



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.01.2016
P/16/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98612 z dnia 12 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Drawsko (dalej w skrócie: Urząd)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Tchórzka, Wójt Gminy Drawsko

(dowód: akta kontroli str. 3)

I. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Wójt Gminy Drawsko, działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół na terenie gminy. Przewozami takimi objęte zostały zarówno wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², jak też inne dzieci, wobec których ustawa ta takiego obowiązku na gminę nie nakładała (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach). Dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono opiekę świetlicową. Przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę odbywały się sprawnie, tj. w sposób dostosowany do ich potrzeb, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdu do i ze szkoły oraz czasu oczekiwania na dowóz po zajęciach³.

Przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ wyłoniono dwóch wykonawców realizujących usługi przewozu dzieci i uczniów. W umowach z wykonawcami zawarto obowiązek okazywania przez wykonawców aktualnych badań technicznych oraz dokumentów potwierdzających właściwy stan techniczny autobusów. Obowiązek ten nie zawsze jednak był egzekwowany od wykonawców. Brak skutecznego nadzoru nad wykonywaniem usług obejmujących codzienny dowóz uczniów był jedną z przyczyn niezapewnienia właściwego bezpieczeństwa dowożonym do przedszkoli i szkół dzieciom. Dowożenie dzieci i uczniów odbywało się pojazdami, które nie były prawidłowo oznakowane. Stwierdzono ponadto przypadek przewożenia uczniów pojazdem niesprawnym technicznie. Brak było także odpowiedniego zgodnego z przepisami

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 (dalej: ustawa o systemie oświaty).

³ Znajduje to potwierdzenie w wynikach ankiet przeprowadzonych wśród rodziców dzieci i uczniów dowożonych transportem organizowanym przez Gminę.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 (dalej: PZP).

oznakowania miejsc wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów do i z pojazdów. Wskazuje to na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych⁵), gdyż to do jego obowiązków należy m.in. realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu, w tym, zapewnienie odpowiedniego oznakowania przystanków (art. 20 pkt 5 tej ustawy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Rada Gminy Drawsko ustaliła sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, a także określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

Gmina Drawsko prowadziła Przedszkole w Drawsku (z siedmioma oddziałami przedszkolnymi). Sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów obejmowała pięć szkół podstawowych (w Drawskim Młynie, Pęcławie, Drawsku, Chełście i Piłce (klasy I-VI) oraz Gimnazjum w Drawsku z Oddziałem w Chełście. W kontrolowanym okresie sieć szkół podstawowych i gimnazjów nie zmieniała się.

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

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

(dowód: akta kontroli str. 16-22)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, dowozem objęto uczniów uczęszczających do Szkoły Podstawowej w Chełście i Piłce oraz Gimnazjum w Drawsku i jego oddziału w Chełście. Dowozem objęto również odpowiednio troje i czworo dzieci z Oddziału przedszkolnego w Piłce.

(dowód: akta kontroli str. 16-22, 441-447)

Według danych na 30 września 2014 r. i 30 września 2015 r., do gminnego przedszkola uczęszczało odpowiednio 191 i 155 dzieci, w tym 65 i 67 dzieci pięcioletnich, 33 dzieci sześcioletnich oraz 93 i 82 dzieci w młodszym wieku. Obowiązkiem szkolnym w ww. okresie objętych było odpowiednio 690 i 728 uczniów, z których obowiązek szkolny w swoim obwodzie spełniało 607 i 616 uczniów. Spoza obwodu szkolnego, do szkół uczęszczało natomiast odpowiednio 39 i 50 uczniów. Poza obwodami szkół Gminy Drawsko, obowiązek szkolny spełniało odpowiednio 83 i 112 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 14-15 i 436-437)

2. Zgodnie z art. 14a ust. 3 i 4, art. 17 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 3a ustawy o systemie oświaty, w roku szkolnym 2014/2015, uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum prowadzonych przez gminę było 197 dzieci i uczniów, tj. 23,5% uczniów uczących się w tych placówkach (837 osób). W roku szkolnym 2015/2016 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

było 158 dzieci i uczniów, tj. 19,2% uczniów uczęszczających do tych placówek (821 osób).

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, w Gminie Drawsko⁶:

- do przedszkola uczęszczało odpowiednio 191 i 155 dzieci. Do szkół publicznych uczęszczało odpowiednio 646 i 666 uczniów. Z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, w badanym okresie korzystało odpowiednio 213 (33 %) i 215 (32,3%) uczniów oraz troje i czworo dzieci;

- do szkół podstawowych uczęszczało ogółem odpowiednio 443 i 471 uczniów. Z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (do 31 stycznia 2016 r.), korzystało odpowiednio 85 (19,2%) oraz 93 (19,7 %) uczniów;

- do gimnazjum i oddziału tego gimnazjum uczęszczało ogółem odpowiednio 203 i 195 uczniów. Z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (do 31 stycznia 2016 r.), korzystało odpowiednio 128 (63 %) i 122 (62,5 %) uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 14-22, 434-437)

Zgodnie z art.17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, w objętym kontrolą okresie, Gmina zapewniła czterem uczniom niepełnosprawnym bezpłatne przewozy do Zespołu Szkół Specjalnych w Gębicach (na odcinku Drawsko-Wieleń-Czarnków-Gębice). W ramach tych dowozów Gmina:

- pokrywała koszty przewozu uczniów i opiekuna (wykonywane przez rodziców prywatnymi samochodami na trasie Drawsko – Wieleń);

- zwracała koszty przejazdów publicznymi środkami transportu (na trasie Wieleń-Czarnków);

- zawarła z Gminą Czarnków porozumienie na dowóz uczniów i opiekuna autobusem gminnym na trasie Czarnków-Gębice i z powrotem. Ponadto, w okresie styczeń - czerwiec 2014 r., Gmina opłacała koszty dowozu dziecka niepełnosprawnego do Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Pile.

