



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.002.03.2016

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/086 Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie |
| Kontroler | Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98717 z 2 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 do 2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Stryszawa, 34-205 Stryszawa 17 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Rafał Lasek, Wójt Gminy Stryszawa (dowód: akta kontroli str. 1 do 2) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Wójt Gminy Stryszawa, poprzez działania Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty w Stryszawie (ZEAO), zapewnił dzieciom i uczniom sprawny, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu, tj. w sposób, który minimalizował czas przejazdu do szkoły i czas oczekiwania w świetlicy szkolnej na odwóz po lekcjach.

Przewozami do placówek oświatowych zostały objęte dzieci i uczniowie z Gminy Stryszawa (osiem miejscowości). Dowóz obejmował zarówno wszystkie dzieci uprawnione 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 oświaty³, jak i dzieci oraz uczniów, wobec których Gmina nie miała takiego obowiązku.

Przewóz dzieci i uczniów odbywał się dwoma „gimbusami” należącymi do Urzędu Gminy w Stryszawie oraz autobusami przewoźnika prywatnego, których właściwy stan techniczny, wyposażenie i oznakowanie zostały potwierdzone w czasie kontroli przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego w Krakowie (WITD).

W miejscach wsiadania/wysiadania dzieci i uczniów wprowadzono tabliczki z napisem „GIMBUS”, ale oznakowanie takie było niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵.

Przewoźnik prywatny został wyłoniony z zastosowaniem procedur wymaganych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Nieprawidłowości dotyczyły nieścisłości w dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także braku ustalenia w umowach wymaganych warunków technicznych dla pojazdów prywatnego przewoźnika oraz warunków organizacyjnych przewozu dzieci i uczniów.

¹ Okres objęty kontrolą: od 1 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

² 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.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 2156, dalej – *ustawa o systemie oświaty*.

⁴ Dz.U. z 2015, poz. 460 ze zm., dalej – *ustawa o drogach publicznych*.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm., dalej – *Prawo o ruchu drogowym*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja dowozu dzieci i uczniów do placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę

1.1. Wyznaczenie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy Stryszawa⁶ ustaliła sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę, które zlokalizowano w trzech miejscowościach (spośród 8 wsi wchodzących w skład Gminy) tak, aby wszystkie dzieci pięcioletnie miały możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Plan sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów prowadzonych przez gminę, określał granice ich obwodów i obejmował łącznie 8 miejscowości z terenu Gminy, tj. cały obszar Gminy. Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w Gminie utworzono trzy zespoły szkół znajdujące się w Lachowicach, Stryszawie oraz Krzeszowie, dwa gimnazja w miejscowościach Stryszawa i Lachowice, dwie szkoły podstawowe w miejscowościach Stryszawa i Kuków oraz jedno przedszkole w miejscowości Stryszawa. Do wszystkich ośmiu placówek oświatowych zorganizowano dowożenie dzieci i uczniów.

Sieć publicznych przedszkoli i szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały 8 miejscowości, z których droga dzieci i uczniów z domu do szkoły przekraczała: 3 km dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów klas I-IV szkół podstawowych, 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i gimnazjów.

(dowód: akta kontroli, str. 4 do 5, 26 do 38, 118 do 125, 175 do 183)

1.2. Uprawnienia do korzystania z bezpłatnych dowozów do przedszkoli i szkół oraz opieki w czasie dowozów

Opis stanu faktycznego

Dowozem organizowanym przez Gminę objęto dzieci i uczniów uczęszczających do czterech publicznych przedszkoli, pięciu szkół podstawowych oraz trzech gimnazjów.

(Dowód: akta kontroli str. 4 do 5, 175)

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej⁷:

- obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego w Gminie objętych było 195 dzieci w roku 2014 r. i 185 w 2015 r.;
- w roku 2014 obowiązkowi szkolnemu podlegało 1 136 dzieci, w tym: 755 uczniów szkół podstawowych i 381 uczniów gimnazjów;
- w roku 2015 obowiązkowi szkolnemu podlegało 1 164 dzieci, w tym: 786 uczniów szkół podstawowych i 378 uczniów gimnazjów.

Do gminnych przedszkoli i szkół uczęszczało w 2014 r. - 347 dzieci i uczniów, a w 2015 r. - 319 dzieci i uczniów, w tym oddział „zerowy” liczył odpowiednio: 195 i 185 dzieci.

W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę, odpowiednio: 192 i 182 dzieciom i uczniom, w tym:

- 50 i 34 dzieciom uczęszczającym do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych lub oddziałów szkolnych, w których realizowano roczne przygotowanie przedszkolne;
- 133 i 137 uczniom szkół podstawowych (klas I-IV) oraz 199 i 202 uczniom szkół podstawowych (klas V-VI) i gimnazjów;
- 9 i 11 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym.

⁶ Uchwała nr XXXVIII/283/10 Rady Gminy Stryszawa z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia planu sieci przedszkoli z oddziałami „zerowymi”, szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych i gimnazjów oraz określenia granic ich obwodów, mających siedzibę na obszarze gminy Stryszawa.

⁷ Stan na 30 września 2014 r. i stan na 30 września 2015 r., dane wg tzw. „starego SIO”.

Spośród ww. dzieci i uczniów, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę. Odpowiednio rodzice 8 i 7 dzieci/uczniów zrezygnowali z korzystania z dowozów.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę w roku szkolnym 2014/2015 zapewniono łącznie 715 dzieciom i uczniom, w tym 9 niepełnosprawnym. W roku szkolnym 2015/2016 z dowozów tych korzystało ogółem 690 dzieci i uczniów, w tym 11 niepełnosprawnych.

