



LPO.430.003.2016
Nr ewid. 154/2016/P/16/086/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE PRZEZ GMINY
OBOWIĄZKU DOWOŻENIA DZIECI I UCZNIÓW
DO PRZEDSZKOLI I SZKÓŁ**

DELEGATURA W POZNANIU

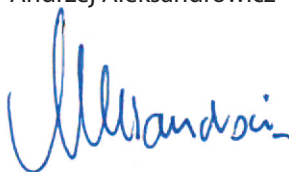
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

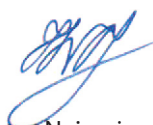
Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 3.08.16r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Bezpieczeństwo dzieci i uczniów podczas ich dowożenia do przedszkoli i szkół.....	11
3.1.1. Stan techniczny pojazdów przewożących dzieci i uczniów.....	11
3.1.2. Dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół	15
3.2. Organizacja przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.....	19
3.3. Nadzór i kontrola nad realizowaniem umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci i uczniów.....	23
3.4. Działania gmin w celu zapewnienia dzieciom i uczniom bezpłatnego dowożenia do przedszkoli i szkół	24
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
5. ZAŁĄCZNIKI	31

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r, o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa o systemie oświaty	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ²
prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym ³
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ⁴
ustawa o transporcie drogowym	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ⁵
prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁶
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ⁷
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów i ich wyposażenia	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia ⁸
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego
wójt	należy przez to rozumieć właściwy organ wykonawczy gminy, którym jest wójt lub burmistrz
autobus szkolny	autobus przeznaczony do przewozu dzieci do szkoły, barwy pomarańczowej, oznaczony z przodu i z tyłu prostokątnymi tablicami barwy białej, z napisem barwy czarnej „autobus szkolny” (art. 2 pkt 41a ustawy Prawo ruchu drogowym)
przewóz regularny	publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym i w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe ⁹ (art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym)
przewóz regularny specjalny	niepubliczny przewóz osób i ich bagażu różniący się od przewozu regularnego tym, że jest dostępny jedynie dla ściśle określonej, ograniczonej grupy osób
linia komunikacyjna	połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób (art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie drogowym)
przystanek	oznacza miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, oznaczone w sposób określony w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym (art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym)

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 305, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 915.

Temat i numer kontroli

Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół – P/16/086

Uzasadnienie podjęcia kontroli

W 2015 roku na terenie województwa wielkopolskiego pojawiły się – m.in. w środkach społecznego przekazu sygnały – dotyczące nieprawidłowości w zakresie dowozu dzieci do szkół. Podjęta przez NIK kontrola doraźna na terenie województwa wielkopolskiego potwierdziła, że organizacja dowozów szkolnych nie była właściwa. W poszczególnych gminach kontrolerzy stwierdzili szereg nieprawidłowości, które wiązały się przede wszystkim z nieodpowiednim stanem technicznym autobusów dowożących uczniów oraz niewłaściwym nadzorem gmin nad przewoźnikami, z którymi zostały zawarte umowy na dowozy szkolne.

Biorąc pod uwagę liczne sygnały i wątpliwości pojawiające się w domenie publicznej odnośnie wykonywania przewozów dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli, NIK postanowiła z własnej inicjatywy sprawdzić na terenie całego kraju czy organizacja dowozów do szkół zapewnia dzieciom i uczniom odpowiedni poziom bezpieczeństwa.

Cel kontroli

Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy podejmowane przez gminy działania zapewniły bezpieczne i sprawne dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.

W związku z tym zbadano, czy gminy realizowały obowiązek dowożenia dzieci i uczniów do szkół zgodnie z prawem oraz z zasadami należytego gospodarowania finansami, zapewniając przy tym bezpieczeństwo dowożonym osobom. Badano także sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorcami realizującymi dowożenie dzieci do przedszkoli i szkół.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrola przeprowadzona została w 30 gminach¹⁰ sześciu województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

Badaniami objęto okres od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.¹¹. Czynności kontrolne zrealizowano w okresie od 14 stycznia 2016 r. do 19 kwietnia 2016 r. W ich toku, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, podjęto współpracę z odpowiednimi Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego zlecając im przeprowadzenie kontroli przewoźników oraz pojazdów, którymi na zlecenie gmin wykonywane były usługi dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.

Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiony jest w załączniku nr 2.

¹⁰ NIK może kontrolować jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Jednostki te mogą być kontrolowane z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności oraz rzetelności (art. 5 ust. 2 tejże ustawy).

¹¹ Badaniami objęto również stany faktyczne i działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały one wpływ na realizację zadań związanych z organizacją dowozu dzieci i uczniów.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Gminy organizując dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół zapewniły odpowiednią liczbę autobusów wraz z towarzyszącymi opiekunami, zadbały też o opiekę świetlicową dla oczekujących na transport dzieci. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak, że przewóz uczniów na terenie większości skontrolowanych gmin był wykonywany w sposób nie gwarantujący dostatecznego bezpieczeństwa.

Stan techniczny autobusów, którymi dowożono dzieci i uczniów, w co trzeciej kontrolowanej gminie nie spełniał wymogów określonych przepisami prawa, a w skrajnych przypadkach stwarzał realne zagrożenie dla życia i zdrowia pasażerów. Niesprawne autobusy stanowiły także zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego.

NIK stwierdziła, że w większości gmin odstąpiono od dowożenia dzieci i uczniów pojazdami spełniającymi warunki techniczne przewidziane dla autobusów szkolnych na rzecz transportu realizowanego w ramach przewozów regularnych lub regularnych specjalnych. Autobusy używane na tego rodzaju liniach nie muszą spełniać restrykcyjnych – dotyczących ich budowy i wyposażenia – wymogów, wynikających ze specyfiki przewozów szkolnych. Kierujący takimi autobusami korzystali jednak, wbrew przepisom prawa, z uprawnień przysługujących autobusom szkolnym. Przede wszystkim zatrzymywali na trasie pojazdy poza przystankami, pomimo, że możliwość taka jest dopuszczalna wyłącznie dla prawidłowo oznakowanych i wyposażonych autobusów szkolnych. Zagrozało to bezpieczeństwu wsiadających i wysiadających z pojazdów dzieci i uczniów. Blisko połowa przystanków nie była prawidłowo oznakowana. Brakowało zatwierdzonej organizacji ruchu dla odcinków dróg, gdzie do autobusów wsiadali i wysiadali uczniowie. Tylko nieliczne przystanki posiadały odpowiednie zatoki oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu.

W 24 na 30 skontrolowanych gmin kryteria wyboru wykonawców przewozów dzieci i uczniów sprowadzały się wyłącznie do najniższej ceny. W żadnej z tych gmin nie sformułowano wymogu wykonywania przewozów pojazdami o cechach technicznych i jakościowych choćby zbliżonych do przewidzianych dla autobusów szkolnych.

Organy wykonawcze gmin nie podejmowały kontroli, zwłaszcza w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa, wobec wyłonionych w trybie konkurencyjnym podmiotów, które zajmowały się przewozem dzieci i uczniów. Zdecydowana większość gmin nie korzystała także z możliwości zwracania się o przeprowadzenie kontroli, w tym obejmujących sprawdzanie stanu technicznego pojazdów, do uprawnionych i wyspecjalizowanych organów, takich jak Policja czy Inspekcja Transportu Drogowego.

NIK stwierdziła jednocześnie, że w kontrolowanych gminach uprawnionym dzieciom i uczniom zapewniono bezpłatny dowóz do przedszkoli lub szkół, w większości w sposób zgodny z zasadami należytego gospodarowania finansami. Organizacja tych przewozów była dostosowana do harmonogramu zajęć szkolnych. Wpływało to na skrócenie czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na dowóz po zajęciach. Kontrolowane gminy zapewniały również opiekę świetlicową dla uczniów pozostających dłużej w szkole w związku z oczekiwaniem na dojazd do domu.

Gminy zadbały, aby dzieciom i uczniom w czasie dowozów towarzyszyli opiekunowie, jednak tylko część z nich posiadała uprawnienia do kierowania ruchem drogowym, niezbędne w przypadkach nadzorowania bezpiecznego przejścia dzieci przez jezdnię.

Organizując dzieciom i uczniom bezpłatny dowóz do przedszkoli i szkół gminy koncentrowały się przede wszystkim na zapewnieniu odpowiedniej liczby środków transportu wraz z towarzyszącymi pasażerom opiekunami oraz na zorganizowaniu opieki świetlicowej dla oczekujących na przejazd. W tym zakresie działania większości gmin były skuteczne.

Niestety, większość gmin nie potrafiła zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa szkolnych przewozów. Zabrakło również skutecznie sprawowanej kontroli nad ich realizacją.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Stan techniczny wielu autobusów, którymi przewożono dzieci i uczniów nie spełniał wymogów określonych przepisami prawa. W co trzeciej z kontrolowanych gmin inspektorzy ITD, wykonujący kontrole na zlecenie NIK, zmuszeni byli zatrzymać dowody rejestracyjne autobusów, które nie nadawały się z przyczyn technicznych do poruszania się po drogach lub takich, które nie miały aktualnych badań technicznych. Dotyczyło to aż 19 spośród 93 skontrolowanych przez inspektorów ITD pojazdów dowożących dzieci i uczniów (20,4%).

Skrajne, drastyczne przykłady niedopuszczalnego stanu technicznego pojazdów stwierdzono głównie w gminach województwa kujawsko-pomorskiego. Na 16 skontrolowanych autobusów, w 12 przypadkach zatrzymano ich dowody rejestracyjne, wydając bezwzględny zakaz dalszej jazdy wobec dziewięciu, a więc ponad połowy pojazdów. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że jest to województwo, w których ITD dysponuje mobilnym punktem diagnostycznym oraz przygotowaną do jego obsługi kadrą z odpowiednimi uprawnieniami. Dlatego wyniki zleconych przez NIK kontroli stanu technicznego autobusów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego budzą tak duży niepokój¹². Przestankami wydania zakazów dalszej jazdy były bowiem np.: niedopuszczalne luzy w układzie kierowniczym; nadmierna – sięgająca 100% – różnica sił hamowania poszczególnych kół tej samej osi pojazdu; daleko posunięta korozja ramy nośnej autobusu, której skutki próbowano zneutralizować niedozwolonym dospawaniem elementów stalowych. Część z tych usterek powinna zostać zauważona w czasie obowiązkowych przeglądów w stacjach diagnostycznych. Dlatego ITD, jeszcze przed zakończeniem czynności kontrolnych realizowanych przez NIK, skierowała do organów ścigania trzy zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹³. Dotyczyły one podejrzenia poświadczenia przez osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu (diagnostę) nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne, tj. bezpodstawnego zamieszczenia w dowodzie rejestracyjnym pojazdu wpisu o pozytywnym wyniku badania technicznego niesprawnego pojazdu.

2. Jedynie w ośmiu spośród 30 skontrolowanych gmin i to tylko na części z tras, do dowożenia dzieci i uczniów używano pojazdów spełniających warunki techniczne i posiadających wyposażenie przewidziane dla autobusów szkolnych, które w ruchu drogowym wyróżnia przede wszystkim pomarańczowy kolor nadwozia. W pozostałych przypadkach przewozy te realizowane były – w formie transportu osób na liniach regularnych bądź regularnych specjalnych – pojazdami, które spełniały jedynie ogólne warunki techniczne przewidziane dla autobusów. Choć taki sposób dowożenia dzieci i uczniów jest zgodny z przepisami prawa, to jednak nie uwzględnia on specyficznych wymogów związanych z zapewnieniem maksymalnego bezpieczeństwa przewożonym dzieciom i uczniom. Wymogi te¹⁴ dotyczą m.in.: liczby i funkcjonowania drzwi w pojazdach – w tym ich zabezpieczenia przed niepożądanym otwarciem podczas jazdy; liczby i konstrukcji oraz wymiarów siedzeń – w tym zainstalowania przy niektórych z nich pasów bezpieczeństwa i zabezpieczenia skrajnych

¹² Powszechną praktyką jest przeprowadzanie przez ITD kontroli, także stanu technicznego pojazdów, wyłącznie na podstawie oględzin zewnętrznych przeprowadzanych na drodze, co znacznie ogranicza możliwość wykrycia niektórych z możliwych defektów.

¹³ Zawiadomienia skierowane zostały do prokuratur rejonowych we Włocławku, Mławie oraz Świeciu.

¹⁴ Szczegółowe wymagania dotyczące konstrukcji autobusu szkolnego zawarte są w § 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

siedzeń przed przechyleniem się pasażera na bok; wyposażenia autobusu szkolnego w odpowiednie tablice ostrzegawcze, informujące innych uczestników ruchu drogowego, a także w urządzenia sygnalizujące światłem i dźwiękiem zatrzymanie się pojazdu oraz wsiadanie i wysiadanie z niego dzieci i uczniów.

3. We wszystkich skontrolowanych gminach wystąpiły nieprawidłowości wskazujące na nieprzestrzeganie podczas dowożenia dzieci i uczniów przepisów ruchu drogowego. Dotyczyły one zarówno zachowania się kierujących autobusami (np. zatrzymywanie pojazdów w miejscach do tego nieprzystosowanych lub wręcz niedozwolonych, czy też po niewłaściwej stronie jezdni), jak również braku albo nieprawidłowego oznakowania miejsc wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów. Blisko 50% przystanków, na których do autobusów wsiadały i wysiadały dzieci i uczniowie, nie posiadało żadnego oznakowania, co najczęściej wynikało z braku zatwierdzonej organizacji ruchu dla tego odcinka drogi. Wójtowie gmin nie podejmowali bowiem odpowiednich działań mających na celu sporządzenie i zatwierdzenie przez uprawnione organy tego rodzaju dokumentów. Tylko część miejsc przystankowych, z których korzystały dzieci i uczniowie, posiadała odpowiednio urządzone zatoki oraz wymagane oznakowanie o charakterze ostrzegawczym i informacyjnym. Jedynie w nielicznych przypadkach zastosowano urządzenia bezpieczeństwa ruchu, takie jak bariery ochronne i progi zwalniające. Większość przystanków nie posiadała urządzonych wiat mających zapewnić dzieciom i uczniom bezpieczne oczekiwanie na dowóz¹⁵.