W latach 2014 i 2015, na dowozy ww. uczniów Gmina wydatkowała odpowiednio: 10,3 i 11,1 tys. zł, w tym odpowiednio na: przewóz samochodem prywatnym 7,3 i 7,7 tys. zł; zwrot kosztów podróży transportem publicznym: 2,4 i 1,9 tys. zł; w ramach porozumienia międzygminnego: 0,6 i 1,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 375-394)

3. Bezpłatnym transportem, w latach 2014-2015, objęto odpowiednio 12 i 53 uczniów, których droga z domu do szkoły, w której obwodzie uczniowie zamieszkiwali, nie przekraczała odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w sytuacji braku takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 434)

Rada Gminy nie podejmowała uchwały w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu uczniom, w przypadkach, w których droga do najbliższej szkoły, w której obwodzie uczeń mieszkał nie przekraczała odległości uprawniających go do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu.

Pan Marek Tchórzka Wójt wyjaśnił, że: „Gmina nie podjęła uchwały w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu uczniom w przypadkach, w których droga do najbliższej szkoły, w której obwodzie uczeń mieszkał nie przekraczała odległości uprawniających go do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, ponieważ sugerowano się rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody

⁶ Dane według systemu informacji oświatowej.

Wielkopolskiego z dnia 16 kwietnia 2015 r. (KN-I.4131.2.6.2015.7), w którym wskazano, że zawarte w podstawie prawnej przepisy ustawy o systemie oświaty (art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2) mają wystarczająco konkretny i wyczerpujący charakter, aby stanowić bezpośrednią podstawę prawną realizacji przez gminę transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli i szkół. Dowozy nieobowiązkowe w gminie, nie spowodowały konieczności wydzielenia na ten cel jakichkolwiek dodatkowych środków finansowych oraz zmian zakresu realizacji wyżej wymienionego zadania, ponieważ nie uruchomiono dodatkowych dowozów. Autobusy, poruszając się po wyznaczonych trasach, miały wolne miejsca i po drodze zabierały dodatkowo uczniów, którzy do przystanku mieli bliżej aniżeli do szkoły.”

(dowód: akta kontroli str. 49, 426)

4. Nie organizowano bezpłatnego transportu i opieki uczęszczającym do przedszkola i szkół dzieciom i uczniom spoza terenu Gminy Drawsko.

(dowód: akta kontroli str. 48)

5. W 2014 r., wydatki Gminy na zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozów dzieci i uczniów, w tym niepełnosprawnych, do szkół oraz ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego wyniosły ogółem 315,6 tys. zł, w tym 213,7 tys. zł zrealizowane w dz. 801 Oświata i wychowanie, rozdz. 80113. Na dowożenie uczniów do szkół, § 4300-usługi dowozowe wydatkowano ogółem 197,9 tys. zł oraz w dz. 750 Administracja publiczna, rozdz. 75023 wydatkowano 101,9 tys. zł, na które składały się wydatki na środki BHP, wynagrodzenia osobowe, wynagrodzenia roczne, ZUS, fundusz pracowniczy, badania lekarskie, delegacje, odpis na ZFŚS oraz szkolenia. Wydatki, w dz. 801, rozdz. 80113, § 4300 zostały przeznaczone na sfinansowanie:

- umowy z firmą Usługi Transportowe P.G. - kwota 124,1 tys. zł,
 - umowy z firmą Usługi Transportowe B. - kwota 39,3 tys. zł,
 - umowy najmu rzeczy (busa) od ZUHP - kwota 23,5 tys. zł,
 - dowozu do szkoły ucznia, którego droga z domu do szkoły przekraczała odległość 3 km - kwota 0,7 tys. zł,
 - dowozu dzieci niepełnosprawnych samochodem prywatnym - kwota 8,1 tys. zł.,
 - zwrotu kosztów podróży transportem publicznym - kwota 2,4 tys. zł,
 - porozumienia dowozowego z Gminą Czarnków - kwota 0,6 tys. zł,
- Wydatki w 2015 r. wyniosły ogółem 343,9 tys. zł, z czego 237,7 tys. zł zrealizowano w dz. 801 rozdz. 80113 § 4300, a 106,2 tys. zł w dz. 750 rozdz. 75023. Wydatki, w dz. 801, rozdz. 80113, § 4300 zostały przeznaczone na sfinansowanie:
- umowy z firmą Usługi Transportowe P.G. -kwota 145,8 tys. zł,
 - umowy z firmą Usługi Transportowe B. - kwota 40,3 tys. zł,
 - umowy najmu rzeczy (busa) od ZUHP - kwota 23,3 tys. zł,
 - dowozu dziecka do szkoły, który przekraczał 3 km - kwota 2,3 tys. zł,
 - dowozu dzieci niepełnosprawnych samochodem prywatnym - kwota 7,7 tys. zł.,
 - zwrotu kosztów podróży transportem publicznym - kwota 1,9 tys. zł,
 - porozumienia dowozowego z Gminą Czarnków - kwota 1,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.130-131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół został zorganizowany należycie. Dzieciom i uczniom zapewnione zostały bezpłatny transport i opieka w czasie przewozu oraz, zwrot kosztów przejazdu osób uprawnionych.

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

2.1. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu oraz opieki zdrowotnej

Opis stanu faktycznego

1. Przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę obejmował dowozy na 8 trasach w godz. od 7⁰⁵ do 7⁵⁰, oraz odwozy na 8 trasach w godz. od 13⁰⁵–15¹⁵. Wykonywały go dwie firmy usługowo-transportowe z miejscowości Wieleń i Piłka, a także sama Gmina - najmowanym pojazdem, którego kierowcą był pracownik Urzędu.

Przewozy uczniów w jedną stronę na dwóch trasach do Szkoły Podstawowej w Piłce trwały od 15 do 35 minut, do Gimnazjum w Drawsku 15 minut, natomiast do Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Chełście do 40 minut.

Przewozy uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół Specjalnych w Gębicach i Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Pile wykonywali rodzice prywatnym transportem oraz były one realizowane za pośrednictwem publicznego transportu autobusowego i autobusem gminy Czarnków (na podstawie stosownego porozumienia międzygminnego).

Umowa na dowóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Chełście, Oddziału Gimnazjum w Chełście i Gimnazjum w Drawsku (zawarta z firmą z Wielenia) stanowiła, że: „wykonawca przewozów świadczyć będzie usługi codziennie w dniach nauki i według miesięcznego harmonogramu przewozów, każdorazowo ustalanego z dyrektorem danej placówki oświatowej”. Wymienione w umowach cztery autobusy i ich numery rejestracyjne były zgodne z wykazem sprzętu podanym w ofercie.

