



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.002.01.2016

P/16/086

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98724 z 12 lutego 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Drwinia, 32-709 Drwinia, Drwinia 57 (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójt – Jan Andrzej Pająk (Wójt)  (dowód: akta kontroli str. 6 - 9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>2</sup>

Gmina zapewniła wszystkim dzieciom i uczniom objętym obowiązkiem szkolnym oraz rocznym obowiązkiem przygotowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 3 oraz 17 ust 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>3</sup>, części dzieci i uczniów o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, jak również dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 3a, pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, bezpłatny transport do szkół i przedszkoli lub oddziałów przedszkolnych, albo ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego (Ośrodek), jak również opiekę w czasie jego trwania.

Sposób organizacji tego transportu zapewniał dzieciom oraz uczniom bezpieczeństwo, m.in. poprzez wyznaczenie przystanków minimalizujących konieczność poruszania się uczniów wzdłuż poboczna dróg publicznych, opiekę nad uczniami w środkach transportu oraz organizację czasu pomiędzy rozpoczęciem i zakończeniem zajęć lekcyjnych a realizowanym odwozem. Część przystanków nie była jednak oznakowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Gmina opracowała także rozkład jazdy autobusu dowożącego dzieci i uczniów do szkół w sposób minimalizujący czas trwania transportu, choć miały też miejsce przypadki oczekiwania na odwiezienie, po zakończeniu zajęć, przez dwie godziny lekcyjne.

Gmina dokonywała wyboru wykonawców usług transportowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>, z zachowaniem kryterium najniższej ceny, przy jednoczesnym dotrzymaniu standardów jakości technicznej.

Choć wprowadzanie do umów z podmiotami realizującymi dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół postanowień dotyczących sprawowania przez Gminę nadzoru w tym

<sup>1</sup> Okres objęty kontrolą: od 1 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrola obejmuje lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016

<sup>2</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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm., dalej: „ustawa o systemie oświaty”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: „ustawa Prawo zamówień publicznych”.

zakresie nie stanowiło zasady, to nadzór taki, ograniczający się do kontroli zgodności wykonywanej usługi z warunkami umów, był jednak sprawowany.

NIK zwraca uwagę na potrzebę określania w umowach z przewoźnikami warunków bezpiecznego przewożenia dzieci i uczniów.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku oznakowania części przystanków na drodze dowozu i odwozu dzieci i młodzieży, realizowanego w ramach transportu zamkniętego – specjalnego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>5</sup>.

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

#### **1. Organizacja dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez Gminę**

Opis stanu faktycznego

Gmina jest organem prowadzącym dla następujących placówek oświatowych: zespołów szkolno-przedszkolnych (ZSP) w Mikłuszowicach, Dziewinie, Drwini oraz w Świniarach, a także Zespołu Szkolnego (ZS) w Grobli. Stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, ustalona została sieć szkół i przedszkoli oraz wyznaczono granice obwodów.

W okresie ostatnich dwóch lat nie było zmian w sieci szkół oraz w obwodach szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 393 – 394, 412 – 434, 780, 781 i 785)

Zgodnie z informacją uzyskaną z ww. zespołów szkół, wg stanu na 31 grudnia 2015 r., do ZSP w Mikłuszowicach dowożonych było dwoje dzieci objętych obowiązkiem rocznego wychowania przedszkolnego, zamieszkałych w odległości powyżej 3 km od tej placówki, do ZSP w Świniarach – sześcioro takich dzieci i do ZS w Grobli – dziesięcioro.

(dowód: akta kontroli str. 734, 752 – 753 i 762 - 764)

Według danych z Systemu Informacji Oświatowej, zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2015 r., liczba dzieci, które obejmował na terenie Gminy obowiązek przedszkolny wynosiła 156 a liczba uczniów, których dotyczył obowiązek szkolny – 610. Liczba dzieci i uczniów uczęszczających do szkół oraz przedszkoli (oddziałów przedszkolnych) na terenie Gminy wynosiła, wg stanu na ten dzień - 786, w tym 158 do przedszkoli, 20 do oddziałów przedszkolnych, 412 do szkół podstawowych i 196 do gimnazjów. Gmina zapewniła transport wszystkim 22 dzieciom uczęszczającym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, którym zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę (w tym dzieciom w wieku pięciu lat realizującym obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego). Gmina zorganizowała transport 104 uczniom ze szkół podstawowych, w tym 69 z klas I – IV i 35 z klas V – VI, z czego obowiązkowi takiemu podlegało łącznie 72 uczniów, w tym 55 z klas I – IV i 17 z klas V – VI. Ponadobowiązkowo Gmina przewoziła do szkół podstawowych 32 uczniów. Gmina zorganizowała też dowóz 57 uczniom uczęszczającym do gimnazjum, z czego obowiązkowi takiemu podlegało 39, a dowóz 18 miał charakter fakultatywny.

(dowód: akta kontroli str. 394 i 785)

W roku szkolnym 2014/2015 na terenie Gminy zamieszkiwało 7 uczniów niepełnosprawnych, którym Gmina, stosownie do postanowień art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, miała obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu do szkoły lub Ośrodka, a w roku szkolnym 2015/2016 – 8 takich uczniów. Zasady finansowania dowozu tych uczniów do szkół oraz Ośrodka zostały przedstawione w pkt 2.3 i 2.4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 394)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej „ustawa Prawo o ruchu drogowym”

Gmina organizowała również bezpłatny transport do przedszkoli i szkół dla tych dzieci oraz uczniów, których droga do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, nie przekracza odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust.2 ustawy o systemie oświaty, na zasadach opisanych w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie otrzymywała zgłoszeń o potrzebie zapewnienia bezpłatnego dowozu dziecka (ucznia), zamieszkałego poza jej terenem, do prowadzonych przez nią przedszkoli i szkół.

(dowód: akta kontroli str. 395)

### Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła bezpłatny transport wszystkich dzieci do szkół i przedszkoli w poszczególnych obwodach szkolnych na swoim terenie, zgodnie z postanowieniami art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, jak również części dzieci, dla których odległość od punktu zamieszkania do szkoły lub przedszkola nie przekraczała odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 tej ustawy. Zapewniony został także, zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 3a, pkt 1 i 2, transport dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do szkoły lub Ośrodka.

