, na określone zajęcia. Tego rodzaju przewóz wykonywany na podstawie umowy cywilnej jest przewozem okazjonalnym, nie występuje tu potencjalny klient związany odstępami czasowymi i określonymi trasami na zasadach określonych w ustawie o transporcie drogowym i w ustawie prawo przewozowe. Dodał, że w przypadku Gminy dyspozycyjność przewoźnika dla podmiotu zlecającego wykonywanie usługi, oznaczająca w zależności od potrzeb, ustalonych wcześniej zasad, wyklucza zakwalifikowanie, że chodzić może o przewozy regularne.

Zdaniem Wójta podkreślenia wymaga, że treść umowy cywilnej o wykonywanie usługi wyraźnie i jednoznacznie definiuje specyfikę przewozów. Godziny dowozu zależą od potrzeb wskazanych przez dyrektorów szkół. Dominująca rola zleceniodawcy w stosunku do wykonującego usługę determinuje zakwalifikowanie jej jako przewozy okazjonalne. Stanowisko powyższe znajduje aprobatę w wyrokach sądów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – z 10 listopada 2010r. sygn. akt VI SA/Wa 1460/10 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 lutego 2012r. sygn. akt III SA/Kr 961/11).

Wójt wskazał ponadto, że zgodnie z art. 73 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁴ 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.

W ocenie NIK wykonywanie usług dowozu dzieci do szkół stanowi przewóz regularny specjalny, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym, a tym samym przewoźnicy wykonujący na terenie Gminy ten rodzaj przewozów powinni posiadać wydane przez Wójta stosowne pozwolenie, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a tej ustawy.

Ocena cząstkowa

Przewozy odbywały się sprawnie, tj. w sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów, co wpływało na optymalizację przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na odwóz po zajęciach. Gmina zapewniła dzieciom i uczniom opiekę w autobusach, jak również w czasie oczekiwania na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych po przyjeździe do szkoły oraz w czasie oczekiwania na odwóz po zakończonych zajęciach lekcyjnych. Autobusy zatrzymywały się w miejscach niebędących przystankami autobusowymi (nieoznakowanych), co było niezgodne z art. 2 pkt 13 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym przez przystanek należy rozumieć miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi oraz z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym, z których wynika m.in., że przystanki powinny być oznaczone w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

³⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13, ze zm.

Jak wyjaśnił Wójt, było to podyktowane względami bezpieczeństwa dzieci i miało na celu ograniczenie poruszania się przez nie po drogach w celu dotarcia do wyznaczonych przystanków autobusowych.

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

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 transport dzieci i uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy powierzono wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego. W trakcie kontroli stwierdzono, tj. m.in.:

- osoby wykonujące czynności w postępowaniu nie podlegały wyłączeniu,
- komisje przetargowe zostały powołane zarządzeniami Wójta zgodnie z art. 19-21 Prawa zamówień publicznych,
- w żadnym z postępowań nie wykluczono wykonawcy z powodów określonych w art. 24 ust. 2 pkt 4 Prawa zamówień publicznych,
- przedmiot zamówienia i jego zakres zostały jednoznacznie określone, a wartość usługi oszacowano na podstawie kosztów ponoszonych w poprzednich latach szkolnych,
- SIWZ zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 Prawa zamówień publicznych, nie były modyfikowane,
- ogłoszenia o zamówieniach ukazały się w Biuletynie Zamówień Publicznych i spełniały wymogi określone dla przetargu nieograniczonego,
- w postępowaniu na rok szkolny 2014/2015 na cztery złożone oferty jedną odrzucono, gdyż została podpisana przez pełnomocnika, a wymagane było współdziałanie z prokurentem lub członkiem zarządu, a dwie oferty uzupełniono na wezwanie zamawiającego w zakresie liczby miejsc siedzących w autokarach, treść uzupełnionych ofert ostatecznie odpowiadała SIWZ,
- w postępowaniu na rok szkolny 2015/2016 wszystkie z czterech złożonych ofert spełniały wymogi określone w SIWZ, zamawiający nie żądał wniesienia wadium,
- w pierwszym postępowaniu zamawiający kierował się wyłącznie kryterium najniższej ceny, w drugim postępowaniu wybrano najkorzystniejsze oferty wg kryteriów najniższej ceny oraz terminu podstawienia autobusu zastępczego,
- powiadomiono wykonawców o dokonanych wyborach i zamieszczono informacje zgodnie z art. 92 ust.1 i 2 Prawa zamówień publicznych,
- zamawiający zawarł umowy w terminach określonych w art. 94 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, umowy były zgodne z ofertami i nie były zmieniane, przewidywana wartość umów wyniosła 249 199,20 zł i 256 068,00 zł brutto,
- postępowania zostały właściwie udokumentowane,
- nie złożono protestów do postępowań,
- w umowach na rok szkolny 2014/2015 z wykonawcami zabezpieczono interesy zamawiającego poprzez:
 - a) zobowiązanie wykonawcy do zapewnienia zastępczego środka transportu, dyspozycyjności w świadczeniu usługi, zapewnienia właściwego stanu technicznego pojazdów, ich ubezpieczenia oraz dopuszczenia do ruchu, a także kwalifikacji kierowców zgodnie z przepisami i SIWZ, okoliczności, w których może dojść do natychmiastowego rozwiązania umowy,
 - b) zapisy dot. kar umownych za niewłaściwe wykonanie umowy i za zerwanie umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy;
- w umowach na rok szkolny 2015/2016 z wykonawcami zabezpieczono interesy zamawiającego poprzez:
 - a) zobowiązanie wykonawcy do zapewnienia zastępczego środka transportu, dyspozycyjności w świadczeniu usługi, zapewnienia właściwego stanu

- technicznego pojazdów, ich ubezpieczenia oraz dopuszczenia do ruchu, a także kwalifikacji kierowców zgodnie z przepisami i SIWZ, okoliczności, w których może dojść do natychmiastowego rozwiązania umowy,
- b) zapisy dot. kar umownych za niewłaściwe wykonanie umowy i za zerwanie umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy,
 - c) zapisy dotyczące uprawnień zamawiającego do określonych czynności w ramach nadzoru nad wykonywaniem umowy,
 - d) zapisy dotyczące ochrony danych osobowych w związku ze sprawowaniem opieki nad dowożonymi dziećmi i uczniami przez pracowników wykonawcy.
- (dowód: akta kontroli str. 176-188, 340-477)

Z wykonawcami, którym udzielono zamówień na wykonywanie przewozów w roku szkolnym 2014/2015, Gmina zawarła w dniu 30 lipca 2014 r. trzy umowy³⁵. W każdym przypadku wynagrodzenie określono w oparciu o liczbę faktycznie przejechanych kilometrów i przyjętą stawkę za kilometr.

(dowód: akta kontroli str. 443-451)

Z wykonawcą, któremu udzielono zamówienia na wykonywanie przewozów w roku szkolnym 2015/2016, Gmina zawarła umowę w dniu 20 sierpnia 2015 r. Wynagrodzenie określono w oparciu o liczbę faktycznie przejechanych kilometrów i przyjętą stawkę za kilometr.

(dowód: akta kontroli str. 438-442)

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. 486-488, 497-499, 510-515)

Ustalona
nieprawidłowość

W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dowóz i odwóz uczniów z terenu Gminy oraz doraźny przewóz osób w roku szkolnym 2014/2015, termin składania ofert (9 lipca 2014 r. godz. 10.00.) został wyznaczony z naruszeniem art. 43 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, co w niniejszej sprawie nastąpiło 2 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 384-389, 466-469)