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej rodzicom dzieci lub uczniom, natomiast 11 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w roku szkolnym 2014/2015 oraz 13 w roku szkolnym 2015/2016 zapewniono zwrot kosztów przejazdu w wysokości 0,5 zł za kilometr (zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych między Wójtem Gminy, a każdym z rodziców/opiekunów dzieci i uczniów niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 118 do 125, 175, 184 do 186, 193 do 201)

1.3. Organizacja bezpłatnego transportu dzieci i uczniów oraz opieki w czasie przewozu do przedszkola i szkoły

Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 715 i 690 uczniom, również tym, w przypadku których droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W Gminie nie ustalono zasad realizacji takich dowozów. Dowozy objęły wszystkie dzieci i uczniów, których rodzice zgłosili taką potrzebę, ze wszystkich ośmiu miejscowości leżących na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 26 do 38, 121, 175)

Ze środków budżetu gminy, w ww. latach szkolnych, nie finansowano kosztów przejazdu dzieci i uczniów do innych szkół niż szkoła publiczna, w obwodzie której uczeń mieszkał, tj. miejscowości znajdujących na terenie Gminy Stryszawa (za wyjątkiem dowozu uczniów niepełnosprawnych).

Rada Gminy nie podejmowała uchwały o zapewnieniu bezpłatnego transportu, bądź refundacji kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom i uczniom:

- mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w przepisach art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy;
- zamieszkującym poza obszarem Gminy uczęszczających do prowadzonych przez nią szkół;
- uczęszczającym do szkoły publicznej znajdującej się poza obwodem szkolnym, w którym dziecko mieszka lub poza obszarem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 17 do 18, 118 do 125, 175, 184 do 186)

W sprawie braku uchwały Rady Gminy dotyczącej zgody na dowóz dzieci i uczniów nie objętych takim obowiązkiem, Wójt wyjaśnił, że Gmina realizuje obowiązek ustawowy dowozu dzieci do szkół i przedszkoli na podstawie delegacji ustawowej, tj. niewymagającej uchwały Rady Gminy, a środki finansowe na dowóz dzieci do szkół i przedszkoli zostały ustalone stosowną uchwałą budżetową Rady Gminy. Fakultatywny dowóz dzieci, jego zdaniem, nie wymagał zwiększenia środków finansowych na realizację zadania ustawowego, co mogłoby nastąpić wyłącznie na podstawie stosownej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 266)

Zadania określone w art. 14a ust. 3 i 4 oraz art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty nie były przedmiotem porozumienia międzygminnego, które dotyczyłoby przejęcia zadania bezpłatnego dowozu dzieci do szkoły lub też zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w rejonie gminy przejmującej zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 121 do 123)

W toku kontroli nie uzyskano danych o kosztach ponoszonych tylko na przewóz do szkół dzieci i uczniów nieobjętych takim obowiązkiem. Skarbnik Gminy wyjaśnił, że nie ma możliwości oszacowania wysokości kosztów poniesionych przez Gminę Stryszawa

na przewóz do szkół dzieci i uczniów nieobjętych takim obowiązkiem. Dowóz wszystkich dzieci realizowany był łącznie przy wykorzystaniu tych samych środków transportu i Wójt Gminy realizując obowiązek dowozów dzieci i uczniów nie rozgraniczał kosztów związanych z dowozem tych dwóch grup.

(dowód: akta kontroli str. 305)

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 Gmina zorganizowała bezpłatny transport i opiekę dla dzieci oraz uczniów wykorzystując do tego dwa własne „gimbusy” oraz autobus przewoźnika zewnętrznego. Gmina zapewniła też opiekę w czasie przewozów zatrudniając do tego czterech opiekunów (w niepełnym wymiarze etatu).

W związku z realizacją dowozu dzieci i uczniów do szkół Gmina wydatkowała w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16, odpowiednio: 622 124 zł i 367 506 zł. W tym koszt rozliczenia umowy na dowozy z firmą zewnętrzną wynosił, odpowiednio: 247 078 zł i 159 413 zł⁸, a zwrot kosztów rodzicom/opiekunom za dowóz uczniów niepełnosprawnych⁹ wynosił 55 844 zł i 30 438 zł.

Środki na przewóz dzieci i uczniów w budżecie Gminy zaplanowano i ewidencjonowano w rozdziale 801-80113 klasyfikacji budżetowej. I tak:

- w 2014 r. zaplanowano 634 576 zł, a wydatkowano 627 892 zł (1,71% wydatków budżetu Gminy);
- w 2015 r. zaplanowano 643 070 zł, a wydatkowano 637 010 zł (1,72%);
- w 2016 r. zaplanowano 781 228 zł a wydatkowano¹⁰ 114 391 zł (1,82%).

(dowód: akta kontroli str. 16, 118-125, 131 do 134, 175, 184-192, 218, 221, 261-283)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Objęcie fakultatywnym bezpłatnym transportem dzieci do szkół - na podstawie art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, w przypadku, gdy trasa dojazdu dzieci z terenu gminy nie przekraczała odległości wymienionych w ust. 2 tego przepisu, nastąpiło bez uchwały Rady Gminy. Wprowadzie nie przekraczano wysokości środków przeznaczanych na dowożenie dzieci i uczniów, jednak NIK zwraca uwagę, na konieczność określania zakresu realizacji zadania, jakim w praktyce było objęcie dowozem dwóch grup dzieci i uczniów, tj. dzieci i uczniów dla których Gmina była zobowiązana z mocy przywołanej ustawy zapewnić nieodpłatny dowóz do placówek oświatowych oraz tym, którzy mogli korzystać z takiego prawa. Ponieważ w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 zapewniono bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 715 i 690 uczniom, tj. prawie trzykrotnie większej liczbie niż wymagał tego ustawowy obowiązek, w kompetencji Rady Gminy leży wyrażanie aprobaty dla tego rodzaju wydatków ponoszonych fakultatywnie.