## 2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa przy dowożeniu dzieci i uczniów

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie oględzin stwierdzono, że dowóz dzieci oraz uczniów do przedszkoli i szkół w trybie przewozów regularnych specjalnych odbywał się po trasie: Niedary – Świniary – Grobla – Ispina – Grobla – Trawniki – Grobla – Zielona – Wola Drwińska – Drwinia o łącznej długości (wg wskazań licznika samochodu) 33,4 km. Odległość od pierwszego przystanku w Niedarach do ZSP w Świniarach wynosi 7,2 km i była pokonywana w czasie faktycznym 14 min. Na tym odcinku autobus zatrzymywał się na 9 przystankach, zabierając z nich dzieci do oddziału przedszkolnego, szkoły podstawowej (w Świniarach) oraz gimnazjum ZS w Grobli. Od przystanku przy ZSP w Świniarach, na którym wysiadały wszystkie dzieci uczące się w miejscowej szkole podstawowej z oddziałem przedszkolnym, autobus kontynuował jazdę do ZS w Grobli na odcinku 3,3 km, zabierając dzieci z dwóch przystanków zlokalizowanych w Świniarach i Grobli. Odległość od pierwszego przystanku w Niedarach do ZS w Grobli, gdzie wysiedli wszyscy uczący się tam uczniowie, wynosiła 10,5 km, obejmowała 11 przystanków, z których zabierani byli uczniowie i była pokonywana w czasie faktycznym 21 min. Następnie autobus, bez pasażerów, wyjechał sprzed ZS w Grobli i jadąc przez miejscowości: Grobla, Ispina, Grobla i Trawniki, zatrzymał się na 10 przystankach, na których wsiedli do niego uczniowie, którzy dowożeni byli do ZS w Grobli. Odcinek ten, liczący 12 km został pokonany w czasie faktycznym 24 minut. W następnej kolejności autobus bez pasażerów wyjechał sprzed ZS w Grobli i jadąc przez miejscowości: Zielona i Wola Drwińska, zatrzymał się na 3 przystankach, na których wsiedli do niego uczniowie, którzy dowiezieni zostali do ZSP w Drwini. Odcinek ten, liczący 3,9 km został pokonany w czasie faktycznym 14 minut. Stan nawierzchni dróg na całej trasie dowozu nie budził uwag. Punkty zbiorcze z których zabierane były dzieci i uczniowie, pokrywały się z przystankami. Z 25 przystanków, z których odbywało się wsiadanie, trzy, w tym dwa na drodze wojewódzkiej i jeden na drodze powiatowej, zaopatrzone były w wiaty przystankowe. Reszta zlokalizowana była na wolnym powietrzu. Przystanki zlokalizowane przy szkołach na których odbywało się wysiadanie, posiadały dodatkowe urządzenia służące bezpieczeństwu. W Świniarach – przed ZSP urządzenie podrzutowe i znak B-33 ograniczający prędkość do 30 km/h a w Grobli i Drwini, przed ZS oraz ZSP, bariery i łańcuchy. Ponadto przed szkołą w Drwini znajdował się znak A-17 a przed szkołą w Grobli dzieci wysiadały wprost przed wejściem do niej.

Odwóz dzieci oraz uczniów w trybie przewozów regularnych specjalnych odbywał się po trasie: Grobla – Trawniki – Grobla – Ispina – Grobla – Wróblowice – Świniary – Niedary – Drwinia – Wola Drwińska - Zielona o łącznej długości (wg wskazań licznika samochodu) 34,8 km. Odległość od ZS w Grobli do ostatniego przystanku w Świniarach, na którym wysiadają dzieci z tej szkoły wynosi 16,7 km i została pokonana w czasie faktycznym 30 min. Na tym odcinku autobus zatrzymał się na 12 przystankach. Kolejny etap tej trasy o długości 6,7 rozpoczął się przed ZSP w Świniarach i zakończył w Niedarach. Dzieci wysadzone zostały na 9 przystankach, a czas pokonania tego odcinka wyniósł 11 minut.

Ostatni etap trasy o długości 5,1 km rozpoczął się przed ZSP w Drwini a zakończył w Zielonej i został pokonany w czasie faktycznym 5 min, w trakcie którego autobus zatrzymał się na 3 przystankach. Stan nawierzchni dróg, na całej trasie odwozu, nie budził uwag.

Stwierdzono ponadto, że nie miały miejsca przypadki korzystania z autobusu szkolnego przez osoby nieuprawnione, natężenie ruchu samochodowego na całej trasie przywozów i odwozów należy było bardzo niskie, a punkty zbiórki dzieci i uczniów pokrywały się z przystankami opisanymi w załącznikach do protokołu oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 54 – 59 i 82)

Według postanowień umowy na dowóz dzieci i uczniów do ZSP w Drwini i Świniarach oraz do ZS w Grobli w roku szkolnym 2014/2015, obowiązek sprawowania opieki nad uczniami został powierzony dyrektorowi gimnazjum, bez jednoczesnego wskazania nazwy tego gimnazjum. Wójt wyjaśnił, że zapis taki powstał w wyniku niedopatrzenia, powieli bowiem zapis poprzedniej umowy, w której obowiązek sprawowania opieki w czasie przewozu uczniów należał do dyrektora Gimnazjum w Grobli. Faktycznie obowiązek ten realizowała dyrektor ZSP w Świniarach.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 129, 803 i 825 - 828)

Umowy zawarte przez Gminę na przewóz zbiorowy osób na trasie: Drwinia Urząd Gminy – Wola Drwińska – Bieńkowice – Wyżyce – Mikłuszowice – Gawiówek – Bochnia i z powrotem, w ramach którego w latach 2014 i 2015 odbywał się nieodpłatny transport dzieci i uczniów do ZSP w Mikłuszowicach, nie precyzowały zasad sprawowania nad nimi opieki w czasie przejazdu. Wójt wyjaśnił, że opieka taka sprawowana była przez pracowników obsługi szkoły (pracowników niepedagogicznych). Osoby te zostały zapoznane z „Regulaminem dowozu” oraz otrzymały zakres czynności zobowiązujący ich m.in. do opieki nad dowożonymi uczniami. Osoby te podpisały oświadczenie o zapoznaniu się i przestrzeganiu Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami w czasie ich dowozu z miejscowości Bieńkowice i Wyżyce do ZSP w Mikłuszowicach oraz odwozu tych uczniów do Wyżyc i Bieńkowic.

(dowód: akta kontroli str. 183–194 i 364–369, 801-811)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 dowóz odpowiednio 7 i ośmiu uczniów niepełnosprawnych do szkół był wykonywany przez ich rodziców na mocy zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 394, 439-448)

W trakcie kontroli NIK Gmina nie dowoziła dzieci i uczniów do szkół transportem własnym, natomiast zleciła przewoźnikom prywatnym przewożenie 145 dzieci i uczniów, a w ramach komunikacji publicznej zlecono przewozy 44 dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 394)

2.2. W przypadku, gdy droga dziecka z domu do przedszkola lub szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka nie przekracza odległości wymienionych w art. 14a ust. 2 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w sytuacji braku takiego obowiązku dla Gminy, lecz odległość ta była oceniana jako znaczna dla dziecka, uczniowie korzystali nieodpłatnie z usługi przewozowej organizowanej przez Gminę. Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu ww. dzieciom i uczniom. Gmina realizowała dowóz tych dzieci w oparciu o art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Gmina nie zawierała porozumień międzygminnych dotyczących przejęcia zadania bezpłatnego dowozu dzieci do szkoły oraz zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w gminie przejmującej zadania.

