



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.003.02.2016
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 Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98613 z dnia 12 stycznia 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Piaskach, ul. 6-go Stycznia 1, 64-820 Piaski (dalej „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Wiesław Glapka, Wójt Gminy Piaski (dalej „Wójt”). Do dnia 27 listopada 2014 r. Wójtem był Zenon Norman.

(Dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 gmina zapewniła wszystkim uprawnionym dzieciom i uczniom, w tym osobom niepełnosprawnym, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozów do przedszkoli i szkół. Sieć prowadzonych szkół dostosowana była do realizacji tych zadań, a przewozy dzieci i uczniów realizowano w sposób minimalizujący czas przejazdów. Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz do miejsca zamieszkania zapewniono opiekę świetlicową.

Wyboru podmiotów realizujących w latach 2014, 2015 i 2016 przewozy dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach, dokonano z uwzględnieniem wymogów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Jednak organizując bezpłatne przewozy i opiekę w niewystarczającym stopniu sprawowano nadzór nad realizacją związanych z tym zadań, w tym umowy zawartej z wykonawcą przewozów. Kontrola NIK ujawniła przypadki nieprawidłowego oznakowania autobusów wykonujących przewozy dzieci i uczniów, jak również wykonywania przewozów autobusem niespełniającym określonych przez zamawiającego wymogów w zakresie dopuszczalnej liczby miejsc siedzących. Ponadto część przystanków⁴, na których dzieci oczekiwały na pojazdy oraz wsiadały i wysiadały z nich, nie posiadała odpowiedniego oznakowania, wymaganego przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym⁵. W ocenie NIK, miało to negatywny wpływ na zapewnienie należytego poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu

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

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

⁴ Na objętych oględzinami NIK trasach

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

drogowego, w tym przewożonych uczniów. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla odcinków dróg, na których znajdowały się te przystanki, gdyż Wójt nie podejmował działań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶, mających na celu sporządzenie i zatwierdzenie w odpowiednim trybie takich dokumentów. Brak zgodnej z przepisami organizacji ruchu na liniach komunikacyjnych gminy skutkowało również tym, że jedynie część przystanków, z których korzystali uczniowie posiadała np. znaki ostrzegawcze albo dodatkowe urządzenia bezpieczeństwa ruchu, a także urządzone zatoki przystankowe oraz wiaty zapewniające uczniom bezpieczne oczekiwanie na dowóz⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Nr XLII/268/2014 Rady Gminy Piaski z dnia 19 września 2014 r. w sprawie ustalenia sieci i granic obwodów szkół prowadzonych przez gminę, ustalony został plan sieci funkcjonujących w latach 2014-2015 (do czasu kontroli) szkół podstawowych i gimnazjalnych. Wskazano w nim miejscowości należące do obwodów trzech zespołów szkół, tj. w Piaskach, Szelejewie i Bodzewie. Odległości pomiędzy miejscowościami należącymi do obwodu Zespołu Szkół z Oddziałami Integracyjnymi Szkoły Podstawowej im. Mikołaja Kopernika i Gimnazjum Nr 1 w Piaskach (dalej „Zespół Szkół w Piaskach”) oraz jego siedzibą⁸ wynosiły od 0,85 km do 7,2 km. Odległości od miejscowości należących do obwodów: Zespołu Szkół im. Bł. Edmunda Bojanowskiego Szkoły Podstawowej i Gimnazjum Nr 2 w Szelejewie Pierwszym (dalej „Zespół Szkół w Szelejewie”) oraz Zespołu Szkół z Oddziałami Integracyjnymi Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wlkp. i Gimnazjum Nr 3 w Bodzewie (dalej „Zespół Szkół w Bodzewie”) do siedzib tych placówek, wynosiły odpowiednio od 0,5 km / 0,6 km do 3,8 km / 2,5 km.

(Dowód: akta kontroli, str. 6-8)

1.2. Sieć publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych Zespołów Szkół w Piaskach, Szelejewie i Bodzewie ustalono uchwałą Nr XXII/126/2012 Rady Gminy Piaski z dnia 28 września 2012 r. w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Obejmowała ona Przedszkole Samorządowe z Oddziałami Integracyjnymi w Piaskach wraz z oddziałem przedszkolnym w Strzelcach Wielkich oraz oddziały przedszkolne we wskazanych wyżej szkołach podstawowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 9-11)

1.3. W roku szkolnym 2014/2015 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) do jednej placówki przedszkolnej, trzech szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi oraz trzech gimnazjów uczęszczało łącznie 240 dzieci realizujących przygotowanie przedszkolne, w tym 128 w oddziałach przedszkolnych oraz 876 uczniów, w tym 283 uczniów gimnazjów. Na dzień 31 grudnia 2015 r. (w roku szkolnym 2015/2016) liczby te wynosiły odpowiednio 225 dzieci, w tym 107 w oddziałach przedszkolnych oraz 915 uczniów, w tym 289 uczniów gimnazjów.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13)

⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729.

⁷ Potwierdzają to wyniki ankiet, w których 28,33 % rodziców wskazało na brak bezpiecznych warunków oczekiwania na dowóz.

⁸ Ustalane w oparciu o aplikację Targeo – <http://www.targeo.pl>

Uprawnionych do zorganizowanego przez gminę dowożenia dzieci i uczniów do tych placówek (przedszkolnych/szkolnych), na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, było w roku szkolnym 2014/2015 (na dzień 31 grudnia 2014 r.) łącznie 12 dzieci przedszkolnych oraz 105 i 43 uczniów, odpowiednio szkół podstawowych i gimnazjum. W roku szkolnym 2015/2016 (na dzień 31 grudnia 2015 r.) liczby te wynosiły odpowiednio 10 dzieci oraz 108 i 43 uczniów. Do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę dowożono w roku szkolnym 2014/2015 łącznie 21 dzieci przedszkolnych oraz 159 i 96 uczniów, odpowiednio szkół podstawowych i gimnazjum. W roku szkolnym 2015/2016 dowozem objęto odpowiednio 20 dzieci oraz 215 i 102 uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-14)

Na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.: liczba uprawnionych oraz dowożonych dzieci i uczniów niepełnosprawnych wynosiła odpowiednio 42 i 51, w tym odpowiednio: 5 i 4 dzieci, o których mowa w art. 14a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, 33 i 42 uczniów objętych dowozem (opieką) oraz 4 i 5 uczniów, którym zapewniono zwrot kosztów przejazdu (opieki).