Ocena częściowa

Gmina zapewniła sprawny, bezpłatny transport oraz opiekę w czasie przewozu dla wszystkich dzieci i uczniów, również tych, które mogła objąć fakultatywnym bezpłatnym transportem dzieci do szkoły na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w przypadku, gdy trasa dojazdu dzieci z terenu gminy nie przekraczała odległości wymienionych w ust. 2 tego przepisu. Na realizację tego zadania w takim zakresie Rada Gminy nie wyrażała zgody w formie stosownej uchwały, ale Wójt działał za wiedzą radnych, którzy aprobowali w uchwale budżetowej fundusze na przewozy dzieci i uczniów do szkół.

⁸ Stan na 29 lutego 2016 r. wraz ze zobowiązaniami.

⁹ 11 uczniów w r.s. 2014/15 i 13 uczniów w r.s. 2015/16.

¹⁰ Wraz ze zobowiązaniami na 29 lutego 2016 r.

2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa przy dowożeniu dzieci i uczniów do placówek oświatowych

2.1. Dowóz dzieci i uczniów do placówek oświatowych

Opis stanu faktycznego

Sposób, w jaki zorganizowano dowóz dzieci i uczniów zapewniał im bezpieczeństwo i odpowiednią opiekę w czasie przewozów do szkoły, niemniej jednak niedogodnością podnoszoną także przez niektóre osoby w ankiecie¹¹, był brak wiat na części punktów zbiorczych. Dowóz dzieci i uczniów zorganizowano w sposób, który pozwalał nie przekroczyć czterdziestopięciminutowego czasu dojazdu do placówek szkolnych i przedszkolnych. Maksymalny czas dojazdu wynikający z harmonogramów dowozu ustalanych w porozumieniu z dyrektorami szkół w korelacji z podziałem godzin lekcyjnych wynosił 30 minut. Zorganizowano 44 punkty zbiorcze, z których dowożeni byli uczniowie, a odległości pomiędzy szkołą, a miejscem zamieszkania oscylowały od 0,75 km do 20 km. Dowozy były realizowane przez trzy autobusy (dwa należące do Gminy i jeden do przewoźnika zewnętrznego). Na podstawie dowodów rejestracyjnych pojazdów stwierdzono, że liczba miejsc oferowanych w trzech pojazdach (rok produkcji 2001 lub 2003) będących, zgodnie z wymaganiami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w gestii przewoźnika, wynosiła od 53 do 62.

(dowód: akta kontroli str. 16, 111-117, 118-125, 135, 136-161, 273-299, 326-327)

W przygotowanym w Urzędzie Gminy SIWZ nie opisano szczegółowo wymagań w zakresie czasu dojazdu do placówek szkolnych i przedszkolnych, wymogów dotyczących stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz właściwych warunków przewozu oraz oczekiwania na przewóz, w szczególności w zakresie zapewnienia dzieciom i uczniom bezpieczeństwa. Zasady takie również nie zostały zamieszczone w umowach zawartych z przewoźnikiem, który został wybrany w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dowóz dzieci do szkół w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16. W dokumentach tych ograniczono się do zapisów:

- o wymaganiu posiadania „*Uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania*”, wskazując w opisie sposobu dokonywania oceny spełniania tego warunku, że „*zamawiający nie wyznacza szczegółowego warunku w tym zakresie*”, a w opisie sposobu dokonywania oceny spełnienia tego warunku zamieszczono zapis „*nie dotyczy*”;
- wykonania w ciągu ostatnich trzech lat z należytą starannością, co najmniej jednej usługi polegającej na przewozie osób przez okres, co najmniej 10 miesięcy o wartości porównywalnej z zakresem przedmiotowego zamówienia, za kwotę nie mniejszą niż 200 tys. zł brutto;
- dysponowaniu odpowiednim potencjałem technicznym - warunkiem udziału w przetargu było posiadanie (własność lub użyczenie) co najmniej 3 autobusów o liczbie miejsc 48, w dobrym stanie technicznym, potwierdzonym stosownymi przeglądami technicznymi.

Oferent i podwykonawca posiadali licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, a wymaganą w SIWZ liczbę miejsc w autobusie potwierdzały stosowne zapisy w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Wójt wyjaśnił, że uznano takie zapisy za wystarczające, a w toku postępowań wykonawcy nie zwracali się w tej kwestii o dodatkowe wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 12 do 16, 39 do 86, 87, 88, 306 do 320)

W Gminie zorganizowano 55 tras w podziale na trzy obwody (korespondujące z liczbą gimnazjów), przy czym 25 z nich obsługiwał przewoźnik zewnętrzny. Długość tras przewoźnika zewnętrznego wynosiła łącznie 428 km, w tym w pierwszym obwodzie Stryszawa 180 km, drugim obwodzie Lachowice 123 km i w trzecim obwodzie Krzeszów 125 km. Łączna długość tras obu „gimbusów” wynosiła dziennie 240 km.