(dowód: akta kontroli str. 395)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku kontroli NIK ze szkół prowadzonych przez Gminę, ze zorganizowanego przez nią transportu korzystało 47 dzieci i uczniów nieobjętych obowiązkiem zapewnienia transportu ze strony Gminy, ale mogły one korzystać z nieodpłatnych dowozów, stosownie do art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 743 – 745, 752 – 753 i 762 - 765)

Wójt wyjaśnił, że Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie dowozu dzieci do szkół nieobjętych takim obowiązkiem. Wydatki na dowóz dzieci i uczniów nieobjętych obowiązkiem dowozu planowane były corocznie w budżecie gminy w dziale 801 oświata, w ogólnej kwocie przewidzianej na dowożenie uczniów, a więc za wiedzą Rady.

(dowód: akta kontroli str. 801 - 803)

2.3. W regulaminie sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu i odwozu z 21 grudnia 2015 r. w ZSP w Mikłuszowicach określone zostały szczegółowo obowiązki szkoły, opiekuna, przewoźnika, kierowcy przewoźnika, rodziców oraz dzieci i uczniów. Po dowiezieniu do szkoły, w czasie oczekiwania na rozpoczęcie zajęć pod opieką wyznaczonego do tego w ramach dyżuru nauczyciela, dzieci mogą przygotowywać się do zajęć oraz korzystać z pomocy nauczyciela. Po zakończonych lekcjach organizowano dla uczniów zajęcia wyrównawcze oraz koła zainteresowań. Opiekę nad uczniami sprawowali nauczyciele, zgodnie z tygodniowym planem zajęć edukacyjnych i zapisami w dziennikach zajęć pozalekcyjnych. Ponadto w szkole podstawowej funkcjonuje świetlica szkolna, z której korzystali uczniowie. Świetlica prowadziła zajęcia, a opiekę sprawowali nauczyciele lub wychowawca świetlicy. W odniesieniu do ZS w Grobli oraz ZSP w Świniarach i Drwini funkcjonował w roku szkolnym 2015/2016 wspólny regulamin dowożenia uczniów do tych placówek, podpisany przez ich dyrektorów oraz wykonującego transport dzieci i uczniów przewoźnika, a także przez opiekuna. Zapisanym w tym regulaminie obowiązkiem Gminy było określenie w planie dowozów przystanków autobusu szkolnego, ustalenie godzin odjazdów z tych przystanków oraz listy uczniów dowożonych do szkół. Obowiązkiem szkół było sporządzenie ostatecznej listy dowożonych uczniów i przekazanie ich do Gminy do dnia 31 sierpnia każdego roku oraz dostosowanie tygodniowego planu zajęć do godzin dowożenia uczniów. Obowiązkiem rodziców (opiekunów) uczniów było doprowadzenie ich do wyznaczonych przystanków. Do obowiązków opiekuna w autobusie należało podejmowanie decyzji o wpuszczaniu i wypuszczaniu osób z autobusu w odpowiednich miejscach oraz podejmowanie decyzji co do dalszego postępowania w razie awarii pojazdu bądź wypadku, a w szczególności zapewnienie przewożonym uczniom bezpieczeństwa w razie wystąpienia takiego zdarzenia. W czasie oczekiwania na rozpoczęcie zajęć opiekę nad uczniami sprawowali nauczyciele, zgodnie z ustalonym harmonogramem dyżurów. Po zakończeniu zajęć, w czasie oczekiwania na odwiezienie, opieka nad uczniami sprawowana była także przez nauczycieli, zgodnie z ustalonymi tygodniowymi planami zajęć. Czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć po przybyciu do szkoły, a następnie na transport do domu, po zakończonych zajęciach wynosił:

- W ZSP w Drwini: oczekiwanie na rozpoczęcie zajęć 10 min a na odwiezienie do domu, dla klas I-III – 1 lub 2 godziny lekcyjne, dla klas IV-VI – najczęściej bezpośrednio po zakończeniu zajęć, dla gimnazjum ok. 20 min. Zajęcia w przedszkolu prowadzone były do czasu rozpoczęcia odwozu.
- W ZSP w Świniarach czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć wynosił: dla dzieci z przedszkola – 5 min, dla klas I-IV – 40 min i dla klas V-VI – 35 min. Czas oczekiwania na odwiezienie wynosił dla klas I-IV – 41 min i dla klas V-VI – 32 min. Zajęcia w przedszkolu prowadzone były do czasu rozpoczęcia odwozu.
- W ZS w Grobli średni czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć wynosił: dla oddziału przedszkolnego – 10 min, dla klas I-IV – 15 min, dla klas V-VI – 15 min i dla gimnazjum 22 min. Czas oczekiwania na odwiezienie po zakończonych zajęciach wynosił: dla klas I-IV – 20 min a dla gimnazjum – 10 min. Dzieci z oddziału przedszkolnego oraz uczniowie klas V-VI byli odwieżeni do domów bezpośrednio po zakończonych zajęciach.

Do placówek oświatowych w kontrolowanym okresie nie wpływały skargi dotyczące wykonywanych przewozów dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 719, 725 – 728, 738 – 739, 747 – 748 i 756)

Nie występowały opóźnienia dowozu, w stosunku do zakładanego czasu dojazdu, do ZSP w Świniarach, Mikłuszowicach oraz Drwini jak również ZS w Grobli.

(dowód: akta kontroli str. 734, 743 – 754, 752 – 753 i 762 - 765)

Przeprowadzona 10 lutego 2016 r., na zlecenie NIK, przez funkcjonariuszy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Krakowie, kontrola autobusu marki Renault, po raz pierwszy zarejestrowanego 12 października 1998 r., którym wykonywany był przewóz uczniów do ZSP w Świniarach, ZS w Grobli oraz ZSP w Drwini nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 225–227 i 707-718)

Właściciel firmy „P.”, realizującej na rzecz Gminy przewóz specjalny zamknięty, w odpowiedzi na pytanie, jaka była przyczyna wykonywania przewozu dzieci pojazdem niespełniającym warunków określonych przez Gminę w zaproszeniu do składania ofert, co do jego roku produkcji oraz, czy składając ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia, dysponował również innymi pojazdami spełniającymi warunki określone przez Gminę w zaproszeniu do składania ofert wyjaśnił, że posiadał wtedy, i nadal posiada, autobus marki Mercedes wyprodukowany w 2005 r., który w dniu przeprowadzenia kontroli przez WITD oraz oględzin w ramach kontroli NIK, był poddany naprawie blacharsko – lakierniczej. Na potwierdzenie tego przedstawiony został dowód rejestracyjny tego pojazdu oraz faktura VAT za naprawę blacharsko lakierniczą.