4. We wszystkich skontrolowanych gminach dowożonym dzieciom i uczniom towarzyszyli opiekunowie. Jednak w jednej trzeciej z nich nie posiadali oni odpowiednich uprawnień do wykonywania czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym¹⁶. Uprawnienia takie są niezbędne szczególnie w sytuacji, gdy z okoliczności towarzyszących dowożeniu wynika, że opiekun dzieci i uczniów powinien zatrzymać ruch drogowy w celu umożliwienia podopiecznym bezpiecznego opuszczenia autobusu i przejścia na drugą stronę jezdni.

5. Wszystkie skontrolowane gminy zlecały przedsiębiorcom wykonywanie przewozów dzieci i uczniów w trybie konkurencyjnego postępowania (zamówienia publiczne). W 24 na 30 skontrolowanych gmin kryteria wyboru wykonawców sprowadzały się jednak wyłącznie do najniższej ceny.

Zaledwie w dwóch gminach, w warunkach stawianych potencjalnym wykonawcom, określono maksymalny wiek pojazdów (20 i 15 lat), którymi świadczona miała być usługa. Natomiast w żadnej z gmin specyfikacja techniczna dotycząca przedmiotu zamówienia nie określała warunków, które w zakresie cech technicznych i wymagań jakościowych powinny spełniać używane do przewożenia dzieci i uczniów pojazdy, choćby w sposób zbliżony do norm przewidzianych dla autobusów szkolnych. Ograniczono się do ogólnego stwierdzenia, że pojazdy muszą być sprawne technicznie i spełniać wymogi zawarte w Prawie o ruchu drogowym, zaś wykonawca powinien posiadać uprawnienia umożliwiające realizowanie zamówienia¹⁷. Rzadkością były sytuacje, w których potwierdzenie spełniania wymogów w zakresie potencjału technicznego następowało w oparciu o dokumentację techniczną pojazdu. NIK ustaliła, że w znacznej części umów zawartych z przedsiębiorcami dowożącymi dzieci i uczniów, gminy nie zabezpieczyły sobie możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie

¹⁵ Potwierdzają to wyniki ankiet przeprowadzonych wśród rodziców dzieci i uczniów. Co czwarty rodzic wskazał bowiem na niezapewnienie bezpiecznych warunków oczekiwania na dowóz.

¹⁶ Uprawnienia takie uzyskuje się po odbyciu odpowiedniego szkolenia prowadzonego przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym).

¹⁷ Dane dotyczące spełniania wymagań w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia zawarte były w wykazach stanowiących część oferty wykonawcy.

sposobu wykonywania przewozów¹⁸. W co trzeciej gminie NIK ujawniła przypadki przewożenia dzieci i uczniów przez przedsiębiorców nieposiadających, wydawanych przez właściwe organy¹⁹, aktualnych zezwoleń na wykonywanie określonego rodzaju przewozu osób (regularnych bądź regularnych specjalnych). Organy wykonawcze większości gmin (28 na 30 skontrolowanych) nie korzystały także z możliwości występowania do uprawnionych organów (Policji, ITD) o kontrolowanie pojazdów i przewoźników świadczących dla gmin usługę dowożenia dzieci i uczniów.

6. Wszystkie skontrolowane gminy wywiązywały się z ustawowego obowiązku zapewnienia dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozów do przedszkoli i szkół²⁰. Możliwością bezpłatnego dowożenia objęto wszystkie uprawnione z mocy ustawy o systemie oświaty osoby²¹, a także te, wobec których gminy obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu nie miały²². W tego rodzaju przypadkach brakowało jednak odpowiednich uchwał rad gmin²³ stwarzających możliwość finansowania dowożenia takich osób. Przewozy dzieci i uczniów zorganizowane były przez gminy w sposób uwzględniający harmonogramy ich zajęć. W przypadkach oczekiwania na dowóz, gminy zapewniały dzieciom i uczniom odpowiednią opiekę świetlicową. O dobrej organizacji przewozów w tym zakresie świadczy m.in. fakt, że w 77% przypadków średni czas przejazdu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół nie przekraczał 30 minut²⁴. W kontrolowanych gminach nie stwierdzono także istotnych nieprawidłowości w zakresie organizacji i wykonywania przewozów dzieci i uczniów niepełnosprawnych²⁵.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Niewystarczający poziom bezpieczeństwa dzieci i uczniów podczas dowożenia ich do przedszkoli i szkół wynika zdaniem NIK, przede wszystkim z niemal powszechnego odrzucenia przez gminy modelu dowożenia dzieci i uczniów specjalnie do tego przystosowanymi autobusami szkolnymi, na rzecz autobusów kursujących w ramach przewozów regularnych (albo regularnych specjalnych). Do tego rodzaju autobusów nie ma jednak zastosowania część przepisów, zawartych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, których przestrzeganie ma stwarzać małym pasażerom maksymalny poziom bezpieczeństwa. W tym zakresie przepisy przywołanego rozporządzenia są w istocie „martwe”.

Negatywny wpływ na stan techniczny pojazdów dowożących uczniów ma także sposób wyboru przewoźników oparty głównie o kryterium najniższej ceny. Niedostatecznemu poziomowi bezpieczeństwa przewozów sprzyja brak odpowiednich kontroli wykonawców (także realizowanych przez Policję albo ITD) oraz słabość systemu nadzoru nad stacjami diagnostycznymi, stwierdzona we wcześniejszych kontrolach NIK²⁶, w obecnej zaś pośrednio potwierdzona. Niewielka liczba mobilnych stacji diagnostycznych, jakimi dysponuje ITD, nie pozwala zaś na skuteczne eliminowanie z ruchu niesprawnych pojazdów.

¹⁸ Nieprawidłowości i uwagi tego dotyczące sformułowano w co drugim wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁹ W zależności od obszaru objętego linią komunikacyjną zezwolenia takie wydaje wójt, burmistrz, starosta albo marszałek województwa.

²⁰ Za wyjątkiem gminy Narew i Lisia Góra, w których brak było opiekunów dla części uczniów dowożonych do dwóch zespołów szkół.

²¹ Krąg osób uprawnionych określony jest w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 3a ustawy systemie oświaty.

²² Dotyczyło to osób, których droga z domu do właściwej placówki oświatowej nie przekraczała odległości wymienionych w przepisach przywołanych w poprzednim przypisie albo nie zamieszkiwały one na terenie obwodu szkoły, do której były dowożone.

²³ Np. w gminie Dziadkowice (woj. podlaskie) uchwała taka została podjęta w czasie trwania kontroli NIK, (14 marca 2016 r.).

²⁴ Potwierdziły to wyniki ankiet przeprowadzonych wśród rodziców, gdyż 86,86% z nich podało, że dojazd dziecka do szkoły zajmował nie więcej niż 15 minut lub od 15 do 30 minut w jedną stronę.

²⁵ Wyjątkiem była gmina Gródek, w której przewóz dzieci i uczniów powierzono przewoźnikowi nie posiadającego zezwolenia.

²⁶ Np.: P/08/063/KKT, K/10/002/LOP, K/10/008/LSZ, K/11/003/LKR.

Zdaniem NIK, ograniczeniu tych negatywnych zjawisk pomogłoby wyłanianie przez gminy wykonawców dowozów szkolnych, przy zastosowaniu kryteriów dotyczących warunków technicznych i niezbędnego wyposażenia pojazdów, w stopniu maksymalnie zbliżonym do tych jakie stawiane są autobusom szkolnym. Dlatego wskazane byłoby określenie w stosownych przepisach minimalnych wymogów w zakresie budowy i wyposażenia autobusów dowożących dzieci i uczniów, bez względu na formę tych przewozów. Rolę prewencyjną spełniałoby z kolei zagwarantowanie sobie przez gminy odpowiednich uprawnień do kontrolowania sposobu i warunków w jakich dowożone są dzieci i uczniowie. Poprawie bezpieczeństwa przewozów sprzyjałoby też zintensyfikowanie kontroli ze strony uprawnionych organów. O tego rodzaju działania gminy powinny konsekwentnie wnioskować do Policji i ITD.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie stwarzają jednoznacznej podstawy prawnej, która umożliwiłaby gminom organizowanie bezpłatnego dowożenia do szkół dzieci w sytuacji, gdy zamieszkują one albo poza obwodem danej szkoły, albo poza terytorium gminy. Problemu tego nie rozwiązują dotychczasowe rozstrzygnięcia sądów administracyjnych oraz kontrolujących wydatki gmin regionalnych izb obrachunkowych, a także organów nadzoru (województw). Praktyka, w tym zakresie nie jest bowiem jednolita²⁷.

Ustalenia kontroli upoważniają NIK do sformułowania następujących wniosków:

- **do ministra właściwego w sprawach transportu:**
 - o rozważenie wprowadzenia do przepisów regulujących wymagania techniczne pojazdów wymogów dla autobusów (także różnych od autobusów szkolnych), którymi w ramach zorganizowanego dowozu do przedszkoli i szkół przewożone są dzieci i uczniowie, w stopniu maksymalnie zbliżonym do tych jakie stawiane są autobusom szkolnym;
- **do organów wykonawczych gmin organizujących bezpłatne dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół:**
 - o określenie (np. w treści umowy ramowej o świadczenie usług przewożenia dzieci i uczniów) jednolitych, minimalnych warunków technicznych i wyposażenia autobusów, którymi dowożone będą dzieci i uczniowie, bez względu na rodzaj realizowanych przy tym przewozów (szkolne, regularne, regularne specjalne);
 - o zapewnianie w umowach z wykonawcami tych usług prawa gminy do kontrolowania sposobu ich wykonywania zarówno podczas samego przewożenia dzieci i uczniów jak i w siedzibie wykonawcy;
 - o konsekwentne realizowanie uprawnień nadzorczych i kontrolnych wynikających z umów zawartych z wykonawcami usług dowożenia dzieci i uczniów oraz występowanie o przeprowadzenie kontroli autobusów do Policji i ITD;
- **do starostów:**
 - o wzmocnienie nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przeprowadzającymi badania stanu technicznego autobusów, w szczególności wykorzystywanych do przewozu dzieci i uczniów;
- **do Komendanta Głównego Policji oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego:**
 - o zainicjowanie systemowego kontrolowania autobusów przewożących dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, w celu wyeliminowania z ruchu drogowego pojazdów niesprawnych technicznie.

²⁷ Problem ten był przedmiotem interpelacji poselskiej nr 34533 z 16 września 2015 r. skierowanej do Ministra Cyfryzacji i Administracji oraz Ministra Edukacji Narodowej.

3.1 Bezpieczeństwo dzieci i uczniów podczas ich dowożenia do przedszkoli i szkół

3.1.1. Stan techniczny pojazdów przewożących dzieci i uczniów

W celu dokonania oceny stanu technicznego pojazdów, na zlecenie NIK (art. 12 pkt 3 i 1 ustawy o NIK) inspektorzy ITD z województwa: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego przeprowadzili kontrole autobusów realizujących przewozy dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Na terenie 30 gmin skontrolowali oni 93 autobusy.

W połowie (15) gmin ujawniono, że przewoźnicy dowożący na zlecenie władz gminy dzieci i uczniów dopuścili się licznych, nieraz bardzo poważnych zaniedbań. Dotyczyły one przede wszystkim złego stanu technicznego pojazdów, braku aktualnych badań technicznych, przewożenia większej niż dopuszczalna liczby osób, skrócenia dziennego czasu wypoczynku kierowcy, braku odpowiednich zezwoleń na wykonywanie przewozów dzieci i uczniów, kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą przy sobie wymaganych dokumentów; niewyposażenia kierowcy w wypis z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub wypis z licencji²⁸. W jednej trzeciej gmin skontrolowane pojazdy autobusowe używane do przewożenia dzieci i uczniów były niesprawne technicznie, bądź nie posiadały ważnych badań technicznych²⁹.

Przykładowo:

- W gminie Potęgowo: w autobusie gminnym dowożącym uczniów stwierdzono niezadawalający stan układu hamulcowego, urządzeń oświetlenia i wyposażenia elektrycznego elektryki wskutek czego zatrzymano dowód rejestracyjny pojazdu; kierowca autobusu nie okazał ważnego na dzień kontroli zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym; posiadał także niepełny harmonogram rozkładu jazdy (wobec właściciela wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej).
- W gminie Żukowo: pojazd marki Neoplan, którym dowożono uczniów do szkoły miał uszkodzoną szybę przednią pojazdu (zatrzymano dowód rejestracyjny pojazdu zarządzając skierowanie pojazdu na dodatkowe badanie techniczne).
- W gminie Lisewo³⁰ zatrzymano dowody rejestracyjne wszystkich czterech skontrolowanych pojazdów (wydając w jednym przypadku zakaz dalszej jazdy), gdyż w autobusie (zarejestrowanym w 1998 r.) stwierdzono niepewne mocowanie amortyzatora oraz wycieki płynów eksploatacyjnych z okolicy silnika; w autobusie (zarejestrowanym w 1999 r.) stwierdzono nadmierną różnicę siły hamowania hamulca roboczego na drugiej osi oraz niesprawne światło pozycyjne z tyłu pojazdu; w autobusie (zarejestrowanym w 1997 r.) stwierdzono pękniętą szybę w polu widzenia kierowcy, w autobusie (zarejestrowanym w 2001 r.) stwierdzono luz na końcówkach drążków kierowniczych oraz korozję ramy.
- W gminie Rypin³¹, wszystkie cztery kontrolowane pojazdy³² były niesprawne technicznie wskutek czego zatrzymano ich dowody rejestracyjne wydając zakaz dalszej jazdy. Stwierdzono: luzy w układzie kierowniczym oraz nadmierną korozję ramy pojazdu w autobusie zarejestrowanym w 1993 r.; w autobusie zarejestrowanym w 2002 r. stwierdzono: luzy w układzie kierowniczym (uszkodzony drążek poprzeczny), nadmierną różnicę siły hamowania (tył strona prawa) oraz wycieki płynów eksploatacyjnych z filtra oleju; w autobusie zarejestrowanym po raz pierwszy w 2001 r. występowały: nadmierna różnica siły hamowania (pierwszej i drugiej osi), niesprawność układu ABS oraz niedopuszczalna korozja ramy pojazdu; w autobusie zarejestrowanym w 1997 r. stwierdzono: luzy w układzie kierowniczym.