Umowa na przewozy uczniów Szkoły Podstawowej w Piłce, Gminnego Przedszkola Oddział w Piłce oraz do Gimnazjum w Drawsku (zawarta z firmą z Piłki) stanowiła, że zleceniobiorca ustali odrębnie z dyrektorami tych szkół harmonogram czasowy dowozów.

(dowód: akta kontroli str.16-47, 52-55, 75-76, 312-314, 338-345)

Dyrektorzy szkół podali, że w objętym kontrolą okresie nie było przypadków, aby uczniowie nie zostali dowiezieni do szkoły z winy przewoźnika. Rodzice dowożonych dzieci nie składali skarg na opóźnienia w dowozie uczniów na zajęcia oraz w odwozie do domu.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 423)

2. Oględziny sposobu wykonywania przewozów uczniów do szkół oraz ze szkół (na sześciu trasach o łącznej długości 46,2 km) wykazały, że odbywały się one po drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, o nawierzchni utwardzonej asfaltowej i bitumicznej. Wykonywano je oznakowanymi pojazdami autobusowymi marki Renault i Bova oraz busem marki Volkswagen LT 35, posiadającymi odpowiednio 58, 51 i 9 miejsc siedzących. Pojazdy były ogrzewane i czyste zarówno w środku, jak i na zewnątrz. W trakcie wykonywania przewozu dzieci autobusy były wyposażone w umieszczone z przodu i z tyłu, kwadratowe tablice z czarnym symbolem „dzieci” na żółtym tle. Tablice te nie były wykonane z materiału odblaskowego oraz nie były oświetlone. W czasie przewozów autobusami - opiekunki uczniów, a w czasie przewozów busem - kierowca, ubrani byli w kamizelki odblaskowe. Podczas wsiadania, osoby te asystowały uczniom, a przy wysiadaniu wychodziły na drogę i zabezpieczały przejście przez jezdnię. W dowożącym

uczniów busie nie było oddzielnego opiekuna przewozów. W załączniku nr 1 do umowy nr 31/2015 z przewoźnikiem z Piłki, określono zakres obowiązków kierowcy, także jako opiekuna przewożonych uczniów.

Z 24 przystanków (znajdujących się na sześciu objętych oględzinami trasach), siedem zlokalizowanych było przy zatokach drogowych, oraz przydrożnych placach i parkingach, zapewniając w ten sposób bezkolizyjny przebieg ruchu drogowego, a także bezpieczne wsiadanie i wysiadanie z autobusu. Pozostałe 17 przystanków wymagało zatrzymania autobusu bezpośrednio na pasie drogi, co powodowało zakłócenie płynności ruchu drogowego oraz stwarzało potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa przewożonych osób. Na 20 przystankach nie było wiat oraz innych obiektów lub pomieszczeń zapewniających oczekującym ochronę w razie niesprzyjających warunków pogodowych. Spośród 24 przystanków tylko jeden posiadał oznakowanie pionowe znakiem D-15 (przystanek autobusowy). Pozostałe przystanki nie posiadały oznakowania pionowego i poziomego.

(dowód: akta kontroli str. 50-82 i 345)

Rada Gminy Drawsko nie podjęła uchwały o wstępnej lokalizacji przystanków na drogach wojewódzkich i powiatowych (tzw. punktów zbiorczych uczniów), na trasach dowozu dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Wydając zezwolenie na wykonywanie przewozów regulowanych specjalnych, Wójt nie uzgadniał tras przejazdu i miejsc przystankowych z zarządcami dróg wojewódzkich i powiatowych oraz nie występował o oznakowanie przystanków, na których gromadzą się dzieci i uczniowie dowożeni do placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 440, 739)

Z trzech osób sprawujących opiekę nad uczniami w czasie przewozu, jedna zatrudniona była w Urzędzie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu a dwie zatrudnione były na czas określony (okres roku szkolnego) w wymiarze $\frac{1}{2}$ i $\frac{1}{4}$ etatu. Ich wynagrodzenie ustalono zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷ oraz regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Drawsku⁸. Zatrudnione w Urzędzie Gminy opiekunki, posiadały wykształcenie średnie zawodowe i nie odbyły szkolenia uprawniającego do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym, o którym mowa w art. 6 ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹.

W trakcie kontroli NIK pięć osób¹⁰ zostało przeszkolonych w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Pile z zakresu wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym oraz zakupiono 3 komplety płaszczy ostrzegawczych i tarczy znaku „STOP” dla osób przeprowadzających dzieci przez jezdnię.

(dowód: akta kontroli str. 83-92 i 429-433)

2.1 Zarządzeniem Wójta nr 1/2010 z 19 stycznia 2010 r. ustalone zostały zasady transportu i opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi oraz zasady zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców lub opiekunów z miejsca zamieszkania do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego. W zarządzeniu uwzględniono zwrot kosztów zakupu biletów miesięcznych na przejazdy środkami komunikacji publicznej, oraz zwrot kosztów przejazdu samochodem prywatnym, stanowiący iloczyn liczby kilometrów na najkrótszej trasie

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786

⁸ Zarządzenie nr 14/2009 Wójta Gminy Drawsko z 8. 04.2009

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137

¹⁰ Trzy opiekunki, kierowca Urzędu oraz kierujący busem J.B.

dom - placówka oświatowa - dom, dni obecności dziecka na zajęciach oraz określonej w umowie stawki za 1 km, przewidzianej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów użytkowania dla celów służbowych samochodów niebędących własnością pracodawcy¹¹. Podstawę zwrotu kosztów stanowiły zaświadczenie ze szkoły o obecności dziecka na zajęciach w danym miesiącu i oryginał biletu miesięcznego złożony nie później niż do 5. dnia następnego miesiąca. Do zarządzenia dołączono wzory: wniosku o zwrot kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego, umowy na zapewnienie opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym oraz umowy na wykorzystanie własnego samochodu do realizacji obowiązku Gminy wynikającego z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty. Rodzice ubiegających się o zwrot kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych z miejsca zamieszkania do szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego, przedłożyli orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 369-373)

Wójt zawarł porozumienia z Gminą Czarnków w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016, na dowóz trojga uczniów niepełnosprawnych wraz z opiekunem, autobusem szkolnym Gminy Czarnków, na trasie z Czarnków - Zespół Szkół Specjalnych w Gębicach i z powrotem. Strony ustaliły, że miesięczny koszt przewozu jednego ucznia wynosić będzie 50 zł. Na realizację tego porozumienia, Gmina Drawsko wydatkowała w 2014 r. 0,6 tys. zł i w 2015 r. 1,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 397-398)

W trakcie kontroli, Rada Gminy Drawsko, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie współdziałania z Gminą Czarnków przy przewozie dzieci niepełnosprawnych do Zespołu Szkół Specjalnych w Gębicach¹².