Zdaniem Wójta w ww. postępowaniu nie doszło do naruszenia art. 43 Prawa zamówień publicznych. Wójt wyjaśnił, iż termin „nie krótszy” oznacza, że okres ten może wynosić 7 dni lub więcej, a Prawo zamówień publicznych nie zawiera regulacji odnoszących się do kwestii obliczania terminów wskazanych w jej przepisach, lecz w myśl art. 14 ustawy Prawa zamówień publicznych, w zakresie nieuregulowanym ustawą do czynności zamawiającego oraz wykonawców podejmowanych w ramach postępowania zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny³⁶ (dalej: „k.c.”). Stąd też w przedmiotowej sprawie, Gmina zobowiązana była ustalić termin składania ofert z zastosowaniem przepisów art. 110 – 116 k.c. Zgodnie z treścią art. 111§ 1 i 2 k.c., termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia. Jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Dzień rozumiany jest jako doba. Liczy się go od północy do północy i obejmuje on 24 godziny. Gdyby intencją ustawodawcy było, aby minimalny termin składania ofert miał wynosić więcej niż 7 dni, wówczas przepis byłby inaczej

³⁵ Każda z trzech tras była obsługiwana przez innego przewoźnika.

³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

sformułowany np.: „termin składania ofert musi być dłuższy niż 7 dni” lub „termin składania ofert musi wynosić ponad 7 dni” lub „termin składania ofert nie może być krótszy niż 8 dni”.

(dowód: akta kontroli str. 176-188)

Zdaniem NIK dzień rozumiany jest jako doba, minimalny termin składania ofert powinien upływać 9 lipca 2014 r. o godz. 24.00 (a nie o godz. 10.00).

Ocena cząstkowa

Urząd w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie wyboru podmiotów dowożących dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Stwierdzone uchybienie w zakresie naruszenia przepisu art. 43 Prawa zamówień publicznych nie miało wpływu na wynik postępowania. 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.

Zadania związane z organizacją dowozu, jak i pozostałe zadania z zakresu oświaty, są realizowane przez Referat Administracyjno-Gospodarczy, którego kierownikiem jest Sekretarz Gminy. W ramach struktury tego referatu wydzielono stanowisko inspektora d/s oświaty. Sprawowanie nadzoru w ww. zakresie, a także przeprowadzanie kontroli dowozów i opieki w trakcie przewozu uczniów należy do zadań ww. referatu. Zadania te wykonywał, na podstawie zakresu czynności pracownika, Inspektor ds. oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 190-196)

W latach 2014-2016 (do 30 marca) do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca dowozów dzieci i uczniów do szkół³⁷. Rodzicom udzielono odpowiedzi wyjaśniając przyczynę zaistniałego stanu rzeczy.

(dowód: akta kontroli str. 96-99, 166-167)

W umowie zawartej z przewoźnikiem na rok szkolny 2015/2016 Gmina zastrzegła sobie prawo kontroli wykonywania przedmiotu umowy, w szczególności przestrzegania terminów, punktualności, prawidłowej opieki nad dziećmi, stanu technicznego autobusów, dokumentacji dotyczącej autobusów i uprawnień kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 438-442)

Wójt wyjaśnił, że w okresie od września do grudnia 2015 r. przeprowadzono sześć kontroli sprawdzających prawidłowość wykonywania przewozów dzieci i młodzieży. Kontrole przeprowadzono w pierwszych dniach roku szkolnego a następnie w listopadzie, po informacji rodziców uczniów z miejscowości Stary Barkoczyn o zbyt wczesnym dowozie uczniów z tej miejscowości. Z przeprowadzonych kontroli sporządzono protokoły. W czasie tych kontroli sprawdzano ważność badań technicznych i oznakowanie autobusów, punktualność realizacji dowozów/odwozów, oraz czy sprawowana jest opieka nad dowożonymi dziećmi i młodzieżą. W wyniku kontroli stwierdzono, że odbywały się punktualnie zgodnie z harmonogramem, zapewniona była opieka, autobusy posiadały aktualne badania techniczne oraz były odpowiednio oznakowane. Stwierdzony sposób realizacji dowozów, tabor którym jest realizowany oraz sprawowana opieka w czasie ich trwania (wsiadania i wysiadania z autobusu) nie wykazał jakichkolwiek zastrzeżeń. Gmina na bieżąco też reaguje na sygnały o nieprawidłowościach w realizacji zadania.

³⁷ W dniu 18 listopada 2015 r. wpłynęło do Urzędu pismo rodziców w związku ze zmianą kolejności kursów na liniach w obwodzie Zespołu Szkół w Lubaniu.