²⁸ Wystąpiły one w przewozach wykonywanych na terenie gminy: Piaski, Brodnica, Drawsko, Turek, Podegrodzie, Nowa Karczma, Potęgowo, Lisewo, Bartniczka, Rypin, Radziejów, Narew, Jedwabne, Siemyśl, Dobra.

²⁹ Dotyczyło to 19 pojazdów dowożących dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w gminie: Brodnica, Drawsko, Potęgowo, Żukowo, Lisewo, Bartniczka, Rypin, Radziejów, Jedwabne i Dobra.

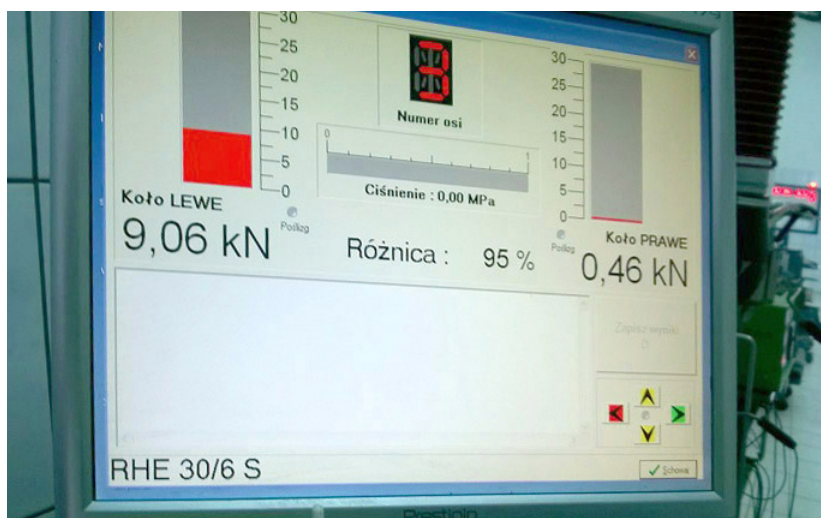
³⁰ Z dowozów organizowanych przez tą gminę na dzień 31 grudnia 2015 r. korzystało 414 dzieci i uczniów.

³¹ W roku szkolnym 2015/2016 gmina dowoziła ponad 370 uczniów.

³² Spośród sześciu autobusów dowożących dzieci i uczniów.

Zdjęcie nr 1

Wyniki badań diagnostycznych wskazujące na nadmierną różnicę sił hamowania poszczególnych kół dochodzącą do 95%, (pojazd dowożący dzieci i uczniów w gminie Lisewo)



Źródło: ITD.

Zdjęcie nr 2

Całkowicie skorodowana rama w tylnej części podwozia autobusu (pojazd dowożący dzieci i uczniów w gminie Rypin)



Źródło: ITD.

Także w innych gminach, w których przewozy dzieci i uczniów były wykonywane na zlecenie gmin przez zewnętrznych przewoźników w wyniku kontroli WITD stwierdzono, że stan techniczny pojazdów, którymi dowożeni są uczniowie stwarza zagrożenie dla ich bezpieczeństwa. Tak było np. w gminie Bartniczka, w której kierowcy dowożący dzieci i uczniów pojazdami niesprawnymi technicznie zostali ukarani mandatami karnymi. W przypadku obydwu skontrolowanych w tej gminie pojazdów, z uwagi na ich zły stan techniczny zatrzymane zostały dowody rejestracyjne oraz wydano zakaz dalszej jazdy z uczniami. W pojazdach tych stwierdzono: luz na drążkach reakcyjnych przednich poprzecznych i wzdłużnych, nadmierną korozję poprzeczek i podłużnic podwozia; wycieki płynów eksploatacyjnych z okolicy silnika; uszkodzenie opon przedniej i tylnej z prawej strony (autobus z 1999 r.); w pojeździe zarejestrowanym w 1995 r. nadmierny luz na drążku

reakcyjnym (lewa strona przód), nadmierny luz na łączniku stabilizatora (przód prawa strona), widoczną korozję kratownicy pojazdu, brak osłon wewnętrznych bębnow hamulcowych – 2 osłony pojazdu, wycieki płynów eksploatacyjnych z komory silnika oraz zbyt dużą różnicę sił hamowania poszczególnych kół na przedniej osi pojazdu wynoszącą 88%.

Podobna sytuacja miała miejsce w gminie Radziejów, gdzie zatrzymano dowody rejestracyjne dwóch skontrolowanych pojazdów wydając zakaz ich dalszej jazdy z uczniami, przy czym na jednego z kierowców dodatkowo nałożono mandat karny. W pojazdach tych ujawniono bowiem: nadmierną różnicę sił hamowania kół przedniej osi, nadmierny luz sworznia wahacza koła przedniego prawego (autobus z 1988 r.), a w pojeździe z 1993 r. skorodowaną ramę w okolicach tylnego lewego koła oraz dospawane elementy w okolicach tylnego lewego koła mające na celu wzmocnienie ramy pojazdu, jak również niezgodność faktycznej liczby miejsc z wpisem w dowodzie rejestracyjnym.

Zdjęcie nr 3

Wyniki badań diagnostycznych wskazujące na nadmierną różnicę sił hamowania w autobusie z 1988 r. (pojazd dowożący dzieci i uczniów w gminie Radziejów)



Źródło: ITD.

Zdjęcie nr 4

Dospawane elementy w skorodowanej ramie pojazdu z 1993 r. (pojazd dowożący dzieci i uczniów w gminie Radziejów)



Źródło: ITD.

Z informacji udzielonych przez ITD³³ wynika, że dotychczas za naruszenia warunków przewożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół nałożono na przewoźników wykonujących przewozy na obszarze gmin województwa wielkopolskiego kary pieniężne w łącznej kwocie 41.800 zł; na obszarze województwa pomorskiego w kwocie 2.000 zł; na obszarze województwa zachodniopomorskiego w kwocie 16.000 zł oraz na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego w kwocie 16.000 zł.

W wyniku kontroli pojazdów³⁴ przeprowadzonych (na zlecenie NIK) przez inspektorów transportu drogowego z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Bydgoszczy do Prokuratury Rejonowej we Włocławku, Mławie i Świeciu skierowane zostały zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ujawnionego podczas czynności kontrolnych polegającego na:

1/ wykonaniu z wynikiem pozytywnym w dniu 8 grudnia 2015 r. oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki AUTOSAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterki istotnej, tj. w postaci nadmiernej korozji ramy wpływającej na sztywność konstrukcji, obligującej do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiającej dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego;

2/ wykonaniu z wynikiem pozytywnym w dniu 25 stycznia 2016 r. oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki MAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterki istotnej, tj. w postaci nadmiernej korozji ramy wpływającej na sztywność konstrukcji, obligującej do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiającej dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego³⁵;

3/ wykonaniu z wynikiem pozytywnym w dniu 25 sierpnia 2015 r. oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki MAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterki stwarzającej zagrożenie, tj. w postaci nadmiernej korozji ramy wpływającej na sztywność konstrukcji, obligującej do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiającej dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego;

4/ wykonaniu z wynikiem pozytywnym w dniu 25 sierpnia 2015 r. oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki MAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterek co najmniej istotnych, tj. w postaci niezgodności liczby miejsc siedzących zawartych w dowodzie rejestracyjnym ze stanem faktycznym oraz nadmiernej korozji ramy wpływającej na sztywność konstrukcji, obligującej do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiającej dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego;

5/ wykonaniu (w dniu 26 lutego 2015 r. i 28 sierpnia 2015 r.) oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki AUTOSAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterki istotnej, tj. niezgodności liczby miejsc siedzących zawartych w dowodzie rejestracyjnym ze stanem faktycznym, obligującej do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiającej dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego;

6/ wykonaniu z wynikiem pozytywnym w dniu 12 października 2015 r. oraz potwierdzeniu z wynikiem pozytywnym okresowego badania technicznego autobusu marki MAN, pomimo posiadania przez ten pojazd usterek istotnych, tj. w postaci nadmiernej korozji ramy wpływającej na sztywność konstrukcji

³³ Dane na dzień 25 maja 2016 r.

³⁴ Według danych wynikających z Centralnej Ewidencji Pojazdów, udostępnionych na stronie <https://bezpiecznyautobus.gov.pl/> wymienione w pkt 1–6 autobusy zostały wyprodukowane odpowiednio: w 2001 r., 1993 r., 1995 r., 1999 r., 1993 r., 2001 r. Ostatni zarejestrowany stan licznika tych pojazdów wynosił: 833.233 km, 478.151 km, 241.440 km, 580.009 km, 1.079.772 (brak danych dotyczących stanu licznika autobusu z 1995 r.).

³⁵ Kontrola tego pojazdu została przeprowadzona przez ITD za ledwie w 8 dniu po przeprowadzeniu okresowego badania technicznego.

oraz niezgodności masy własnej zawartej w dowodzie rejestracyjnym ze stanem faktycznym, obligujących do wydania negatywnego wyniku badania technicznego i uniemożliwiających dopuszczenie pojazdu do ruchu drogowego.

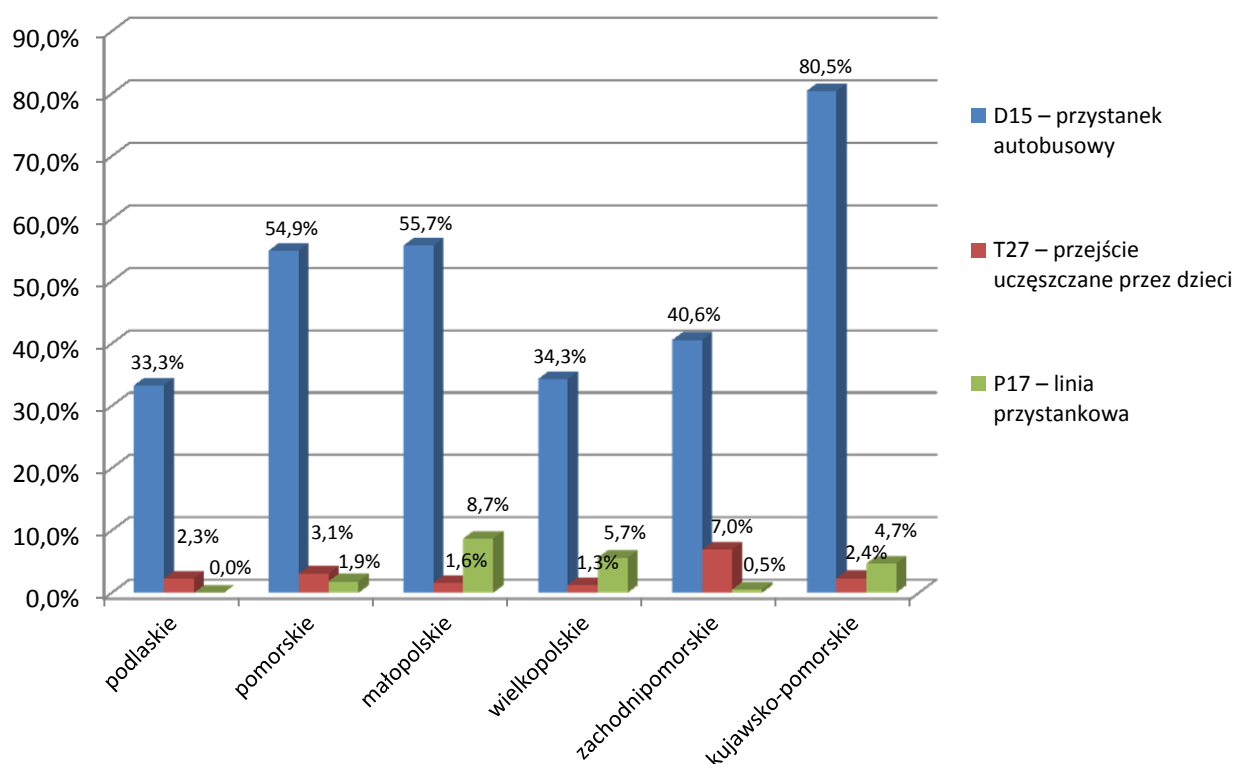
3.1.2. Dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.

Drugim z podstawowych aspektów mających zasadniczy wpływ na poziom bezpieczeństwa było zachowanie się pojazdów z dziećmi i uczniami w ruchu drogowym, głównie podczas ich wsiadania do i wysiadania z autobusu. Ustalenia w tym zakresie zostały dokonane poprzez oględziny przebiegu dowożenia na 117 trasach dowozów. W każdej ze skontrolowanych gmin ujawniono albo sposób organizacji przewozów, albo zachowania się kierowców, który był niezgodny z zasadami bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Znaczna część miejsc, w których wsiadali i wysiadali uczniowie nie posiadała żadnego, bądź pełnego oznakowania wymaganego przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. W szczególności brak było oznakowania znakiem drogowym D-15 (przystanek autobusowy) oraz znakiem P-17 (linia przystankowa), która wyznacza na jezdni miejsce zatrzymania się pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół i przedszkoli³⁶. **Taka sytuacja dotyczyła ogółem 49% przystanków³⁷.** Jedynie 4% miejsc, w których zatrzymywały się autobusy dowożące uczniów posiadało jakiegokolwiek urządzenia bezpieczeństwa ruchu np. w postaci barier ochronnych, bądź progów zwalniających.