(dowód: akta kontroli str.740-741)

3. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w Szkole Podstawowej w Chełście i Piłce oraz w Oddziale Gimnazjum w Chełście i w Gimnazjum w Drawsku zorganizowano świetlice dla uczniów oczekujących na rozpoczęcie lekcji oraz na odwiezienie do domu po ich zakończeniu. W roku szkolnym 2015/2016 w ww. szkołach przewidziano odpowiednio 26, 10, 9 i 11 godzin świetlicowych tygodniowo. Zakres działań merytorycznych i czas pracy świetlic, określone zostały przez dyrektorów placówek oświatowych i były dostosowane do godzin dowozu i odwozu uczniów w poszczególnych placówkach. Czas oczekiwania ucznia na odwóz ze szkoły po zajęciach wynosił od 5 do 50 minut. Zajęcia świetlicowe prowadzili nauczyciele danej szkoły.

Opiekę podczas wsiadania uczniów po lekcjach do autobusów, sprawowały opiekunki dzieci i młodzieży jadące od początku do zakończenia przewozu na danej trasie, a w przypadku dowożącego i odwożącego busa - jego kierowca.

(dowód: akta kontroli str.23-47 124-129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę stwierdzono naruszenie norm bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Aż 95% miejsc, w których wsiadały i wysiadały dzieci i uczniowie nie posiadało oznakowania, że jest to przystanek.

¹¹ Dz. U. nr. 27 poz. 271 ze zm.

¹² Uchwała nr XVII/112/2016 z 17.02.2016 r.

Nie odpowiadało to wymogom wynikającym z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym oraz art. 2 pkt 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z tymi przepisami, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki¹³ powinny być odpowiednio oznaczone.

Z ustaleń kontroli wynika, że Wójt jako organ wykonawczy gminy, będący jednocześnie zarządcą dróg gminnych i organizatorem przewozów, nie podejmował skutecznych działań, które miałyby na celu prawidłowe oznaczenie przystanków na zarządzanych przez siebie drogach, a także na drogach powiatowych i wojewódzkich¹⁴.

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości wskazują na nienależyte wykonywanie przez Wójta obowiązków zarządcy dróg gminnych, do których należy m.in. realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu, w tym zapewnienie odpowiedniego oznakowania przystanków (art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych). Znaki pionowe i poziome dotyczące przystanków oraz sposób ich umieszczania określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁵.

Wójt, Pan Marek Tchórzka wyjaśnił, że: „Nie występował o uzgodnienie z zarządcą dróg miejsc przystankowych (punktów zbiorczych uczniów) oraz ich oznakowania. Brak oznakowania poziomego i pionowego przystanków komunikacyjnych dla autobusów szkolnych został przeoczony przez służby urzędu. Oznakowanie wykonane zostanie w najbliższym czasie.”.

(dowód: akta kontroli str.315-320, 440, 348-351)

2. Zatrudniane przez gminę osoby sprawujące w czasie przewozów¹⁶ opiekę nad dziećmi i uczniami (mające także zapewniać ich bezpieczne przechodzenie przez jezdnię) nie miały ukończonego szkolenia uprawniającego do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym. Obowiązek odbycia takiego przeszkolenia wynika z art. 6 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym osoby nadzorujące bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię oraz kierujący autobusem szkolnym są zobowiązane do ukończenia szkolenia organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

W trakcie prowadzonej kontroli, osoby sprawujące opiekę odbyły wymagane przeszkolenie w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego w Pile i uzyskały stosowne uprawnienia.

(akta kontroli str. 429-433)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że poprawie bezpieczeństwa dzieci i uczniów w czasie oczekiwania na przystankach na pojazdy dowożące je do przedszkoli i szkół służyć mogą także wiaty zainstalowane na przystankach oraz urządzenia bezpieczeństwa

¹³ Przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

¹⁴ Art. 20f ustawy o drogach publicznych stanowi, że zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych.

¹⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2181; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach

¹⁶ w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 (do grudnia)

ruchu pieszych takie jak np. ogrodzenia¹⁷ separujące ruch pieszych od ruchu samochodowego. Problematykę z tym związaną porusza np. opracowanie wydane w 2014 r. przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego pod tytułem: „Ochrona Pieszyc. Podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego.”¹⁸.

2.2. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół

1. Umowa nr 33/GK-ZP/2015 z 26 sierpnia 2015 r. stanowiła, że przewozy uczniów odbywać się będą autobusami o wskazanych numerach rejestracyjnych, a wykonawca jest zobowiązany dbać o należyty stan techniczny pojazdów w okresie trwania umowy oraz do okazania aktualnych badań technicznych i dokumentów, wydanych przez odpowiednie organy, stwierdzających, że ich stan techniczny nie budzi zastrzeżeń i spełnia wymogi zapewniające bezpieczne dowozy dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 312-314)

Przewozy uczniów, wykonywano pojazdami o numerach rejestracyjnych wskazanych w ofercie i zawartej umowie. Przewoźnicy posiadali wymagane przepisami aktualne zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym¹⁹, oraz licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób.