(Dowód: akta kontroli, str. 12-14)

1.4. W roku szkolnym 2014/2015 (na dzień 31 grudnia 2014 r.) do oddziału przedszkolnego w Piaskach i Strzelcach Wielkich oraz do szkoły podstawowej i gimnazjum w Piaskach dowożono łącznie 4 niepełnosprawnych dzieci oraz odpowiednio 8 i 10 niepełnosprawnych uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum. W roku szkolnym 2015/2016 (na dzień 31 grudnia 2015 r.) do oddziału przedszkolnego w Strzelcach Wielkich oraz do szkół podstawowych i gimnazjów w Piaskach, Bodzewie, Szelejewie, dowożono 4 niepełnosprawnych dzieci przedszkolnych oraz łącznie 12 i 16 niepełnosprawnych uczniów odpowiednio szkół podstawowych i gimnazjów. Zwrot kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia (opiekuna) dotyczył w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 jednego ucznia szkoły podstawowej w Bodzewie.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-14)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (wg stanów na 31 grudnia 2014 r. i 2015 r.) gmina objęła przewozami (opieką) do Zespołu Szkół Specjalnych w Brzeziu⁹, odpowiednio 15 i 14 niepełnosprawnych uczniów. W 2014 r. dokonywano jednocześnie zwrotów kosztów dojazdów do tej placówki 1 niepełnosprawnego dziecka objętego wychowaniem przedszkolnym i 3 niepełnosprawnych uczniów, a w roku 2015 zwroty powyższych kosztów dotyczyły 4 niepełnosprawnych uczniów tej placówki.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-17, 636-678)

Gmina zapewniła wszystkim uprawnionym dzieciom i uczniom, o których mowa w art. 14a ust. 3 i 4 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozów lub zwrot kosztów ich przejazdu (opiekunów) środkami komunikacji publicznej.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-14)

1.5. W roku szkolnym 2014/2015 (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.) dla 9 dzieci realizujących obowiązek przedszkolny¹⁰ oraz 55 uczniów szkół podstawowych i 53 uczniów gimnazjów¹¹, których droga z domu do szkoły nie przekraczała

⁹ W 2015 r. także do ZSS w Brzeziu – Zespołu Rewalidacyjno-Wychowawczego w Chwałkowie

¹⁰ W oddziałach przedszkolnych w Piaskach i Szelejewie.

¹¹ Dotyczy szkół podstawowych i gimnazjów w Piaskach i Szelejewie.

odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę. W roku szkolnym 2015/2016 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) dowozem, pomimo braku takiego obowiązku, objęto 10 dzieci przedszkoli/oddziałów przedszkolnych¹² oraz 107 i 60 uczniów, odpowiednio szkół podstawowych i gimnazjów¹³.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 675-676)

Rada Gminy Piaski nie podejmowała uchwał o zapewnieniu bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom mieszkającym w odległościach (od siedzib przedszkoli, szkół) mniejszych, niż ustalone w przytoczonych wyżej przepisach.

(Dowód: akta kontroli, str. 636-678)

Szacunkowa wartość wydatków poniesionych przez gminę na przewozy wskazanych powyżej grup dzieci i uczniów, ustalona¹⁴ z proporcji osób, wobec których gmina była zobowiązana do bezpłatnych przewozów i takich wobec których ten obowiązek nie występował, wyniosła ogółem w 2014 r. kwotę 62.812,18 zł, natomiast w 2015 r. kwotę 127.977,87 zł.

Sekretarz wyjaśnił, że rzeczywisty koszt organizacji dowozu osób nieuprawnionych jest niższy, ponieważ część z nich korzysta z transportu na trasach, na których gmina zobowiązana jest dowozić osoby uprawnione. Ponadto podał, że w związku z licznymi apelami mieszkańców gminy oraz radnych, Wójt delegował do realizacji zadań związanych z organizacją dowozu dzieci i uczniów do Zespołów Szkół w Szelejewie i Bodzewie Zakład Usług Komunalnych w Piaskach Sp. z o.o.

(Dowód: akta kontroli, str. 636-678)

1.6. W latach 2014-2015 gmina nie organizowała bezpłatnego transportu (opieki) dla dzieci i uczniów spoza jej terenu.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-17, 636-678)

Sekretarz wyjaśnił, że zdarzały się jednostkowe sytuacje korzystania z dowozu przez uczniów z innej gminy, natomiast osoby te korzystały z wolnych miejsc podczas realizacji dowozów dla uprawnionych.

(Dowód: akta kontroli, str. 636-678)

1.7. Badanie danych wykazanych w Systemie Informacji Oświatowej (dalej „SIO”) na dzień 30 września 2014 r. wykazało w odniesieniu do: a) Zespołu Szkół w Piaskach: w szkole podstawowej zawyżenie liczb uczniów uprawnionych do dowożenia o 23 z klas I-IV (odległość od szkoły od 3 do 5 km) i 22 z klas V-VI (od 4 do 5 km); w oddziale przedszkolnym zawyżenie liczby dzieci uprawnionych o 8 (od 3 km); w gimnazjum zawyżenie liczb uczniów uprawnionych o 39 (od 4 do 5 km) i 4 (od 5 do 10 km). Na dzień 30 września 2015 r. w odniesieniu do: a) Zespołu Szkół w Piaskach: w szkole podstawowej zawyżono liczby uczniów uprawnionych do dowożenia o 33 z klas I-IV (od 3 do 5 km) i 20 z klas V-VI (od 4 do 5 km); w oddziale przedszkolnym zawyżono liczbę dzieci uprawnionych o 5 (od 3 km); w gimnazjum zawyżono liczbę uczniów uprawnionych o 32 (od 4 do 5 km), b) Zespołu Szkół w Szelejewie: w szkole podstawowej zawyżono liczby uczniów uprawnionych do dowożenia o 8 z klas I-IV (od 3 do 5 km) i 4 z klas V-VI (od 4 do 5 km), c) Zespołu Szkół w Bodzewie: w szkole podstawowej zaniżono liczbę uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego uprawnionych do dowożenia o 3 (do 3 km); w oddziale przedszkolnym zawyżono

¹² W Strzelcach Wielkich, Piaskach i Bodzewie.

¹³ Dotyczy szkół podstawowych i gimnazjów w Piaskach, Bodzewie i Szelejewie.

¹⁴ Przez badaną jednostkę.

liczbę dzieci uprawnionych o 3 (od 3 km); w gimnazjum zawyżono liczbę uczniów uprawnionych o 4 (od 4 do 5 km).

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 582-592, 683-704)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W SIO na dzień 30 września 2014 r. oraz 30 września 2015 r. wykazane zostały nierzetelne, niezgodne ze stanem rzeczywistym dane dotyczące liczby dzieci i uczniów¹⁵ uprawnionych do dowożenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 582-592, 683-704)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że do przyczyn zaistniałych różnic należało zaliczyć: ujmowanie w SIO, w pozycjach dotyczących osób uprawnionych, wszystkich dowożonych do szkół dzieci i uczniów; niewłaściwe przeliczanie odległości jak również błędną interpretację stanów faktycznych oraz brak możliwości wykazywania w tabelach osób nieuprawnionych.

(Dowód: akta kontroli, str. 683-704)

Ocena cząstkowa

Przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół obejmowały wszystkie osoby do tego uprawnione. Opisana powyżej nieprawidłowość nie rzutowała na sprawność realizowanych przewozów.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół, realizowano poprzez:

a) dowozy i odwozy w tym okresie dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach, dokonywane przez przewoźników wybranych na lata 2014, 2015 i 2016 do realizacji tych usług, w toku postępowań (przetargów nieograniczonych) o udzielenie zamówień publicznych,

b) dowozy i odwozy dzieci i uczniów, realizowane przez Zakład Usług Komunalnych w Piaskach Sp. z o.o. (dalej „ZUK”) do: Przedszkola Samorządowego w Piaskach, oddziału przedszkolnego w Strzelcach Wielkich; Zespołu Szkół w Piaskach¹⁶; Zespołu Szkół w Bodzewie¹⁷; Zespołu Szkół w Szelejewie¹⁸; Zespołu Szkół Specjalnych w Brzeziu¹⁹.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 15, 636-678)

2.2. W odniesieniu do usług realizowanych w latach 2014, 2015 i 2016 (do czasu kontroli) przez przewoźników wybranych w trybie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do obowiązujących specyfikacji istotnych warunków zamówień (dalej „SIWZ”) załączano regulaminy dowożenia uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach. Określały one m.in. sposób realizacji przewozów, ich warunki,

¹⁵ Zespołów Szkół w Piaskach, Bodzewie i Szelejewie.