Wykres nr 1

Oznakowanie w obrębie skontrolowanych przystanków³⁸



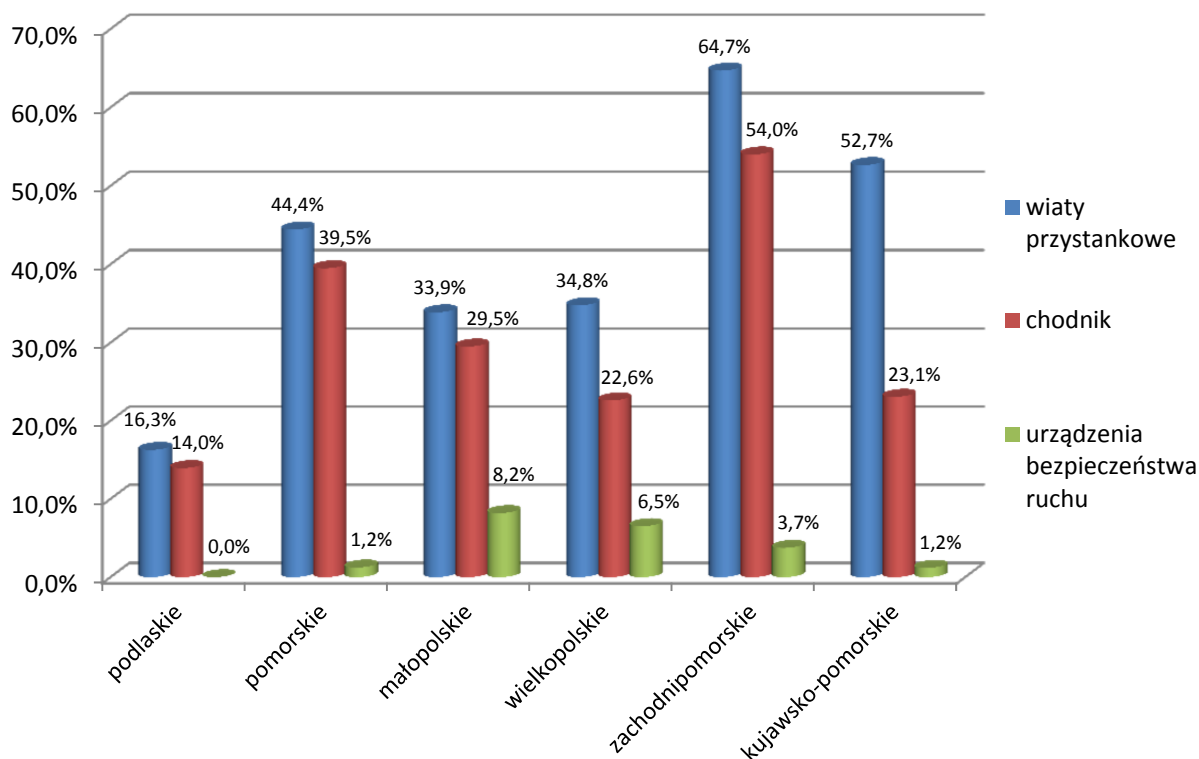
Źródło: NIK.

³⁶ Patrz § 51 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.).

³⁷ Nie było znaku D-15 i lub P-17.

³⁸ Odsetek skontrolowanych przystanków mających wskazane oznakowanie.

Wykres nr 2
Elementy infrastruktury drogowej w obrębie przystanków³⁹



Źródło: NIK.

Nieodpowiednie oznakowanie przystanków mające negatywny wpływ na zapewnienie odpowiedniego bezpieczeństwa w ruchu drogowym stwierdzono na obszarze wszystkich skontrolowanych województw i znajdujących się na ich terenie objętych kontrolą gmin. Różna natomiast była skala tego problemu. Przykładowo: w Drawsku – 95% miejsc, w których wsiadały i wysiadały dzieci i uczniowie nie posiadało oznakowania, że jest to przystanek; w Brodnicy i Turku odpowiednio 55% i 80% miejsc przystankowych nie posiadało oznakowania pionowego i poziomego; w gminie Nowa Karczma 21 z 26 (tj. 87,8%) miejsc zatrzymywania się autobusu dowożącego uczniów nie posiadało oznakowania, iż jest to przystanek, w gminie Jodłownik (72% przystanków, na których wsiadali i wysiadali uczniowie nie posiadało oznakowania). Jednak najgorszą sytuację, w tym zakresie stwierdzono w gminie Stryszawa, gdyż 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 autobusu (znak D-15). Miejsca te nie zostały wyposażone w linie przystankowe (znak poziomy P-17). Stan ten, według wyjaśnień złożonych przez wójta gminy wynikał z faktu, że specyfiką gminy Stryszawa jest występowanie częstych przypadków nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Podobnie było w gminie Dziadkowice, gdyż żadne z 21 miejsc zatrzymywania się pojazdów dowożących dzieci (obsługiwanych przez przewoźników zewnętrznych, w tym 10 zlokalizowanych na drogach powiatowych i 11 na drogach gminnych)

³⁹ Odsetek skontrolowanych przystanków z wskazanymi elementami infrastruktury drogowej.

nie spełniało wymogów stawianych przystankom określonych w art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym i art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym (nie były oznaczone znakami drogowymi D-15 i P17). Z kolei, w gminie Narew 25 z 28 miejsc przystankowych nie było w ogóle oznakowanych, a wiatę posiadał tylko jeden przystanek.

Szczegółowe dane w zakresie oznakowania i infrastruktury w obrębie przystanków przedstawiono w załączniku Nr 4 do informacji.

Oględziny tras dowożenia ujawniły także przypadki, w których miejsce i sposób zorganizowania przystanku⁴⁰ powodowały zachowania naruszające przepisy Prawa o ruchu drogowym, stwarzając zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego. Dotyczyło to zatrzymywania autobusu w odległości mniejszej niż 10 metrów od przejścia dla pieszych, bądź od skrzyżowania (w miejscowościach: Borkowice gm. Będzino, Kętrzyno gm. Linia, Piaski gm. Żukowo, Manieczki gm. Brodnica i Będomin gm. Nowa Karczma). Stanowiło to naruszenie art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym i nosiło znamiona wykroczenia z art. 97 ustawy Kodeks wykroczeń⁴¹. Także sposób zorganizowania przystanku w miejscowościach Tłuczewo Młyn oraz Pobłocie (znak P-4 „linia podwójna ciągła” w miejscu, gdzie znajduje się przystanek) zmuszał kierujących pojazdami do zachowania się mającego znamiona wykroczenia z art. 92 § 1 Kodeks wykroczeń.

Zdjęcie nr 5

Przystanek Piaski, na trasie Przyjaźń Szkoła-Skrzeszewo, którego usytuowanie wymusza zatrzymanie autobusu na przejściu dla pieszych (przewożenie dzieci i uczniów w gminie Żukowo – droga powiatowa)



Źródło: NIK.

⁴⁰ Np. na skrzyżowaniach dróg, na łuku drogi i w miejscach ograniczających widoczność kierującym innymi pojazdami.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

Zdjęcie nr 6

Miejsce, w którym wsiadają uczniowie znajdujące się na skrzyżowaniu dróg, bez oznakowania wymaganego dla przystanku (m. Będomin, gmina Nowa Karczma)



Źródło: NIK.

Zdjęcie nr 7

Przystanek w miejscowości Witowo, gmina Bytoń usytuowany na łuku drogi, na skarpie rowu, ze zniszczonymi barierami ochronnymi



Zdjęcie nr 8

Niebezpieczne miejsce zatrzymania się autobusu – na skrzyżowaniu przy nieoznakowanym przystanku (dowózka dzieci i uczniów w gminie Będzino)



Źródło: NIK.

Bezpośrednią przyczyną niewłaściwej organizacji ruchu na odcinkach dróg, na których zlokalizowano przedmiotowe przystanki jest to, że jedynie w nielicznych przypadkach wstępna lokalizacja przystanków została uzgodniona z właściwymi zarządcami dróg. Brak było także projektów organizacji ruchu, zatwierdzanych przez odpowiednie organy zarządzające ruchem na drogach gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz na drogach krajowych. Tak było m.in. w gminie Bytoń, w której przewozy dzieci do i ze szkół realizowane były z wykorzystaniem przystanku położonego przy drodze wojewódzkiej i siedmiu przystanków położonych przy drogach powiatowych, bez uzgodnienia przez przewoźnika tego faktu z zarządcami tych dróg i uzyskania ich zezwoleń.

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono, aby rady gmin podejmowały, na podstawie art. 20f ustawy o drogach publicznych, uchwały w sprawie wstępnej lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych w związku z organizacją dowozów dzieci i uczniów.

Jako przyczyny zaniechań w zakresie ustalania przystanków wójtowie i burmistrzowie skontrolowanych gmin często wskazywali na okresowy charakter wykorzystywania miejsc przystankowych, które na wnioski rodziców usytuowane były jak najbliżej miejsc zamieszkania dzieci i uczniów (tak np. w gminach Drwinia i Turek). Odwoływano się także do zasad oszczędności i racjonalności wydatkowania ograniczonych środków budżetowych na czasową jedynie organizację przystanków (tak np. w gminach Drwinia i Piaski). Z drugiej jednak strony organy wykonawcze gmin przyznawały, że nieprawidłowości w tym zakresie powstawały na skutek przyjęcia sytuacji „zastanej” od początku organizowania przez gminę dowozów, niedopatrzenia pracowników zajmujących się organizowaniem dowozów oraz infrastrukturą drogową (tak np. w gminach Drawsko i Brodnica).

3.2 Organizacja przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół

3.2.1. W latach 2014–2015 usługi przewozu dzieci i uczniów, w objętych kontrolą gminach, świadczone były przez wykonawców zewnętrznych wyłonionych na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych⁴². Jedynie w ośmiu gminach, obok przewozów wykonywanych przez przedsiębiorców, do dowożenia dzieci i uczniów wykorzystywano autobusy szkolne (koloru pomarańczowego) będące własnością gmin: Brodnica, Turek, Dziadkowice, Jodłownik, Jedwabne, Kołobrzeg, Będzino i Stryżawa. W dwóch gminach: Piaski i Jedwabne, zadanie dowozu dzieci i uczniów realizowały również gminne spółki komunalne⁴³.

W konsekwencji, w 22 objętych kontrolą gminach całkowicie odstąpiono od dowożenia dzieci i uczniów autobusami spełniającymi warunki techniczne i posiadającymi wyposażenie przewidziane dla autobusów szkolnych. Konstrukcja i wyposażenie autobusu szkolnego służyć ma zapewnieniu jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa przewożonym dzieciom i uczniom. Dotyczy to chociażby wyposażenia ich w tablicę ze znakiem „STOP”, która uwidacznia się wraz z otwarciem drzwi autobusu sygnalizując pozostałym uczestnikom ruchu drogowego nakaz zatrzymania się za autobusem szkolnym⁴⁴. Tymczasem autobusy linii regularnych, bądź nawet regularnych specjalnych, w ramach

⁴² Z wyjątkiem gminy Dziadkowice, w której wykonawca został wyłoniony na podstawie przyjętego przez wójta regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro.

⁴³ Przybiera najczęściej prawną formę przewozów regularnych i regularnych specjalnych.

⁴⁴ Szczegółowe wymagania dotyczące konstrukcji i wyposażenia autobusu szkolnego zawarte są w § 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów i ich wyposażenia.

których w większości skontrolowanych gmin odbywało się dowożenie dzieci, takich podwyższonych wymogów spełniać nie musiały i nie spełniały. Tym samym nie odpowiadały one specyficznym wymaganiom charakteryzującym przewożenie dzieci i uczniów, takim jak konieczność zatrzymywania się w miejscach do tego nieprzystosowanych (brak zatok przystankowych, brak pionowego i poziomego oznakowania przystanków). To znacznie obniżało poziom bezpieczeństwa dowożonych dzieci i uczniów.

Uwagi i nieprawidłowości odnoszące się do sposobu przewożenia dzieci i uczniów sformułowano w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów gmin: Piaski, Drawsko, Brodnica, Turek, Bartniczka, Nowa Karczma i Linia.

W wystąpieniu pokontrolnym do wójta gminy Nowa Karczma (woj. pomorskie) wskazano, że funkcję autobusów szkolnych, które w sposób jednoznaczny były identyfikowane przez innych uczestników ruchu drogowego zaczęły przejmować autobusy pozbawione ich cech funkcjonalnych oraz charakterystycznego wyglądu. Zmianom tym nie towarzyszyły natomiast zmiany organizacji dowozu, zwłaszcza w zakresie miejsc przystankowych. Nadal stosowano zachowania w ruchu drogowym przyjęte z myślą o bezpieczeństwie dzieci, ale mające zastosowanie tylko dla odpowiednio wyposażonych autobusów szkolnych. Wówczas jedynie można byłoby oczekiwać odpowiedniego zachowania się innych uczestników ruchu drogowego, zgodnie z normami zawartymi w art. 18a ust. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym. Podobnie było w gminie Linia (woj. pomorskie). Natomiast w gminie Brodnica i Turek (woj. wielkopolskie), pojazdy którymi przewożone były dzieci i uczniowie nie były właściwie oznakowane, gdyż nie posiadały z przodu i z tyłu tablic ze znakiem STOP (B-20) oraz tablic z napisem „Autobus szkolny”⁴⁵, wymaganych na podstawie § 36 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów⁴⁶. Z kolei, w gminie Bartniczka dowożenie dzieci do szkół było nieprawidłowo traktowane jako przewozy okazjonalne (niewymagające żadnego zezwolenia).

3.2.2. Kryteria wyboru wykonawców świadczących na zlecenie gmin usługi przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół nie były bezpośrednio powiązane z zapewnieniem bezpieczeństwa tych przewozów. Przy wyłanianiu przewoźników 24 skontrolowane gminy kierowały się najniższą ceną jako jedynym kryterium. W trzech gminach (Ostrów Wlkp., Bartniczka, Bytów), obok ceny, drugim z kryteriów oceny był czas podstawienia autobusu zastępczego (waga 5%), a w gminie Linia i Będzino – termin płatności za usługę (waga 5% i 10%). W jednej gminie (Dubicze Cerkiewne) kryteria oceny ofert obejmowały: cenę (waga 80%), dzierżawę autobusu (10%) oraz limit kilometrów na przewóz dzieci do instytucji kulturalno-oświatowych (10%). Zaledwie w dwóch gminach (Drwinia i Dobra) warunki realizacji zamówienia zawierały zastrzeżenie dotyczące roku produkcji pojazdów (odpowiednio nie starszy niż z 2000 r. oraz nie więcej niż 20 lat), którymi miały być wykonywane przewozy. Warunki co do wieku pojazdów nie stanowiły jednak kryterium wyboru ofert.

⁴⁵ Zgodnie z § 110 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, tablica barwy żółtej ze znakiem B-20 z żółtym napisem i obrzeżem, na autobusie przeznaczonym do przewozów dzieci do i ze szkoły pełni istotną funkcję informacyjną dla innych uczestników ruchu drogowego. Oznacza ona bowiem nakaz zatrzymania pojazdów poruszających się jezdnią na której, albo przy której, autobus ten zatrzymał się w związku z wsiadaniem lub wysiadaniem dzieci.

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1522, ze zm.

Dokonując oceny ofert opierano się głównie na pisemnym oświadczeniu wykonawcy o spełnianiu wymagań w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia⁴⁷, bądź o posiadaniu uprawnień do wykonywania działalności objętej zamówieniem. W gminie Nowa Karczma w ogóle nie wymagano, aby oferent ubiegający się o udzielenie zamówienia podał wykaz pojazdów, którymi miały być wykonywane przewozy dzieci i uczniów⁴⁸.

Gminy, określając warunki wykonywania przewozów dzieci i uczniów wprowadzały jedynie ogólne zapisy, z których wynikało, że: pojazdy, którymi wykonywane będą przewozy muszą posiadać aktualne badania techniczne (m.in. gminy Piaski oraz Stryszawa); przewozy dzieci odbywać się mogą wyłącznie środkami transportu spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym i innych przepisach związanych z przewozem osób (np. gmina Ostrów Wlkp.).

Prowadziło to do sytuacji, że do przewozów dzieci i uczniów wykorzystywano np.: autobusy mające nawet 30 lat (gmina Piaski), od 16 do 29 lat (gmina Ostrów Wlkp.), od 18 do 29 lat (gmina Postomino), 27 lat (gmina Brodnica), 25 lat (gmina Turek), od 23 do 28 lat (gmina Radziejów)⁴⁹. Właśnie w takich przypadkach, z uwagi na zły stan techniczny autobusów przewożących dzieci i uczniów do szkół, zatrzymywano dowody rejestracyjne pojazdów. Miało to miejsce w przypadku przewozów realizowanych na obszarze pięciu województw, na zlecenie gmin: Bartniczka, Brodnica, Dobra, Drawsko, Jedwabne, Lisewo, Potęgowo, Radziejów, Rypin, Żukowo.

W skierowanych do wójtów wystąpieniach pokontrolnych zwrócono w szczególności uwagę na zasadność określania w umowach z przewoźnikami wymogów dotyczących stanu technicznego pojazdów, mających wpływ na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przewożonych dzieci i uczniów (np. gmina Postomino). Z kolei w gminie Stryszawa wskazano, że w dokumentach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego, ani w zawartych na jego podstawie umowach nie zamieszczono opisu szczegółowych wymagań zapewniających bezpieczne przewozy dzieci i uczniów (ograniczono się do ogólnikowych zapisów o konieczności posiadania wymaganych prawem licencji i pozwoleń oraz badań technicznych pojazdów). Podobna sytuacja miała miejsce w gminie Dziadkowice, gdyż w zaproszeniach do składania ofert oraz w umowach nie zawarto wymogów stawianych wykonawcom w zakresie stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz posiadania uprawnień (zezwoleń) do wykonywania określonej działalności, przez co wymagany standard przewozu, w tym używanych przez nich pojazdów, pozostawał niedookreślony. 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 zwrócono również uwagę w wystąpieniach do organów wykonawczych gmin Drwinia, Lisia Góra i Stryszawa. Podobnie w gminie Podegrodzie wskazano na potrzebę uregulowania w umowach z przewoźnikami szczegółowych wymogów dotyczących stanu technicznego i wyposażenia pojazdów, jak i warunków realizacji przewozów⁵⁰.

⁴⁷ Dane te zawierały wykazy będące częścią oferty wykonawcy.

⁴⁸ Do wyjątków należały gminy, w których potwierdzenie spełniania wymogów z zakresu potencjału technicznego następowało w oparciu o dokumentację techniczną pojazdu.

⁴⁹ W gminach Jedwabne, Dubicze Cerkiewne, Narew oraz Dziadkowice autobusy, którymi dowożono uczniów miały odpowiednio: ponad 30 lat, 28 lat, 23 lata oraz 20 i 22 lata.

⁵⁰ Ponad 1/3 kontroli drogowych Policji przeprowadzonych u przewoźników zakończyło się mandatami za nieodpowiedni stan techniczny pojazdów dowożących uczniów.

3.2.3. W zakresie udzielanych przez gminy zamówień, które obejmowały usługi przewozu dzieci i uczniów do szkół stwierdzono tylko jednostkowe nieprawidłowości. Wynikały one z tego, że:

- wykonawca wybrany w wyniku przetargu, nie spełniał wymagań wynikających z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, które to okoliczności mogły stanowić podstawę rozwiązania umowy (gmina Brodnica);
- w postępowaniu, którego przedmiotem były usługi transportowe dowozu i odwozu dzieci i uczniów nie została zachowana zasada pisemności, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (gmina Ostrów Wlkp.);
- ustalenie szacunkowej wartości zamówienia w dwóch postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego nastąpiło z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (gmina Siemysł).

Ponadto, zwrócono uwagę, że:

- w zaproszeniach do złożonych ofert oraz w umowach nie zawarto wymogów stawianych wykonawcom w zakresie stanu technicznego i wyposażenia pojazdów oraz posiadania uprawnień (zezwoleń) do wykonywania określonej działalności przez co standard przewozu, w tym używanych do niego pojazdów, pozostawał niedookreślony (gmina Postomino).

W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono, aby działania gmin w zakresie związanych z wyborem podmiotów wykonujących przewozy dzieci i uczniów oraz finansowaniem wydatków naruszały w istotny sposób zasady należytego zarządzania finansami publicznymi.

3.2.4. Ustalenia kontroli wskazują, że dowozy dzieci i uczniów wykonywane są w ramach przewozów regularnych albo przewozów regularnych specjalnych. Spośród 30 kontrolowanych gmin, w dziesięciu wykonawcy świadczący usługi przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół nie posiadali, w okresie realizacji umowy, zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych, bądź też regularnych specjalnych. Brak takich zezwoleń, bądź też nieprawidłowości w zakresie ich wydawania stwierdzono w gminach:

- Jedwabne, gdzie aktualne zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych posiadały dwa z trzech podmiotów realizujących dowóz uczniów do szkół. Dwa zezwolenia wydane zostały na podstawie wniosków niespełniających wymogów określonych w art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o transporcie drogowym (wnioski nie zawierały kopii zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika oraz uzgodnionych z zarządcami dróg zasad korzystania z przystanków, a także wykazu pojazdów, którymi miały być wykonywane przewozy);
- Przdokowo (zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych zostało wydane przewoźnikowi świadczącemu usługi dowozu dzieci i uczniów do szkół dopiero w styczniu 2016 r.);
- Potęgowo (zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych zostało wydane dopiero w trakcie kontroli NIK);
- Siemysł, Będzino i Brodnica (brak zezwoleń stwierdzono w trakcie kontroli WITD)⁵¹;
- Bartniczka, w której dowożenie dzieci do szkół było traktowane, jako przewóz okazjonalny;
- Dziadkowice i Linia i Gródek, gdzie z dowozów korzystali uczniowie niepełnosprawni.

Ponadto, w dwóch kontrolowanych gminach⁵² stwierdzono, że wybrani w wyniku przetargu wykonawcy (dowożący dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół na podstawie zakupionych przez gminę biletów miesięcznych) posiadający zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych

⁵¹ W gminach tych na koniec 2015 r. dowożono odpowiednio: 279, 178 i 389 dzieci i uczniów.

⁵² Żukowo i Linia w województwie pomorskim.

w krajowym transporcie drogowym de facto na części obsługiwanych tras wykonywali przewozy regularne specjalne (niepubliczny, regularny przewóz określonej grupy osób z wyłączeniem innych osób).

3.3 Nadzór i kontrola nad realizowaniem umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci i uczniów

Niewielka część gmin kontrolowała realizowanie umów, których przedmiotem było wykonywanie usług przewozu dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli. W latach 2014–2015 kontrole takie podejmowały m.in. gminy: Nowa Karczma, Dobra, Potęgowo, Rypin, Bartniczka, Radziejów, Jedwabne i Dubicze Cerkiewne, a ich zakres w głównej mierze obejmował terminowość wykonywanych przewozów i zapewnienie miejsc dla uczniów. Zaledwie w dwóch gminach: Bartniczka i Rypin, z inicjatywy wójta oraz dyrektorów szkół właściwe organy Policji przeprowadziły kontrolę pojazdów dowożących uczniów (nie stwierdzono wówczas nieprawidłowości). Zasadniczą przyczyną niepodjęcia takich działań było to, że gminy w zawieranych z przewoźnikami umowach nie zagwarantowały sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów, w szczególności kontroli stanu technicznego i dokumentacji pojazdów, którymi dowożono dzieci i uczniów do szkół. Jedynie w gminach Potęgowo, Radziejów i Gródek umowy zawierały zapisy dające im prawo wykonywania kontroli umowy, w tym stanu technicznego pojazdów, opieki nad dziećmi, punktualności, postępowania zgodnie z SIWZ oraz okoliczności, w których może dojść do natychmiastowego rozwiązania umowy. Uwagi i opis nieprawidłowości wynikający z nierzetelnego wykonywania nadzoru i kontroli zamieszczono w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów i burmistrzów 14 gmin (tj.: Linia, Lisewo, Żukowo, Jedwabne, Gródek, Rypin, Bartniczka, Radziejów, Turek, Ostrów Wlkp. Brodnica, Drawsko, Piaski, Podegrodzie). Wskazano w nich m. in., że:

- w ramach koordynacji obowiązków umownych nie podjęto działań, które zagwarantowałyby, iż opiekę nad dziećmi będą sprawować osoby posiadające ukończone szkolenie, o którym mowa w art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym (gm. Żukowo);
- stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niekorzystaniu przez Urząd z prawa do kontroli przewoźników realizujących dowóz dzieci i uczniów do gimnazjum, szkoły i przedszkola (w tym uczniów niepełnosprawnych) oraz nieweryfikowaniu uprawnień przewoźników do wykonywania przewozów. W konsekwencji Urząd nie miał wiedzy o rzeczywistym sposobie realizacji przewozów, w tym o fakcie że przewoźnicy dowożący dzieci niepełnosprawne z Gródka do Białegostoku nie dysponowali zezwoleniem Prezydenta Białegostoku na przewóz regularny specjalny, wymaganym dyspozycją art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o transporcie drogowym (gm. Gródek);
- Wójt gminy Rypin nie zapewnił skutecznego nadzoru nad przewoźnikiem w celu rzetelnej realizacji umowy na dowożenie dzieci do szkół sprawnymi autobusami bowiem działania nadzorcze gminy wobec przewoźnika ograniczyły się do przeprowadzenia jednej kontroli potwierdzenia stanu technicznego i wyposażenia pojazdów dowożących dzieci do gminnych placówek oświatowych (w sytuacji, w której stan techniczny czterech, spośród sześciu eksploatowanych autobusów przewożących dzieci zakwestionowała Inspekcja Transportu Drogowego);
- w gminie Drawsko stwierdzono 10 przypadków niepotwierdzenia w dowodach rejestracyjnych pojazdów ciągłości badań technicznych.

3.4 Działania gmin w celu zapewnienia dzieciom i uczniom bezpłatnego dowożenia do przedszkoli i szkół

3.4.1. Realizując obowiązek wynikający z przepisów art. 14a ust. 1 i oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, którymi są rady gmin ustaliły (z wyjątkami opisanymi poniżej) sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez gminę oraz plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów prowadzonych przez gminę (określając granicę ich obwodów). Uchwał w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych nie podjęły Rady gmin: Bytoń, Dziadkowice, Gródek, Lisia Góra i Narew. W przypadku gminy Jedwabne uchwała w sprawie ustalenia sieci oddziałów przedszkolnych nie była aktualna (obejmowała cztery zlikwidowane w latach 2007–2008 oddziały), a uchwała rady tej gminy w sprawie planu sieci publicznych i określenia granic ich obwodów nie uwzględniała pięciu miejscowości znajdujących się na jej terenie.

Kontrola wykazała, że uchwały dwóch rad gmin⁵³ ustalające granice obwodów szkolnych zostały podjęte z naruszeniem przepisów art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Do obwodów szkół prowadzonych przez te gminy włączono bowiem miejscowości lub ich części znajdujące się na terenie sąsiednich gmin. Brak było przy tym porozumień międzygminnych w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym przenoszących kompetencje publicznoprawne w omawianym zakresie, które dopuszczałyby stanowienie przez Radę gminy przepisów, mających obowiązywać poza terytorium gminy. Stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności tych uchwał (w omawianej części), gdyż: doszło do naruszenia prawa polegającego na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy; zastosowano niewłaściwy przepis prawny będący podstawą podjęcia takiej uchwały i o określonej w uchwale treści. We wszystkich kontrolowanych gminach obwody poszczególnych szkół obejmowały miejscowości z których droga dzieci i uczniów z domu do szkoły przekraczała: 3 km, w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 4 km w przypadku uczniów klas V–VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Skutkowało to obowiązkiem zapewnienia im bezpłatnego transportu i opieki.

3.4.2. W kontrolowanym okresie⁵⁴ we wszystkich kontrolowanych gminach obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązek szkolny spełniało łącznie 29.737 dzieci i uczniów. Zgodnie z przepisami art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust 3a ustawy o systemie oświaty, gminy realizując obowiązek wynikający z ww. ustawy, zobowiązane były zapewnić bezpłatny transport i opiekę, bądź zwrot kosztów przejazdu dla 9.585 dzieci i uczniów w roku szkolnym 2014/2015 oraz 9.298 dzieciom i uczniom w roku szkolnym 2015/2016. We wszystkich 30 kontrolowanych gminach, z transportu organizowanego przez gminy, bądź zwrotu kosztów przejazdu korzystało 12.579 osób⁵⁵, w tym 448 uczniów niepełnosprawnych, którym zapewniono dowóz do szkół i ośrodków umożliwiających wykonywanie obowiązku szkolnego i nauki.

Oznacza to, że na koniec 2015 roku ponad 40% dzieci i uczniów dojeżdżając do przedszkola i szkoły korzystało z transportu, którego koszt ponosiła gmina. Najwięcej dzieci i uczniów dowożono w gminie Bytoń oraz w Radziejowie (kujawsko-pomorskie), gdzie z transportu finansowanego przez gminy korzystało odpowiednio 89,4% i 87,3% uczęszczających do przedszkoli i szkół, a najmniej w gminach Lisia Góra i Podegrodzie, bo odpowiednio 11,8% i 17,6% dzieci

⁵³ Nieprawidłowości te stwierdzono w gminie: Brodnica, Żukowo.

⁵⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

⁵⁵ Dane za rok szkolny 2015/2016 (na 31 grudnia 2015 r.) W roku szkolnym 2014/2015 było to 11.979 dzieci i uczniów, w tym 434 niepełnosprawnych.

i uczniów (woj. małopolskie). W liczbach bezwzględnych najwięcej dzieci i uczniów⁵⁶ dowożono w gminie Żukowo, gdyż z transportu organizowanego przez gminę, bądź zwrotu kosztów przejazdu korzystało 1.526 dzieci i uczniów. Następne w kolejności były dwie gminy z woj. wielkopolskiego: Turek – 649 dzieci i uczniów oraz Ostrów Wlkp. – 617 dzieci i uczniów.

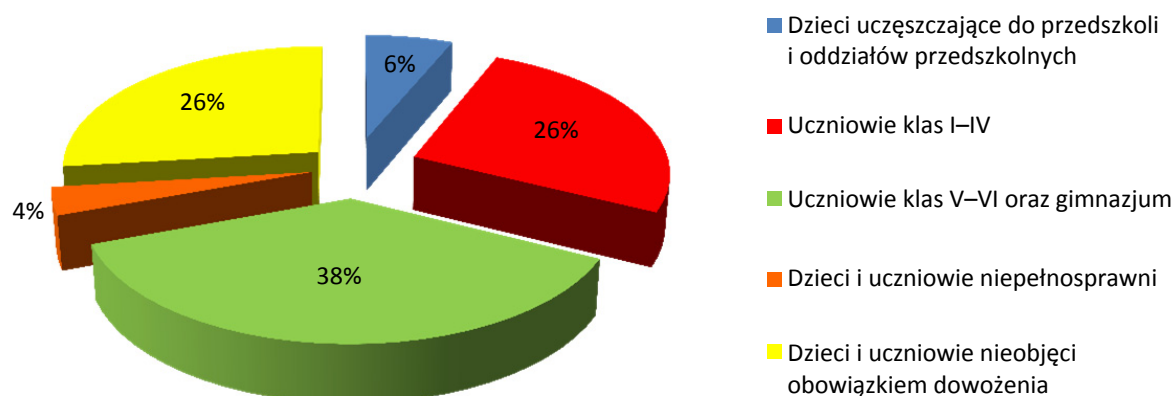
Z bezpłatnych przewozów korzysta coraz więcej dzieci i uczniów, którym gminy nie mają obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu (ich droga z domu do szkół nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach, albo nie zamieszkiwały one na terenie gminy). W roku szkolnym 2014/2015 w jednostkach objętych kontrolą NIK było to 2.711 osób, co stanowiło 22% wszystkich dzieci i uczniów, którym gminy finansowały przewóz. W roku szkolnym 2015/2016 było to już 3.281 osób, tj. 26% dowożonych do przedszkoli i szkół na koszt gmin. Wśród kontrolowanych gmin były takie, gdzie wskaźnik ten był znacząco wyższy. Taką gminą jest Jodłownik (woj. małopolskie), w której w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 zapewniono bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 319 i 328 dzieciom i uczniom, w tym odpowiednio 193 i 143 dzieciom i uczniom, wobec których gmina miała taki obowiązek. Także w gminie Stryżawa, w tym samych okresach bezpłatny transport i opiekę zapewniono 774 i 735 dzieciom i uczniom, z czego odpowiednio 391 i 384 dzieci i uczniów stanowili ci, którym gmina miała obowiązek zorganizowania przewozu⁵⁷. Z kolei, w gminie Żukowo (woj. pomorskie) z przewozów korzystało 1.526 dzieci i uczniów, z czego 42,9% było dowożonych na koszt gminy, mimo braku takiego obowiązku.

Niewielka była natomiast liczba dzieci i uczniów, którzy mając uprawnienia nie korzystali z transportu organizowanego przez gminy. Na koniec 2015 r. było to 145 osób, co stanowiło 1,6% wszystkich mających takie prawo. Szczegółowe dane dotyczące dzieci i uczniów dowożonych do przedszkoli i szkół w kontrolowanych gminach, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 przedstawiono w załączniku nr 3 do niniejszej informacji.

Na wykresie 3 przedstawiono ogólny podział na grupy dzieci i uczniów korzystających z bezpłatnego transportu. Dane⁵⁸ dotyczące dzieci i uczniów, z podziałem na województwa, którym gminy zapewniały bezpłatny transport przedstawia wykres 4.

Wykres nr 3

Dzieci i uczniowie korzystający z transportu finansowanego przez gminy



Źródło: NIK.

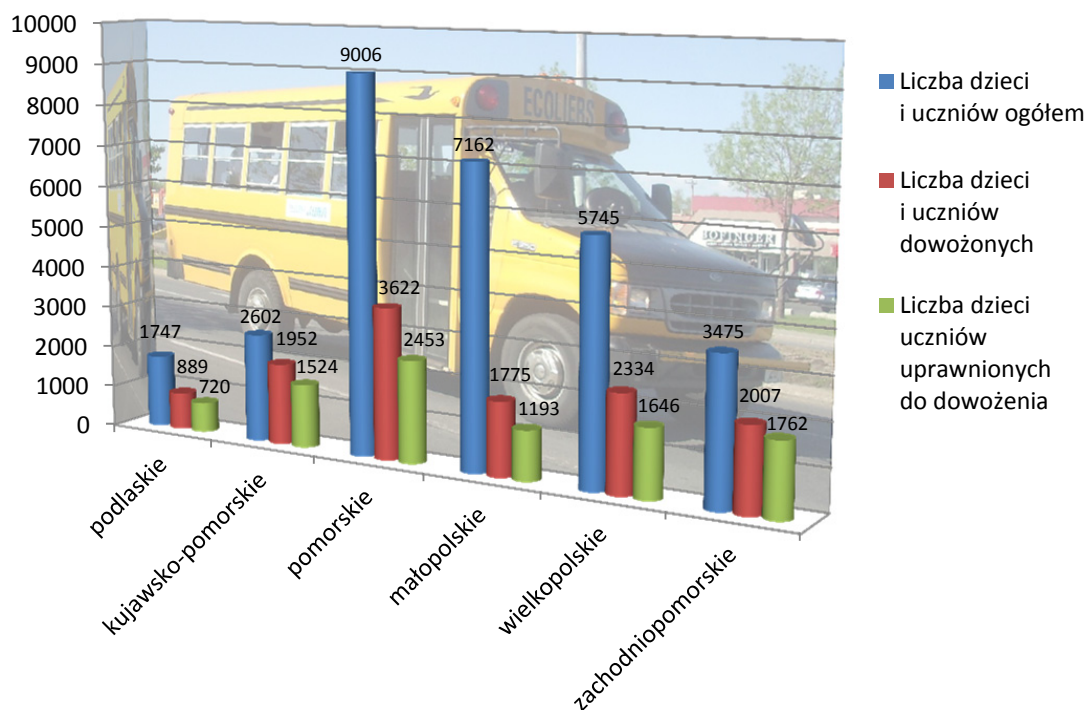
⁵⁶ Dane na koniec 2015 roku.

⁵⁷ Odpowiednio 50,5% i 52,2% wszystkich dowożonych. Łączne wydatki gminy na dowóz uczniów w tych okresach wyniosły 989.630 zł.

⁵⁸ Łączne dane z 30 kontrolowanych gmin według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

Wykres nr 4

Dzieci i uczniowie dowożeni do przedszkoli i szkół w kontrolowanych gminach



Źródło: NIK.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2014 i 2015 na dowóz dzieci i uczniów, kontrolowane gminy poniosły wydatki w łącznej kwocie 22.038.583,70 zł, co daje średnią na gminę 734.619,46 zł oraz 1.818 zł na jednego ucznia. Najniższy poziom wydatków w tym zakresie odnotowano w gminie Dubicze Cerkiewne (134.657,22 zł), gdzie dowożono 86 uczniów, a najwyższy w gminie Żukowo, gdzie finansowano przewóz 1.526 dzieci i uczniów (1.479.818,73 zł). Najniższy jednostkowy koszt dowożenia jednego dziecka/ucznia wynoszący 463 zł rocznie miała gmina Postomino, a najwyższy gmina Dubicze Cerkiewne – 1.566 zł (przy średniej 885 zł z 30 kontrolowanych gmin).

3.4.3. W działalności 12 kontrolowanych gmin⁵⁹ stwierdzono nieprawidłowości związane z finansowaniem dowozów dzieci i uczniów zamieszkałych poza obwodem szkolnym i poza obszarem administracyjnym gminy. Mimo braku odpowiednich uchwał rad gmin i porozumień międzygminnych, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o samorządzie gminnym z bezpłatnego transportu organizowanego przez każdą z tych gmin korzystało rocznie od 4 do 82 uczniów, którzy zamieszkiwali na terenie sąsiednich gmin. Naruszało to obowiązujące przepisy art. 14a ust. 4a oraz art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty, które określają kryteria, jakie muszą być spełnione, aby gmina miała możliwość finansowania ich dowozu. Największe wydatki, w tym zakresie ponoszono w gminie Będzino (20.761,25 zł), gminie Turek (co najmniej 16.653 zł)⁶⁰, w gminie Potęgowo (14.000 zł w skali roku), w gminie Bartniczka, gdzie szacunkowy koszt przewozów w 2015 r. wyniósł 10.770 zł. oraz gminie Brodnica (2.388,20 zł tygodniowo).

⁵⁹ Tj. gminy: Turek, Ostrów Wlkp., Brodnica, Jodłownik, Podegrodzie, Bartniczka, Dubicze Cerkiewne, Potęgowo, Nowa Karczma, Dobra, Będzino i Narew.

⁶⁰ W roku szkolnym 2014/2015 z dowozów korzystało 47 uczniów, a w roku szkolnym 2015/2016 – 82 uczniów.

Z wyjaśnień udzielanych przez wójtów w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości wynika, m.in., że: brak zawarcia porozumienia międzygminnego z samorządem gminy Czempień jest stanem zastanym po objęciu stanowiska, który nie został poddany weryfikacji (gm. Brodnica); uczniowie zamieszkiwali przy granicy z gminą i mieli krótszą drogę do szkół w Szczyrzycu, niż do szkół w gminie Raciechowice (gm. Jodłownik); jest to związane ze swobodą decyzji w zakresie wyboru szkoły (gm. Turek) lub prawem rodzica do wyboru placówki oświatowej (gm. Potęgowo); sytuacja taka posiada uwarunkowania historyczne i znana jest włodarzom gmin (gm. Ostrów Wlkp.); dowożenie uczniów zostało zorganizowane na skutek próśb rodziców (gm. Bartniczka); w 2012 roku podjęto próbę zawarcia porozumienia międzygminnego jednak ówczesna Wójt Gminy Hajnówka odmówiła zawarcia takiego porozumienia (gm. Dubicze Cerkiewne); dowóz dzieci z gminy Kościerzyna nie powoduje dodatkowych przejazdów i kosztów, a uczniowie korzystają z dowozu doapełnienia wolnych miejsc (gm. Nowa Karczma); miejscowości z sąsiedniej gminy Węgorzyno, z których dowożono uczniów do dnia 31 sierpnia 2015 r. były włączone do obwodów naszych szkół, w których wcześniej zaczęły realizować obowiązek szkolny (gm. Dobra); nie zwrócono się do rady gminy o podjęcie stosownych uchwał (gm. Będzino).

W przypadku, gminy Ostrów Wlkp., ze środków budżetu gminy (w ramach zawieranych przez Wójta umów) pokrywano także koszty zakupu biletów miesięcznych dla uczniów zamieszkałych na jej terenie lecz uczęszczających do szkół w gminach sąsiednich. W roku szkolnym 2014/2015 na zakup biletów miesięcznych dla 49 uczniów wydatkowano 34.395,32 zł. W roku szkolnym 2015/2016 wydatki te, obejmujące zakup biletów dla uczniów wyniosły 33.498,08 zł. W złożonych wyjaśnieniach Wójt gminy podał, że decyzja o zwrocie kosztów przejazdu, podjęta przez jego poprzednika, jest podtrzymywana dla dobra uczniów i związana jest z przysługującym rodzicom prawem wyboru szkoły.

3.4.4. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że dzieciom i uczniom zapewniono bezpłatny transport oraz opiekę w czasie przewozu. Dzieciom i uczniom, którzy pozostawali w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły zapewniono opiekę świetlicową. Nieprawidłowości, w tym zakresie stwierdzono w gminie Linia, gdzie dwie szkoły podstawowe nie posiadały świetlicy szkolnej, w której odbywałyby się zajęcia dla dzieci i uczniów oczekujących na transport, a także w gminie Turek.

Przewozy dzieci i uczniów do szkół odbywały się w sposób dostosowany do ich potrzeb. Wpływało to na zminimalizowanie czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na dowóz po zajęciach. Taka ocena działalności została zawarta w 29 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów kontrolowanych gmin. Stwierdzono, jednostkowe przypadki, że uczniowie oczekiwali na odwiezienie do domu więcej niż jedną godzinę lekcyjną⁶¹. Bezpośrednie ustalenia kontroli NIK w tym zakresie potwierdzają ankiety przeprowadzone wśród rodziców dzieci i uczniów dowożonych transportem organizowanym przez kontrolowane gminy. Według 90,3% ankietowanych⁶² czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych nie był dłuższy niż 45 minut. Natomiast 9,02% ankietowanych podało, że wynosił powyżej jednej godziny. Także długość tras i sposób organizacji przewozów ustalono w sposób, który w dużym stopniu uwzględniał potrzeby dzieci i uczniów. W kontrolowanych gminach średni czas przejazdu do i ze szkoły transportem organizowanym przez gminy (na objętych oględzinami NIK trasach) nie był dłuższy niż 45 minut.

⁶¹ Przypadki takie stwierdzono w gminie Drwinia i Gródek.

⁶² W 30 kontrolowanych gminach zebrano łącznie 2.518 ankiet.

Długość tych tras wynosiła od 6,8 km w gminie Piaski do 38,8 km w gminie Dobra. Zaledwie w kilku przypadkach dowóz uczniów do lub ze szkoły zajmował dłużej niż 45 minut. Taka sytuacja (na części objętych oględzinami tras) wystąpiła m. in. w gminie: Dobra, Postomino, Siemyśl, Turek, Narew i Gródek. Najkrócej i najszybciej dowożono dzieci i uczniów do szkół w gminie Jodłownik, gdzie średnia długość trasy i czas przejazdu wynosił 8,6 km i 13 minut.

Organizując przewozy do przedszkoli i szkół oraz wyznaczając trasy, z których korzystali uczniowie zapewniono dostosowaną do ich potrzeb dostępność przystanków. Analiza wyników oględzin przeprowadzanych przez NIK⁶³ wskazuje na to, że średnia odległości pomiędzy przystankami zlokalizowanych w miejscowościach, z których dojeżdżali uczniowie wynosiła 1,7 km i wahała się w zależności od gminy od 0,8 km w gminie Żukowo do 4,5 km w gminie Dobra. Potwierdzają to również ankietowani rodzice uczniów według których rozmieszczenie przystanków odpowiada ich potrzebom. Stwierdziło tak 87,53% ankietowanych. Zaledwie 4,75% rodziców podało, że rozmieszczenie przystanków nie odpowiada potrzebom ich dzieci z uwagi na znaczą odległość od miejsca zamieszkania.

Organizując przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół znacząca większość kontrolowanych gmin wprowadziła odpowiednie uregulowania (np. regulaminy dowozów zatwierdzone przez wójtów, bądź dyrektorów szkół) określające szczegółowo sposób wykonywania przewozów dzieci i uczniów, obowiązki przewoźnika, opiekuna sprawującego nadzór nad uczniami w czasie przewozu, a także zasady korzystania z autobusów dowożących dzieci i uczniów. Brak takich regulacji stwierdzono w gminie Turek, Żukowo i Narew.

Większość gmin nałożyła na przewoźników świadczących usługi przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół obowiązek zapewnienia dzieciom opieki w czasie przewozu do i ze szkoły. Kwestie te regulowały umowy zawierane z wykonawcami przewozów. Opiekę nad dziećmi i uczniami sprawowali również opiekunowie zatrudniani bezpośrednio przez wójtów gmin, bądź też przez dyrektorów szkół, do których dowożono uczniów. Brak opiekuna w autobusie dowożącym dzieci i uczniów do szkół stwierdzono w gminie Narew. Według wyjaśnień Wójta było to spowodowane nieświadomością, że przy dowożeniu dzieci i uczniów transportem obsługiwanym przez pracownika ZSP w Narwi należy zapewnić dodatkową opiekę w czasie przewozu. Podobna sytuacja wystąpiła w gminie Lisia Góra (dyrektorzy szkół nie zapewnili opieki uczniom dowożonym do Zespołu Szkół w Lisiej Górze i Zaczarniu).

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów dziesięciu kontrolowanych gmin zawarte zostały uwagi i oceny związane z brakiem przez opiekunów uczniów uprawnień do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym. Posiadanie przedmiotowych kwalifikacji przez osoby sprawujące opiekę nad uczniami w czasie przewozu⁶⁴ (nadzorujących niejednokrotnie ich przejście przez jezdnię) – wymaganych przepisami art. 6 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym – w ocenie NIK, ma wpływ na zagwarantowanie im odpowiedniego bezpieczeństwa. Brak takich szkoleń, organizowanych przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, stwierdzono w gminie: Będzino, Linia, Nowa Karczma, Żukowo, Lisewo, Podegrodzie, Lisia Góra, Turek, Brodnica i Drawsko.

⁶³ W 30 gminach oględzinami objęto 117 tras, z których korzystały dzieci i uczniowie dowożeni do przedszkoli i szkół.

⁶⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy prawo o ruchu drogowym polecenia lub sygnały uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze może dawać kierujący autobusem szkolnym w miejscach postoju związanych z wsiadaniem lub wysiadaniem dzieci.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 30 jednostkach, z tego w 27 gminach wiejskich oraz trzech gminach miejskich (Dobra, Jedwabne i Żukowo)⁶⁵. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów i burmistrzów kontrolowanych gmin sformułowano ogółem 81 wniosków pokontrolnych wynikających ze stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowości, z których 65 zostało zrealizowanych, a 16 jest w trakcie realizacji. Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, w obszarze związanym z organizacją dowozu dzieci i uczniów oraz finansowaniem tych zadań dotyczyły przede wszystkim:

- zapewnienia zgodności uchwały w sp. planu sieci szkół i obwodów szkolnych z przepisami ustawy o systemie oświaty;
- zapewniania dzieciom zamieszkałym poza terenem gminy bezpłatnego transportu, po podjęciu stosownych uchwał przez radę gminy i zawarciu porozumień międzygminnych w tej sprawie⁶⁶;
- skrócenia czasu oczekiwania uczniów na odwiezienie do domu po zakończeniu zajęć szkolnych;
- prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zachowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i uregulowań wewnętrznych.

Kluczowe uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyły zapewnienia przez gminy bezpieczeństwa dzieci przy wykonywaniu przewozów do przedszkoli i szkół oraz nadzoru w tym zakresie. W wystąpieniach pokontrolnych wniesiono m.in. o:

- zawieranie umów na przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół wyłącznie z podmiotami posiadającymi wymagane prawem zezwolenia, dysponującym odpowiednimi uprawnieniami;
- powierzanie przewozów dzieci niepełnosprawnych podmiotom dysponującym wymaganym zezwoleniem oraz wyegzekwowanie takiego zezwolenia od przewoźnika, obecnie dowożącego dzieci niepełnosprawne;
- zapewnienie skutecznej kontroli podmiotów wykonujących dowozy dzieci do szkół, w szczególności w zakresie sprawności pojazdów, którymi są one realizowane;
- zwiększenie nadzoru nad przewoźnikiem w celu zapewnienia przewozów dzieci do przedszkola i szkół sprawnymi technicznie autobusami;
- przedłożenie radzie gminy projektu uchwały w sprawie wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych w ciągu dróg powiatowych, przewidywanych podczas dowożenia uczniów;
- zapewnienie niezbędnego oznakowania miejsc zatrzymywania się pojazdów wykonujących przewóz dzieci do szkół i przedszkoli;
- podjęcie działań w celu sporządzenia i zatwierdzenia organizacji ruchu dla odcinków dróg gminnych, na których zlokalizowane są przystanki dla uczniów dowożonych do szkół;
- zagwarantowanie dzieciom opieki na wszystkich trasach dowozu;
- zobowiązanie przewoźnika do uzyskania zezwolenia na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielami, albo zarządzającymi, są inne jednostki samorządu terytorialnego;
- zobowiązanie przewoźnika do przedłożenia dokumentów potwierdzających ukończenie odpowiednich szkoleń z zakresu zarządzania ruchem drogowym przez opiekunów dzieci i uczniów.

⁶⁵ Kontrola ta została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną w sześciu gminach województwa wielkopolskiego (R/15/001), której ustalenia wskazywały, iż przewozy dzieci i uczniów wykonuje się bez odpowiednich zezwoleń, pojazdami niesprawnymi technicznie.

⁶⁶ O których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Żadna z kontrolowanych jednostek nie wniosła zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie i burmistrzowie kontrolowanych gmin informując o realizacji wniosków pokontrolnych wskazali m.in., że:

- wspólnie z przedstawicielami policji i zarządcami dróg (powiatowych i krajowych) zostanie dokonana ocena prawidłowości oznakowania przystanków (gm. Ostrów Wlkp.);
- w celu zapewnienia dowożenia dzieci i uczniów pojazdami sprawnymi technicznie i posiadającymi aktualne badania techniczne zaplanowano kontrole przewoźników; wystosowano pisma do Zarządu Dróg Powiatowych oraz Zarządu Dróg Wojewódzkich w sprawie wyznaczenia zaproponowanych przez radę gminy wstępnych miejsc, jako przystanki komunikacyjne (gm. Drawsko);
- przewoźnik, z którym została zawarta umowa na świadczenie usług dowozu uczniów na terenie Gminy poinformował, iż jest w trakcie procedury uzyskiwania zezwoleń (gm. Brodnica);
- zwrócono się do Zarządu Dróg Powiatowych oraz Komendy Powiatowej Policji o dokonanie weryfikacji bądź zaopiniowanie istniejących miejsc przystankowych; przy zawieraniu kolejnych umów na świadczenie usług dowozu będą zawierane zapisy, zapewniające gminie prawo kontroli podmiotów wykonujących dowozy dzieci do szkół, w szczególności w zakresie sprawności pojazdów (gm. Jedwabne);
- w umowach o dowożenie dzieci zawarte zostaną postanowienia określające sposób zapewnienia opieki nad dziećmi podczas przewozu (gm. Narew);
- w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przy dowożeniu dzieci i uczniów została wzmożona kontrola właściwego wykonywania umów przez przewoźników (gm. Podegrodzie);
- zostały podjęte działania w celu właściwego oznakowania przystanków (gm. Stryżawa);
- Gmina zapewni skuteczny nadzór i kontrolę zmierzającą do zapewnienia prawidłowego poziomu bezpieczeństwa dzieci i uczniów podczas ich dowożenia do szkół (gm. Linia).

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami skierowano także do Komendanta Powiatowego Policji w Ostrowie Wlkp. zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 85 § 1 Kodeks wykroczeń.

Charakterystyka stanu prawnego

1. Zgodnie z art. 14a ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km. Jeżeli droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice (art. 14a ust. 3 ustawy). Konstrukcja przepisów ustawy wskazuje, że gmina ma obowiązek zapewnić dowóz do najbliższego przedszkola, niekoniecznie więc położonego na terenie gminy.

Nieco inaczej obowiązki gminy kształtują się w odniesieniu do realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe na jej terenie. Zgodnie z art. 17 ust. 1–3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. W przypadku, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza ww. odległości obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej.

Gmina może także zorganizować bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu także wtedy, gdy nie ma takiego obowiązku – tj. gdy odległość od domu dziecka (ucznia) do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego i szkoły jest mniejsza niż wskazana w ustawie (art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Na organach gminy ciąży również szczególne obowiązki, jeżeli chodzi o uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Ustawa o systemie oświaty nakłada na gminę obowiązek zapewnienia transportu i opieki dzieciom i uczniom niepełnosprawnym na zasadach określonych w art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a. W przypadku, gdy dowożenie ucznia i opieka są zapewnione przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych, gmina ma obowiązek zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia.

2. Sposób realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej zależy od decyzji wójta/ burmistrza danej gminy. Przewóz dzieci i uczniów może być wykonywany bezpośrednio przez gminy autobusami szkolnymi. Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 41a ustawy Prawo o ruchu drogowym określenie to oznacza autobus przeznaczony do przewozu dzieci do szkoły, barwy pomarańczowej, oznaczony z przodu i z tyłu prostokątnymi tablicami barwy białej, z napisem barwy czarnej „autobus szkolny”. Z art. 18 a ust. 1 i 2 ww. ustawy wynikają szczególne uprawnienia kierującego autobusem szkolnym oraz obowiązki uczestników ruchu drogowego. Zgodnie z tym przepisem kierujący pojazdem, zbliżając się do miejsca postoju autobusu szkolnego, jest obowiązany: zatrzymać się, o ile kierujący

tym autobusem podał sygnał zatrzymania; zmniejszyć prędkość, a w razie potrzeby zatrzymać się, aby umożliwić kierującemu tym autobusem wjazd na jezdnię lub sąsiedni pas ruchu, o ile sygnalizuje on zamiar wykonania takiego manewru. Kierujący autobusem szkolnym w sytuacji, o której mowa w ust. 1, może wjechać na sąsiedni pas ruchu lub jezdnię dopiero po upewnieniu się, że nie spowoduje to zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, art. 57a tejże ustawy stanowi, że kierujący autobusem szkolnym podczas wsiadania lub wysiadania dzieci jest obowiązany włączyć światła awaryjne; kierujący pojazdem, przejeżdżając obok autobusu szkolnego, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność; jeżeli autobus szkolny przewozi inne osoby lub nie przewozi żadnych osób, tablice z napisem „autobus szkolny” powinny być zdjęte, zasłonięte lub złożone. Szczegółowe wymagania w zakresie budowy autobusu szkolnego, które są istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa przewozów dzieci i uczniów do szkół wynikają wprost z przepisów § 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia. Przepis ten określa wymagania w zakresie budowy: 1/ drzwi, które winny być: zdalnie sterowane, z możliwością zablokowania ich otwarcia od wewnątrz, automatycznie blokowane przy prędkości powyżej 5km/h, których otwarcie winno być sygnalizowane przerywanym sygnałem akustycznym; 2/ wyposażenia w tablice z napisem „Autobus szkolny”, tablice ze znakiem „STOP” oraz tablice barwy żółtej z symbolem dzieci barwy czarnej, ostrzegawczego sygnału świetlnego błyskowego, a także urządzeń zapobiegających przed ruszeniem pojazdu z otwartymi drzwiami; 3/ liczby miejsc stojących; 4/ oznakowania przestrzeni przeznaczony dla pasażera niepełnosprawnego; cech siedzeń dla dzieci i uczniów.