(dowód: akta kontroli str. 773 - 777)

W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono m.in., że przewóz dzieci i uczniów do ZSP w Drwini i Świniarach oraz ZS w Grobli odbywał się autobusem marki Renault, rok produkcji 1998, który został poddany kontroli przez WITD w Krakowie. Pojazd był oznakowany z przodu oraz tyłu żółtymi tablicami z sylwetkami dzieci oraz tablicą o treści „Autobus Szkolny”. Autobus realizował trasę zgodnie z ustalonymi przystankami i nie przewoził osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 16 - 22)

Badaniem ankietowym NIK objęto łącznie 123 rodziców dzieci i uczniów dowożonych do 4 szkół w Gminie: 18 do ZSP w Świniarach, 43 do ZS w Grobli, 18 do ZSP w Drwini i 44 do ZSP w Mikłuszowicach. Ankiety wypełnione zostały przez 114 rodziców uczniów i 8 rodziców dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego. Jeden rodzic nie zaznaczył w ankiecie odpowiedzi w rubryce dziecko/uczeń. Droga do szkoły 57 uczniów (dzieci), co stanowiło 46,34% ogółu udzielonych odpowiedzi, została oceniona na więcej niż 4 km, 33 rodziców (26,8%) oceniło drogę dziecka do szkoły na 3 – 4 km, 27 (22%) na mniej niż 3 km a 6 (4,9%) nie udzieliło odpowiedzi. Czas dojazdu do szkoły w jedną stronę, na mniej niż 15 min oceniło 72 rodziców (58,5%), od 15 do 30 min – 47 (38,2%) i od 30 do 45 – dwóch (1,6%). Również dwóch rodziców nie określiło czasu dojazdu dziecka do szkoły. Rozmieszczenie przystanków, jako odpowiadające potrzebom dziecka, oceniło 114 rodziców (92,7%). Za nieodpowiednie z uwagi na odległość przystanku od miejsca zamieszkania dziecka, usytuowanie przystanku oceniło dwóch rodziców (1,6%), a ze względu na usytuowanie w pobliżu ruchliwej ulicy – 5 rodziców (4,1%). Jeden rodzic oceniając usytuowanie przystanku jako nieodpowiadające potrzebom dziecka, nie wskazał przyczyny tego stanu rzeczy a jeden nie udzielił odpowiedzi na to pytanie. Za bezpieczne, podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych, oczekiwanie na transport uznało 73 rodziców (59,3%). Za niebezpieczne z powodu braku właściwego oznakowania lub oświetlenia przystanku, niezapewniającego dobrej widoczności dla uczestników ruchu drogowego, warunki oczekiwania oceniło 7 rodziców (5,7%), a 29 (23,6%) za przyczynę takiego stanu wskazało brak wiaty przystankowej. Dwoje rodziców nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. 107 rodziców (87%) zadeklarowało, że dzieciom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu, szkoła zorganizowała zajęcia świetlicowe, a 12 (9,8%), że zajęcia takie nie były organizowane. Czterech rodziców (3,25%) nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. 61 rodziców (49,6%) stwierdziło, że ich dziecko korzysta ze świetlicy szkolnej z zatrudnionym w niej wychowawcą. 50 rodziców (40,65%) poinformowało, że dziecko korzysta z innych pomieszczeń w szkole pod opieką nauczyciela, a czworo (3,25%), że w szkole nie ma warunków umożliwiających bezpieczne oczekiwanie uczniom dojeżdżającym. 8 rodziców (6,5%) nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Jako krótszy niż 15 min czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych określiło 73 rodziców (59,35%), od 15 do 30 min – 34 rodziców (27,6%), od 30 do 60 min –

8 rodziców (6,5%) i powyżej 1 godziny 3 rodziców – (2,4%). Czterech rodziców nie określiło długości czasu oczekiwania dziecka na transport do domu. 86 rodziców (70%) zadeklarowało, że nie występują żadne trudności w dowozie dzieci do szkoły, 18 (14,6%), w tym 17 rodziców dzieci uczęszczających do ZSP w Mikłuszowicach, dowożonych środkami komunikacji publicznej, wskazało na zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie, 9 (7,3%) na zbyt długi czas oczekiwania uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych, po dwóch (1,6%) na nieodpowiednie zachowanie kierowcy, brak wystarczającej opieki nad uczniami w trakcie dowozu, zły stan techniczny pojazdu lub inne trudności, jeden na zbyt małą liczbę przystanków a 10 nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

(dowód: akta kontroli str. 467 - 706)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Sześć spośród 25 przystanków, z których odbywało się wsiadanie do autobusu na trasie dowozu dzieci do szkół, realizowanych przewozem specjalnym zamkniętym, w tym 5 zlokalizowanych na drogach gminnych, nie posiadało żadnego oznaczenia pionowego ani poziomego. Również 13 spośród 23 przystanków na których wysiadały dzieci na trasie odwozu ze szkół, w tym 9 na drogach gminnych, nie posiadało takiego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 15 - 53)

Gmina, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym<sup>6</sup>, pełni rolę organizatora transportu zbiorowego, zatem określa przystanki komunikacyjne, a jako zarządca dróg gminnych wprowadza i utrzymuje na tych drogach odpowiednie oznakowanie. Stosownie do § 51 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>7</sup>, miejsce do zatrzymywania się innych niż autobus pojazdów samochodowych wykonujących przewóz osób na regularnych liniach i pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół i przedszkoli powinien być oznakowany tablicą D-15 „przystanek autobusowy”. Ponadto do oznakowania przystanku autobusowego, stosownie do § 90 tego rozporządzenia, używany jest znak P-17 "linia przystankowa", która wyznacza na jezdni miejsce przystanku pojazdów określonych w § 51 i oznacza, że zakaz zatrzymywania się innych pojazdów na przystanku obowiązuje na całej długości linii.

Wójt wyjaśnił, że liczba i lokalizacja przystanków analizowane są corocznie po rozeznaniu potrzeb dowozowych przed rozpoczęciem roku szkolnego. W wyniku takiej analizy w poprzednich latach wyznaczano dodatkowe przystanki, związane ustawowym obowiązkiem zorganizowania transportu i opieki dzieciom i uczniom oraz dzieciom i uczniom nieobjętym takim obowiązkiem, z uwzględnieniem aspektu bezpieczeństwa w drodze do i ze szkoły. Brano przy tym pod uwagę, że drogi na terenie Gminy w niewielkim jeszcze zakresie są wyposażone w chodniki i utwardzone pobocza. Nieoznakowane przystanki usytuowane są przy pojedynczych nieruchomościach i korzystają z nich najczęściej pojedynczy uczniowie, bądź wykorzystywane są okresowo, np. w czasie trudnych warunków atmosferycznych. Po ukończeniu obowiązku szkolnego przez korzystających z nich dzieci i uczniów przystanki te stają się bezużyteczne. Ich "doraźny" charakter powoduje więc, że ze względu na oszczędność i racjonalność wydatkowania środków budżetowych nie były one wyposażane w słupki i wiaty przystankowe.