¹⁶ Od 1 września do 31 grudnia 2014 r., realizowane autobusem ZUK (53-osobowym).

¹⁷ Od 2 marca 2015 r.

¹⁸ Do 31 grudnia 2014 r., a następnie od 2 listopada 2015 r.

¹⁹ Od 1 września 2015 r. także do należącego do ZSS w Brzeziu – Zespołu Rewalidacyjno-Wychowawczego w Chwałkowie

w tym dotyczące bezpiecznego i komfortowego przewozu uczniów, jak również zakres ciążących na opiekunach w toku tych przewozów obowiązków i odpowiedzialności²⁰. Regulaminy, do stosowania których przewoźnicy zostali zobowiązani w zawartych umowach na realizację przedmiotowych usług, określały jednocześnie sposoby współpracy wykonawców z dyrektorem placówki szkolnej. W umowach przewidziano, że w przypadku niemożności świadczenia usług przewozowych w uzasadnionych przypadkach (awarii technicznych pojazdu), przewoźnicy zobowiązani są zorganizować zastępstwo zapewniające równorzędny poziom usług. Umowy przewidywały również naliczanie kar umownych w przypadku niewykonania lub nienależytego ich wykonania.

(Dowód: akta kontroli, str. 29-36, 45-70, 75-80, 92-100, 108-136, 157-165, 191-221)

W SIWZ, obowiązujących w toku postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie ww. usług, wskazano m.in., że dowoźcy zobowiązani jest zapewnić opiekę osoby pełnoletniej nad dziećmi w czasie przejazdu, a autobusy użyte do realizacji zamówienia muszą posiadać aktualne badania techniczne dopuszczające pojazdy do ruchu, przy czym, jak zapisano, wybrany wykonawca przed podpisaniem umowy zwróci się do Wójta z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Zamawiający zobowiązywał ponadto przewoźników do zagwarantowania bezpieczeństwa uczniów podczas wykonywania przewozów, w tym realizowania przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami prawa, w szczególności ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²¹ oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 45-70, 108-136, 191-221)

Przewoźnik realizujący, na podstawie umowy zawartej z gminą w dniu 24 grudnia 2015 r., przewoży dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach, posiadał ważną do 25 sierpnia 2039 r. licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, jak również wydane w dniu 29 grudnia 2015 r. zezwolenia (nr 008, 009 i 0010 /2015) na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na określonych w umowie trasach.

(Dowód: akta kontroli, str. 157-185, 290-323)

Osoby sprawujące opiekę w toku realizowanych przez tego przewoźnika przewozów posiadały wykształcenie średnie, jak również ukończone kursy i szkolenia w zakresie przewozów, BHP oraz udzielania pierwszej pomocy.

(Dowód: akta kontroli, str. 629-635)

Opiekunowie nie ukończyli szkoleń dla kierujących ruchem drogowym, organizowanych przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, o których mowa w art. 6 ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 629-635, 705-719)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że zgodnie z regulaminem dowozów uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach (pkt 9) opiekun ponosi odpowiedzialność za dowożonych uczniów od chwili wejścia do autobusu do chwili przekazania ich

²⁰ Obejmujących m.in.: pilnowanie ładunku i porządku przy wsiadaniu, sprawdzanie stanu liczbowego przewożonych osób, sprawowanie opieki i zapewnienie bezpieczeństwa w przypadku awarii pojazdu do czasu zapewnienia pojazdu zastępczego, informowanie dyrektora szkoły o niewłaściwym zachowaniu uczniów; ponoszenie odpowiedzialności za dowożonych uczniów od chwili wejścia do autobusu do chwili przekazania ich szkole oraz od chwili odebrania ich ze szkoły do chwili opuszczenia autobusu przez ucznia na przystanku swojej miejscowości, przy czym za bezpieczeństwo uczniów dochodzących do autobusu oraz powracających do domu po przywozie do swojej miejscowości odpowiedzialność ponoszą rodzice.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

szkole oraz od chwili odebrania ich ze szkoły, do chwili opuszczenia autobusu przez ucznia na przystanku swojej miejscowości. Osoba ta, według wyjaśnień, nie mieści się we wskazanym przez ustawodawcę katalogu zamkniętym art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym, natomiast stosownie do punktu 10 regulaminu przewozów za bezpieczeństwo uczniów dochodzących do autobusu oraz powracających do domu po przywozie do swojej miejscowości, odpowiedzialność ponoszą rodzice. Sekretarz wskazał, że gmina tak zaplanowała trasy przewozów, aby zminimalizować niebezpieczeństwo wynikające z uczestniczenia dzieci i uczniów w ruchu drogowym, przy czym podczas realizowanych przewozów nie występują sytuacje, aby było konieczne przeprowadzanie dzieci przez jezdnię, w związku z czym opiekunowie nie dają poleceń lub sygnałów innym uczestnikom ruchu.

(Dowód: akta kontroli, str. 705-719)

2.3. Wykonywane przez ZUK przewozy, o których mowa w punkcie 2.1.b), realizowano na podstawie uchwały Nr XXIII/132/2012 Rady Gminy Piaski z dnia 16 października 2012 r. w sprawie utworzenia spółki komunalnej, w której wskazano, że jednostka ta realizuje m.in. zadania w zakresie dowozu dzieci do szkół i przedszkoli. Zakres dokonywanych przez ten podmiot przewozów wynikał ponadto z pisemnych zleceń Wójta w tym zakresie²², wskazujących m.in. objęte dowozami placówki, jak również stawki wynagrodzenia za te usługi.

(Dowód: akta kontroli, str. 597-598, 603-628, 636-678)

W odniesieniu do realizowanych przez ZUK usług obowiązywały odrębnie ustanawiane regulaminy przewozów. Postanowienia regulaminów zobowiązywały m.in. opiekunów do sprawowania opieki nad przewożonymi dziećmi i uczniami w czasie od ich wejścia do pojazdu (odbioru od innych osób sprawujących opiekę), do czasu wyjścia (przekazania innym osobom) oraz określały odpowiedzialność tych osób za bezpieczeństwo dzieci i uczniów w toku realizacji tych przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 603-628, 636-678)

ZUK posiadał ważną do 24 stycznia 2043 r. licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób. W odniesieniu do realizowanych autobusem przewozów do Zespołów Szkół w Piaskach i Bodzewie, podmiot ten posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (003/2014 - 2.02.2014 r., 005/2015 - 20.02.2015 r., 004/2016 - 4.01.2016 r.). Zezwolenia na wykonywanie przewozów w latach 2015-2016 (do Bodzewa) obejmowały następujące trasy: Piaski – Strzelce Małe – Taniecznica – Bodzewo; Bodzewo – Bodzewko Pierwsze – Ziółkowo – Bodzewko Drugie – Bodzewo – Piaski.