Pojazdy, którymi według umowy, w kontrolowanym okresie wykonywano przewozy dzieci i uczniów do Szkoły Podstawowej w Chełście, Oddziału Gimnazjalnego w Chełście i Gimnazjum w Drawsku nie posiadały potwierdzonej w dowodach rejestracyjnych ciągłości okresowych badań mających potwierdzić spełnianie przez te pojazdy odpowiednich warunków technicznych:

- autobus marki MAN nie posiadał aktualnych badań technicznych od 27.09. do 30.09. 2014 r. (cztery dni), od 2.03 do 5.03. 2015 r. (cztery dni) oraz 7.09. 2015 r. (jeden dzień),
- autobus marki RENAULT nie posiadał aktualnych badań technicznych od 12.06 do 16.06. 2015 r. (pięć dni), od 18.12. do 20.12.2015 r. (trzy dni),
- autobus marki RENAULT nie posiadał aktualnych badań technicznych od 12.06. do 16.06. 2015 r. (pięć dni) oraz od 18.12 do 27.12. 2015 r. (dziesięć dni),
- autobus marki BOVA nie posiadał aktualnych badań technicznych od 16.04. do 21.04. 2014 r. (sześć dni), od 23.10 do 26.10. 2014 r. (cztery dni) oraz 28.10. do 4.11. 2015 r. (siedem dni).

(dowód: akta kontroli str.50-51, 73-74, 111-118, 271, 273, 312, 315-321, 346-351)

Właścicielka firmy przewozowej, do której należały ww. autobusy wyjaśniła, że „nieterminowe wykonywanie badań technicznych wynikało ze zbyt dużego zaufania, jakie dała kierowcom, do których obowiązków należało przestrzeganie ważności badań technicznych powierzonych im autobusów.”

(dowód: akta kontroli str. 121)

Na zlecenie NIK, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego (WITD) w Poznaniu przeprowadził w dniach 13 i 15 stycznia 2016 r. kontrolę przewozów uczniów do szkół w Gminie Drawsko, realizowanych przez wykonawcę wybranego

¹⁷ Zobacz pkt 5.4 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

¹⁸ Dokument ten dostępny jest pod adresem: <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Podrecznik-dla-organizatorow-ruchu-pieszego.pdf>

¹⁹ Zezwolenie nr 1/2014 wydane przez Wójta Gminy Drawsko

w wyniku przetargu przeprowadzonego przez Urząd. Zakres kontroli obejmował m.in. ocenę stanu technicznego dwóch autobusów należących do firmy z Wielenia. Przewoźnik posiadał licencję, zezwolenia oraz zaświadczenia wymagane do wykonywania przewozów. Przeprowadzona przez WITD kontrola autobusu dowożącego uczniów do Gimnazjum w Drawsku, na trasie Drawski Młyn – Pęckowo – Piłka – Drawsko – Drawski Młyn oraz trasie Chelst – Kamiennik – Kwiejce – Chelst – Moczydła - Chelst wykazała jego nieprawidłowy stan techniczny (uszkodzenie lewego lusterka zewnętrznego i niesprawne światło pozycyjne przednie prawe). W związku z tym WITD zatrzymała dowód rejestracyjny autobusu oraz ukarała kierowcę mandatem karnym. Szczegółowe wyniki kontroli zamieszczono w protokołach kontroli nr WIDT.DLP.XV0656/2016 z 13 stycznia 2016 r. i nr WIDT.DLP.XV1224/14/16 z 15 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 97-106)

W trakcie kontroli NIK ustalono, że autobus marki Renault, którego dowód rejestracyjny zatrzymała 13 stycznia 2016 r. WITD, wykonywał przewozy uczniów tego dnia w godzinach południowych oraz następnego dnia, tj. 14 stycznia 2015 r. i w godzinach rannych 15 stycznia 2016 r. Potwierdza to zapis w rozkładzie pracy kierowcy tego autobusu.

(dowód: akta kontroli str. 119-120)

Zaświadczenie nr 294/2016 o przeprowadzeniu badania technicznego ww. pojazdu z wynikiem pozytywnym zostało wydane przez Okręgową Stację Kontroli Pojazdów PCT/007 z Wielenia w dniu 15 stycznia 2016 r.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 105, 108-110)

Gmina wystąpiła do przewoźnika z korektą faktury 4/2016 o kwotę 726,47 zł za przewóz uczniów autobusem nieposiadającym aktualnych badań technicznych od 13 do 15 stycznia 2016 r. do godz. 9³⁷ oraz zobowiązała go do umieszczania na fakturach marki i numeru rejestracyjnego pojazdu wykonującego przewozy.

(dowód: akta kontroli str. 451)

2. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród rodziców dowożonych uczniów wynika (udzielono odpowiedzi w 75 ankietach), że odległość z miejsca zamieszkania do szkoły mniejszą niż 3 km miało 18 uczniów (24% ankietowanych), dla 40 uczniów (53,3%) odległość ta wynosiła od 3 do 4 km, a w przypadku 17 uczniów (22,7%) była ona większa niż 4 km. Ankietowani podali, że czas przejazdu 34 uczniów (45,3%) do szkoły nie przekraczał 15 minut, dla 34 (45,3%) kształtował się w granicach od 15 do 30 minut, dla czterech (5,3%) wynosił od 30 do 45 minut, a w przypadku dwóch uczniów (2,7%) był dłuższy niż 45 minut. Jedna osoba (1,3%) nie udzieliła odpowiedzi. Według 94,7% ankietowanych (71 osób) przystanki zostały rozmieszczone prawidłowo pod względem potrzeb dzieci, a 5,4% uznało, że rozmieszczenie przystanków nie odpowiadało tym potrzebom (z uwagi na znaczną odległość od miejsca zamieszkania oraz na usytuowanie przy ruchliwej ulicy). Według 48 (64%) ankietowanych, przystanki zapewniały bezpieczne oczekiwanie na transport, ośmiu ankietowanych (10,7%) wskazało, że nie są one oznakowane, a 26 (34,7%) wskazało na brak wiaty przystankowej. Według 64 (85,3%) ankietowanych w szkole są organizowane zajęcia świetlicowe, na ich brak wskazało 11 (14,7%) ankietowanych. Rodzice podali, że ze świetlicy szkolnej zatrudniającej wychowawcę korzystało 45 (60%) a z innego pomieszczenia w szkole pod opieką nauczyciela 28 (37,3%) dzieci. Dwie osoby (2,7%) podały, że w szkole nie ma warunków umożliwiających uczniom dojeżdżającym bezpieczne oczekiwanie. Ankietowani wskazali, że w 32 (42,7%) przypadkach, czas

²⁰ zaświadczenie to sporządzono 15 stycznia 2016 r. o godz. 9³⁷

oczekiwania na odwiezienie do domu po zakończeniu lekcji nie przekraczało 15 minut, w 29 (38,7%) kształtował się w granicach od 15 do 30 minut, a w 13 (17,3%) wynosił od 30 do 60 min. Jedna osoba ankietowana, tj. 1,3% nie udzieliła odpowiedzi.