(dowód: akta kontroli str. 801-803)

NIK zwraca uwagę, że właściwe oznakowanie przystanków autobusowych na których wsiadają i wysiadają dzieci i uczniowie, powoduje wzrost bezpieczeństwa. Oznakowanie to powinno wskazywać pozostałym użytkownikom dróg na konieczność zachowania szczególnej ostrożności i stosownie do przepisów ruchu drogowego. Oszczędne i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi nie może odbywać się kosztem

<sup>6</sup> Dz. U z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U Nr 170, poz. 1393 ze zm.



zmniejszenia poziomu tego bezpieczeństwa, szczególnie w odniesieniu do najmłodszych użytkowników dróg.

Gmina zapewniła bezpieczeństwo transportu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, a także w drodze powrotnej do domu, bowiem autobusy kursowały stosownie do harmonogramów, a podczas przewozów zapewniona została odpowiednia opieka. Jednak 18 spośród 48 przystanków autobusowych nie zostało oznakowane stosownie do przepisów ruchu drogowego. Gmina zapewniła również zajęcia świetlicowe dla uczniów oczekujących na przewóz, a czas dowozu i odwozu nie przekraczał 45 minut.

### **3. Wybór wykonawców przewozów oraz finansowanie wydatków związanych z dowozem i opieką**

Opis stanu faktycznego

3.1. Ponośzone przez Gminę koszty dowozów dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli, ujęte w rozdziale 80113 klasyfikacji budżetowej, wynosiły: w roku 2014 – 102,7 tys. zł, w tym 80,8 tys. zł – dowóz dzieci, którym Gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu i 21,9 tys. zł na dowóz dzieci i uczniów, wobec których Gmina nie miała takiego obowiązku. Ponadto w 2014 r. Gmina wydatkowała kwotę 54,7 tys. zł na dowóz dzieci niepełnosprawnych, z czego 53,1 tys. zł w ramach wydatków stanowiących zwrot kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna oraz 1,6 tys. zł niestanowiących zwrotu kosztów. W roku 2015 wydatki te wynosiły odpowiednio: 113,5 tys. zł, w tym 82,5 tys. zł na dowóz dzieci, którym Gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu i 31,0 tys. zł na dowóz dzieci i uczniów, wobec których Gmina nie miała takiego obowiązku. Ponadto w 2015 r. Gmina wydatkowała kwotę 57,7 tys. zł na dowóz dzieci niepełnosprawnych, z czego 55,9 tys. zł w ramach wydatków stanowiących zwrot kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna oraz 1,8 tys. zł niestanowiących zwrotu kosztów. W podziale na lata szkolne wydatki te kształtowały się następująco: w roku szkolnym 2014/2015 – 112,1 tys. zł, w tym 88,2 tys. zł na dowóz dzieci, którym Gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu i 23,9 tys. zł na dowóz dzieci i uczniów, wobec których Gmina nie ma takiego obowiązku. Ponadto w roku szkolnym 2014/2015 Gmina wydatkowała kwotę 55,4 tys. zł na dowóz dzieci niepełnosprawnych, z czego 53,6 tys. zł w ramach wydatków stanowiących zwrot kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna oraz 1,8 tys. zł niestanowiących zwrotu tych kosztów. W roku szkolnym 2015/2016, do 31 grudnia 2015 r. Gmina wydatkowała na dowóz uczniów i dzieci 51,4 tys. zł, w tym 37,3 tys. zł na dowóz dzieci, którym była zobowiązana zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu i 14,0 tys. zł na dowóz dzieci i uczniów, wobec których nie miała takiego obowiązku. Ponadto w tym okresie Gmina wydatkowała kwotę 25,5 tys. zł na dowóz dzieci niepełnosprawnych, z czego 24,8 tys. zł w ramach wydatków stanowiących zwrot kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna i 0,7 tys. zł niestanowiących zwrotu tych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 789)

Koszt dowożenia dzieci i uczniów, którym Gmina nie była zobowiązana do zapewnienia bezpłatnego transportu, do ZSP w Drwini wynosił w roku szkolnym 2014/2015 – 22,2 tys. zł i w roku szkolnym 2015/2016 (przewidywane wykonanie do końca jego trwania) – 22,2 tys. zł. Natomiast dowożenie dzieci i uczniów, wobec których Gmina nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu, do ZSP w Świniarach i ZS w Grobli, ma charakter bezkosztowy, ponieważ miejsca wsiadania i wysiadania tych uczniów pokrywają się z punktami zbiorczymi dla dzieci i uczniów, wobec których Gmina ma taki obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 786-787)

3.2. W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym na dowóz dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy do wymienionych niżej szkół, w roku szkolnym 2014/2015, przedmiot zamówienia został określony jako: Zadanie nr 1 – „Wykonywanie usługi przewozu młodzieży szkolnej z miejscowości: Niedary, Świniały, Trawniki, Ispina, Grobla do ZS w Grobli, Zielona i Wola Drwińska do ZSP w Drwini oraz Niedary – do ZSP w Świniarach, w dniach nauki szkolnej w roku szkolnym 2014/2015”. Długość trasy przewozu uczniów oszacowana została na 64 km dziennie a trasę przewozu określono następująco: Niedary – Świniały – Grobla – Trawniki – Ispina – Grobla – Zielona – Wola Drwińska – Drwinia. Zadanie nr 2: „Wykonywanie usługi przewozu młodzieży szkolnej z miejscowości Niedary,