(Dowód: akta kontroli, str. 599-602)

Zapewnieniem bezpiecznych warunków przewozów dzieci i uczniów zajmowali się opiekunowie przewozów (poza kierowcą), będący pracownikami tej jednostki, jak również pracownicy Zespołu Szkół w Szelejewie. Osoby sprawujące ww. funkcje posiadały ukończone szkolenia BHP, a także zostały wewnętrznie przeszkolone (ZS w Szelejewie) z zakresu opieki na dziećmi i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 529, 603-628)

²² Z dnia: 31 grudnia 2013 r., 31 grudnia 2014 r., 18 lutego 2015 r., 27 sierpnia 2015 r., 28 października 2015 r., 31 grudnia 2015 r.

2.3.1. Realizowane przez ZUK w latach 2014-2016 (do czasu kontroli) przewozy dzieci i uczniów niepełnosprawnych²³ obejmowały transport tych osób do Przedszkola Samorządowego w Piaskach - oddziału przedszkolnego w Strzelcach Wielkich oraz do Zespołu Szkół Specjalnych w Brzeziu, w tym do Zespołu Rewalidacyjno-Wychowawczego w Chwałkowie.

(Dowód: akta kontroli, str. 597-598, 603-628, 636-678)

Zagadnienia dotyczące m.in. organizacji przewozów dzieci i uczniów niepełnosprawnych, w tym zapewnienia bezpiecznych ich warunków, określone zostały w obowiązujących w badanym okresie regulaminach tych przewozów. Z postanowień tych regulaminów wynikało m.in., że przewozy realizowane są pojazdami przystosowanymi dla osób niepełnosprawnych, natomiast kierowca²⁴ i opiekun są odpowiedzialni za bezpieczny ich przewóz. Postanowienia regulaminów zobowiązywały m.in. opiekunów do sprawowania opieki nad przewożonymi dziećmi i uczniami w czasie od ich odbioru z domu, do czasu przekazania nauczycielowi, a następnie od czasu odbioru z placówki do momentu przekazania ich rodzicom, opiekunom.

(Dowód: akta kontroli, str. 603-628, 636-678)

2.4. Przewozy dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach (na trasach objętych oględzinami) realizowane były trzema autobusami kursującymi, w zakresie przywozów i odwozów do i z ww. placówki na trzech trasach: a) Podrzecze-Grabonóg-Strzelce Wielkie, b) Michałowo-Drogoszewo-Godurowo-Strzelce Wielkie, c) Drzęczewo Pierwsze – Smogorzewo – Talary – Drzęczewo Drugie.

(Dowód: akta kontroli, str. 157-165, 290-323)

Według ustalonych rozkładów jazdy długość tras, na których przewożono dzieci i uczniów wynosiła od 3,2 km do 12,2 km, a czasy przejazdu od 10 do 25 minut.

(Dowód: akta kontroli, str. 290-323)

2.4.1. Oględziny dowozów i odwozów dzieci i uczniów w dniach: 15 stycznia 2016 r. (dowóz do szkoły na trasie Drogoszewo – Michałowo – Godurowo – Piaski – o długości 6,8 km oraz odwóz na trasie Piaski – Podrzecze – Grabonóg – Strzelce Wielkie – o długości 15,1 km) i 9 lutego 2016 r. (dowóz na trasie: Drzęczewo Drugie – Drzęczewo Pierwsze – Smogorzewo – Piaski – o długości 11,4 km oraz odwóz na trasie: Piaski – Drzęczewo Drugie – Drzęczewo Pierwsze – Talary – Smogorzewo – Piaski – o długości 16,2 km), wykazały, że czasy przejazdów autobusów na tych trasach wynosiły od 14 do 31 minut. W dniu 15 stycznia 2016 r. dowozami objęto łącznie 31 osób, odwozami 29 osób, natomiast w dniu 9 lutego 2016 r. do szkoły dowieziono 2 osoby, a odwieziono z tej placówki 27 osób.

(Dowód: akta kontroli, str. 228-274)

Czasy przejazdów dzieci, uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach, tj. dowóz do tej placówki z przystanku początkowego, kształtowały się w przedziale od 7 do 16 minut, natomiast odwóz ze szkoły do przystanku docelowego, od 1 do 31 minut.

(Dowód: akta kontroli, str. 228-289)

2.4.2. W wyniku dokonanych w dniach 4 oraz 9 i 10 lutego 2016 r. oględzin 28 przystanków autobusowych, służących realizowaniu w 2016 r. przewozów dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach, ustalono, iż na 18 przystankach

²³ Zlecone pismami Wójta z dnia 31 grudnia 2013 r., 31 grudnia 2014 r., 25 sierpnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2015 r.

²⁴ Zobowiązany jednocześnie do zapewnienia sprawności technicznej pojazdu oraz jego właściwego oznakowania.

(64% badanych) brak było znaków pionowych D-15 (przystanek autobusowy). Jednocześnie 13 poddanych oględzinom przystanków (46% badanych) nie posiadało wiat lub zadaszenia. Zlokalizowane na pozostałych badanych przystankach wiaty (zadaszenie w jednym przypadku) były w dobrym stanie technicznym.

(Dowód: akta kontroli, str. 240-274)

Oględziny ww. przystanków wykazały, że w miejscach lokalizacji 27 z nich (96% badanych) nie obowiązywały ograniczenia prędkości (znak pionowy B-33), a jednocześnie przy 26 przystankach (93% badanych) nie obowiązywał zakaz wyprzedzania (znak pionowy B-25). W obszarze 24 przystanków (86% badanych) nie usytuowano z kolei przejść dla pieszych (znak poziomy P-10). W odniesieniu do 4 przystanków (14% badanych) stwierdzono ich lokalizację utrudniającą dojście do nich²⁵, a w przypadku dróg asfaltowych przy 3 przystankach (11% badanych) stwierdzono uszkodzenia nawierzchni.

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że w odniesieniu do ww. znaków pionowych (B-33 i B-25) oraz poziomego (P-10), gmina wystąpi do komisji do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego (na drogach gminnych i powiatowych) o opinie i po uzyskaniu pozytywnych odpowiedzi zwróci się do właściwych zarządców o dokonanie niezbędnych uzupełnień. Na drogach gminnych zostanie to rozwiązane, po pozytywnej opinii komisji, w III kwartale 2016 r. W zakresie utrudnionego dojścia do przystanków Sekretarz podał, że dotyczyło to miejscowości Grabonóg i w związku z tą sytuacją, celem minimalizacji zagrożenia, wyznaczano przystanki przy posesjach zamieszkałych przez dzieci i uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 240-274, 629-635)

Rada Gminy Piaski nie podejmowała w latach 2014-2016 (do czasu kontroli) uchwał, o których mowa w art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁶.

(Dowód: akta kontroli, str. 636-682)

2.4.3. Dokonane w dniach 15 stycznia oraz 9 lutego 2016 r. oględziny przewozów dzieci i uczniów wykazały, że wykonywano je z opiekunami przewozów. Oględziny nie wykazały wykonywania przez opiekunów czynności związanych z przeprowadzaniem uczniów i dzieci przez jezdnię, w tym z wydawaniem poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu. Kierowcy autobusów, którymi dokonywano przewozów, używali w czasie postojów na przystankach świateł awaryjnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 228-239, 253-274)

2.4.4. Dokonane w ww. dniach oględziny wykazały, że przewoźnik korzystał z trzech innych autobusów, niż wskazane w ofercie złożonej w toku prowadzonego przez gminę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w zakresie przewozów na 2016 r.)