W zakresie funkcjonowania przewozów szkolnych, określając problemy, dziewięć osób, tj. (12%) wskazało czas oczekiwania na odwiezienie do domu po zajęciach, sześć (8%) zbyt małą liczbę przystanków, jedna osoba (1,3%) nieodpowiednie zachowanie kierującego, jedna (1,3%) brak wystarczającej opieki w trakcie dowozu, pięciu ankietowanych (6,7%) wskazało zły stan techniczny pojazdu, 10 (13,3%) zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie, 14 (18,7%) wskazało na inne problemy oraz 27 (36%) podało, że nie występują problemy i trudności w dowozie dzieci. Odpowiedzi nie udzieliło 8 (10,7%) ankietowanych.

(dowód: akta kontroli str. 452-604)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Przewozy uczniów do Gimnazjum w Drawsku wykonywano z naruszeniem postanowień umowy (nr 33/GK-ZP/2015) w sprawie świadczenia na rzecz Gminy Drawsko usług codziennego dowozu dzieci do Szkoły Podstawowej w Chełście, Oddziału Gimnazjum w Chełście i Gimnazjum w Drawsku. Dotyczyło to naruszenia § 6 umowy, mającego gwarantować bezpieczeństwa dowożonych uczniów, zgodnie z którym wykonawca zobowiązany był dbać o należyty stan techniczny autobusów w okresie trwania umowy, a także do okazania aktualnych badań technicznych i dokumentów wydanych przez odpowiednie organy, stwierdzających że stan techniczny autobusów nie budzi zastrzeżeń i spełnia wymogi zapewniające bezpieczne dowozy dzieci do szkół.

W dniu 13 stycznia 2015 r. pojazd, którym dowożono dzieci i uczniów był niesprawny technicznie. Przewozy dzieci i uczniów były wykonywane tym pojazdem także w okresie kolejnych dwóch dni (14 i 15 stycznia br.) mimo, że badania techniczne stwierdzające, że stan techniczny autobusu nie budzi zastrzeżeń i spełnia wymogi zapewniające bezpieczne dowożenie uczniów, wykonawca uzyskał w dniu 15 stycznia br. o godz. 9³⁷ (tj. już po wykonaniu porannych przewozów).

Ponadto stwierdzono w 10 przypadkach niepotwierdzenie w dowodach rejestracyjnych pojazdów, które wskazano w ofercie na dowożenie dzieci i młodzież, ciągłości badań dotyczących spełniania przez te pojazdy odpowiednich warunków technicznych, w tym istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W ocenie NIK, do powyższych nieprawidłowości przyczyniło się również niezorganizowanie właściwego nadzoru ze strony Gminy nad realizacją umowy. Pomimo istnienia odpowiedniego postanowienia w umowie, nie egzekwowano od wykonawcy okazywania aktualnych badań technicznych potwierdzających, że stan techniczny autobusu nie budzi zastrzeżeń.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że odpowiedzialność za monitorowanie bezpieczeństwa dowozu uczniów do szkoły ponoszą Dyrektorzy Szkół, którzy w kontrolowanym okresie nie zgłaszali koordynatorowi dowozów problemów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 440)

Ocena cząstkowa

Wójt jako organ wykonawczy Gminy nie podjął wszystkich działań niezbędnych do zapewnienia pełnego bezpieczeństwa dzieciom dowożonym do przedszkoli i szkół.

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

3.1. Udzielanie i finansowanie zamówień obejmujących usługi związane z dowozem dzieci i uczniów

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie, Gmina udzieliła dwóch zamówień publicznych na dowóz uczniów w trzech sezonach szkolnych (od 2012 do 2015 r i od 2015 do 2018 r.). Wykonawcy realizujący usługi przewozu dzieci i uczniów wyłonieni zostali przy zastosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w trybie przetargu nieograniczonego. Przedmiotem udzielanych zamówień były przewozy uczniów Szkoły Podstawowej w Chełście, Oddziału Gimnazjum w Chełście oraz Gimnazjum w Drawsku na czterech trasach (dowóz i odwóz).

Wykonawcą pierwszego zamówienia była firma „Usługi Transportowe” z siedzibą w Wieleniu. Zawarta z tym wykonawcą umowa obejmowała²¹ świadczenie na rzecz Gminy Drawsko usług codziennego dowozu dzieci do Szkoły Podstawowej w Chełście, Oddziału Gimnazjum w Chełście i Gimnazjum w Drawsku (na trzy sezony przewozowe, tj. rok szkolny 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015). Zgodnie z umową, wysokość wynagrodzenia zależna była od liczby przejechanych w danym miesiącu kilometrów, według stawki 4,54 zł brutto za 1 km. Wykonawca zamówienia posiadał zezwolenie nr 00002 na wykonywanie regularnych przewozu osób w krajowym transporcie drogowym wydane przez Wójta Gminy Drawsko w dniu 2 września 2013 r.

Drugie z zamówień, obejmujące również świadczenie usług codziennego dowozu dzieci (na trzy sezony przewozowe w latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018) zostało udzielone firmie „Przewozy Autokarowe [...]” z siedzibą w Wieleniu²² (NIP 763-100-88-71). Wykonawca posiadał zezwolenie nr 1/2015 na wykonywanie regularnych przewozu osób w krajowym transporcie drogowym wydane przez Wójta Gminy Drawsko w dniu 30 lipca 2015 r. Zgodnie z umową²³, wysokość wynagrodzenia zależna była od liczby przejechanych w danym miesiącu kilometrów według stawki 4,05 zł brutto za 1 km.

(dowód: akta kontroli str. 132-321)

W związku ze zmianą właściciela firmy z Wielenia wykonującej dowozy uczniów do szkół oraz przejęciem wszystkich składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa dotychczasowego wykonawcy dowozów, w tym praw i obowiązków wynikających z dotychczasowych umów, Gmina zawarła 11 lutego 2014 r. porozumienie z następcą prawnym wykonawcy na kontynuowanie dowozu dzieci do szkół.