Świniary, Trawniki, Ispina, grobla z ZS w Grobli, Zielona i Wola Drwińska z ZSP w Drwini oraz Niedary z ZSP w Świniarach, w dniach nauki szkolnej w roku szkolnym 2014/2015". Długość trasy odwozu określona została na 41 km dziennie. Ocena rzeczywistych potrzeb nastąpiła na podstawie wiedzy o liczbie dzieci i uczniów objętych dowozem do ww. szkoły, którą określono na 128. Wartość szacunkowa zamówienia określona została 5 sierpnia 2014 r. na podstawie ilości przewidywanych wozokilometrów, dni w roku szkolnym 2014/2015 oraz ceny za 1 wozokilometr wykonywanej usługi w roku szkolnym 2013/2014. Jako warunki określono m.in. rocznik pojazdu nie starszy niż z 2000 r., „odpowiednia ilość miejsc” w pojeździe oraz zapewnienie zastępczego środka transportu w przypadku awarii, z tym, że nie określono jego wieku. W ogłoszeniu zamawiający podał pozostałe warunki, jakie powinien spełniać wykonawca, a w szczególności warunek posiadania uprawnień do wykonywania działalności przewozowej. Pozostałe przyjęte kryteria miały charakter obiektywny nienaruszający zasad uczciwej konkurencji. Członkowie komisji złożyli oświadczenia określone w art. 17 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Jedyny podmiot, który złożył ofertę w tym postępowaniu przedstawił dokumenty potwierdzające spełnianie warunków określonych w SIWZ, w tym m. in. oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz licencję na międzynarodowy autobusowy i autokarowy zarobkowy przewóz osób. Przewoźnik posiadał także zezwolenia Wójta na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej przez miejscowości na trasie których odbywał się przewóz dzieci i uczniów. Trzy wydane zezwolenia obejmowały okres od 15 stycznia 2014 r. do 23 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 54 – 131 i 270 – 275)

Wybrany oferent przedstawił kopię dowodu rejestracyjnego pojazdu Mercedes Benz O 350 Turismo, rok produkcji 2005 z 51 miejscami siedzącymi.

(dowód: akta kontroli str. 101 - 102)

Umowa z wyłonionym w trakcie opisanego postępowania przetargowego wykonawcą, została zawarta 29 sierpnia 2014 r. na okres od 1 września 2014 r. do 26 czerwca 2015 r. Wynagrodzenie miesięcznie wykonawcy określono jako iloczyn stawki jednostkowej za jeden przejechany wozokilometr oraz liczbę dni nauki, w które wykonawca świadczył usługi. Łączna suma faktur miesięcznych w okresie obowiązywania umowy nie mogła jednak przekroczyć kwoty 112,1 tys. zł brutto. Umowa zawierała postanowienia dotyczące obowiązku zapewnienia przez wykonawcę przewozu zastępczego. W przypadku niezapewnienia takiego transportu przez wykonawcę, zamawiający miał zorganizować go sam, a kosztami obarczyć wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 125 - 130)

3.3. W dniach 14 i 17 sierpnia 2015 r. Gmina przestała do 5 podmiotów zapytanie ofertowe dotyczące usługi przewozu 137 uczniów z miejscowości Niedary, Świniary, Trawniki, Ispina, Grobla do ZS w Grobli, Zielona, Wola Drwińska do ZSP w Drwini, Niedary – do ZSP w Świniarach, w dniach nauki szkolnej w roku szkolnym 2015/2016. Wartość szacunkową zamówienia określono na podstawie wykonania w poprzednim roku szkolnym. W warunkach podano (cyt.): „przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w szczególności art. 66 w kwestii warunków technicznych pojazdu.” Jako warunki określono m.in. rocznik pojazdu nie starszy niż 2000, „odpowiednia ilość miejsc siedzących” w pojeździe oraz zapewnienie zastępczego środka transportu w przypadku awarii, co do którego nie określono wymagań w zakresie rocznika produkcji. W ogłoszeniu zamawiający podał pozostałe warunki, jakie powinien spełniać wykonawca, a w szczególności warunek posiadania uprawnień do wykonywania działalności przewozowej. Pozostałe przyjęte kryteria miały charakter obiektywny nienaruszający zasad uczciwej konkurencji. Podmiotem, który złożył najkorzystniejszą ofertę w tym postępowaniu była firma wykonująca dowóz uczniów na tej trasie w roku szkolnym 2014/2015. Przedstawiła ona dokumenty potwierdzające spełnianie warunków prócz potwierdzenia posiadania pojazdu nie starszego niż określony w warunkach. Przewoźnik posiadał także zezwolenia Wójta na wykonywanie regularnych specjalnych

przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej przez miejscowości na trasie których odbywał się przewóz dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 224 – 246, 254 – 255 i 370 - 375)

Wójt wyjaśnił m.in., że wykonawca składając ofertę zobowiązał się do realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zawartymi w zapytaniu ofertowym.

(dowód: akta kontroli str. 829 i 832 - 833)

Umowa z wyłonionym w trakcie postępowania wykonawcą podpisana została 25 sierpnia 2015 r. na okres od 1 września 2015 r. do 24 czerwca 2016 r. Wynagrodzenie miesięcznie wykonawcy określono jako iloczyn stawki jednostkowej za jeden przejechany wozokilometr oraz liczbę dni nauki, w które wykonawca świadczył usługi. Łączna suma faktur miesięcznych w okresie obowiązywania umowy nie mogła jednak przekroczyć kwoty 110,9 tys. zł brutto. Do umowy tej, w tym samym dniu, sporządzony został aneks na świadczenie dodatkowo przez wykonawcę opieki nad uczniami w trakcie ich przewozu. Roczny limit łącznej sumy faktur za całość usługi został podwyższony do 120,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 247 – 249 i 252 - 253)

Wójt, podpisując opisane wyżej umowy, posiadał upoważnienie Rady do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 435 - 438)

3.4. W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym dotyczącym m.in. dowozu dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy Drwinia do ZSP w Mikłuszowicach w roku 2014, przedmiot zamówienia został określony w ogłoszeniu oraz załącznikach do niego jako: Przewóz zbiorowy osób z załączonym rozkładem jazdy na trasie: Drwinia Urząd Gminy – Wola Drwińska – Bieńkowice – Wyżyce – Mikłuszowice – Gawłówek – Bochnia pl. Pułaskiego oraz Bochnia pl. Pułaskiego – Gawłówek – Mikłuszowice – Wyżyce – Bieńkowice – Wola Drwińska – Drwinia Urząd Gminy w zakresie dofinansowania wozokilometrów w/w trasy na terenie Gminy Drwinia, wg zestawienia przejazdów – kursów. Opis przedmiotu zamówienia wyróżniał rozkłady jazdy oraz trasy przejazdu w dni nauki oraz dni wolne od szkoły. Opis przedmiotu zamówienia określał szczegółowo trasy, dni, godziny, dystanse, przystanki oraz liczbę osób objętych dowozem na drodze dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Mikłuszowicach. Jako warunki określono dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym. Warunek ten miał zostać uznany przez zamawiającego poprzez złożenie oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu. W SIWZ zamawiający podał pozostałe warunki, jakie powinien spełniać wykonawca, a w szczególności posiadania wymaganych prawem uprawnień do wykonywania działalności przewozowej, tj. aktualnej licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego. Pozostałe przyjęte kryteria miały charakter obiektywny nienaruszający zasad uczciwej konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 277 i 358 - 363)

Podmiot, który złożył najkorzystniejszą pod względem cenowym ofertę w tym postępowaniu, nie uzyskał zezwolenia na przewóz zbiorowy osób na trasie wyszczególnionej w ogłoszeniu, wszystkie dokumenty warunków określonych w SIWZ, przedstawiła natomiast firma, która złożyła drugą w klasyfikacji końcowej ofertę i ta firma została wybrana jako zwycięzca postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 364)

Umowa z wyłonionym w trakcie tego postępowania wykonawcą podpisana została 30 grudnia 2013 r. Wynagrodzenie miesięcznie określono jako iloczyn stawki jednostkowej za jeden przejechany wozokilometr oraz długość trasy przewozowej, wykazanej w zatwierdzonym przez Gminę sprawozdaniu miesięcznym. Łączna suma faktur miesięcznych w okresie obowiązywania umowy nie mogła jednak przekroczyć kwoty 174,3 tys. zł brutto. Zgodnie z załącznikiem do tej umowy do korzystania z bezpłatnych przejazdów, na podstawie legitymacji szkolnej, uprawnione zostały dzieci oraz młodzież szkolna dojeżdżająca do ZSP w Mikłuszowicach.