Jak wyjaśnił Wójt Gmina w poprzednich latach zatrudniała we własnym zakresie osoby sprawujące opiekę w trakcie dowozów szkolnych. Z racji powierzonych obowiązków pełniły one też funkcję kontrolną nad realizacją dowozów.

(dowód: akta kontroli str. 190-212)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie występowała do Policji oraz Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów oraz stanu trzeźwości kierowców.

Komenda Powiatowa Policji w Kościerzynie, w latach 2014 - 2015 nie odnotowała zgłoszeń o nieprawidłowościach, ani też zapotrzebowania na kontrole pojazdów przewożących uczniów do szkół i przedszkoli na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 94-99)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków awarii autobusów czy sytuacji pogodowych, które skutkowałyby brakiem dowiezienia uczniów lub spóźnieniami na zajęcia szkolne.

(dowód: akta kontroli str. 664)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK w Urzędzie w sposób właściwy prowadzono nadzór nad realizacją zobowiązań umownych był skuteczny.

IV. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że funkcjonujący w Gminie system dowozu dzieci i uczniów do placówek oświatowych kształtował się od rozpoczęcia jego funkcjonowania, tj. od 1991 r. Typując miejsca zatrzymań autobusów kierowano się bezpieczeństwem dzieci m.in. poprzez ograniczenie potrzeby pieszego poruszania się po drogach, w celu dotarcia do przystanku, w większości pozbawionych poboczy, w których skrajniach rosną drzewa, wymuszając wchodzenie na jezdnię.

Zauważyć należy jednak, że na początku wykonywania przez gminy zadania dowozów uczniów było ono realizowane z wykorzystaniem specjalnie do tego celu przystosowanych autobusów szkolnych, których definicję zawiera art. 2 pkt 41a Prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z tym przepisem autobus szkolny to autobus przeznaczony do przewozu dzieci do szkoły, barwy pomarańczowej, oznaczony z przodu i z tyłu prostokątnymi tablicami barwy białej, z napisem barwy czarnej "autobus szkolny". Te autobusy w sposób jednoznaczny były identyfikowane przez innych uczestników ruchu. Ponadto zgodnie z art. 18a ust. 1 i 2 ww. ustawy, kierujący pojazdem, zbliżając się do miejsca postoju autobusu szkolnego, jest obowiązany zatrzymać się, o ile kierujący tym autobusem podał sygnał zatrzymania lub zmniejszyć prędkość, a w razie potrzeby zatrzymać się, aby umożliwić kierującemu tym autobusem wjazd na jezdnię lub sąsiedni pas ruchu, o ile sygnalizuje on zamiar wykonania takiego manewru.

Z upływem czasu funkcję autobusów szkolnych zaczęły przejmować autobusy pozbawione jego cech funkcjonalnych oraz charakterystycznego wyglądu zewnętrznego.

Autobusy te, nie są jednoznacznie identyfikowalne przez pozostałych uczestników ruchu jako pojazdy realizujące zadania autobusów szkolnych. Autobus taki dostrzeżony być może przez innych użytkowników drogi z mniejszej odległości, a jego zachowanie na drodze (zatrzymanie w miejscu nieoznaczonym z włączonymi światłami awaryjnymi) może być interpretowane nie jako czynność związana z dowozem dzieci lecz awarią pojazdu.

Zmianom w zakresie wykorzystania rodzajów środków transportowych, nie towarzyszyła zmiana organizacji systemu dowozu – porzeczano na rozwiązaniach stworzonych z myslą o bezpieczeństwie dzieci ale z wykorzystaniem autobusów szkolnych zgodnych z definicją zawartą w art. 18a ust. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym.

W kontekście powyższego, prawidłowy wybór miejsca zatrzymań autobusowych, lzba uznaje za szczególnie istotny.

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa lzba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej lzbie Kontroli³⁸, wnosi o:

Podjęcie działań prowadzących do uzgodnienia lokalizacji przystanków, na trasach dowozu dzieci i uczniów do szkół na terenie Gminy, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz właściwego ich oznakowania.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 lzby 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, 18 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Piotr Lewandowski
doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa lzba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektora
Joanna Wojnarowska


.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.