(Dowód: akta kontroli, str. 166-185, 191-220, 228-239, 253-274, 324-331)

Z wyjaśnień Sekretarza złożonych na tę okoliczność wynikało, że gmina nie była informowana o korzystaniu przez przewoźnika z innych autobusów, niż wskazane w ofercie. Zwrócił on uwagę na postanowienia SIWZ zobowiązujące do realizowania przedmiotu zamówienia poprzez wykonywanie dowozu dzieci przez trzy autobusy (minimum 56 osobowe), wyjaśniając w związku z tym, że realizacja przedmiotu

²⁵ Poprzez nieutwardzone wąskie pobocza pomiędzy drzewami usytuowanymi przy drodze.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

zamówienia przez inne niż wskazane w ofercie pojazdy, które jednocześnie odpowiadają wymogom SIWZ, nie wpływa na jakość realizacji umowy.

(Dowód: akta kontroli, str. 191-220, 629-635, 705-719)

2.5. W Zespołach Szkół (w Piaskach, Szelejewie i Bodzewie), objętych dowozami dzieci i uczniów, organizowane były zajęcia świetlicowe m.in. dla tych grup osób. W placówkach tych opracowano (obowiązywały) odrębne regulaminy pracy świetlicy szkolnej, w których zajęcia prowadzone były przez wychowawców-nauczycieli.

(Dowód: akta kontroli, str. 534-570)

Czasy oczekiwania uczniów na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych po dowiezieniu do tych placówek wynosiły w Zespołach Szkół następująco: w Piaskach od 15 do 100 minut; w Szelejewie od 0 do 30 minut; w Bodzewie od 5 do 28 minut. Na odwóz po zajęciach lekcyjnych uczniowie oczekiwali: w Piaskach 75 minut; w Szelejewie od 1 do 3 godzin, natomiast w Bodzewie odwozów uczniów nie realizowano.

(Dowód: akta kontroli, str. 534-570, 579-581)

W odniesieniu do maksymalnego czasu oczekiwania na odwóz z Zespołu Szkół w Szelejewie Sekretarz wyjaśnił, że przewozy dotyczące tej placówki zorganizowano na prośby i zgłaszane zapotrzebowania rodziców, radnych oraz dyrektora szkoły. Uczniowie oczekują na odwóz około 1 godziny lekcyjnej, przy czym zdarzają się sytuacje oczekiwania do 3 godzin, lecz ma to miejsce sporadycznie. Jak wynikało z wyjaśnień, dyrektor szkoły organizuje zajęcia świetlicowe, w trakcie których uczniowie mogą uczestniczyć m.in. w zajęciach terapeutycznych, grach i zabawach edukacyjnych i sportowych, bądź uczyć się języka obcego lub też odrabiać lekcje. Czas oczekiwania na odwóz uzależniony jest, jak podano, od liczby godzin lekcyjnych realizowanych w poszczególnych dniach tygodnia przez różne klasy szkoły podstawowej i gimnazjum.

(Dowód: akta kontroli, str. 519)

2.6. W dniu 12 stycznia 2016 r. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego przeprowadził na podstawie art. 74 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, kontrole trzech autobusów²⁷ wykonujących przewozy dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach. Dokonane w tym zakresie czynności kontrolne nie wykazały nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli, str. 334-336)

Autobusy przewoźnika realizującego dowozy do tej placówki, jak również pojazdy ZUK wykonujące przewozy dzieci i uczniów w 2016 r. posiadały ważne przeglądy techniczne.

(Dowód: akta kontroli, str. 324-331, 603-625)

2.7. Z przeprowadzonych badań ankietowych²⁸ wynika m.in., że: rozmieszczenie przystanków odpowiadało potrzebom 54 ankietowanych (90% wszystkich ankiet), podczas gdy 6 ankietowanych (10%) było przeciwnego zdania²⁹; czasy przejazdów (dojazdów i przyjazdów) dzieci nie przekraczały: 15 minut (31 ankietowanych), 30 minut (29) oraz 45 minut (1); 42 ankietowanych (70%) uznało, że podczas niekorzystnych warunków pogodowych na przystankach zapewnia się bezpieczne oczekiwanie na transport, podczas gdy 17 (28,33) wskazało na brak bezpiecznego oczekiwania na przejazd, w tym 16 (26,67%) zwróciło uwagę na brak wiat

²⁷ W tym dwóch objętych oględzinami NIK i jednego wykazanego w ofercie przewoźnika.

²⁸ Zebrano 60 ankiet.

²⁹ W tym 2 zwróciło uwagę na znaczną odległość od miejsca zamieszkania, 1 na usytuowanie przy ruchliwej ulicy, a 4 na inne przyczyny.

przystankowych (ich stan techniczny); 59 ankietowanych (98,33%) podało, że w szkole zorganizowano zajęcia świetlicowe, a 1 (1,67%), że nie organizowano takich zajęć, przy czym 54 ankietowanych (90%) stwierdziło, że korzysta ze świetlicy szkolnej z zatrudnionym wychowawcą; 1 ankietowany (1,67%) zwrócił uwagę na zbyt długi czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć, 2 (3,33%) na zbyt małą liczbę przystanków, 3 (5%) na nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem, 7 (11,67%) na brak wystarczającej opieki nad uczniami w trakcie dowozu, 3 (5%) na zły stan techniczny pojazdu, 4 (6,67%) na zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie, 7 (11,67%) na inne problemy (dotyczące m.in. zbyt wczesnego przywozu w odniesieniu do godziny rozpoczęcia zajęć lekcyjnych, miejsc oczekiwania na autobus oraz stanu dróg).

(Dowód: akta kontroli, str. 726)

Ze złożonych przez Sekretarza wyjaśnień wynikało, że problemów dotyczących zachowania kierowców, czy też stanu technicznego pojazdów nie zgłaszano szkole lub jej dyrektorowi, a uczestniczące w ruchu drogowym autobusy są kontrolowane przez odpowiednie służby, jak również, że liczba miejsc w pojazdach jest nie mniejsza, niż liczba dzieci dowożonych na trasie obsługiwanej przez przewoźnika. Sekretarz wskazał jednocześnie na ciążyący na przewoźniku obowiązek (odpowiedzialność) zapewnienia należytej opieki podczas przewozów, informując jednocześnie, że w latach 2013-2016 nie wpływały do dyrektora szkoły informacje dotyczące dopuszczania się uchybień przez przewoźników. Podsumowując Sekretarz wskazał, że sugestie zgłaszane w ankietach, szczególnie te dotyczące bezpieczeństwa przewozów dzieci i uczniów, zostaną poddane wnikliwej analizie i znajdą odzwierciedlenie w działaniach kontrolnych realizowanych przez pracowników organizatora przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 533, 679-682)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę³⁰ stwierdzono brak oznaczenia 18 przystanków autobusowych³¹ (64% badanych) wykorzystywanych do przewozów dzieci i uczniów znakami pionowymi D-15 (przystanek autobusowy).