(dowód: akta kontroli str. 364 - 369)

3.5. W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym na dowóz dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy do ZSP w Mikluszowicach w roku 2015, przedmiot zamówienia został określony w sposób podobny, jak w zamówieniu opisanym w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Opis przedmiotu zamówienia wyróżniał rozkłady jazdy oraz trasy przejazdu w dni nauki oraz dni wolne od szkoły i określał szczegółowo trasy, dni, godziny, dystanse, przystanki oraz liczbę osób objętych dowozem na drodze dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Mikluszowicach. Ocena rzeczywistych potrzeb nastąpiła na podstawie wiedzy o liczbie dzieci i uczniów objętych dowozem do ww. szkoły. Wartość szacunkowa zamówienia została określona na podstawie stawki za 1 wozokilometr obowiązującej w 2014 r. oraz szacowanej liczby kilometrów podanej w SIWZ. Przyjęte kryteria miały charakter obiektywny nienaruszający zasad uczciwej konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 132 - 182)

Podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę w tym postępowaniu przedstawił dokumenty potwierdzające spełnianie warunków określonych w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 201 - 213)

Umowa z wyłonionym w trakcie postępowania przetargowego wykonawcą podpisana została 23 grudnia 2014 r. Wynagrodzenie miesięcznie określono jako iloczyn stawki jednostkowej za jeden przejechany „wozokilometr” oraz długość trasy przewozowej, wykazanej w zatwierdzonym przez Gminę sprawozdaniu miesięcznym. Łączna suma faktur miesięcznych w okresie obowiązywania umowy nie mogła jednak przekroczyć kwoty 156,4 tys. zł brutto. Zgodnie załącznikiem do umowy do korzystania z bezpłatnych przejazdów, na podstawie legitymacji szkolnej, uprawnione zostały dzieci oraz młodzież szkolna dojeżdżająca do ZSP w Mikluszowicach.

(dowód: akta kontroli str. 183 - 194)

Wójt wyjaśnił, że wartość szacunkową w zamówieniach na przewóz zbiorowy osób ustalono na podstawie wartości poprzednio udzielonych zamówień. Z uwagi na wartość szacunkową udzielonych zamówień na przewozy dzieci i młodzieży sytuującą się poniżej progów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający nie wymagał (nie miał takiego obowiązku) od wykonawców dołączenia do oferty dokumentów potwierdzających posiadania potencjału technicznego. Dlatego też nie żądano dokumentów świadczących o dysponowaniu odpowiednim potencjałem technicznym do przewozu osób, a przyjęto oświadczenie oferenta o spełnieniu takiego warunku.

(dowód: akta kontroli str. 801–803, 829 i 833)

3.6. Szczegółowej kontroli poddano 4 spośród 15 umów zawartych przez Gminę w latach 2014 i 2015 z rodzicami (opiekunami) dzieci i uczniów niepełnosprawnych, na ich dowóz do szkół lub Ośrodka Szkolno – Wychowawczego. Zawierane na okres jednego roku umowy określały środki transportu własnego, placówkę oświatową do której osoba niepełnosprawna była dowożona, zryczałtowaną stawkę dzienną dowozu oraz sposób rozliczenia miesięcznego realizowanych dowozów na załączonym wzorze miesięcznej karty rozliczeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 439-455)

Wójt przytaczając treść art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty wyjaśnił, że w przypadku Gminy Drwinia dowóz uczniów wykonują rodzice i podał, że stawki określone w umowach indywidualnych z poszczególnymi rodzicami zostały ustalone w drodze negocjacji. Przy ustalaniu stawek kierowano się nie tylko odległością, ale także stopniem niepełnosprawności dziecka oraz związaną z tym uciążliwością dla rodziców. Są to dzieci w większości z upośledzeniem umysłowym i niepełnosprawnością ruchową, poruszające się na wózkach inwalidzkich, co wymaga ze strony rodziców dużego wysiłku w czasie transportu. Nadmienił również, że art. 17 ust. 3a, pkt 3 ustawy o systemie oświaty, mówiący o zwrocie kosztów przejazdu ucznia i opiekuna nie wskazuje na jakiej podstawie koszty te mają być ustalone, wskazuje tylko, że na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice. Wójt podał również, że dowóz tych uczniów środkami komunikacji publicznej nie jest realny z uwagi na ich znaczną niepełnosprawność i nieprzystosowanie

komunikacji publicznej do przewozu tego typu niepełnosprawnych osób. W udzielonych wyjaśnieniach Wójt wyraził również przekonanie, iż biorąc pod uwagę fakt, że stawki określone w umowach nie uległy zmianie od kilku lat i dotyczą codziennego dwukrotnego przejazdu do i z Ośrodka Szkolno - Wychowawczego w Bochni oraz zapewnienia tym dzieciom opieki, że nie można ich uznać za wygórowane.

(dowód: akta kontroli str. 801 - 803)

3.7. Na 9 pracowników Urzędu zasiadających w komisjach przetargowych na opisane wyżej zamówienia, w aktach jednego znajdowały się certyfikaty i zaświadczenia dotyczące ukończonych szkoleń i kursów z zakresu zamówień publicznych (14 dokumentów). Akta jednego pracownika zostały przeniesione do innej jednostki samorządowej, w związku ze zmianą jego miejsca pracy a w aktach pozostałych brak było dokumentów poświadczających odbycie takich kursów lub szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 276 - 277)

3.8. Analizie rozliczeń poddano łącznie 35 dowodów księgowych na całkowitą kwotę 431 tys. zł. W jej wyniku stwierdzono, że wszystkie rozliczenia dokonane zostały prawidłowo i w sposób zgodny z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 378 - 384)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wprawdzie kontrola NIK stwierdziła, że przewoźnik zapewnił sprawny dowóz i odpowiednie warunki techniczne autobusu, to jednak NIK zwraca uwagę na potrzebę ustalania w umowach wymogów dotyczących stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz warunków realizacji przewozów, które zapewnią odpowiedni poziom bezpieczeństwa dowozu dzieci i uczniów. Brak takich zapisów może skutkować niezapewnieniem właściwego standardu przewozów.