(dowód: akta kontroli str. 39, 45, 118 do 119, 135, 167 do 174)

¹¹ W trakcie kontroli NIK przeprowadzono ankiety wśród 210 rodziców dzieci i uczniów dowożonych do placówek oświatowych Gminy, co szczegółowo przedstawiono w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Przewozy odbywały się po drogach o nawierzchni asfaltowej, której stan był ogólnie dobry, ale miejscami wymagający renowacji. W ciągach dróg nie zapewniono na całej ich długości, chodników lub utwardzonego pobocza, co zostało stwierdzone w trakcie wizualnej oceny tras przejazdu w czasie przeprowadzonych oględzin.

W trakcie oględzin stwierdzono, że w rejonie punktów zbiorczych oraz dojeżdżając do nich brak było oznakowania poziomego i pionowego, o którym mowa w Prawie o ruchu drogowym (znaki D-15 i P-17). Dla miejsc, które służyły za punkty zbiorcze i równocześnie służyły za przystanki komunikacji publicznej, nie opracowano projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 135, 136 do 161)

W trakcie kontroli ustalono ponadto, że Gmina nie ubiegała się i nie uzyskiwała zgody od żadnego zarządców dróg na wykorzystywanie przystanków¹², zlokalizowanych przy drogach powiatowych i wojewódzkich do wsiadania/wysiadania dzieci oraz uczniów dowożonych i odwożonych z placówek oświatowych w Gminie Stryszawa. Miejsca usytuowane przy drogach gminnych i powiatowych służące, jako punkty zbiorcze dla „przewozów szkolnych” wskazano poprzez umieszczenie tabliczki z napisem „GIMBUS”, której nie ma w wykazie wzorów znaków drogowych wymienionych w Prawie o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 136 do 161, 300 do 301, 302 do 304)

Wójt wyjaśnił, że uznano, iż przystanki – punkty zbiorcze zlokalizowane zostały w miejscach dawno wyznaczonych, ogólnodostępnych, zwyczajowo służących wsiadaniu i wysiadaniu. Umieszczono na nich tabliczkę „GIMBUS” jako informację rodziców lub prawnych opiekunów dzieci o miejscach zbiórki i miejscach odbioru dzieci z autobusu. W najbliższym czasie Gmina wystąpi do zarządców dróg z prośbą o zaakceptowanie korzystania z ich przystanków na potrzeby dowozów dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 306 do 307, 310, 311)

W warunkach realizacji zamówienia, określonych przez Gminę oraz w zawartych umowach nie określono rozkładów jazdy (harmonogramów przewozów) i punktów zbiorczych. Harmonogramy (rozkłady jazdy) oraz punkty zbiorcze były ustalane w uzgodnieniu z dyrektorami szkół przed rozpoczęciem roku szkolnego. Dowóz dzieci i uczniów zorganizowano w sposób, który minimalizował czas dojazdu do placówek szkolnych i przedszkolnych. Czas ten wahał się od 2 minut (obwód Lachowice, przystanek Krale) do 30 minut (obwód Stryszawa, przystanek Huciska). Żaden z dyrektorów szkół nie wskazał czasu dojazdu, jako problemu związanego z dowozem dzieci i uczniów. Również ankietowani rodzice nie wskazywali takiej niedogodności.

(dowód: akta kontroli str. 19 do 25, 57 do 86, 120 do 125, 176 do 183, 273 do 299)

Na terenie Gminy zorganizowano 44 punkty zbiorcze służące do wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów, przy czym 34 z nich (77%) wyposażono w wiaty przystankowe. Żaden z punktów zbiorczych nie był pomieszczeniem zamkniętym. Największa odległość od miejsca zamieszkania ucznia do punktu zbiorczego wynosiła 1,4 km (uczeń gimnazjum, obwód Stryszawa, przystanek Zarąbki) i 1,5 km (uczeń gimnazjum, obwód Lachowice, przystanek Mącznianka I), a najmniejsza 10 m obwód Stryszawa, przystanek Huciska.

Na podstawie informacji udzielonych przez dyrektorów szkół, odpowiedzi ankietowanych rodziców oraz obserwacji przewozów w trakcie oględzin stwierdzono, że w badanym okresie nie występowały nieprawidłowości w kursowaniu środków transportu (np. awarie techniczne, uwarunkowania pogodowe, inne) skutkujące spóźnieniami dzieci na zajęcia szkolne. W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 nie odnotowano przypadku niedowiedzenia na zajęcia szkolne.

(dowód: akta kontroli str. 19 do 25, 111 do 117, 176 do 183, 273 do 299)

Gmina zrealizowała obowiązek zapewnienia dzieciom i uczniom opieki w czasie przewozu za pośrednictwem ZEAO, zatrudniając opiekunów posiadających kwalifikacje nauczycielskie (czterech opiekunów zatrudnionych w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu), ale dopiero w trakcie kontroli NIK (5 marca 2016 r.) uzyskali oni uprawnienia do kierowania ruchem (ukończyli odpowiedni kurs w Małopolskim Ośrodku Ruchu Drogowego).

(dowód: akta kontroli str. 131 do 134)

¹² Miejsc wykorzystywanych dla komunikacji publicznej.

W ogłoszeniach o udzielenie zamówienia, w SIWZ oraz w umowie zawartej z przewoźnikiem nie zamieszczono wymagań dotyczących zapewnienia dzieciom i uczniom bezpiecznych i właściwych warunków przewozu oraz oczekiwania na dojazd, ani też informacji na temat zapewnienia opieki nad przewożonymi dziećmi. W § 6 pkt 3 umowy zawarto zapis: „przewóz dzieci na całej trasie winien odbywać się pod nadzorem opiekuna szkolnego” bez wskazania, kto zatrudnia taką osobę i jakie są jej obowiązki. Kontrola wykazała, że Gmina za pośrednictwem ZEAO zapewniała taką opiekę zarówno w czasie przewozów jak i oczekiwania dzieci i uczniów w świetlicach.