(Dowód: akta kontroli, str. 240-274)

Zgodnie z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki³² powinny być odpowiednio oznaczone w sposób wynikający z organizacji ruchu³³. Znaki pionowe i poziome dotyczące przystanków i warunki 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 drogach³⁴.

³⁰ Wykonywanych w ramach regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (w oparciu o zezwolenia wydawane przez Wójta Gminy)

³¹ PKS Drogoszewo (lokalizacja GPS 51.8873485 °N 17.1449013 °E), Michałowo (nr posesji 29), Michałowo (nr 43), Michałowo (nr 4), Grabonóg (nr 66A), Grabonóg (nr 69), Grabonóg (nr 75), Podrzecze (nr 16), Podrzecze (nr 30K), Krajewice (nr 107), Grabonóg (nr 61), Grabonóg (nr 23), Strzelce Wielkie (nr 26), Strzelce Wielkie (nr 54), Smogorzewo (nr 6), Drzeczewo Pierwsze (nr 29), Smogorzewo (nr 59), Smogorzewo (nr 48).

³² Przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

³³ rozumie się przez to, mające wpływ na ruch drogowy sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

³⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181.

Z wyjaśnień złożonych przez Sekretarza wynikało, że brak oznakowania przystanków znakami pionowymi D-15 jest sukcesywnie uzupełniany, a zakończenie prac w tym zakresie nastąpi, o ile pozwolą na to warunki pogodowe, do końca marca 2016 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 629-635)

Opisany wyżej stan wskazuje jednocześnie, w ocenie NIK, na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych), gdyż do jego obowiązków należy realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu, a w tym zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków (art. 20 pkt 5).

2. Dziewięć zlokalizowanych na drogach gminnych przystanków autobusowych³⁵ wyznaczonych na liniach komunikacyjnych (objętych zorganizowanymi przez gminę przewozami dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach) nie było zlokalizowanych na odcinkach dróg objętych zatwierdzoną organizacją ruchu. Dotyczyło to także sześciu przystanków autobusowych³⁶, zlokalizowanych na drogach powiatowych. W ocenie, NIK, jedną z przyczyn takiej sytuacji jest to, że Wójt nie wystąpił do zarządcy dróg (zarządu powiatu), o sporządzenie projektu i uzgodnienie organizacji ruchu w obrębie tych przystanków, stosownie do § 4 ust. 1 i 3 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

(Dowód: akta kontroli, str. 240-274, 593-596, 629-635, 720-721)

Sekretarz wyjaśnił, że gmina sukcesywnie będzie sporządzać i zatwierdzać projekty organizacji ruchu w obrębie dróg gminnych objętych przewozami dzieci i uczniów do placówek szkolnych, przy czym aktualny stan wynikał z ograniczonych zasobów finansowych, a niewystąpienie do zarządcy dróg o sporządzenie i uzgodnienie organizacji ruchu w obrębie tych przystanków, było wynikiem niedopatrzenia ze strony podwładnego oraz, że Wójt wystąpi do zarządcy dróg w przedmiotowej sprawie w I kwartale 2016 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 679-682, 683-704)

3. W toku oględzin w dniu 9 lutego 2016 r. stwierdzony został niewłaściwy sposób umieszczenia na pojazdach tablic z symbolem dzieci, tj.: tablicę z przodu autobusu zasłonięto podłużną tablicą o treści „PRZEWOZY SZKOLNE”, natomiast z tyłu tego pojazdu tablica umieszczona była za tylną szybą i częściowo zasłonięta naklejonymi na szybie literami-napisami. Ponadto, w toku oględzin, w dniu 15 stycznia 2016 r. stwierdzono, że tego rodzaju tablica, umieszczona z tyłu autobusu, nie była wykonana z materiału odblaskowego. Stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, pojazd przewożący zorganizowaną grupę dzieci lub młodzieży w wieku do 18 lat oznacza się z przodu i z tyłu kwadratowymi tablicami barwy żółtej z symbolem dzieci barwy czarnej. W warunkach niedostatecznej widoczności tablice powinny być oświetlone, chyba że są wykonane z materiału odblaskowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 228-239, 253-274)

Okoliczność ta świadczy, że gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy przewozów określonego w umowie obowiązku w zakresie odpowiedniego oznaczenia używanych do tego pojazdów.

³⁵ Strzelce Wielkie (nr posesji 26), Strzelce Wielkie (nr 54), Smogorzewo (nr 6), Drzęczewo Drugie (nr 8), Drzęczewo Pierwsze Huby (nr 5), Drzęczewo Pierwsze Huby (nr 1), Talary (nr 16), Smogorzewo (nr 48), Smogorzewo (nr 22).

³⁶ Michałowo (nr posesji 29), Grabonóg (nr 66A), Grabonóg (nr 69), Grabonóg (nr 75), Podrzecze (nr 30K), Krajewice (nr 107).

Sekretarz wyjaśnił, że przewoźnik odnosząc się do tych nieprawidłowości, wskazał, iż dokona zakupu tablic z symbolem dzieci z materiału odblaskowego lub zostaną one oświetlone, przy czym tablice rozmieszczone zostaną w pojazdach w sposób widoczny.

(Dowód: akta kontroli, str. 629-635)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przeprowadzone oględziny przystanków autobusowych wykorzystywanych do przewozów dzieci i uczniów wykazały, że 13 z nich³⁷ (46% spośród badanych) nie było wyposażonych we wiaty.

(Dowód: akta kontroli, str. 240-274)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że było to wynikiem ograniczeń budżetowych, gdyż zakup wiat wiązał się ze znacznym nakładem finansowym. Gmina, jak podał, będzie sukcesywnie, w miarę posiadanych środków budżetowych, uzupełniać ich brak. Sekretarz wskazał, że liczbę przystanków dostosowano do potrzeb dzieci i uczniów, tak aby odległość od miejsca zamieszkania była niewielka, przy czym krótkie czasy przejazdu i punktualność skraca czas oczekiwania pasażerów.

(Dowód: akta kontroli, str. 629-635)

NIK zwraca uwagę, że takie wiaty, a także zainstalowane na przystankach inne urządzenia bezpieczeństwa ruchu pieszych jak np. ogrodzenia³⁸ separujące ruch pieszych od ruchu samochodowego, mogą istotnie poprawić bezpieczeństwo dzieci i uczniów w czasie oczekiwania na przystankach na pojazdy dowożące je do przedszkoli i szkół. Problematykę z tym związaną porusza np. wydane w 2014 r. przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego opracowanie pod tytułem: „Ochrona Pieszych. Podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego.”³⁹.

2. NIK zauważa ponadto, iż realizujący przewozy w dniu 15 stycznia 2016 r. autobus o dopuszczalnej liczbie 54 miejsc siedzących, nie spełniał w tym zakresie wymogu SIWZ (część VIII, pkt 7), stanowiącego o posiadaniu co najmniej 56 miejsc siedzących.

