



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.03.2016
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
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98621 z 13 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Brodnicy (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Pakowski – Wójt Gminy Brodnica (dalej: Wójt) (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wójt Gminy Brodnica, działając jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie 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 oświaty¹, jak też inne dzieci, wobec których ustawa takiego obowiązku na gminę nie nakładała (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach). Na podstawie porozumień międzygminnych, lecz bez uchwały rady gminy, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², zapewniony został bezpłatny dowóz do prowadzonych przez Gminę szkół i opieka podczas tego transportu dla uczniów, którzy zamieszkiwali na terenie Gminy Śrem. Bez uchwały rady gminy, a także odpowiedniego porozumienia międzygminnego, wykonywano dowóz dzieci i uczniów z terenu Gminy Czempin.

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. Dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono także opiekę świetlicową.

Przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ wyłoniony został wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci i uczniów. Niemniej jednak, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie określono wymogu uzyskania przez wykonawcę przewozów zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, czego wymaga art. 18 ust. 1 pkt 1a i 1e w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 (dalej: ustawa o systemie oświaty).

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

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).

drogowym⁵. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przewoży dzieci i młodzieży do szkół i przedszkoli Gmina powierzyła podmiotowi nie posiadającego takiego zezwolenia. Tymczasem uzyskanie go wiąże się także z zapewnieniem bezpieczeństwa przewożonych osób, gdyż m.in. skutkuje koniecznością wskazania odpowiednio oznaczonych przystanków, na których dzieci oczekują na dowóz oraz wsiadają i wysiadają z pojazdu.

Takiego oznakowania⁶, wymaganego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ nie posiadała znaczna część przystanków, na których dzieci oczekiwały na pojazdy oraz wsiadały do nich i z nich wysiadały⁸. Wpływało to na obniżenie poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w szczególności przewożonych uczniów.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla odcinków dróg, na których znajdowały się przystanki, gdyż Wójt nie podejmował, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹, działań w celu sporządzenia i zatwierdzenia w odpowiednim trybie takich dokumentów. Niezapewnienie odpowiedniej, zgodnej z przepisami organizacji ruchu na trasach dowozu, skutkowało również tym, że jedynie część przystanków z których korzystali uczniowie posiadała znaki ostrzegawcze albo dodatkowe urządzenia bezpieczeństwa ruchu, a także urządzone zatoki przystankowe zapewniające uczniom bezpieczne oczekiwanie na dowóz¹⁰.

Ponadto zatrudniane przez gminę osoby sprawujące opiekę nad dziećmi w czasie przewozu (mające także zapewniać ich bezpieczne przechodzenie przez jezdnię) nie ukończyły szkolenia uprawniającego je do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym, co uniemożliwiało im legalne dawanie poleceń albo sygnałów uczestnikom ruchu lub innym osobom znajdującym się na drodze (art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Powyższe okoliczności oraz niepodejmowanie skutecznych działań w zakresie nadzoru nad realizowaniem przewozów przez wykonawcę wskazują na to, że dowożonym dzieciom i uczniom nie zostały w pełni zapewnione warunki bezpieczeństwa.

III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

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

Rada Gminy, uchwałą nr XXXV/170/2001 z 27 marca 2001 r oraz uchwałą nr VI/30/2011 z 29 marca 2011 r. ustaliła:

- sieć publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach, która obejmowała: jedno przedszkole w Manieczkach wraz z dwoma oddziałami

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 (dalej: ustawa o transporcie drogowym).

⁶ Na objętych oględzinami NIK trasach

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137

⁸ Por.: art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym.

⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729.

¹⁰ Co znajduje potwierdzenie w wynikach ankiet, w których 36,5% rodziców wskazało na to, że organizator dowozów nie zapewnił bezpiecznego oczekiwania na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych.

zamiejscowymi w Grzybnie i Żabnie oraz oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej w Brodnicy i Ilówcu;

- sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę¹¹, określając granice ich obwodów. Sieć ta obejmowała łącznie 32 miejscowości, przy czym do obwodu Gimnazjum w Manieczkach oraz Szkoły Podstawowej w Manieczkach włączono dziewięć miejscowości położonych na obszarze sąsiednich gmin (siedem z gminy Śrem oraz dwie z gminy Czempień).

W złożonych wyjaśnieniach Wójt wskazał na przejście historycznie zastanego stanu planu placówek oświatowych ustalonych w 2001 r. w uchwale Rady Gminy Brodnica.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 436-439)

Sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach zapewniała wszystkim dzieciom pięcioletnim zamieszkałym na terenie gminy możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego¹². Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały 28 miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała: 3 km – w przypadku 163 uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km – w przypadku 49 uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz 141 uczniów gimnazjum. Spośród tych miejscowości dziesięć znajdowało się na terenie gminy Śrem i Czempień.

Dowozem organizowanym przez Gminę objęte zostały dzieci i uczniowie uczęszczający do wszystkich przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę Brodnica.

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

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

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej¹³

- obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego¹⁴ objętych było 77 dzieci w roku 2014 i 71 dzieci w 2015 r.;

- w roku 2014 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 685 dzieci, w tym: 463 uczniów szkół podstawowych oraz 222 uczniów gimnazjum;

- w roku 2015 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 722 dzieci, w tym: 493 uczniów szkół podstawowych oraz 229 uczniów gimnazjum.

Do gminnych przedszkoli i szkół uczęszczało:

- w roku 2014 763 dzieci i uczniów, w tym 85 dzieci pięcioletnich, 18 dzieci sześciioletnich oraz 98 dzieci w młodszym wieku; 393 uczniów szkół podstawowych oraz 169 gimnazjum;

- w roku 2015 770 dzieci i uczniów, w tym 57 dzieci pięcioletnich, 8 dzieci sześciioletnich oraz 115 dzieci w młodszym wieku, 405 uczniów szkół podstawowych oraz 185 gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 42-50)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę odpowiednio¹⁵:

¹¹ Utworzono trzy szkoły podstawowe: w Manieczkach, w Brodnicy oraz w Ilówcu oraz jedno gimnazjum w miejscowości Manieczki.