(Dowód, akta kontroli str. 742-748)

Podejmując decyzję o udzieleniu zamówienia, dokonano oceny rzeczywistych potrzeb przewozowych. Odpowiednio 16 sierpnia 2012 r i 29 lipca 2015 r. ustalono wartość szacunkową zamówienia dla kodu CPV 60.13.00.00-8²⁴, w którym określono liczbę dni szkolnych, dzienną liczbę przejechanych km oraz cenę za 1 km ustaloną na podstawie informacji zebranych z sąsiednich gmin. Kryteria wyboru ofert miały charakter obiektywny i nie naruszały zasad uczciwej konkurencji. Oferent wskazał, że zadanie to mogą realizować cztery autobusy posiadające aktualne

²¹ Umowa nr 35/ZP/2012 z 3.09.2012 r.

²² posiadała zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego nr 004/2014 udzielone przez Starostę Czarnkowsko – Trzcianieckiego w dniu 6 lutego 2014 r.

²³ Umowa nr 33/GK-ZP/2015 z 26.08.2015 r.

²⁴ Wspólny Słownik Zamówień

badania techniczne. Zamawiający oraz jego pracownicy nie pozostawali w stosunku zależności lub stosunku służbowym z oferentem²⁵. Zamawiającemu dostarczono wymagane dokumenty i oświadczenia, których wymóg złożenia wynikał z warunków udziału w postępowaniu. W postępowaniu oznaczonym nr sprawy ZP.2715.12 nie wystąpiły okoliczności, które powodowałyby wykluczenie, bądź odrzucenie złożonej oferty oraz nie zachodziły okoliczności wykluczające zamawiającego i jego pracowników z postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 132-314)

Przewodniczący Komisji Przetargowej, uczestniczył w latach 2012-2015 w ośmiu szkoleniach dotyczących zmian zachodzących w ustawie Prawo zamówień publicznych organizowanych m.in. przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych oraz przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Poznaniu. Pozostali członkowie Komisji nie posiadali przeszkolenia z zakresu zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 322-337)

3. Poza ww. zamówieniami zawarto także umowę²⁶ z firmą świadczącą usługi transportowe z miejscowości Piłka. Obejmowała ona dowóz dzieci i uczniów do Szkoły Podstawowej w Piłce, Giminego Przedszkola – Oddziału w Piłce oraz do Gimnazjum w Drawsku na zajęcia lekcyjne i pozalekcyjne w roku szkolnym 2014/2015 oraz w 2015/2016. Wysokość wynagrodzenia była uzależniona od liczby przejechanych w danym miesiącu kilometrów oraz od rodzaju pojazdu. Przyjęto, że stawka netto za 1 km dla samochodu Volkswagen LT 35 jadącego po drogach bitumicznych wynosić będzie 1,63 zł a po drogach gruntowych 2,94 zł, dla samochodu marki Volkswagen LT jadącego po drogach bitumicznych 2,27 zł oraz dla autobusu NEOPLAN N 208 2,81 zł za 1 km. Stawka za godzinę postoju tych pojazdów wynosiła 9,00 zł. Podmiot świadczący usługi przewozu posiadał zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym²⁷, licencję nr 0016989 na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób oraz certyfikat kompetencji zawodowych w krajowym transporcie drogowym nr 00396/F1/05.

(dowód: akta kontroli str.130, 338-355)

W celu zapewnienia uczniom zamieszkałym w Kwiejcach Nowych i Marylinie dowozu do Szkoły Podstawowej w Piłce, Gmina zawarła umowy najmu busa bez kierowcy, na rok szkolny 2014/2015 i 2015/2016. Za najem tego pojazdu w ww. okresach Gmina zobowiązana była płacić czynsz w wysokości 2,03 zł brutto za 1 km. Na wynajmującym ciążył obowiązek ponoszenia kosztów naprawy pojazdu oraz ewentualnego holowania. Kierowcą busa był pracownik Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 356-365)

4. Rozliczenie kosztów przewozów dzieci i uczniów dowożonych do szkół następowało w okresach miesięcznych, zgodnie z postanowieniami określonymi w umowach, tj. na podstawie przedłożonej faktury, sporządzonej oddzielnie dla każdej trasy przewozowej, do której załączano zestawienie przejechanych kilometrów w każdym dniu miesiąca, potwierdzone przez dyrektora szkoły. Realizację dowozu, potwierdzał również odpowiedzialny pracownik Urzędu. Płatność za wykonaną usługę przewozową następowała przelewem w terminie 14 dni od otrzymania faktury.

(dowód: akta kontroli str. 652-722)

²⁵ Wójt oraz członkowie komisji złożyli stosowne oświadczenia

²⁶ Umowa nr 31/2014 na rok szkolny 2014/2015 oraz 31/2015 na rok szkolny 2015/2016, wartości podano na str. 5-6 wystąpienia

²⁷ Zezwolenie nr 1/2014 wydane przez Wójta Gminy Drawsko

3.2. Dokonywanie zwrotu kosztów przejazdów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół oraz ich opiekunów

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, Gmina zawarła umowę nr 6/2014 i 5/2015 z rodzicem na przewóz ucznia kl. I Szkoły Podstawowej i ucznia Gimnazjum z miejscowości Moczydła do Szkoły Podstawowej i Oddziału Gimnazjum w Chełście w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016. Droga uczniów z domu do Szkoły w Chełście, wynosiła 5 km, tj. przekraczała odległości wymienione w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Ustalono, że zwrot kosztów przewozu wynosić będzie 0,60 zł za 1 km przy dziennym przebiegu 20 km, z uwzględnieniem liczby dni przewozu w danym miesiącu, poświadczonych przez dyrektora szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

Realizując obowiązki Gminy wynikające z art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, zawarto:

- umowy nr 1/2014 i 1/2015 na przewóz trzech uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół Specjalnych w Gębicach, samochodem prywatnym rodzica, na odcinku Drawsko-Wieleń dworzec PKS. Ustalono, że zwrot kosztów przewozu odbywać się będzie według stawki 0,60 zł za 1 km przy dziennym przebiegu 52 km z uwzględnieniem liczby dni przewozu w danym miesiącu, poświadczonych przez dyrektora szkoły;