(Dowód: akta kontroli, str. 166-185, 191-220, 228-239, 253-274, 324-331)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że autobus niespełniający wymaganej liczby miejsc siedzących, był autobusem rezerwowym, który został wycofany po usunięciu awarii, natomiast autobusy, którymi realizuje się przewozy od poniedziałku do piątku, spełniały, poza tym przypadkiem, wymagania SIWZ. Przewoźnik zapewnił w tym dniu dowóz dla wszystkich dzieci, uczniów, natomiast gmina nie została poinformowana o awarii autobusu⁴⁰. Wyjaśniający podał, że zgodnie z postanowieniami umowy: (§ 5 ust. 2) przewoźnik zobowiązuje się do zapewnienia nieprzerwanego codziennego (w dni nauki szkolnej) dowozu dzieci na trasach określonych w harmonogramie środkami transportu sprawnymi technicznie, oznaczonymi zgodnie z przepisami; (§ 6) w przypadku niemożności świadczenia usług przewozowych w uzasadnionych przypadkach (np. awaria techniczna pojazdu) przewoźnik zobowiązuje się do niezwłocznego zorganizowania zastępstwa

³⁷ Michałowo (nr posesji 29), Michałowo (nr 4), Grabonóg (nr 66A), Grabonóg (nr 69), Grabonóg (nr 75), Podrzecze (nr 29), Podrzecze (nr 30K), Krajewice (nr 107), Drzęczewo Pierwsze (nr 20), Drzęczewo Drugie (nr 8), Drzęczewo Pierwsze Huby (nr 5), Drzęczewo Pierwsze Huby (nr 1), Smogorzewo (nr 22).

³⁸ 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.

³⁹ Dokument ten dostępny jest pod adresem: <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Podrecznik-dla-organizatorow-ruchu-pieszego.pdf>

⁴⁰ Wg informacji uzyskanej przez gminę od przewoźnika - napraw autobusów dokonuje on we własnym zakresie – własnym warsztacie, nie zlecając wykonania usług na zewnątrz.

zapewniającego równorzędny poziom usług. Sekretarz wskazał jednocześnie, że w celu sprawdzenia prawidłowości dokonywania przewozów, w dniu 9 marca 2016 r. dokonano ze strony gminy oględzin autokarów przewoźnika, stwierdzając, iż przewozy wykonują autokary spełniające wymagania SIWZ⁴¹.

(Dowód: akta kontroli, str. 191-220, 629-635, 705-719)

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Na realizację w 2014 r. dowozów dzieci i uczniów (w tym zwroty kosztów przejazdu) gmina wydatkowała łącznie kwotę 292.001,40 zł⁴², w tym, w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca, kwotę 167.997,89 zł, natomiast od 1 września do 31 grudnia kwotę 124.003,51 zł. Wydatki na realizację tych zadań w 2015 r. wyniosły kwotę 394.948,97 zł⁴³, w tym w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca, kwotę 223.961,05 zł, natomiast od 1 września do 31 grudnia, kwotę 170.987,92 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 412-425)

Na realizację w 2014 r. przewozów dzieci i uczniów przez: przewoźnika wybranego w trybie zamówień publicznych (dot. Zespołu Szkół w Piaskach) – wydatkowano łącznie kwotę 151.974,90 zł⁴⁴; ZUK – wydatkowano łącznie kwotę 133.531,15 zł⁴⁵. W 2015 r. wydatki te wyniosły odpowiednio kwoty 299.406,49 zł⁴⁶ i 87.354,13 zł⁴⁷.

(Dowód: akta kontroli, str. 458)

3.2. Badaniem w toku kontroli objęto prawidłowość udzielania przez gminę zamówień publicznych w zakresie: dowozu dzieci, uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach w 2014 r. (dwoma autobusami, od poniedziałku do piątku); dowozu dzieci, uczniów do ww. szkoły w 2015 r. (trzema autobusami, od poniedziałku do piątku); dowozu dzieci, uczniów do powyższej placówki w 2016 r. (trzema autobusami, od poniedziałku do piątku). Postępowania w sprawie udzielenia tych zamówień prowadzono w trybie przetargów nieograniczonych, zakończonych podpisaniem z przewoźnikami umów w zakresie realizacji tych przewozów w dniach: 30 grudnia 2013 r., 31 grudnia 2014 r. i 24 grudnia 2015 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 18-226)

Wartości zamówień określano na ww. lata w oparciu o wartość usług udzielanych w terminie poprzednich 12 miesięcy, natomiast potrzeby w zakresie m.in. liczby i wielkości pojazdów (autobusów) zgłaszał do gminy przed wszczęciem postępowań dyrektor Zespołu Szkół w Piaskach, zgłaszając na lata 2014, 2015 i 2016 potrzeby

⁴¹ Trzy autobusy spełniały wymagania SIWZ dot. liczby miejsc siedzących, w tym dwa autobusy wykazano przez przewoźnika w ofercie.

⁴² Wobec planu wydatków po zmianach w rozdz. 8013, § 4300 – 322.000 zł.

⁴³ Wobec planu wydatków po zmianach w rozdz. 8013, § 4300 – 396.400 zł.

⁴⁴ Od 1.01 do 30.06 – 88.584,30 zł; od 1.09 do 31.12 – 63.390,60 zł.

⁴⁵ Od 1.01 do 30.06 – 77.200,84 zł; od 1.09 do 31.12 – 56.330,31 zł.

⁴⁶ Od 1.01 do 30.06 – 126.607,10 zł; od 1.09 do 31.12 – 172.799,39 zł.

⁴⁷ Od 1.01 do 30.06 – 37.969,40 zł; od 1.09 do 31.12 – 49.384,73 zł.

w liczbie odpowiednio: dwóch autobusów (46-osobowy i 56-osobowy), trzech autobusów (56-osobowych) oraz trzech autobusów (także 56-osobowych).

(Dowód: akta kontroli, str. 71-74, 137-143, 221-226)

Z wyjaśnień Sekretarza, dotyczących jednoczesnej realizacji w 2014 r. przewozów dzieci i uczniów Zespołu Szkół w Piaskach dwoma autobusami przewoźnika wybranego w trybie zamówienia publicznego i jednocześnie autobusem należącym do ZUK, wynikało że uzasadnieniem tego było korzystanie w pierwszej kolejności z własnego - gminnego taboru, natomiast w pozostałym zakresie korzystano już z taboru zewnętrznego. Korzystanie z taboru gminnego było, jak podano, korzystne ekonomicznie, gdyż stawka kilometrowa przewozu (4,86 zł brutto / km) była niższa od stawek przewoźników zewnętrznych (6,45 zł brutto / km). W związku z modernizacją autobusu, od 2015 r. konieczne było zamawianie usług przewozu dzieci i uczniów ww. placówki trzema autobusami przewoźników zewnętrznych, przy czym autobus należący do ZUK, począwszy od marca 2015 r., dowoził dzieci i uczniów do placówki w Bodzewie.