¹² z ogólnej liczby 57 pięcioletników, których dotyczył ten obowiązek w przypadku 28 dzieci ich droga z domu do przedszkola przekraczała 3 km.

¹³ Dane na dzień 30 września danego roku

¹⁴ W przedszkolu, oddziale przedszkolnym lub innej formie wychowania przedszkolnego.

¹⁵ Dane dotyczące liczby i dzieci podawane według stanu na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

- 44 i 28 dzieciom uczęszczającym do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych lub oddziałów szkolnych, w których realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego;
- 140 i 163 uczniom szkół podstawowych (klas I-IV)¹⁶ oraz 187 i 191 uczniom szkół podstawowych (klas V-VI) i gimnazjów¹⁷;
- 23 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w każdym z ww. lat szkolnych.

Spośród ww. dzieci i uczniów, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę, jeden uczeń nie korzystał z tych uprawnień w roku szkolnym 2015/2016.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę w roku szkolnym 2014/2015 zapewniono łącznie 389 dzieciom i uczniom, w tym 18 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym. W roku szkolnym 2015/2016 z dowozów tych korzystało ogółem 399 dzieci i uczniów, w tym 18 dzieci i uczniów niepełnosprawnych. Gmina nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdu uczniów środkami komunikacji publicznej do kierowanych przez siebie szkół i przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 40-41)

1.3. Organizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci i uczniów w przypadkach, w których Gmina nie ma takiego obowiązku.

W roku szkolnym 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę 53 uczniom, w przypadku których droga z domu do szkoły (w obwodzie której uczeń mieszkał) nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

Według wyjaśnień Wójta Gminy, objęcie dowozem ww. osób, które nie były uprawnione do bezpłatnego dowożenia do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę Brodnica nie generowało dodatkowych kosztów oraz nie zakłóciło w żaden sposób organizacji dowozów.

(dowód: akta kontroli str. 436-439)

Ponadto, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu zapewniono także¹⁸:

- 138 uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Śrem¹⁹,
- 30 uczniom zamieszkałym na terenie Gminy Czempin²⁰, którzy uczęszczali do Przedszkola, Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Manieczkach prowadzonych przez Gminę.

Zapewnienie realizacji obowiązku szkolnego w Gimnazjum w Manieczkach absolwentom szkoły Podstawowej w Krzyżanowie (gmina Śrem) było przedmiotem umowy zawartej w dniu 28 lutego 2007 r. pomiędzy Wójtem Brodnicy i Burmistrzem Śremu. Na jej podstawie, Gmina Śrem przekazała to zadanie Gminie Brodnica. Zgodnie z postanowieniami § 2 i 3 tej umowy Gmina Brodnica zobowiązała się do tego, że:

- zapewni realizację obowiązku szkolnego absolwentom Szkoły Podstawowej w Krzyżanowie,
- zapewni uczniom z obwodu Szkoły Podstawowej w Krzyżanowie, że będą realizować obowiązek szkolny w jednym oddziale szkolnym w Gimnazjum w Manieczkach.

¹⁶ ich droga z domu do szkoły przekraczała 3 km.

¹⁷ ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

¹⁸ Stan na dzień 30 września 2015 r.

¹⁹ Uczniowie ci dowożeni byli z miejscowości: Błociszewo, Krzyżanowo, Marianowo, Psarskie, Puculowo i Szymanowo

²⁰ Donatowo i Rakówka

- realizując zamówienie publiczne na dowozy szkolne gmina Brodnica zobowiązała się realizować dowozy szkolne dzieci z obwodu Szkoły Podstawowej w Krzyżanowie do Gimnazjum w Manieczkach.

Ponadto, Wójt Gminy Brodnica oraz Burmistrz Śremu zawarli umowę o współdziałaniu, której przedmiotem było ustalenie zasad współdziałania gminy Śrem oraz gminy Brodnica w zakresie objęcia obwodem Szkoły Podstawowej w Manieczkach oraz Gimnazjum w Manieczkach miejscowości Góra, Pucółowo, Szymanowo należących do gminy Śrem. W umowie tej strony ustaliły, że:

- zgodnie z treścią uchwały Nr XXXV/170/2001 Rady Gminy Brodnica z dnia 27 marca 2001 r. dzieci z miejscowości Góra, Pucółowo Szymanowo, należących do gminy Śrem uczęszczać będą do Szkoły Podstawowej w Manieczkach oraz Gimnazjum w Manieczkach (gmina Brodnica),
- objęcie miejscowości, o których mowa w § 2 umowy, obwodem Szkoły Podstawowej w Manieczkach oraz Gimnazjum w Manieczkach następuje na czas nieokreślony oraz nieodpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 52-52, 55-60)

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

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

Zadania gminy określone w art. 14a ust. 3 i 4 oraz art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty, w okresie objętym kontrolą, nie były przedmiotem porozumienia międzygminnego zawartego pomiędzy Gminą Czempień i Brodnica.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Bezpłatnym dowozem objęto dzieci i uczniów z miejscowości Rakówka i Donatowo, położonych na terenie gminy Czempień, którzy uczęszczali do obwodu Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Manieczkach²¹. Te dwie miejscowości (Rakówka i Donatowo) uchwałami rady gminy²² zostały włączone do obwodów wymienionych szkół, co stanowi naruszenie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowi bowiem, że plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów mających siedzibę na obszarze gminy ustala i określa rada gminy.