3. Wykonywanie usług dowozu dzieci do szkół stanowi przewóz regularny specjalny, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym . Przewóz regularny specjalny – to niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób. Ten przewóz musi mieć wskazaną wyżej cechę regularności, cykliczności, stałą trasę przewozu i być przeznaczony dla określonej grupy osób (nie dla wszystkich). To m.in. przewozy pracownicze i przewozy uczniów do szkół. Dotyczą one przewozów uczniów wykonywanych w dni nauki szkolnej, regularnie w godzinach rannych oraz popołudniowych, a pasażerowie to określona grupa uczniów z konkretnej szkoły.

Dowóz dzieci do szkoły realizowany jest także w ramach przewozów regularnych (sytuacja taka może mieć miejsce wówczas, gdy przedmiotem zamówienia udzielanego przez gminy będzie zakup biletów miesięcznych dla dzieci i uczniów). Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, wykonywanie w krajowym transporcie drogowym przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia wydanego przez właściwy organ, w zależności od zasięgu tych przewozów. W przypadku wykonywania przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy, wymagane jest uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta zaś w przypadku wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej – burmistrza albo prezydenta miasta. W zezwoleniu określa się w szczególności warunki wykonywania przewozów, przebieg trasy przewozów – w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe przewozów, miejscowości, w których znajdują się przystanki – przy przewozach regularnych osób.

Zgodnie z definicją wynikającą z art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym, przewóz regularny to publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami, na zasadach określonych w ustawie o transporcie drogowym (art. 18b ust. 2) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe. Przepisy ustawy o transporcie drogowym stanowią

m.in. że podczas wykonywania przewozów regularnych zabrania się m. in. używania do przewozu innych pojazdów niż autobusy oraz autobusów nieodpowiadających wymaganym ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym.

4. Zgodnie z art. 67 ust. 3–6 ustawy o systemie oświaty⁶⁷ szkoła podstawowa oraz szkoła prowadząca kształcenie specjalne jest obowiązana zapewnić zajęcia świetlicowe dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej m. in. ze względu na organizację dojazdu do niej. Przepisy te stosuje się także do gimnazjów, jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia zajęć świetlicowych. Wynika to także z postanowień § 7 ust. 1 ramowego statutu publicznej sześcioletniej szkoły podstawowej oraz § 9 ust. 1 ramowego statutu publicznego gimnazjum, które są załącznikami nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁶⁸.

⁶⁷ Zostały dodane przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. poz. 642).

⁶⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 ze zm.

Wykaz skontrolowanych podmiotów








Lp.	Kontrolowana jednostka	Województwo	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Stanowisko
1.	Urząd Gminy w Piaskach	Wielkopolskie	Wiesław Głapka	Wójt
2.	Urząd Gminy Drawsko		Marek Tchórzka	Wójt
3.	Urząd Gminy w Brodnicy		Marek Pakowski	Wójt
4.	Urząd Gminy Ostrów Wielkopolski		Piotr Kuroszczyk	Wójt
5.	Urząd Gminy w Turku		Karola Mikołajczyk	Wójt
6.	Urząd Gminy w Lisiej Górze	Małopolskie	Arkadiusz Mikuła	Wójt
7.	Urząd Gminy w Jodłowniku		Paweł Stawarz	Wójt
8.	Urząd Gminy Drwina		Jan Pająk	Wójt
9.	Urząd Gminy Stryszawa		Rafał Lasek	Wójt
10.	Urząd Gminy w Podegrodziu		Małgorzata Gromala	Wójt
11.	Urząd Gminy Radziejów	Kujawsko-pomorskie	Marek Szuszman	Wójt
12.	Urząd Gminy Bartniczka		Wiesław Biegański	Wójt
13.	Urząd Gminy w Rypinie		Janusz Tyburski	Wójt
14.	Urząd Gminy w Bytoniu		Artur Ruciński	Wójt
15.	Urząd Gminy w Lisewie		Jakub Kochowicz	Wójt
16.	Urząd Gminy Dziadkowice	Podlaskie	Marian Skomorowski	Wójt
17.	Urząd Gminy Gródek		Wiesław Kulesza	Wójt
18.	Urząd Miejski w Jedwabnem		Michał Chajewski	Burmistrz
19.	Urząd Gminy Narew		Andrzej Pieskowicz	Wójt
20.	Urząd Gminy Dubicze Cerkiewne		Leon Małaszewski	Wójt
21.	Urząd Gminy Żukowo	Pomorskie	Wojciech Kankowski	Burmistrz
22.	Urząd Gminy Linia		Bogusława Engelbrecht	Wójt
23.	Urząd Gminy Przdokowo		Andrzej Wyrzykowski	Wójt
24.	Urząd Gminy Potęgowo		Dawid Litwin	Wójt
25.	Urząd Gminy Nowa Karczma		Andrzej Pollak	Wójt
26.	Urząd Gminy Kołobrzeg	Zachodniopomorskie	Włodzimierz Popiołek	Wójt
27.	Urząd Miejski w Dobrej		Piotr Hebda	Burmistrz
28.	Urząd Gminy Będzino		Henryk Broda	Wójt
29.	Urząd Gminy Siemysł		Marek Dołkowski	Wójt
30.	Urząd Gminy Postomino		Janusz Bojkowski	Wójt

Dzieci i uczniowie dowożenia do przedszkoli i szkół

Gmina	województwo	Rok szkolny (stan na 31.12)	Liczba dzieci dowożonych do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych oraz oddziałów szkolnych, w których realizowany jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, w tym:	uprawnionych do dowożenia	Liczba uczniów ogółem (wszyscy dowożeni), w tym:	Liczba uczniów klas I-IV uprawnionych do dowożenia ogółem (droga z domu do szkoły przekracza 3 km)	Liczba uczniów klas V-VI oraz uczniów gimnazjów uprawnionych do dowożenia ogółem (droga z domu do szkoły przekracza 4 km)	Liczba dzieci i uczniów niepełnosprawnych dowożonych/uprawnionych do dowożenia i opieki	Liczba osób uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki ogółem (suma wierszy 5+7+8+9)	Liczba dzieci i uczniów uprawnionych do dowożenia i jednocześnie z uprawnienia tego nie korzystających:
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Drawsko	wielkopolskie	2014/2015	3	3	213	59	135	4	201	0
		2015/2016	4	4	215	35	119	4	162	0
Brodnica		2014/2015	75	44	327	140	187	23	394	0
		2015/2016	57	28	377	163	191	23	405	1
Piaski		2014/2015	21	12	255	77	71	42	202	0
		2015/2016	20	10	317	80	71	51	212	0
Turek		2014/2015	63	55	444	143	258	14	470	0
		2015/2016	64	46	568	144	195	17	402	0
Ostrów Wlkp.		2014/2015	32	30	496	141	257	14	442	14
		2015/2016	25	15	578	171	265	14	465	17
Dubicze Cerkiewne	podlaskie	2014/2015	8	8	77	19	29	0	56	0
		2015/2016	7	7	78	24	26	1	58	0
Dziadkowice		2014/2015	37	21	146	60	50	5	136	0
		2015/2016	32	13	150	65	53	5	136	0
Gródek		2014/2015	24	24	117	50	52	5	131	0
		2015/2016	14	14	118	54	46	5	119	0
Jedwabne		2014/2015	53	49	263	116	116	1	282	0
		2015/2016	35	33	278	120	122	3	278	0
Narew		2014/2015	11	9	144	47	66	6	128	0
		2015/2016	8	7	146	50	63	9	129	0
Bartniczka		2014/2015	13	3	364	110	122	7	242	12
		2015/2016	25	11	385	124	132	6	273	12
Bytoń		2014/2015	56	35	256	84	122	17	258	0
		2015/2016	30	17	264	96	112	17	242	0
Lisewo		2014/2015	63	59	329	146	140	11	356	7
		2015/2016	36	34	353	115	135	17	301	5
Radziejów	2014/2015	25	30	184	66	70	4	170	17	
	2015/2016	33	26	182	70	61	5	162	17	
Rypin	2014/2015	56	60	485	130	311	26	527	12	
	2015/2016	45	42	529	162	317	25	546	0	

Gmina	województwo	Rok szkolny (stan na 31.12)	Liczba dzieci dowożonych do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych oraz oddziałów szkolnych, w których realizowany jest obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, w tym:	uprawnionych do dowożenia	Liczba uczniów ogółem (wszyscy dowożeni), w tym:	Liczba uczniów klas I-IV uprawnionych do dowożenia ogółem (droga z domu do szkoły przekracza 3 km)	Liczba uczniów klas V-VI oraz uczniów gimnazjów uprawnionych do dowożenia ogółem (droga z domu do szkoły przekracza 4 km)	Liczba dzieci i uczniów niepełnosprawnych dowożonych/uprawnionych do dowożenia i opieki	Liczba osób uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki ogółem (suma wierszy 5+7+8+9)	Liczba dzieci i uczniów uprawnionych do dowożenia i jednocześnie z uprawnienia tego nie korzystających:
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Linia	pomorskie	2014/2015	59	55	321	131	117	1	304	0
		2015/2016	32	27	348	129	117	1	274	0
Nowa Karczma		2014/2015	55	34	553	208	221	10	473	0
		2015/2016	52	37	548	174	196	14	421	0
Potęgowo		2014/2015	68	68	444	183	211	20	482	6
		2015/2016	54	54	472	201	213	17	485	6
Przodkowo		2014/2015	76	65	452	142	139	0	346	3
		2015/2016	84	77	474	178	146	0	401	3
Żukowo		2014/2015	104	45	1324	222	535	88	890	11
		2015/2016	75	44	1364	237	504	87	872	14
Drwina		małopolskie	2014/2015	19	15	159	59	64	2	140
	2015/2016		22	20	161	55	56	2	133	0
Jodłownik	2014/2015		13	15	305	48	129	1	193	13
	2015/2016		6	16	320	54	77	2	149	12
Lisia Góra	2014/2015		5	5	226	33	193	33	264	5
	2015/2016		1	1	199	17	182	25	225	7
Podegrodzie	2014/2015		3	3	294	26	268	8	305	0
	2015/2016		3	3	291	25	266	8	302	0
Stryszawa	2014/2015		50	50	715	133	199	9	391	8
	2015/2016		34	34	690	137	202	11	384	7
Będzino	zachodniopomorskie		2014/2015	47	43	515	99	215	22	379
		2015/2016	40	39	497	125	195	22	381	0
Dobra		2014/2015	23	23	180	37	143	14	217	0
		2015/2016	24	24	156	32	124	10	190	0
Postomino		2014/2015	40	70	425	143	203	26	442	54
		2015/2016	35	53	450	177	197	28	455	40
Siemyśl		2014/2015	35	37	179	77	102	15	231	2
		2015/2016	19	19	168	75	93	12	199	2
Kołobrzeg		2014/2015	47	41	480	215	265	12	533	2
		2015/2016	34	34	496	232	255	16	537	2
RAZEM		2014/2015	1184	1011	10672	3144	4990	440	9585	166
	2015/2016	950	789	11172	3321	4731	457	9298	145	

Dane w zakresie oznakowania i infrastruktury w obrębie przystanków

Gmina	województwo	liczba przystanków	Znak przystanku	Ograniczenie prędkości	Uwaga dzieci	Linia przystankowa	Wiata	Chodniki	Urządzenia bezpieczeństwa ruchu
									
Dubicze Cerkiewne	podlaskie	30	16	0	0	0	1	0	0
Dziadkowice		37	0	2	0	0	4	7	0
Gródek		26	21	3	3	0	15	11	0
Narew		36	6	0	0	0	1	0	0
Jedwabne		45	11	10	0	0	8	5	0
LBI		174	54	15	3	0	29	23	0
Nowa Karczma	pomorskie	21	4	3	0	0	7	9	0
Potęgowo		27	7	1	0	0	19	17	2
Żukowo		62	49	6	3	2	24	22	0
Przodkowo		11	9	4	2	0	5	3	0
Linia		41	20	0	0	1	17	13	0
LGD		162	89	14	5	3	72	64	2
Jodłownik	małopolskie	29	9	2	0	6	9	16	1
Podegrodzie		24	21	3	2	1	14	10	4
Lisia Góra		41	39	0	0	1	18	15	1
Drwina		54	28	4	0	8	5	0	9
Stryżawa		35	5	1	1	0	16	13	0
LKR		183	102	10	3	16	62	54	15
Turek	wielkopolskie	120	23	0	1	11	37	13	0
Brodnica		26	12	2	0	0	13	10	13
Ostrów Wlkp.		29	29	0	2	0	11	7	0
Drawsko		23	4	0	0	0	4	9	1
Piaski		32	11	1	0	2	15	13	1
LPO		230	79	3	3	13	80	52	15
Siemyśl	zachodniopomorskie	27	11	4	1	0	18	13	4
Postomino		38	18	0	0	0	30	40	2
Kołobrzeg		32	14	17	8	0	30	17	0
Dobra		34	19	0	2	0	20	12	0
Będzino		56	14	2	2	1	23	19	1
LSZ		187	76	23	13	1	121	101	7
Bartniczka	kujawsko-pomorskie	25	25	19	4	0	15	13	2
Rypin		33	30	9	0	1	25	14	0
Bytoń		45	45	0	0	3	19	5	0
Lisewo		33	23	0	0	4	18	6	0
Radziejów		33	13	1	0	0	12	1	0
LBY		169	136	29	4	8	89	39	2

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2016 r. poz. 446.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Szef Kancelarii Prezydenta
9. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
10. Szef Kancelarii Sejmu
11. Szef Kancelarii Senatu
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
17. Komendant Główny Policji
18. Główny Inspektor Transportu Drogowego
19. Wójtowie Gmin, Burmistrzowie i Prezydenci Miast
20. Starostowie Powiatów