- umowy na zwrot kosztów przejazdów środkami transportu komunikacji publicznej trzem uczniom niepełnosprawnym z Wielenia do Czarnkowa. Zwrot kosztów następował na podstawie przedłożonych przez uprawnionych, udokumentowanych kosztów zakupu biletu miesięcznego. Na podstawie porozumienia Gminy Drawsko z Gminą Czarnków, osoby te przewożono gminnym autobusem z Czarnkowa do szkoły w Gębicach i z powrotem. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 3a pkt 2 przywołanej ustawy, uczniom tym zapewniono bezpłatną opiekę w czasie przewozu;

- umowę nr 4/2014 i 6/2015 na przewóz ucznia niepełnosprawnego dwa razy w miesiącu (dwa przywozy i dwa odwozy)²⁸ z miejscowości Kamiennik gmina Drawsko do Zespołu Szkół Specjalnych w Gębicach. Zwrot kosztów przewozu ucznia obejmował stawkę w wysokości 0,60 zł za 1 km przy jednorazowym przejeździe 126 km. Przewidziano dwukrotny przywóz, i odwóz w danym miesiącu, który wymagał poświadczenia obecności dziecka w szkole przez dyrektora placówki oświatowej;

- umowę nr 6/2013 na przewóz ucznia niepełnosprawnego kl. III gimnazjum i jego opiekuna w roku szkolnym 2013/2014 środkami transportu komunikacji publicznej z miejsca zamieszkania do Specjalistycznego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Pile i z powrotem (dowóz i odbiór ucznia do i z internatu). Refundacja kosztów przejazdu ucznia i opiekuna następowała na podstawie przedłożonych biletów oraz zaświadczenia potwierdzającego liczbę dojazdów ucznia, wydanego przez szkołę.

(dowód: akta kontroli str. 375-396)

Ocena cząstkowa

W sposób prawidłowy dokonano wyboru podmiotów dowożących dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie finansowania wydatków związanych z tym dowozem i opieką.

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

Opis stanu faktycznego

1. Zadania Gminy w zakresie funkcjonowania oświaty nadzorował Wójt. Obowiązujący od 3 listopada 2014 r. Regulamin Organizacyjny Urzędu²⁹ w § 24

²⁸ dziecko przebywało w internacie

²⁹ Zarządzenie nr 66/2014 Wójta Gminy Drawsko

pkt 25 , stanowił, że do obowiązków Kierownika Referatu Kadr Płac i Ubezpieczeń Społecznych/Koordinatora Pracy Szkół i Przedszkoli (dalej: Koordynatora Szkół), należało zapewnienie bezpiecznego transportu dzieci do i ze szkoły, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 399-407)

Organizację dowozu dzieci i uczniów oraz nadzór w tym zakresie, a także kontrolę dowozu i opiekę w trakcie przewozów, powierzono Koordynatorowi Szkół oraz opiekunom przewozów.

(dowód: akta kontroli str. 408-416)

2. W latach 2014-2016 (do 19 lutego) do Urzędu, oraz do Dyrekcji Szkół nie wpłynęły skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów odnośnie organizacji dowozu dzieci uczniów do przedszkola i szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 417-423)

3. Problematyka związana z wypełnieniem obowiązku dowożenia oraz sprawowania opieki nad uczniami w czasie przewozu nie była przedmiotem posiedzenia Rady Gminy lub jej Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 443)

4. W umowach z przewoźnikami, Gmina nie zagwarantowała sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów uczniów. Gmina nie egzekwowała ponadto od przewoźnika z Wielenia obowiązku okazywania aktualnych badań technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 312-314, 338-345, 426)

5 W objętym kontrolą okresie Gmina nie występowała do właściwej jednostki Policji oraz WITD z wnioskami o przeprowadzenie kontroli stanu technicznego pojazdów lub trzeźwości kierowców dowożących uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 443)

6. Komendant Powiatowy Policji w Czarnkowie, w przekazanej informacji podał, że: „Nie prowadzi się oddzielnej statystyki dotyczącej kontroli stanu technicznego autobusów szkolnych. W latach 2014-2015 przeprowadzono 40 kontroli autobusów. Nie odnotowano przestępstw, kolizji i wypadków, których sprawcami byli kierowcy autobusów dowożących dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w powiecie, w tym w gminie Drawsko. Funkcjonariusze Policji corocznie prowadzili akcję „Bezpieczna droga do szkoły”, działania TRUCK i BUS oraz pogadanki i turnieje BRD.

(dowód: akta kontroli str.438-439)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Sposób zorganizowania i wykonywania nadzoru i kontroli nad zapewnieniem bezpiecznego transportu dzieci do i ze szkoły nie był skuteczny. Brak było jakichkolwiek udokumentowanych działań dotyczących kontroli wykonywania przewozów oraz dokumentacji dotyczącej pojazdów, którymi przewożone były dzieci i uczniowie. Od podmiotu realizującego przewozy uczniów do szkół nie egzekwowano obowiązku okazania aktualnych badań technicznych i dokumentów stwierdzających stan techniczny autobusów, mimo że możliwość taką zagwarantowano w zawartej przez Gminę umowie o świadczenie usług codziennego dowozu dzieci do szkół.

Wójt wyjaśnił, że do obowiązków dyrektorów szkół należało monitorowanie czasu i bezpieczeństwa dowozu dzieci do szkół. W kontrolowanym okresie dyrektorzy szkół nie zgłaszali koordynatorowi dowozów problemów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 440)

W ocenie NIK nadzór i kontrola nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci i uczniów nie były zorganizowane i sprawowane rzetelnie. Świadczą o tym opisane powyżej nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1 zapewnienia dowożenia dzieci i uczniów pojazdami sprawnymi technicznie i posiadającymi aktualne badania techniczne,
- 2 wprowadzenia odpowiedniej organizacji ruchu na trasach dowozów, w szczególności oznakowania przystanków, na których wsiadają i wysiadają dzieci oraz uczniowie dowożeni do przedszkoli i szkół na terenie gminy,
- 3 zorganizowania nadzoru nad realizacją umów zawartych z przewoźnikami, w sposób zapewniający bezpieczny dowóz dzieci i uczniów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 25 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ryszard Kokociński
Główny specjalista k.p.

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096