W okresie objętym kontrolą wykonywanie tych zadań w zakresie realizacji obowiązku szkolnego, nie było przedmiotem porozumienia międzygminnego ani uchwał rad zainteresowanych gmin, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten nadaje bowiem radzie gminy wyłączną kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie współdziałania z innymi gminami. Oznacza to, że rada gminy nie posiadała kompetencji do

²¹ Z bezpłatnego transportu korzystało dowozu korzystało 30 osób (po 11 uczniów uczęszczających do gimnazjum i szkoły podstawowej oraz ośmiu dzieci objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym).

²² nr XXXV/170/2001 z 27 marca 2001 r.

włączania do obwodu szkół ze swojego terenu miejscowości z terenu gminy sąsiedniej²³.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 55-60, 81)

Dodatkowe koszty dowozu dzieci i uczniów do szkół (zamieszkujących w Gminie Śrem i Czempień) do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Brodnica w roku szkolnym 2015/2016 wynosiły tygodniowo 2.386,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 81)

Według wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy mimo, że porozumienie międzygminne zawarte z Gminą Śrem obejmowało wyłącznie szkołę podstawową i gimnazjum, to jednak zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci objętych powszechnym obowiązkiem przygotowania przedszkolnego nie generowało dodatkowych kosztów. Z wyjaśnień tych wynika jednocześnie, że brak zawarcia porozumienia międzygminnego z samorządem gminy Czempień jest stanem zastanym po objęciu stanowiska, który nie poddany weryfikacji, został przyjęty jako uregulowany (zadeklarowano przy tym podjęcie kroków mających na celu należyte uregulowanie sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 436-439)

Ocena cząstkowa

Sposób zorganizowania przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę był dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość pozostawała bez wpływu na sprawność dowozów.

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 świetlicowej.

Opis stanu faktycznego

2.1.1 Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę.

Organizacja bezpłatnego transportu dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli wynikała z umów²⁴, których przedmiotem było świadczenie usług w zakresie ich dowozu do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę Brodnica oraz dowozu i sprawowanie opieki nad uczniami niepełnosprawnymi do Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Mosinie. Umowy określały m.in. wykaz miejscowości, przez które miały przebiegać trasy dowozów do poszczególnych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 250-266)

Szczegółowy harmonogram dowozów szkolnych ustalono po zawarciu umowy z wykonawcą dowozów, w wyniku przeprowadzonych konsultacji z dyrektorami placówek oświatowych, biorąc pod uwagę planowaną siatkę zajęć dydaktycznych. Przebieg tras dowozów oraz miejsca przystanków i godziny odjazdów wynikały również z doświadczeń z poprzednich lat.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

Przewóz dzieci i uczniów do pięciu szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę odbywał się z 21 miejscowości położonych na terenie gminy Brodnica oraz

²³ Patrz Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4.131.292.2013 Wojewody Lubelskiego z 29 sierpnia 2013 r.

²⁴ Umowa Nr 36/2013 z 31 grudnia 2013 r. oraz Umowa Nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r.

9 miejscowości położonych w sąsiednich gminach Śrem i Czempień. Trasy dowozów wytyczone zostały po drogach publicznych wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych.

Harmonogram dowozów zakładał ich realizację za pomocą autobusów wykonujących kursy poranne (dowóz) i popołudniowe (odwóz). Między godziną 7:00 a 8:30, każdy z autobusów realizował trzy dowozy na trasach o długości od 6 do 25 km. Czas jazdy, w zależności od trasy dowozu, kształtował się na poziomie od 5 do 40 minut, z czego czas od 5 do 20 minut dotyczył 11 tras dowozów, tj. 73% z ogólnej liczby wszystkich 15 tras.

Odwozy ze szkół odbywały się między godziną 12:00 a 16:50, każdy z autobusów wykonywał od dwóch do trzech kursów na trasach o długości od 15 do 35 km. Według harmonogramu dowozów, czas przejazdu na każdej z tras nie przekraczał 50 minut, licząc czas dojazdu do ostatniego przystanku.

(dowód: akta kontroli str. 61-79)

Całkowita długość tras dowozów i odwozów realizowanych przez pięć autobusów w miesiącu styczniu 2016 r. wynosiła 509 km dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 61-79, 203-205)

Gmina Brodnica nie wprowadziła regulaminu przewozów dzieci i młodzieży do szkół i przedszkoli.

Jak wyjaśniła podinspektor ds. oświaty kultury, sportu i ochrony zdrowia Urzędu, gmina rozważyła wprowadzenie regulaminu dowozów i odwozów uczniów, którym zapewnia się bezpłatny transport i opiekę, w celu ujednoczenia zasad transportu i opieki w autobusach szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

W wyniku oględzin czynności przewozów uczniów do szkoły oraz do domu po zakończeniu zajęć lekcyjnych (łącznie na czterech trasach) ustalono, że:

- rzeczywisty czas jazdy odpowiadał czasowi ujętemu w harmonogramie dowozów. Stwierdzone opóźnienia i przyspieszenia nie przekraczały 5 minut;
- na wszystkich czterech trasach objętych oględzinami zlokalizowano łącznie 20 przystanków²⁵, z czego trzy bezpośrednio przed szkołami (żaden z tych przystanków nie posiadał wiaty przystankowej);
- spośród 17 pozostałych przystanków, wiat przystankowych nie posiadały cztery;
- w dwóch przypadkach, przystanki zlokalizowane były w okolicy skrzyżowań, a w pozostałych, na odcinkach prostych dróg lub w zatokach autobusowych i bocznych zjazdach.