(dowód: akta kontroli str. 39 do 51, 57 do 60, 72 do 78)

Wójt wyjaśnił, że za bezpieczeństwo dzieci w czasie przewozów odpowiadają opiekunowie dowozu, zatrudnieni przez ZEAO. Taki zapis winien być zamieszczony w SIWZ oraz w dokumentach przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 306, 309, 310)

2.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

Gmina zapewniała dowóz dzieci niepełnosprawnych do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poprzez zawarcie z rodzicami tych dzieci umów o zwrot kosztów przejazdu. W roku szkolnym 2014/15 zawarto 11 takich umów, a w 2015/16 – 13 umów. Rozliczenia dokonywano raz w miesiącu na podstawie przedstawianych przez rodzica/opiekuna rachunków. Dokumenty te zawierały potwierdzenie ze szkoły liczby dni nauki w danym miesiącu i wyliczoną na tej podstawie kwotę zwrotu kosztów w wysokości 0,50 zł za jeden kilometr.

(dowód: akta kontroli str. 175, 184 do 186, 193 do 201)

Ponadto w roku szkolnym 2014/15 z dowozów autobusami szkolnymi (dojazd do placówek oświatowych na terenie Gminy) korzystało dziewięć dzieci niepełnosprawnych, natomiast w roku szkolnym 2015/16 liczba tych dzieci wzrosła do 11.

(dowód: akta kontroli str. 175, 193 do 201)

2.3. Organizacja zajęć świetlicowych

Opis stanu faktycznego

Gmina, jako organ prowadzący, zapewniła dzieciom i uczniom pozostającym w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły, odpowiednią opiekę zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. We wszystkich ośmiu placówkach zorganizowano świetlice, w których zapewniono opiekę dzieciom korzystającym z dowozów. W każdej świetlicy zatrudniono odpowiednio do potrzeb jednego lub dwóch nauczycieli, (jeśli liczebność grup przekraczała 25 osób), sprawujących opiekę nad dziećmi w czasie oczekiwania na przewóz lub lekcje oraz w czasie wsiadania/wysiadania pod szkołą. W regulaminie świetlicy zatwierdzonym przez dyrektora dla każdej ze szkół określono obowiązki i zasady korzystania z przewozów w tym m.in. określono zasady opieki nad uczniami przy wsiadaniu (nauczyciel świetlicy) i w trakcie przewozu (opiekun) oraz w przypadku nieodebrania dziecka w punkcie zbiorczym (odwiezienie dziecka do świetlicy, kiedy nauczyciel kontaktuje się telefonicznie z rodzicami/opiekunami).

(dowód: akta kontroli str. 4 do 5, 118 do 125, 126 do 134)

Dyrektorzy szkół poinformowali, że zajęcia szkolne i godziny odwozów i przywozów dzieci i uczniów zostały tak skorelowane, aby czas oczekiwania skrócić do minimum. Poprzez właściwą organizację pracy świetlic zapewniona została opieka wszystkim oczekującym na odwóz lub na zajęcia lekcyjne. Również wyniki ankiet wskazują, że podczas oczekiwania na przewóz dzieci mają zapewnioną opiekę nauczyciela/świetlicy. Dyrektorzy szkół poinformowali, że maksymalny czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć po dowiezieniu ucznia do szkoły oraz czas oczekiwania na środek transportu po zakończeniu zajęć wynosił na ogół od 10 do maksymalnie 90 minut¹³ (w dwóch szkołach).

(dowód: akta kontroli str. 19 do 25, 273 do 299)

¹³ W przypadku jednej szkoły były to 3 godziny lekcyjne – zgodnie z oczekiwaniami rodziców.

W ramach kontroli WITD, przeprowadzonej na zlecenie NIK, skontrolowano dwa autobusy przewożące dzieci i uczniów do szkół w Gminie. Kontrola obu pojazdów z 2003 r. (SOLBUS i Autosan) nie stwierdziła naruszenia z przepisów:

- ustawy o transporcie drogowym,
- Prawa o ruchu drogowym,
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia¹⁴,
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6 do 15, 16)

W czasie kontroli przekazano 210 ankiet rodzicom dzieci z wszystkich ośmiu placówek, (proporcjonalnie do liczby dzieci w placówce), spośród których zwrócono wypełnione 182 ankiety (tj. 87%). Większość ankietowanych (66%) uznała, że nie występują żadne problemy i trudności w dowozie dzieci, a pozostali wskazywali na zbyt długi czas oczekiwania na odwóz (10%), nieodpowiednie zachowanie kierowcy (4%), zły stan techniczny pojazdu (cieknący szyberdach), zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie (7%), brak wystarczającej opieki w czasie dowozu (4%).

(dowód: akta kontroli str. 326 do 691)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieodpowiednim oznakowaniu przystanków służących za punkty zbiorcze. Żadne z 21 poddanych oględzinom miejsc wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów, służących równocześnie komunikacji publicznej, nie posiadało oznakowania informującego uczestników ruchu drogowego o przystanku autobusów (brak znaków D15), a także miejsca te nie zostały wyposażone w linie przystankowe (znak P17).

Gmina, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym¹⁶, pełni rolę organizatora transportu zbiorowego, zatem określa przystanki komunikacyjne, a jako zarządca dróg gminnych wprowadza i utrzymuje na tych drogach odpowiednie oznakowanie. Oznakowanie to winno wynikać z zatwierdzonego projektu organizacji ruchu na drogach gminnych, którego do 31 marca 2016 r. nie opracowano, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, a także z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷.

Stosownie do § 51 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁸ 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.

Wyjaśniając, dlaczego miejsca lokalizacji przystanków, z których dowożone są dzieci i uczniowie nie posiadają odpowiedniego oznakowania poziomego i pionowego Wójt podał, że „Specyfiką Gminy Stryszawa i całej Małopolski jest występowanie częstych przypadków nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości zajętych faktycznie pod drogi (publiczne oraz wewnętrzne), od co najmniej kilkadziesiątu lat. Stan taki jest spowodowany w szczególności brakiem woli mieszkańców do przeprowadzania postępowań spadkowych po osobach zmarłych oraz ograniczonymi środkami finansowymi, jakimi dysponuje Gmina.”

(dowód: akta kontroli str. 307 do 311)

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 305.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1522 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Brak wyposażenia wszystkich punktów zbiorczych w zadaszone wiaty, naraża oczekujących na niedogodności związane z niesprzyjającą pogodą, a także może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa dzieci i uczniów oczekujących na przyjazd autobusu. Zdaniem NIK, wyposażenie wszystkich punktów zbiorczych w zadaszone wiaty, byłoby zgodne z oczekiwaniami rodziców, tj. zapewnienia odpowiedniego standardu i bezpieczeństwa dzieciom oczekującym na przewóz.
2. Wprawdzie kontrola NIK stwierdziła, że przewoźnik zapewnił sprawny dowóz i odpowiednie warunki techniczne autobusu, to jednak NIK – mając na względzie gospodarne wydatkowanie środków publicznych - 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.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Gmina zapewniła sprawny transport do szkół, dzięki czemu zapewniono krótki czas oczekiwania ucznia na rozpoczęcie zajęć po przyjeździe do szkoły oraz na powrót do domu (do 1,5 godziny), a w żadnym przypadku czas przejazdu nie przekraczał 45 minut. Gmina zapewniła także właściwą opiekę wykwalifikowanych osób w trakcie przewozów oraz w czasie oczekiwania w świetlicy. Przewóz odbywał się pojazdami, do których stanu technicznego WITD nie miała zastrzeżeń przeprowadzając kontrole drogową na zlecenie NIK. Pojazdy udostępnione przez przewoźnika wybranego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego posiadały większą liczbę miejsc niż tego wymagano w ogłoszeniu o przetargu. Stan techniczny sieci dróg publicznych, po których odbywał się dowóz dzieci, nie zagrażał bezpieczeństwu dzieci. W ocenie NIK, przy wyznaczaniu przystanków nie spełniono wymogów formalnych, jakie zostały ustalone w Prawie o ruchu drogowym i ustawie o drogach publicznych, ponieważ miejsca wsiadania/wysiadania uczniów usytuowane na drogach gminnych i powiatowych, nie posiadały wymaganego przepisami oznaczenia pionowego i poziomego.

3. Wybór wykonawców przewozu dzieci i uczniów oraz finansowanie związanych z tym wydatków

3.1. Udzielanie i finansowanie usług związanych z dowozem dzieci i uczniów

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy uchwałą nr XXXIII/249/13 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stryszawa na lata 2014 -2019 oraz uchwałą nr III/13/14 z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stryszawa na lata 2015-2025 upoważniła Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań do wysokości 4.000.000 zł, związanych z realizacją niezbędnych umów, dla których płatności wykraczały poza rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 184 do 260, 261 do 263)

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dowóz dzieci do szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 205/2016 przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość szacunkowa została określona poniżej progów ustalonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹. Podstawą prawną wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego w obu przypadkach był art. 10 ust. 1 oraz art. 39–46 ustawy. W obu postępowaniach przedmiotem zamówienia publicznego był dowóz i odwóz dzieci do szkół z terenu Gminy Stryszawa, które zawierały informacje o:

- okresie świadczenia usług (odpowiednio: od dnia 1 września 2014 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. i od dnia 1 września 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r): codziennie

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

do poniedziałku do piątku, w godzinach od 6²⁰ do 8³⁰ i od 11⁰⁰ do 16⁰⁰ (wyjąwszy dni wolne od nauki);

- trasach dowozu, w podziale na trzy obwody szkolne (gimnazja) i w podziale na przywozy i odwozy; dla każdego obwodu podano szacunkową maksymalną liczbę kilometrów na terenie danego obwodu (Stryszawa – ok. 140 km dziennie; Lachowice – ok. 120 km dziennie; Krzeszów – ok. 120 km).

W SIWZ oraz w umowach zamieszczono zapis o prawie do przekazania realizacji części zamówienia podwykonawcy, natomiast nie wskazano liczby lub listy przystanków ani harmonogramu przewozów; nie odnotowano również odniesienia do takich zapisów ani nie wskazano procedury i sposobu ustalenia miejsc, w których będzie następowała zbiórka dowożonych uczniów. W SIWZ oraz umowach w sprawie wymogów technicznych pojazdów, którymi usługa miała być realizowana, ograniczono się do zapisu o wymogu posiadania (na własność lub ramach użyczenia), co najmniej trzech autobusów o liczbie miejsc 48. Dobry stan techniczny każdego z nich miał być potwierdzony stosownymi przeglądami technicznymi, odnotowanymi w dowodach rejestracyjnych.

W obu postępowaniach zawarto wymóg posiadania „uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania”, ponadto w postępowaniu z 2015 r. zawarto wymóg, że wykonawca musi posiadać uprawnienia do wykonywania działalności polegającej na krajowym transporcie drogowym osób, tj. licencję lub zezwolenie na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, w postępowaniu z 2014 r. takiego wymogu nie zamieszczono. Zarówno Oferent jak i podwykonawca posiadali ww. licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób.

Oba postępowania nie dopuszczały składania ofert częściowych, wariantowych lub uzupełniających, na oba postępowania takie oferty nie wpłynęły.

Przebieg postępowań o udzielenie zamówienia publicznego był prawidłowy. Odstępstwem był fakt, iż wybrany w 2014 r. wykonawca w swej ofercie nie wskazał podwykonawcy i zakresu usług, których nie będzie świadczył samodzielnie, mimo że w SIWZ przewidywano możliwość podwykonawstwa, ale także zawarto informację, że w przypadku braku takiego oświadczenia zamawiający uzna, że wykonawca będzie świadczył usługę samodzielnie. Ponadto w dokumentacji z poszczególnych etapów postępowań, wymieniano zamiennie trzy różne podmioty (ZEAO, Gmina Stryszawa, Urząd Gminy Stryszawa) równocześnie nie określając precyzyjnie zakresu kompetencji tych podmiotów w postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 23 do 48, 83 do 92)

Usługi rozliczano na podstawie faktur wystawianych miesięcznie przez przewoźnika wraz załączonym wykazem dziennych przebiegów. Faktury płacono nie przekraczając czternastodniowego terminu płatności w roku szkolnym 2014/15 i trzydziestodniowego w roku szkolnym 2015/16. Każde rozliczenie kilometrów opiewało na wyższą liczbę (średnio o ok. 10%) kilometrów niż wskazano w SIWZ (380 km). Kontrola NIK wykazała, że miesięczne wartości przejechanych przez przewoźnika kilometrów były wyższe od wartości wskazanych w obu SIWZ. Gmina nie posiada dokumentacji świadczącej o rzeczywistej długości przewozów w danym miesiącu/dniu ani ich zestawień poza miesięcznymi zestawieniami załączanymi przez przewoźnika do wystawianych raz w miesiącu faktur, mimo zawartego w obu umowach zapisu o naliczaniu należności na podstawie codziennie zatwierdzanych kart kursowych.

(dowód: akta kontroli str. 39 do 51, 52 do 55, 56, 57 do 110, 222 do 260)

Kierownik ZEAO, zatwierdzający merytorycznie rozliczenia faktur firmy realizującej przewozy wyjaśnił, że ponieważ trasy są powtarzalne i ich długość jest mu znana, a każdorazowe zastępstwo generujące większą liczbę kilometrów zostaje wcześniej przez niego zatwierdzone jest w stanie każdorazowo zweryfikować poprawność przedstawionego przez przewoźnika miesięcznego wykazu kilometrów. Ponadto kierownik ZEAO podał, że na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przyjął przybliżone wartości długości tras przejazdu natomiast rozliczenie następuje, zgodnie z zapisem w umowie, na podstawie rzeczywistego przebiegu pojazdu. Jego zdaniem różnica wynika z niedoszacowania w SIWZ codziennych przejazdów (np. przyjęto 120 km zamiast rzeczywiście przejeżdżanych 122 km lub 140 km zamiast rzeczywiście przejeżdżanych 147 km). Wskazał, że zaplanowana w budżecie Gminy kwota łączna na usługi związane

z dowozem szacowana jest dużo wcześniej i obejmuje kwotę w wysokości wydatków na dowozy w poprzednim roku powiększoną o 7% na wzrost kosztów usług i nigdy, mimo niedoszacowania kilometrów, nie nastąpiło przekroczenie zaplanowanych w budżecie wydatków na przewozy dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 321 do 322)

3.2. Zwrot kosztów przejazdów do placówek oświatowych

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 w Gminie nie występowały przypadki zapewniania przez rodziców dowożenia dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego w przypadku, gdy droga przekracza 3 km. W związku z powyższym nie było konieczności zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice (art. 14a ust. 3 ustawy o oświacie).

W okresie objętym kontrolą nie występowały także w przypadku, aby droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekraczała odległości wymienione w art. 17 ust. 2 ustawy a dowożenie zapewniali rodzice. Wszystkie dzieci z Gminy Stryszawa realizujące obowiązek szkolny w zorganizowanej przez Gminę sieci placówek, które obowiązkowo miały mieć zorganizowany dowóz do tych placówek oraz te, których rodzice zgłosili takie zapotrzebowanie z dowozu korzystały.

(dowód: akta kontroli str. 19 do 25, 121, 175, 273 do 299)

W przypadku 11 osób w roku szkolnym 2014/15 i 13 osób w roku szkolnym 2015/16 dowożenie dzieci i uczniów niepełnosprawnych zapewniali rodzice i otrzymywali oni zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między Wójtem a rodzicami. Przyjęte rozwiązanie było zgodne z art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy. Zwrot kosztów następował na podstawie przedłożonych przez rodziców rachunków, zatwierdzonych merytorycznie przez Kierownika ZEAO na podstawie wykazu dni obecności dziecka w placówce.

(dowód: akta kontroli str. 175, 193 do 201)

Ustalone nieprawidłowości

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

- 1) podanie w postępowaniu nr IPP.271.1.9.2014 ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 98800 z dnia 24 marca 2014 r. błędnego kodu CPV w SIWZ (właściwego dla autobusu szkolnego);
- 2) komisja przetargowa ustaliła, że oferent przedstawił wymagane pozwolenia i licencje, pomimo że wybrany oferent w latach 2014-2016 nie posiadał zezwolenia Wójta Gminy na wykonywanie transportu regularnego specjalnego na terenie Gminy Stryszawa, natomiast o takie zezwolenie wnioskował i takie zezwolenie otrzymał podwykonawca;
- 3) w obu umowach zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (nr IPP.271.1.9.2014 oraz IPP.271.1.10.2015) na dowóz dzieci i uczniów nie zamieszczono żadnych zapisów o tym, jaka część umowy będzie realizowana przez podwykonawcę i kto tę usługę będzie realizował.

(dowód: akta kontroli str. 39 do 51, 52 do 56, 57 do 86, 87 do 110)

Wójt wyjaśnił, że:

- w postępowaniu o świadczenie usług na rok szkolny 2014/15 użyto błędnego kodu CPV- w kolejnym postępowaniu na rok szkolny 2015/16 był on już poprawny;
- komisja przetargowa stała na stanowisku, iż przedmiotem zamówienia nie było wykonywanie transportu regularnego-specjalnego, zatem za potwierdzenie posiadania niezbędnych dokumentów uznała załączenie przez Wykonawców licencji na transport osób (stosownie do wytycznych Ministerstwa Transportu - załącznik do wyjaśnień);
- zamawiający uznał, że wprowadzenie do umowy zapisów, o tym, że jej część będzie realizowana przez podwykonawcę nie było konieczne, ponieważ wykonawca poinformował Gminę pisemnie o świadczeniu części zamówienia przez podwykonawcę (kopie pism załączono do wyjaśnień)..

(dowód: akta kontroli str. 306 do 320)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W dokumentach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego, ani w zawartych na jego podstawie umowach z wybranym wykonawcą nie zamieszczono opisu szczegółowych wymagań zapewniających bezpieczne przewozy dzieci i uczniów, a ograniczono się do ogólnikowych zapisów o konieczności posiadania wymaganych prawem licencji i pozwoleń oraz badań technicznych pojazdów. Ponadto w dokumentacji z poszczególnych etapów postępowań, wymieniano zamiennie trzy różne podmioty (ZEAO, Gmina Stryszawa, Urząd Gminy Stryszawa), ale równocześnie nie określono zakresu kompetencji tych podmiotów w tych postępowaniach. NIK zwraca uwagę na niespójność i nieprecyzyjność zapisów w dokumentach przetargowych i na brak formalnego zapewnienia rzetelnego wykonywania usług przewozowych, a w tym bezpiecznego, terminowego przewozu dzieci i uczniów.

Ocena cząstkowa

Gmina realizowała obowiązek dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół zgodnie z zasadami należytego gospodarowania finansami. Wydatki nie przekroczyły kwot zaplanowanych w budżecie na realizację dowożenia dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli, a Wójt posiadał stosowne uprawnienia nadane uchwałą Rady Gminy do zaciągania zobowiązań na kolejne lata.

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

Opis stanu faktycznego

ZEAO realizował zadania związane z organizacją dowozu uczniów a także z przeprowadzaniem kontroli dotyczącej dowozu uczniów i opieki w trakcie przewozu, realizował na podstawie regulaminu organizacyjnego zatwierdzonego przez Wójta Gminy. W ramach nadzoru Kierownik ZEAO dokonywał kontroli przewozów oraz sprawował bieżący nadzór nad realizacją harmonogramów przejazdów skorelowanymi z lekcjami w szkołach. Ponadto Kierownik ZEAO wyjaśnił, że na posiedzeniach Komisji Rady Gminy (m.in. oświaty i budżetowej) oraz na sesjach Rady Gminy odpowiadał na pytania związane z dowozem.

(dowód: akta kontroli str. 162 do 166, 323 do 324, 264 do 272, 323 do 324)

Do Gminy nie wpłynęły skargi lub wnioski rodziców lub innych podmiotów odnośnie do organizacji dowozu uczniów do szkół, w tym nie składano wniosków lub skarg związanych z korzystaniem z transportu „szkolnego” organizowanego przez gminę przez osoby nieuprawnione (np. pracowników urzędu itp.).

Gmina nie występowała w okresie ostatnich dwóch lat do właściwych jednostek Policji oraz Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci i uczniów.

Komenda Powiatowa Policji w Suchej Beskidzkiej poinformowała, że w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 nie ujawniono wykroczeń popełnionych przez kierujących autobusami dowożącymi dzieci i uczniów do szkół ani nie stwierdzono nieprawidłowości w stanie technicznym pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 118, 123, 300 do 301)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Nadzór nad przedsiębiorcą realizującym dowóz dzieci do przedszkoli i szkół, sprawowany w imieniu Gminy przez poprzez ZEAO, zapewnił odpowiedni, sprawny, skuteczny i bezpieczny dowóz dzieci i uczniów.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) uzyskanie stosownych zgód od zarządców dróg powiatowych i wojewódzkich na korzystanie z przystanków przez autobusy dowożące dzieci do szkół;
- 2) zapewnienie właściwego oznakowania i organizacji przystanków wykorzystywanych, jako punkty zbiorcze oraz wnioskowanie do pozostałych zarządców dróg o uzupełnienie takiego oznakowania.

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 08 kwietnia 2016 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor

²⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096