Gmina dokonywała wyboru wykonawców przewozów regularnych specjalnych, jak i wykonujących przewozy liniowe, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych i zapewniła wykonywanie transportu po najkorzystniejszej cenie.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu  
faktycznego

4.1. Zgodnie z treścią § 25 pkt 24 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, organizacja dowozu uczniów do szkół i zapewnienie opieki w czasie przewozu oraz organizacja uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu i opieki do szkoły podstawowej, gimnazjum lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego, należy do zadań pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. kadr. Do zadań pracownika na stanowisku ds. drogownictwa i transportu, który sprawuje jednocześnie funkcję zastępcy kierownika referatu inwestycji i remontów należy współpraca z przewoźnikami i organizacjami transportu publicznego, ustalanie lokalizacji nowych przystanków wraz z budową i remontem wiat przystankowych w porozumieniu i na podstawie propozycji radnych, sołtysów oraz mieszkańców jak również wydawanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów specjalnych na liniach komunikacyjnych na obszarze Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 397 i 456-461)

Wójt wyjaśnił, że pracownik ds. drogownictwa i transportu współpracuje przy organizacji dowożenia dzieci z pracownikiem Referatu Organizacyjnego, Edukacji i Spraw Społecznych, który w swoim zakresie czynności zobowiązany jest do organizacji dowozu uczniów do szkół i zapewnienia opieki w czasie przewozu oraz organizacji uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu i opieki do szkoły podstawowej, gimnazjum lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 831 i 834)

4.2. W kontrolowanym okresie, zarówno do Urzędu, jak i szkół do których realizowany jest dowóz dzieci, nie wpłynęły żadne skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów odnośnie do organizacji dowozu uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 397, 719, 738-739, 747-748 i 756)

4.3. Na wspólnym posiedzeniu stałych Komisji Rady z 28 stycznia 2014 r. jedna z radnych zwróciła się do Wójta z zapytaniem dotyczącym rozkładu jazdy busów do Wyżyc. Wójt wyjaśnił, że po kontroli wykonanej przez Gminę u przewoźnika, będącej następstwem doniesienia, iż wykonywane przez niego usługi przewozowe nie odpowiadają warunkom zawartej przez Gminę umowy, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 405 - 406)

Problemy związane z dowozami dzieci i uczniów zostały poruszone na XII sesji zwyczajnej oraz na wspólnym posiedzeniu komisji stałych w 2015 r. Nie odnotowano jednak nieprawidłowej realizacji dowozów.

(dowód: akta kontroli str. 399-404)

4.4. Umowy zawarte z firmą „P.” z 29 sierpnia 2014 r. oraz 25 sierpnia 2015 r. nie zawierały zapisów gwarantujących Gminie prawo do kontroli sposobu wykonywania przewozów.

Kontrole doraźne wykonywania przewozu dzieci do ZS w Grobli oraz ZSP w Drwinia i Świniarach przez firmę „P.” przeprowadzone zostały w dniach 3 września 2014 r., 18 maja, 3 września i 6 listopada 2015 r. przez p.o. dyrektora ZSP w Świniarach. W notatkach z tych kontroli nie ma wzmianki o danych pojazdu, którym wykonywany był przewóz. Kontrole te nie wykazały uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 129, 247 – 249, 766 - 769)

W umowach z firmą „G. T.” zawarto zapis gwarantujący jej prawo do weryfikacji liczby przejechanych „wozokilometrów”, a także zapis o prawie przeprowadzania kontroli prawidłowości wykonywania usługi, w szczególności obowiązków zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków przejazdu, zakazu przewożenia osób trzecich, warunku sprawności technicznej pojazdów wykonujących przewóz, wyposażenia ich w tablice informacyjne i ostrzegawcze oraz ubezpieczenia uczniów od następstw nieszczęśliwych wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 129 i 364 - 366)

Kontrole przez Gminę realizacji umowy nr ZP.272.27.2014, polegające na ustaleniu rodzaju pojazdu, jakim jest obsługiwane ustalone w niej połączenie oraz czasu realizacji usługi na przystankach w miejscowościach Drwinia i Mikłuszowice, były dokonywane w okresie od 9 stycznia do 9 grudnia 2015 r. 34 razy i dokumentowane wpisem do „Tabeli kontroli prawidłowej realizacji umowy(...)”. Nie sformułowano uwag z tych działań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 462 - 466)

4.5. W okresie ostatnich dwóch lat Gmina nie występowała do właściwych jednostek Policji oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców, dowożących dzieci i uczniów na jej zlecenie. Komenda Powiatowa Policji w Bochni poinformowała m.in., że w latach 2014 – 2015 pojazdy firmy „P.” były dwukrotnie kontrolowane przez Wydział Ruchu Komendy, pod kątem stanu technicznego i przestrzegania dyscypliny czasu pracy. Kontrole te nie stwierdziły nieprawidłowości. Ponadto kierowcy tej firmy nie byli karani za wykroczenia drogowe, a pojazdy nie brały udziału w zdarzeniach drogowych na terenie powiatu bocheńskiego. Pojazdy firmy „G. T.” były kontrolowane co najmniej dziesięciokrotnie przez funkcjonariuszy Komendy, przy czym nie określono, czy były to pojazdy wykonujące przewóz dzieci do ZS w Mikłuszowicach. Nie stwierdzono, by pojazdy tej firmy uczestniczyły w zdarzeniach drogowych a kierowcy byli karani za wykroczenia drogowe na terenie powiatu bocheńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 398 i 771 - 772)

Ocena cząstkowa

Gmina w Regulaminie przypisała zadania z tego zakresu sprawowania nadzoru i kontroli umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół do stanowiska pracownika. Zagadnienia z tego zakresu były poruszane na sesjach Rady oraz posiedzeniach jej komisji. Do umów z przewoźnikiem realizującym przewozy regularne specjalne wprowadzane były zapisy dotyczące wykonywania przez Gminę kontroli ich realizacji i takie kontrole były realizowane. W podstawowym zakresie

przeprowadzono także kontrolę sposobu realizacji umów z przewoźnikiem obsługującym linię regularną, którą wykonywany był przewóz dzieci i uczniów do ZSP w Mikuszowicach.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>, wnosi o prawidłowe oznakowanie przystanków na trasie przewozu specjalnego zamkniętego do szkół w Świniarach, Grobli i Drwini.

## 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 Krakowie.

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.

Kraków, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler

Wojciech Zdasień  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć  
Wicedyrektor

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.