W przypadku 11²⁶ miejsc, w których zatrzymywały się autobusy dowożące dzieci i uczniów stwierdzono brak oznakowania pionowego znakiem drogowym D-15 wskazującym, iż jest to przystanek (przystanek autobusowy), z czego przy drogach powiatowych usytuowanych było sześć takich miejsc (w miejscowościach Grzybno – na drodze nr 2467P oraz na drodze nr 2465P, Iłówiec – droga nr 4062P, Krzyżanowo – droga 4063P, Piotrowo i Chaławy – droga nr 4065P), a przy drogach gminnych pięć miejsc, w których wsiadali i wysiadali uczniowie (z czego dwa na terenie gminy Czempień w miejscowości Donatowo – przy Gościńcu oraz przy skrzyżowaniu z drogą nr 3899P, a pozostałe trzy w miejscowościach Grabianowo, Ogieniewo oraz Manieczki przy przedszkolu). Żadne z 14 objętych oględzinami

²⁵ W tym przystanek w Brodnicy zlokalizowany był na terenie szkoły podstawowej (poza pasem drogi publicznej).

²⁶ Z 20 poddanych oględzinom

miejsc, które nie posiadały zatoki i w których zatrzymywał się autobus dowożący dzieci i uczniów, nie było oznakowane linią przystankową – znak poziomy P-17.

(dowód: akta kontroli str. 129-134)

Gmina nie występowała do Powiatowego Zarządu Dróg w Śremie oraz do Burmistrza Czempinia o dostosowanie organizacji ruchu do zasad i przepisów wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁷ oraz rozporządzenia 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 drogach²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 129-134, 142-144)

W przypadku dowozów do przedszkola, szkoły podstawowej oraz gimnazjum zlokalizowanych w Manieczkach, odległości z miejsca zamieszkania do przystanków dla 40 osób wynosiły od 0,02 km do 1,00 km, z czego odległość dla 24 osób (60%) nie przekraczała 0,5 km. Odległość z miejsca zamieszkania do szkoły wynosiła od 2,5 km do 7,4 km, z czego w odległości poniżej 4 km zamieszkiwało 10 uczniów uczęszczających do gimnazjum, a poniżej 3 km jedno dziecko objęte obowiązkiem szkolnym (klasy I-IV).

W przypadku odwozu ze szkoły podstawowej w Iłowcu, odległość z miejsca zamieszkania 16 dzieci do placówki wynosiła od 2,5 km do 12,6 km, z czego poniżej 3 km od szkoły mieszkało dwoje dzieci objętych obowiązkiem rocznego wychowania przedszkolnego oraz jedno objęte obowiązkiem szkolnym (klasy I-IV). Odległość z miejsca wysiadania z przystanku do domu wynosiła nie więcej niż 0,65 km.

W przypadku odwozu 11 dzieci objętych obowiązkiem rocznego wychowania przedszkolnego i uczniów klas I – IV ze szkoły podstawowej w Brodnicy, odległość ich miejsca zamieszkania od placówki wynosiła od 3,8 km do 7,5 km, natomiast od przystanku, nie więcej niż 0,2 km.

(dowód: akta kontroli str. 129-141)

Zgodnie z umowami na przewozy uczniów do placówek oświatowych, opiekę w trakcie dowozów sprawowały osoby wyznaczone przez Gminę, przy czym wykonawca zobowiązany był do współpracy z takimi osobami oraz z dyrektorami szkół.

(dowód: akta kontroli str. 250-266)

Opiekę w trakcie przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę sprawowały osoby zatrudniane przez dyrektorów szkoły podstawowej w Brodnicy i Manieczkach oraz Gimnazjum w Manieczkach.

Kryteria naboru oraz wymagania, jak wyjaśnił Wójt, określone były indywidualnie przez szkoły. Kluczowymi wymaganiami były: niekaralność, odpowiedzialność, posiadanie dobrej opinii wśród lokalnej społeczności oraz pełna dyspozycyjność kandydata. Dodatkowo oczekiwano od kandydatów doświadczenia w wykonywaniu podobnych zadań oraz zamieszkanie na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 109-127, 431-435)

W roku szkolnym 2015/2016 zatrudniono pięciu opiekunów w formie umowy zlecenia. Zgodnie z treścią umów, opiekunowie zobowiązani byli do sprawowania

²⁷ Dz. U. z 2002 r. nr 170, poz. 1393

²⁸ Dz. U. 2003 r. nr 220 poz. 2181

opieki nad dziećmi w czasie dowozu do szkoły i odwozu zgodnie ze szkolnym planem odwozów. Ustalone wynagrodzenie wynosiło 9,28 zł/h (brutto).

Osoby, którym zlecano opiekę w czasie dowozu i odwozu dzieci nie posiadały ukończonego szkolenia uprawniającego do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 114-127)

W trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że osoby sprawujące opiekę w trakcie dowozów zapewniały wsparcie dzieciom i uczniom w trakcie wysiadania bądź wsiadania do autobusu oraz nadzorowały bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię.

(dowód: akta kontroli str. 129-134, 142-144)

Jak wyjaśniła podinspektor ds. oświaty, kultury, sportu i ochrony zdrowia Urzędu, opiekunowie sprawowali opiekę nad dziećmi i uczniami w czasie przejścia/dojścia do/z autobusu do/z świetlicy lub innego miejsca na terenie szkoły. Uczniowie zawsze przekazywani lub odbierani byli do/od nauczyciela dyżurnego lub wychowawcy świetlicy.

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

2.1.2 Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 14a i art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, gmina Brodnica zapewniła dla 18 dzieci i uczniów niepełnosprawnych bezpłatne przewozy w latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016. Wykonawca usługi dowoził dzieci do Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Mosinie pojazdem przystosowanym do transportu osób niepełnosprawnych oraz zapewniał sprawowanie opieki w czasie transportu, który odbywał się z miejsca zamieszkania. Długość trasy wynosiła 35 km a czas dojazdu wynosił 50 minut.

(dowód: akta kontroli str. 80, 250-266)

Umowy na realizację dowozów oraz poprzedzające ich zawarcie postępowanie nie ustalały wymagań i kwalifikacji wymaganych od osób sprawujących opiekę w czasie przewozu uczniów niepełnosprawnych. Brak określenia takich wymagań, Wójt wyjaśnił tym, że wykonawca, jako osoba kompetentna i doświadczona, dokonuje procesu rekrutacji na takie stanowisko z dochowaniem należytej staranności, gdyż to on jako pracodawca odpowiedzialny był za wybór pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

Ponadto, Gmina dokonała refundacji kosztów transportu, pięciorgu dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 do specjalnych placówek oświatowych²⁹. Ich zwrot został zapewniony na zasadach określonych w umowie zawartej między Wójtem a rodzicami/opiekunami. W przypadku trojga niepełnosprawnych, umowa regulowała zwrot z tytułu sprawowania opieki oraz wykorzystania prywatnego środka transportu, a w jednym przypadku (dwóch uczniów wraz z opiekunem), zasady refundacji zakupu biletów miesięcznych na przejazdy komunikacją publiczną z miejsca zamieszkania do placówki.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 82-98)

²⁹ Przedszkole Integracyjne w Mosinie, Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Mosinie, Zespół Szkół Specjalnych w Śremie.

2.1.3 Organizacja zajęć świetlicowych.

Szkoły podstawowe i gimnazjum zapewniały wszystkim oczekującym na rozpoczęcie zajęć dydaktycznych lub na powrót do domu zajęcia świetlicowe. We wszystkich czterech placówkach zostały wprowadzone regulaminy świetlicy szkolnej, które określały m.in. cele i zadania świetlicy, organizację pracy oraz obowiązki jej opiekuna. Opiekunem świetlicy był nauczyciel – wychowawca świetlicy, będący stałym członkiem rady pedagogicznej placówki, który zobowiązany był do prowadzenia dziennika zajęć świetlicowych. W trzech szkołach, na salę świetlicową wydzielono osobne pomieszczenie, w jednej³⁰ zajęcia odbywały się w salach klasowych. Godziny prowadzenia zajęć świetlicowych dostosowane były do harmonogramu dowozów i odwozów uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 99-113)

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

2.2.1 W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, Gmina nie określiła wymagań dotyczących stanu technicznego pojazdów wykonujących przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) określała jedynie niezbędną liczbę miejsc siedzących w pojeździe³¹.

(dowód: akta kontroli str. 273-282, 346-356)

Jak wyjaśnił Wójt, wystarczającym dla potrzeb transportowych dowozów szkolnych było posiadanie aktualnego przeglądu technicznego pojazdów przekazanych w wykazach przez poszczególnych oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

Podmiot wykonujący przewozy dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli posiadał pięć autobusów oraz jeden pojazd przystosowanym do przewozu osób niepełnosprawnych. Jeden z pięciu autobusów (marki Jelcz, rok prod. 2003) stanowił majątek Gminy i został wdzierżawiony wykonawcy wykonującemu przewozy do szkół (na czas realizacji usługi).

Z informacji zamieszczonych w treści oferty oraz umowy, wynikało że dzieci i uczniowie mieli być dowożeni pojazdami wyprodukowanymi w: 1991 r. – dwa pojazdy oraz 1998 r. i 2000 r. - po jednym pojeździe. Samochód przeznaczony do przewozu osób niepełnosprawnych miał być wyprodukowany w 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 180-188, 250-258, 311-339)

W wyniku kontroli³² 4 pojazdów dowożących dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę (przeprowadzonej przez Wielkopolskiego Inspektora Transportu Drogowego):

- stwierdzono wykonywanie przewozów bez zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych (w przypadku wszystkich czterech skontrolowanych pojazdów),
- zatrzymano dowody rejestracyjne dwóch autobusów, z uwagi na brak ważnych badań technicznych pojazdu oraz brak ważnej kontroli okresowej tachografu (urządzenia pomiarowego rejestrującego przejechaną przez pojazd drogę, jego chwilową prędkość oraz czas pracy kierowcy).

³⁰ Szkoła Podstawowa w Ilówcu.

³¹ tj. minimum 40 miejsc.

³² Protokół Kontroli Drogowej Nr WITD.DL.P.XV1225/13/16 z 11 stycznia 2016 r., Protokół Kontroli Drogowej Nr WITD.DI.P.XV1208/1/16 z 11 stycznia 2016 r., Protokół Kontroli Drogowej Nr WITD.DI.P.XV1225/24/16 z 15 stycznia 2016 r., Protokół Kontroli Drogowej Nr WITD.DI.P.XV1225/13/16 z 15 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 158-179)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK ustalono, że dwa skontrolowane autobusy były zaopatrzone, zgodnie z art. 57 ustawy prawo o ruchu drogowym, w umieszczone z tyłu i z przodu pojazdu tablice barwy żółtej z symbolem dzieci barwy czarnej. Kierujący jednym pojazdem, podczas wsiadania lub wysiadania dzieci i uczniów, każdorazowo sygnalizował czynność poprzez włączenie świateł awaryjnych. Wizualny stan pojazdów (zewnątrzny) nie budził zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 129-134)

2.2.2 Badaniem ankietowym dotyczącym funkcjonowania systemu dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum w Gminie objęto 51% z ogólnej liczby 405 uprawnionych do bezpłatnego transportu. Z odpowiedzi udzielonych przez rodziców/opiekunów uprawnionych dzieci wynikało, że 99% dzieci korzystało z bezpłatnego transportu zapewnianego przez Gminę. Blisko 59% z nich zamieszkiwało w odległości większej niż 4 km od placówki oświatowej, do której uczęszczali. Dla blisko 90% dzieci, czas dojazdu do szkoły nie przekraczał 30 minut. 78% respondentów, lokalizację punktów zbiorczych, uznało za właściwą. Zdaniem 56% uprawnionych Gmina zapewniała bezpieczne oczekiwanie na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych (wg 33% nie zapewniono bezpiecznego oczekiwania na transport). Spośród ankietowanych 98% wskazało, że szkoły właściwie organizują zajęcia świetlicowe. Czas oczekiwania na autobus po zajęciach nieprzekraczający 15 minut wskazało 44% uprawnionych, natomiast czas od 15 do 30 minut 24%.

Jako główny powód problemów i trudności w systemie bezpłatnego dowozu dzieci do placówek, 61% rodziców/opiekunów, wskazało zły stan techniczny pojazdów, 33% zbyt duże zatłoczenie autobusów, a 28% nieodpowiednie zachowania kierującego pojazdem. Zdaniem 16% ankietowanych, w organizacji dowozów nie występują problemy.

(dowód: akta kontroli str. 454-877)

W wyniku oględzin autobusu będącego własnością Gminy ustalono, że siedzenia w środkowej części autobusu były mokre, gdyż nieszczelne było okno dachowe przez które do pojazdu dostawała się woda. Zgodnie z treścią §7 umowy Nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r. na przewozy uczniów do placówek oświatowych gminy Brodnica, podmiot realizujący dowozy uczniów do szkół ponosił odpowiedzialność za prawidłowy stan techniczny pojazdu i był zobowiązany do wykonywania napraw niezbędnych do zachowania autobusu w stanie technicznym zapewniającym prawidłową eksploatację i bezpieczeństwo dzieci oraz do ponoszenia zwykłych kosztów związanych z jego normalną eksploatacją.

(dowód: akta kontroli str. 142-144, 250-258)

Wójt wyjaśnił, że przewoźnik każdorazowo informował go na temat przeprowadzanych napraw pojazdu, a w sprawie nieszczelnego okna dachowego został zobowiązany do dokonania niezwłocznej naprawy.

(dowód: akta kontroli str. 445-447)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wykonywanie przewozów dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę powierzono wykonawcy nieposiadającym zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów

regularnych specjalnych. Wymóg posiadania takiego zezwolenia wynika z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a, w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym. Posiadanie uprawnień do wykonywania tego rodzaju działalności, wynikających z przedmiotowego zezwolenia, tj. na wykonywanie regularnych przewozów dzieci i uczniów do szkół, ma służyć m.in. zapewnieniu ich bezpieczeństwa. Wiąże się to bowiem m. in. z obowiązkiem wyznaczenia oraz odpowiedniego oznaczenia przystanków, w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego, np. w czasie oczekiwania na dowóz, oraz podczas wsiadania i wysiadania z pojazdu. Wykonawca wybrany w wyniku przetargu³³, w momencie podpisywania umowy nie spełniał zatem wymagań wynikających z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 250-266, 273-282, 346-356)

W złożonych wyjaśnieniach, podinspektor ds. oświaty, kultury, sportu i ochrony zdrowia, która pełniła funkcję przewodniczącej komisji przetargowej w ww. postępowaniu, wskazała na oświadczenie oferenta o posiadaniu uprawnień do wykonywania działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania jako wypełnienie wymagań wynikających z art. 22 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 421-425)

NIK wskazuje, że nie zmienia to jednak faktu, że posiadanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów regularnych specjalnych było niezbędne w momencie podpisania umowy oraz w czasie wykonywania usługi dowozów dzieci i młodzieży do szkół i przedszkoli.

Brak wskazania obligatoryjnego wymogu posiadania ww. zezwolenia na etapie zawierania umowy Wójt wyjaśnił krótkim stażem pracy osoby odpowiedzialnej na tym stanowisku. Wójt zapewnił, że pouczy pracownika i zobowiąże go do zapoznania się z treścią ustawy o transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 440-444)

2. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono, że znacząca część miejsc przystankowych tj. 55%, w których wsiadały oraz wysiadały dzieci i uczniowie (zlokalizowanych zarówno na drogach gminnych i powiatowych) nie posiadała odpowiedniego oznakowania. 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 przystanki³⁴ powinny być odpowiednio oznaczone, w sposób zgodny z odpowiednią organizacją ruchu.

Z ustaleń kontroli wynika, że Wójt jako organ wykonawczy Gminy, będący jednocześnie zarządcą dróg i organizatorem przewozów, nie podejmował działań, które miałyby na celu prawidłowe wyznaczenie przystanków (stosownie do potrzeb dzieci i uczniów) i ich odpowiednie oznakowanie na drogach powiatowych i wojewódzkich³⁵.

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości wskazują na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust. 2 pkt 4

³³ Numer sprawy UG.OK.4464.10.2015

³⁴ Przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

³⁵ Art. 20f ustawy o drogach publicznych stanowi, że zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględnić uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych.

ustawy o drogach publicznych³⁶), do którego zadań należy m.in. inżynieria ruchu na zarządzanych drogach, a w tym, zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków (art. 20 pkt 5). Zgodnie z treścią § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, zadania techniczne polegające m.in. na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarządca drogi.

(dowód: akta kontroli str. 129-134, 142-144, 440-444)

Zaistniały stan, Wójt wyjaśnił nieuzyskaniem stosownej informacji od pracowników Urzędu odpowiedzialnych za organizację dowozów uczniów oraz za infrastrukturę drogową. Jednocześnie, Wójt zadeklarował złożenie w najbliższym czasie wniosku o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na zarządzanych drogach gminnych oraz wystąpienie do pozostałych zarządców dróg o dostosowanie organizacji ruchu do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 440-444)

3. Zatrudniane przez gminę osoby sprawujące w czasie przewozów 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.

(dowód: akta kontroli str. 109-127, 142-144)

Wójt wyjaśnił, że dyrektorom szkół zawierającym umowy na sprawowanie opieki uszedł uwadze wymóg posiadania ukończonych szkoleń, jednocześnie podjęto działania zapewniające odbycie wymaganych szkoleń przez wszystkie pięć osób zatrudnionych na stanowiskach opiekunów w najbliższym wolnym terminie wskazanym przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 440-444)

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. Wydatki z tytułu organizacji bezpłatnych dowozów dzieci i uczniów do placówek oświatowych, poniesione przez gminę Brodnica w latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 (I semestr) wyniosły odpowiednio 545,5 tys. zł i 187,5 tys. zł, co stanowiło łącznie 733 tys. zł. Poniesione wydatki odpowiadały wielkościom zapisanym w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Brodnica uchwalonej³⁷ przez Radę Gminy na lata 2013 – 2025.

(dowód: akta kontroli str. 40, 216-249)

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

³⁷ Uchwała Nr XXXVI/205/2013 z 26 listopada 2013 r. oraz Uchwała nr VI/36/2015 z 2 czerwca 2015 r.

Gmina Brodnica zawarła umowy: nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r. na okres od 1 września do 31 grudnia 2016 r. oraz nr 36/2013 z 31 grudnia 2013 r. na okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., dotyczące organizacji dowozu dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Umowy zawarto w wyniku rozstrzygnięcia postępowań³⁸ o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający określił i udokumentował wartość zamówienia. Przedmiot zamówienia został opisany w Specyfikacji Technicznej Istotnych Warunków Zamówienia. Kryterium oceny ofert, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, stanowiły cena oraz dyspozycyjność³⁹. W odpowiedzi na ogłoszenie, w przypadku postępowania z 2015 r., wpłynęły cztery oferty, w przypadku postępowania z 2013 r., dwie. W obu postępowaniach komisja przetargowa wskazała na ten sam podmiot – PHUP TURIST – BUS Piotr Tylczyński z Żabna. W roku szkolnym 2015/2016, zgodnie z umową nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r., stawka za kilometr dowozu wynosiła 4,10 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 250-266, 273-420)

W Gminie obowiązywał⁴⁰ regulamin pracy komisji przetargowej. Wójt, zarządzeniem⁴¹ powołał komisję do przeprowadzania procedur przetargowych. Członkowie komisji przetargowych złożyli oświadczenia o zaistnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 267-272, 293-299, 376-382)

Przy każdym zamówieniu (umowie) Gmina oddawała w użytkowanie autobus⁴² stanowiący jej własność, do wykonywania przewozów szkolnych do placówek oświatowych. Zgodnie z umową, wykonawca dowozów za korzystanie z autobusu uiszczal opłatę w wysokości 984 zł/miesiąc (brutto). Ponadto, wykonawca ponosił odpowiedzialność za stan techniczny autobusu oraz ponosił koszty jego napraw.

(dowód: akta kontroli str. 250-266, 273-282, 346-356)

Zgodnie z warunkami umowy nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r., Gmina dokonywała płatności po przeprowadzeniu przez dyrektorów placówek oświatowych weryfikacji wykazanych przez wykonawcę odległości dowozów.

W przypadku umowy nr 36/2013 z 31 grudnia 2013 r., jak wyjaśnił Wójt, podjęto decyzję o wskazaniu pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za realizację dowozów jako odpowiedzialnego również za weryfikację i zatwierdzanie wykazywanych przez wykonawcę odległości dowozów.

(dowód: akta kontroli str. 203-215, 250-258, 440-444)

3.2. Gmina dokonała zwrotu kosztów dojazdu i opieki dla trojga niepełnosprawnych dzieci i uczniów oraz zakupu biletów miesięcznych na przejazdy środkami komunikacji publicznej z miejsca zamieszkania do placówki⁴³ dla dwóch osób: ucznia niepełnosprawnego wraz z opiekunem w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (koniec 2015 r.). Zwrot kosztów dojazdu i opieki oraz zakupu biletów miesięcznych na przejazdy środkami komunikacji publicznej dokonano na zasadach określonych w umowach zawartych między Wójtem a rodzicem (opiekunem

³⁸ UG.OK.4464.10.2015 oraz UG.OK.4464.10.2013.

³⁹ Waga punktowa: cena – 90%, dyspozycyjność – 10%.

⁴⁰ Zarządzenie nr 19/2012 Wójta Gminy Brodnica z 30 kwietnia 2012 r.

⁴¹ Zarządzenie nr 48/2013 z 21 listopada 2013 r. oraz nr

⁴² Autobus marki Jelcz LO90 M/S.

⁴³ Przedszkole integracyjne w Mosinie, Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Mosinie oraz Zespół Szkół Specjalnych w Śremie.

prawnym). W umowach na dowóz własnym środkiem transportu przyjmowano stawkę 0,50 zł/km. W roku szkolnym 2014/2015 oraz 2015/2016 (wg stanu na koniec 2015 r.), z tytułu zawartych umów, gmina Brodnica dokonała zwrotu odpowiednio: 3.713,77 zł, w tym 777,27 zł z tytułu zwrotu za bilety miesięczne i 1.945,16 zł, w tym 479,66 zł stanowił zwrot za bilety miesięczne.

(dowód: akta kontroli str. 82-98)

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że w postępowaniu nr UG.OK.4464.10.2015 komisja przetargowa nie wezwała oferenta (wybranego) do złożenia wyjaśnień w zakresie przedłożonych dokumentów, o których mowa w pkt VI lit. A ppkt 7 SIWZ dotyczących wykazu pojazdów niezbędnych dla realizacji zamówienia oraz do przedłożenia kserokopii ich dowodów rejestracyjnych. W załączniku nr 6 do oferty (wybranej) zamieszczono wykaz pięciu pojazdów własnych oferenta, dla jednego z nich nie dołączono dowodu rejestracyjnego (załączono dowód innego pojazdu).

(dowód: akta kontroli str. 273-345)

Pominięcie wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie braku dowodu rejestracyjnego pojazdu, podinspektor ds. oświaty, kultury, sportu i ochrony zdrowia Urzędu Gminy, pełniący funkcję przewodniczącej komisji, tłumaczyła niedopatrzeniem komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 421-425)

Ocena cząstkowa

W zakresie postępowań przetargowych związanych z wyborem podmiotów wykonujących usługi przewozów dzieci i uczniów, został zapewniony właściwy ich przebieg. W zakresie finansowania wydatków związanych z ich dowozem i opieką również nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy⁴⁴, zadania związane z organizacją dowozu uczniów do szkół oraz nadzoru nad realizacją zadań gminy Brodnica w zakresie oświaty (w tym organizacji dowozów), zostały powierzone pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. oświaty, kultury fizycznej, sportu, turystyki i ochrony zdrowia. Zatrudnieni na tym stanowisku pracownicy, przewodniczyli również komisji przetargowej w postępowaniach dotyczących wyboru podmiotu realizującego usługi dowozów dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Pracownicy ci ukończyli szkolenia organizowane przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu dotyczące Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-39)

4.2. Do Szkół, ani do Urzędu Gminy, nie wpłynęły skargi lub wnioski w zakresie organizacji bezpłatnych dowozów do placówek oświatowych. Jak wyjaśnił Wójt, zdarzały się jedynie anonimowe telefony sygnalizujące odstępstwa czasowe w kursowaniu autobusów w stosunku do harmonogramu godzinowego ruchu pojazdów. Sprawy były wyjaśniane bezpośrednio z przewoźnikiem.

(dowód: akta kontroli str. 109-113, 431-435)

4.3. Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Gminy Brodnica, kilkakrotnie na posiedzeniu Rady Gminy poruszany był temat zmiany trasy autobusu realizującego bezpłatny transport do szkoły w Iłowcu. Przesunięcie powodowało wydłużenie trasy o kilkaset metrów do miejscowości Ogieniewo oddalanej

⁴⁴ Załącznik do Zarządzenia Nr I/21/2012 Wójta Gminy Brodnica z 1 października 2012 r.

od placówki o dystans mniejszy niż 3 km. Apel radnej spotkał się z aprobatą Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

4.4. Gmina zagwarantowała sobie prawo do kontroli sposobu wykonywania dowozu dzieci i uczniów do placówek. Możliwości kontroli pojazdów, w szczególności w zakresie stanu utrzymania autobusów oraz stopnia ich wykorzystania do przewozów szkolnych, wynikały z §9 i §17 umowy Nr 17/2015 z 23 lipca 2015 r. oraz z §9 i §16 umowy Nr 36/2013 z 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 250-266)

Wójt wyjaśnił, że ww. możliwości kontroli nie były dotychczas wykorzystywane. Nie wzywano wykonawcy dowozów do przedłożenia dokumentów pojazdu, tj. dowodów rejestracyjnych i polis ubezpieczenia. Wójt, wraz z zastępcą dokonywali przeglądu stanu taboru przed rozpoczęciem roku szkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

4.5. W latach 2014 – 2015, Gmina nie występowała do jednostek Policji i Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów realizujących bezpłatny transport dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Z ustaleń kontroli wynika, że wykonawca realizujący przewozy dzieci i uczniów nie posiadał zezwolenia na wykonywanie tego typu działalności, tj. przewozów regularnych lub regularnych specjalnych. Ponadto przewozy te wykonywane były pojazdami nieposiadającymi aktualnego potwierdzenia sprawności technicznej w odpowiednim dokumencie pojazdu. Świadczy to o braku odpowiedniej kontroli m.in. dokumentów dotyczących realizowania przez wykonawcę przewozów jak też aktualności badań technicznych pojazdów do tego wykorzystywanych, pomimo że stosowne uprawnienia Gminy w tym zakresie wynikają z treści zawartych z wykonawcą umów.

Wskazane wyżej okoliczności mogły nawet stanowić podstawę rozwiązania umowy nr 17/2015 na przewozy uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Brodnica. W § 14 tej umowy zastrzeżono bowiem prawo do jej rozwiązania w przypadku nieprawidłowego wykonywania umowy przez wykonawcę, a w szczególności wykonywania przewozów środkiem transportu, który nie był w pełni sprawny technicznie i nie posiadał wymaganych prawem atestów, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 158-179, 142-144, 454-877)

Ocena częściowa

Sprawowany przez Gminę nadzór nad realizacją umów, których przedmiotem było wykonywanie przewozów uczniów do trzech szkół podstawowych, przedszkola oraz przewozów z wykorzystaniem autobusu stanowiącego własność Gminy nie był skuteczny i nie służył zapewnieniu bezpiecznych warunków tego dowożenia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) zapewnienia dowożenia dzieci i uczniów do szkół wyłącznie przez podmiot posiadający odpowiednie zezwolenia na wykonywanie takiej działalności,
- 2) zapewnienia właściwego oznakowania miejsc zbiorczych (przystanków), z których dowożone i do których odwożone są dzieci i uczniowie,
- 3) doprowadzenie do zgodności przyjętego sposobu dowożenia dzieci i uczniów do szkół (w zakresie dotyczącym ich zamieszkania poza terenem Gminy i wyznaczonymi obwodami szkół) z przepisami ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o samorządzie gminnym,
- 4) zapewnienia jednoznacznego określania warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności w zakresie doświadczenia i wartości zrealizowanych usług i sposobu dokumentowania spełniania tych warunków,
- 5) zapewnienia skutecznego nadzoru nad stanem technicznym pojazdów, którymi wykonywane są przewozy dzieci i uczniów, w tym jego odpowiednim potwierdzeniem w dokumentach pojazdów.

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 uwagi 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, 5 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096