(Dowód: akta kontroli, str. 18-25, 29-36, 673-676, 722-723)

Czynności kontrolne wykazały, że wykonawców przewozów dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach w latach 2014, 2015 i 2016 wybrano przy zachowaniu wymogów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Złożone przez te podmioty oferty odpowiadały wskazanym w tych postępowaniach warunkom (w tym w zakresie posiadania stosownych uprawnień) oraz kryteriom, które określone zostały w sposób obiektywny, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. W toku prowadzonych przetargów nie wystąpiły okoliczności wykluczające zamawiającego (jego pracowników) z postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 18-226, 227)

3.3. W latach 2014-2016 (do czasu kontroli) gmina, w oparciu o zawarte umowy, dokonywała zwrotu kosztów dojazdu dzieci i uczniów (dotyczących, poza jednym uczniem, osób niepełnosprawnych) do Zespołu Szkół Specjalnych w Brzeziu oraz szkoły podstawowej i gimnazjum w Bodzewie. Z tytułu zwrotu tych kosztów gmina wydatkowała w 2014 r. łącznie kwotę 6.495,35 zł, natomiast w 2015 r. kwotę 8.188,35 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 12-13, 16-17, 426-457)

3.4. Badanie prawidłowości rozliczania⁴⁸ przez gminę należności z tytułu wykonanych w latach 2014-2016 (styczeń) przewozów dzieci i uczniów (przez przewoźników wybranych w trybie zamówień publicznych oraz ZUK) i zawartych umów w zakresie zwrotu kosztów dojazdu, wykazało że rozliczeń tych dokonywano w oparciu o przyjęte w umowach (zleceniach) stawki wynagrodzeń przewoźników (stawki zwrotu kosztów dojazdu), przy uwzględnieniu prawidłowej liczby dni realizowanych usług (dojazdów) oraz w oparciu o wskazane w umowach procedury rozliczeń.

(Dowód: akta kontroli, str. 337-411, 459, 729)

Ocena cząstkowa

Podmioty realizujące w objętym kontrolą okresie przewozy dzieci i uczniów do szkół zostały wyłonione prawidłowo, przy zastosowaniu procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

⁴⁸ Za miesiące: październik, grudzień - 2014 r.; luty, maj, wrzesień i listopad - 2015 r.; styczeń 2016 r.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W obowiązującym w Urzędzie w latach 2014-2016 (do czasu kontroli) regulaminie organizacyjnym⁴⁹, nie określono zadań związanych z organizacją dowozu dzieci i uczniów do placówek oświatowych oraz sprawowaniem nadzoru i przeprowadzaniem kontroli w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli, str. 461-505, 724-725)

Z zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Andrzeja Koniecznego - Sekretarza Gminy Piaski wynikało, że do jego zadań należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu oświaty. Stosownie do postanowień zarządzenia Nr 7/2015 Wójta Gminy Piaski z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie powołania i uprawnień Zastępcy Wójta Gminy Piaski, wskazanej wyżej osobie udzielono, jako Zastępcy Wójta, m.in. pełnomocnictwa do wykonywania w imieniu Wójta uprawnień zwierzchnika wobec kierowników jednostek organizacyjnych gminy, w tym sprawowania nadzoru nad ich działalnością.

(Dowód: akta kontroli, str. 506-512, 724-725)

4.2. W latach 2014-2016 (do czasu kontroli) do gminy nie wpływały skargi lub wnioski rodziców albo innych podmiotów, dotyczące organizacji dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Skarg w powyższym zakresie nie zgłaszano także do Przedszkola Samorządowego w Piaskach i Zespołów Szkół w Piaskach, Szelejewie i Bodzewie.

(Dowód: akta kontroli, str. 520-524, 530, 636-678, 534-547, 556-578)

4.3. W latach 2014-2016 (do czasu kontroli) tematyka dowozów dzieci i uczniów do placówek oświatowych była poruszana na spotkaniach radnych i mieszkańców, na posiedzeniach Komisji Oświaty, Kultury, Ochrony Zdrowia, Opieki Społecznej, Sportu i Turystyki⁵⁰ oraz na sesji Rady Gminy⁵¹. Dotyczyło to zgłaszanych potrzeb w zakresie przewozów do Zespołów Szkół w Bodzewie i Szelejewie. Jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza, ze względu na znaczne zainteresowanie społeczne tym problemem podjęto decyzję o organizacji przewozów dzieci i uczniów do tych placówek, pomimo braku obowiązku w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli, str. 636-678)

4.4. W zawieranych przez gminę w dniach 30 grudnia 2013 r., 31 grudnia 2014 r. i 24 grudnia 2015 r. umowach z przewoźnikami dotyczących dowożenia dzieci i uczniów do Zespołu Szkół w Piaskach (także obowiązujących w tym zakresie regulaminach przewozów, SIWZ), nie zawierano postanowień dotyczących możliwości przeprowadzania przez zamawiającego (gminę) kontroli realizacji przedmiotowych przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 29-36, 45-70, 75-80, 92-100, 108-136, 157-165, 191-221)

Z wyjaśnień Sekretarza wynikało, że gmina nie prowadziła w latach 2014-2015 kontroli w zakresie realizowanych umów, a współpraca przebiegała prawidłowo. Kontrole prowadził sukcesywnie dyrektor Zespołu Szkół w Piaskach, który nie informował Wójta o zaistniałych nieprawidłowościach. Dyrektor powyższej placówki wskazał, że nadzór nad realizowanymi w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 umowami sprawowano m.in. poprzez doraźne kontrole zgodności

⁴⁹ Nadanym Zarządzeniem Nr 31/W/2013 Wójta Gminy Piaski z dnia 3 lipca 2013 r.

⁵⁰ W dniu 24 lutego 2015 r.

⁵¹ W dniu 27 lutego 2015 r.

harmonogramów z czasem rzeczywistym, pozyskiwanie informacji o zachowaniu uczniów oraz doraźną obserwację czynności opiekunów, realizowanych przy wsiadaniu i wysiadaniu uczniów, jak również pozyskiwanie informacji od rodziców w zakresie bezpieczeństwa dzieci w trakcie przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 534-547, 683-704)

W odniesieniu natomiast do nadzoru gminy nad realizowanymi przez ZUK usługami przewozu dzieci i uczniów Sekretarz wyjaśnił, że w ramach nadzoru na bieżąco kontrolowano wykonywanie przez ZUK przewozów, w tym w zakresie ustalania tras przejazdu, ich bezpieczeństwa (stosowanie fotelików), obecności opiekuna i jego zachowania, przy czym czynności w tym zakresie (sprawowanych przez Kierownika Zespołu Obsługi Szkół w Piaskach) nie dokumentowano w sposób pisemny.

(Dowód: akta kontroli, str. 679-682)

4.5. W latach 2014-2016 (do czasu kontroli) gmina nie występowała do Policji oraz do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców, dowożących dzieci i uczniów na jej zlecenie.

(Dowód: akta kontroli, str. 530, 636-678)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK wskazuje, że brak jednoznacznego powierzenia zadań związanych z organizacją przewozów dzieci i uczniów do placówek oświatowych, a także brak w zawieranych umowach zapisów dotyczących kontroli wykonywanych przewozów pośrednio mogły przyczynić się do zaistnienia nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie bezpieczeństwa organizacji przewozów.

Wzmocnienie nadzoru gminy nad wykonywaniem przewozów dzieci i uczniów przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa tych przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 461-505, 724-725)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK nadzór i kontrola nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci i uczniów nie były zorganizowane i sprawowane rzetelnie, co stanowiło jedną z przyczyn opisanych w wystąpieniu nieprawidłowości.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁵², wnosi o podjęcie działań w celu właściwego oznakowania przystanków autobusowych wykorzystywanych przy dowożeniu dzieci i uczniów do szkół.

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

⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 wniosku pokontrolnego 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 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis