



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.04.2016
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/15/001 – Wykonywanie przez gminy obowiązku dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98616 z dnia 13 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Turku, ul. Ogrodowa 4, 62-700 Turek
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Karol Mikołajczyk, Wójt Gminy (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Wójt Gminy Turek, działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół na terenie gminy. Przewozami takimi objęte zostały zarówno wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², jak też inne dzieci, wobec których ustawa ta takiego obowiązku na gminę nie nakładała³.

Podmioty wykonujące przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół zostały wybrane w trybie przetargu nieograniczonego, przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że w świetle obowiązujących przepisów poziom bezpieczeństwa dzieci i uczniów dowożonych do przedszkoli i szkół nie zawsze był odpowiedni. Przewozy dzieci i uczniów powierzono bowiem podmiotowi, który nie posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym⁵. Ponadto, dzieci i uczniowie przewożeni byli pojazdami, które nie zostały prawidłowo oznakowane.

Brak było także odpowiedniej, zgodnej z przepisami, organizacji ruchu w miejscach wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów do i z pojazdów. Wskazuje to na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych⁶), gdyż to do jego obowiązków należy m.in. realizowanie zadań z zakresu inżynierii ruchu, w tym zapewnienie odpowiedniego oznakowania przystanków (art. 20 pkt 5 tej ustawy).

NIK wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością przewoźnika, przy pomocy którego Gmina realizuje zadania dotyczące przewozu dzieci i uczniów

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

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

³ ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach, bądź zamieszkiwały na terenie innych gmin i obwodów szkolnych

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

⁵ Zezwolenie takie zostało wydane po upływie miesiąca od zawarcia umowy, której przedmiotem było wykonywanie przewozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

do przedszkoli i szkół. Przemawia za tym m.in. ustalony w toku kontroli fakt, że autobusem przewożona była większa liczba osób (dzieci i uczniów) niż dopuszczalna dla tego pojazdu⁷, co stanowiło okoliczność istotnie zmniejszającą poziom ich bezpieczeństwa podczas przewozu.

NIK zwraca uwagę na to, że 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. W świetle art. 6 ust. 3a ustawy prawo o ruchu drogowym uniemożliwia to wydawanie przez tych opiekunów poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu drogowego w celu zapewnienia bezpiecznego wsiadania i wysiadania przez dzieci i uczniów z przewożącego ich pojazdu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Wyznaczenie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz szkół podstawowych i gimnazjów na terenie gminy

Na podstawie art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Turek ustaliła⁸:

- sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę, obejmującą jedno przedszkole wchodzące w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Słodkowie (ZS-P) oraz pięć oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w Chlebowie, Cisewie Kaczkach Średnich, Turkowicach i Żukach,
- plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, prowadzonych przez Gminę⁹ oraz granice ich obwodów (22 miejscowości położone na terenie gminy¹⁰).

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Sieć szkół publicznych została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku przedszkolnego i szkolnego. Wszystkie obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci i uczniów z domu do szkoły przekraczała: 3 km dla dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów klas I-IV ZS-P i szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V i VI ZS-P, szkół podstawowych w: Chlebowie, Kaczkach Średnich, Żukach i Gimnazjum w Słodkowie.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu zorganizowano dla dzieci i uczniów uczęszczających do wszystkich szkół, które prowadziła Gmina.

⁷ Przewozy uczniów dojeżdżających do Zespołu Szkół i Gimnazjum w Słodkowie wykonywane na trasie Turek-Grabieniec-Obrzęcin-Słodków

⁸ Uchwały: nr XXII/107/04 z 23 września 2004 r. i nr XXXI/163/2013 z 6 września 2005 r. (ze zm. wprowadzoną uchwałą nr XVI/105/08 z 17 marca 2008 r.

⁹ Pięć szkół podstawowych w m.: Chlebów, Cisew, Kaczki Średnie, Turkowice i Żuki, jeden Zespół Szkolno-Przedszkolny w Słodkowie oraz Gimnazjum w Słodkowie.

¹⁰ W tym miejscowości: Chlebów, Dzierżążna, Kalinowa, Korytków, Pęcherzew, Szadów Księży i Warenka (w obwodzie SP w Chlebowie), Cisew (w obwodzie SP w Cisewie), Kaczki Średnie, Kowale Księży i Wietchinin (w obwodzie SP w Kaczkach Średnich), Turkowice (w obwodzie SP w Turkowicach), Obrzębizna, Szadów Pański i Żuki (w obwodzie SP w Żukach), Albertów, Budy Słodkowskie, Grabieniec, Obrzębin, Słodków, Słodków Kolonia i Wrząca (w obwodzie SP w Słodkowie wchodzącej w skład ZS-P w Słodkowie). Obwód Gimnazjum w Słodkowie obejmował teren całej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 38-87)

1.2. Uprawnienia do korzystania z bezpłatnych dowozów dzieci i uczniów do szkół oraz opieki w czasie przewozu

Według danych zawartych w systemie informacji oświatowej¹¹ (SIO):

- rocznemu obowiązkowi przedszkolnemu podlegało 124 dzieci w roku 2014 oraz 150 dzieci w 2015 r.,
- w 2014 r. obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 1.062 uczniów, w tym: 718 uczniów szkół podstawowych i ZS-P oraz 344 uczniów Gimnazjum,
- w 2015 r. obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 1.106 uczniów, w tym: 788 uczniów szkół podstawowych oraz 318 uczniów Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 34-36)

Do szkół prowadzonych przez Gminę uczęszczało:

- 1.166 dzieci i uczniów w 2014 r., w tym: 338 dzieci (z czego: 121 do przedszkola, 91 do oddziałów przedszkolnych i 126 do punktów przedszkolnych), 555 uczniów do szkół podstawowych oraz 273 uczniów do Gimnazjum,
- 1.189 dzieci i uczniów w 2015 r., w tym: 314 dzieci (z czego: 123 do przedszkola, 107 do oddziałów przedszkolnych i 84 do punktów przedszkolnych), 606 uczniów do szkół podstawowych oraz 269 uczniów do Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 31-33)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu korzystało odpowiednio:

- 507 dzieci i uczniów, w tym: 63 dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym, 153 uczniów szkół podstawowych klas od I do IV oraz 291 uczniów szkół podstawowych klas od V do VI i Gimnazjum,
- 632 dzieci i uczniów, w tym: 64 dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym, 231 uczniów szkół podstawowych klas I-IV oraz 337 uczniów szkół podstawowych klas V-VI i Gimnazjum.

Ponadto w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła zwrot kosztów dowozu do ośrodków umożliwiających realizację obowiązkowego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego dla odpowiednio 10 i 13 dzieci i uczniów niepełnosprawnych wraz z opiekunami.

(dowód: akta kontroli str. 30, 32, 34 i 38-83)

W roku szkolnym 2015/2016 Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu 385 dzieciom i uczniom w tym:

- 46 dzieciom objętym obowiązkiem wychowania przedszkolnego i 144 uczniom szkół podstawowych (klas od I do IV), których droga z domu do szkoły przekraczała odległości wymienione w 14a ust. 3 i art. 17 ust.2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (tj. 3 km),
- 195 uczniom szkół podstawowych (klas od V do VI) i Gimnazjum, których droga z domu do szkoły przekraczała odległość wymienioną w art. 17 ust.2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (tj. 4 km).

(dowód: akta kontroli str. 428-455)

¹¹ Dane na dzień 30 września danego roku

1.3. Organizowanie bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom do szkół opieki w czasie przewozu oraz w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku.

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;
- 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 nie były przedmiotem porozumienia międzygminnego, które dotyczyłoby przejęcia zadania bezpłatnego dowozu dzieci do szkoły lub też zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w rejonie gminy przejmującej zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 415-416)

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu zapewniono 162 dzieciom i uczniom¹², których droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w tym:

- 14 dzieciom objętym obowiązkiem wychowania przedszkolnego¹³ i 54 uczniom szkół podstawowych (klas od I do IV)¹⁴,
- 94 uczniom szkół podstawowych (klas od V do VI)¹⁵ i Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 428-455)

W wyjaśnieniach, Wójt Gminy podał, że liczbę dzieci i uczniów objętych bezpłatnymi przewozami ustalono na podstawie wykazów sporządzonych przez dyrektorów szkół. Przyjęto również, że przepisy art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, umożliwiają zorganizowanie dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Wykonywany przez Gminę zakres przewozów pozwalał na poprawę poziomu bezpieczeństwa dzieci i uczniów w drodze do i ze szkoły, w sytuacji wzmożonego ruchu drogowego oraz braku chodników i ścieżek rowerowych przy większości dróg. Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dla dzieci i uczniów niespełniających kryteriów odległości określonych w ww. ustawie polegało na wykorzystaniu wolnych miejsc w autobusach obsługujących dane trasy, co nie powodowało dodatkowych kosztów z tytułu zwiększenia ilości przejechanych kilometrów.

(dowód: akta kontroli str. 456-459)

Z wyjaśnień Dyrektorów Szkół wynika, że zorganizowanie dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu w sytuacji, w której nie było takiego obowiązku, wynikało w szczególności z: możliwości wykorzystania wolnych miejsc w autobusach obsługujących poszczególne trasy; zorganizowania odwozów dla uczniów dowożonych do szkół przez rodziców w drodze do pracy; wyeliminowania konkurencyjnych przewozów do przedszkoli i szkół na terenie innych gmin; wniosków rodziców dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w drodze do i ze szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 428-455)

¹² w roku szkolnym 2015/2016 (stan na dzień 31 grudnia 2015 r.)

¹³ W szkołach podstawowych w: Chlebowie (5), Cisewie (5), Kaczkach Średnich (2) i Turkowicach (2)

¹⁴ W szkołach podstawowych w: Chlebowie (19), Cisewie (9), Kaczkach Średnich (2), Turkowicach (2) i ZS-P (22)

¹⁵ W szkołach podstawowych w: Chlebowie (10), Cisewie (7), Kaczkach Średnich (1), Turkowicach (5) i ZS-P (9)

Z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę korzystali uczniowie uczęszczających do prowadzonych nią szkół, którzy zamieszkiwali na terenie innych gmin. I tak:

- w roku szkolnym 2014/2015 z ww. przewozów korzystało: 4 dzieci i uczniów SP w Turkowicach, zamieszkałych w Żukach (3) i Kowalach Księżych (1), 14 dzieci i uczniów ZS-P w Słodkowie, zamieszkałych w Piętnie oraz 33 uczniów Gimnazjum w Słodkowie, zamieszkałych w Turku (22), Piętnie (6), Imielkowie (2), Laskach (2) i Rogowie (1);

- w roku szkolnym 2015/2016 z przewozów tych korzystało: 13 dzieci i uczniów SP w Chlebowie, zamieszkałych w Laskach (3) gmina Przykona i Turku (10) gmina miejska, 5 dzieci i uczniów SP w Cisewie, zamieszkałych w Paździerowicach gmina Malanów, 3 dzieci i uczniów SP w Turkowicach, zamieszkałych w Żukach obwód SP w Żukach, 17 dzieci i uczniów SP w Żukach, zamieszkałych w Laskach, 10 dzieci i uczniów ZS-P w Słodkowie, zamieszkałych w Piętnie gmina Tuliszków, 37 uczniów Gimnazjum w Słodkowie, zamieszkałych w Turku (29), Piętnie (4) i Imielkowie (2) gmina Tuliszków oraz w Laskach (1) i Rogowie (1) gmina Przykona.

(dowód: akta kontroli str. 38-60, 61-83 i 442)

W wyniku zapewnienia bezpłatnego transportu do i ze szkoły dla dzieci i uczniów zamieszkałych w Piętnie i Imielkowie, w gminie Tuliszków, długość tras przewozu wzrosła tygodniowo o 130 km. Z tytułu wydłużenia tras przewozu w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina poniosła dodatkowe koszty w łącznej kwocie 16.653 zł, w tym 11.739 zł, w roku szkolnym 2014/2015, z czego 5.031 zł (130 km x 15 tygodni x 2,58 zł za 1 km) w okresie od września do grudnia 2014 r. i 6.708 zł (130 km x 20 tygodni x 2,58 zł za 1 km) w okresie od stycznia do czerwca 2015 r. oraz 4.914 zł (130 km x 15 tygodni x 2,52 zł za 1 km) w roku szkolnym 2015/2016 (od września do grudnia 2015 r.).

Według wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy koszty dowozu dzieci i uczniów z Piętna i Imielkowa mają znikomą wartość w stosunku do uzyskanych korzyści z tytułu otrzymanej subwencji oświatowej na każde dziecko oraz lepszego wykorzystania posiadanej bazy materialnej i zasobów kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 460-462)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. Prowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o w systemie informacji oświatowej¹⁶, baza danych SIO, według stanu na 30 września 2015 r., zawierała nieprawdziwe dane o liczbie dzieci i uczniów uprawnionych do dowożenia, których droga z domu do szkoły przekraczała odległości wymienione w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W toku kontroli ustalono, że:

– ze 181 dzieci i uczniów ZS-P w Słodkowie, wykazanych w bazie danych SIO jako uprawnieni do dowożenia, dla 31 z nich (w tym 22 z klas I-IV i 9 z klas V-VI) odległość do szkoły obwodowej nie przekraczała odpowiednio 3 i 4 km,

– z 31 dzieci i uczniów SP w Cisewie, wykazanych w bazie danych SIO jako uprawnieni do dowożenia, dla 21 z nich (w tym 14 z klas 0 i I-IV oraz 7 z klas V-VI) odległość do szkoły obwodowej nie przekraczała odpowiednio 3 i 4 km,

– z 38 dzieci i uczniów SP w Kaczkach Średnich wykazanych w bazie danych SIO jako uprawnieni do dowożenia, dla 5 z nich (w tym 4 z klas 0 i I-IV oraz 1 z klas V-VI) odległość do szkoły obwodowej nie przekraczała odpowiednio 3 i 4 km,

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 45 ze zm.

- z 20 dzieci i uczniów SP w Turkowicach wykazanych w bazie danych SIO jako uprawnieni do dowożenia, dla 9 z nich (w tym 4 z klas 0 i I-IV oraz 5 z klas V-VI) odległość do szkoły obwodowej nie przekraczała odpowiednio 3 i 4 km,
- z 238 uczniów Gimnazjum w Słodkowie wykazanych w bazie danych SIO jako uprawnieni do dowożenia, dla 62 z nich odległość do szkoły obwodowej nie przekraczała 4 km.

(dowód: akta kontroli str. 631-644)

2. W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy (na podstawie zawartych w 2014 i 2015 r. z przewoźnikami umów,) wykonywał przewozy dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę, którzy zamieszkiwali na terenie innych Gmin, tj.: Przykona, Małanów i Tuliszków oraz Miasta Turek. Z ustaleń NIK wynika, że w sprawie wykonywania ww. przewozów nie zawierano porozumień międzygminnych, natomiast ich koszty¹⁷ wyniosły co najmniej 16.653 zł.

Było to niezgodne z przepisami art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Oznacza to, że finansowanie przewozów może dotyczyć wyłącznie uczniów uczęszczających do szkół obwodowych prowadzonych przez Gminę. Tym samym nie ma podstaw do finansowania (we wskazanych formach) dowozu dziecka uczęszczającego do szkoły położonej poza obwodem i obszarem administracyjnym gminy¹⁸. Obowiązek ten realizowany jest wyłącznie w obrębie właściwości miejscowej gminy.

NIK przyjmuje do wiadomości pogląd przedstawiony w wyjaśnieniach Pana Wójta, że rozwiązania zastosowane w ustawie o systemie oświaty umożliwiają przyjęcie do szkół dzieci i uczniów zamieszkałych poza obwodem szkoły, w tym również na terenie innej gminy, a swobodę decyzji w tym zakresie pozostawiają rodzicom, dyrektorom tych szkół oraz gminom, jako organom prowadzącym. Ciężarem skutków finansowych wyboru przez opiekunów dziecka innej szkoły niż szkoła obwodowa nie może jednak zostać obarczona gmina, chyba że zadanie to będzie przedmiotem odpowiednich uchwał rad gmin oraz porozumienia międzygminnego.

(dowód: akta kontroli str. 456-459)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przepisy art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty pozwalają na zorganizowanie dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do i ze szkoły w przypadkach, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2. Organizacja dowozów nie zawsze jest jednak zadaniem czysto wykonawczym (organizacyjnym), ale często wiąże się ona z koniecznością ustalenia zakresu realizacji tego zadania (kryteriów) i zapewnienia na ten cel określonych środków finansowych, co wymaga już odpowiedniej uchwały Rady Gminy. Zgodnie bowiem z art.18 ustawy ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, w tym stanowiące o kierunkach działania podejmowanych przez wójta. Z ustaleń NIK wynika, że w roku szkolnym 2015/2016 na ogólną liczbę 632 uczniów korzystających z bezpłatnego transportu i opieki 247 uczniów, tj. 39 % stanowili ci, którym gmina nie była zobowiązana zorganizować

¹⁷ Z dowozów korzystało 47 uczniów w roku szkolnym 2014/2015, a w roku szkolnym 2015/2016 – 82 uczniów.

¹⁸ Patrz wyrok NSA z dnia 5 września 2007 r. I OSK 835/07.

bezpłatnego transportu i opieki, co może mieć wpływ na koszty realizacji tego zadania.

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa przy realizacji obowiązku dowozu dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez gminę

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

2.1.1. Dowóz dzieci i uczniów do szkół

Zgodnie z zawartymi przez Gminę umowami przewozy dzieci i uczniów do i ze szkół były wykonywane dwoma autobusami gminnymi i trzema autobusami przewoźników, na pięciu nw. trasach:

- Kowale Księżę, Wietchinin, Kaczki Średnie (przystanek przy SP), Kaczki Średnie 2, Kowale Księżę, Turkowice (przystanek przy SP), Słodków (przystanek przy Gimnazjum) o dł. 25 km; autobus gminny, którym obsługiwano ww. trasę wykorzystywany był również do dowozów dzieci do ZS-P w Słodkowie na II zmianę (jeden raz w tygodniu na trasie: Turek, Grabieniec, Obrzębin, Słodków Kolonia, Słodków o dł. ok. 10 km), a także do odwozów dzieci i uczniów z ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie oraz ze szkół podstawowych w Turkowicach i Kaczkach Średnich do miejsc zamieszkania;
- Szadów Pański, Korytków, Chlebów 2, Warenka, Chlebów (przystanek przy SP), Pęcherzew, Kalinowa, Chlebów (przystanek przy SP), Korytków, Turek, Słodków (przystanek przy Gimnazjum) o dł. ok. 35 km; autobus gminny, którym obsługiwano ww. trasę wykorzystywany był również do dowozów dzieci do ZS-P w Słodkowie na II zmianę (cztery razy w tygodniu na trasie: Turek, Grabieniec, Obrzębin, Słodków Kolonia, Słodków o dł. ok. 10 km), a także do odwozów dzieci i uczniów z ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie oraz ze szkoły podstawowej w Chlebowie do miejsc zamieszkania;
- Turek, Grabieniec, Obrzębin, Turek, Słodków (przystanek przy ZS-P i Gimnazjum), Słodków Kolonia, Obrzębin, Grabieniec, Słodków (przystanek przy ZS-P i Gimnazjum) o dł. ok. 25 km; autobus przewoźnika, którym obsługiwano ww. trasę wykorzystywany był także do odwozów dzieci i uczniów z ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie do miejsc zamieszkania;
- Albertów Dębina, Albertów, Imielków, Piętno, Wrząca, Budy Słodkowskie, Słodków (przystanek przy ZS-P i Gimnazjum), Cisew 2, Paździerowice, Cisew (przystanek przy SP), Słodków (przystanek przy ZS-P i Gimnazjum) o długości ok. 45 km; autobus przewoźnika, którym obsługiwano ww. trasę wykorzystywany był także do odwozów dzieci i uczniów z ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie do miejsc zamieszkania;
- Szadów Księży, Obrębizna, Szadów Pański, Laski, Żuki (przystanek przy SP), Turkowice, Turek, Słodków (przystanek przy Gimnazjum) o dł. ok. 45 km; autobus przewoźnika, którym obsługiwano ww. trasę wykorzystywany był także do odwozów dzieci i uczniów ze Szkoły Podstawowej w Żukach i Gimnazjum w Słodkowie do miejsc zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 88-92 i 363-412)

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Autobusy wykorzystywane do przewozów dzieci i uczniów w roku szkolnym 2015/2016 zostały wyprodukowane w latach 1991-2008 (autobusy gminne) i 1991-1995 (autobusy należące do firmy Transport Osobowy [..], której udzielono zamówienia publicznego na wykonywanie usług transportowych w zakresie przewozów dzieci i uczniów). Dwa autobusy szkolne należące do Gminy (marki Autosan o nr rej. PTU 77HH i PTU 77XY) posiadały odpowiednio: 40 i 41 miejsc siedzących oraz 12 i 10 miejsc stojących. W autobusach: Renault, o nr rej. PTU 5446A oraz Autosan o nr rej. PTU RY10 i PTU 99XC, należących do firmy Transport Osobowy było odpowiednio: 46, 43 i 47 miejsc siedzących.

(dowód: akta kontroli str. 93-97, 145-163, 210-229 i 630)

Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy oraz dyrektorów szkół wynika, że zarówno Urząd, jak i poszczególne szkoły nie posiadały regulaminów przewozów. Potrzeby w zakresie liczby i pojemności autobusów ustalono na podstawie informacji dyrektorów szkół o planowanej liczbie dzieci i uczniów objętych systemem dowozów oraz projektu planu zajęć lekcyjnych na dany okres. Według Wójta Gminy, jak i dyrektorów szkół, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niedowiedzenia dzieci i uczniów do szkół lub ich nie odwiezienia ze szkół do miejsc zamieszkania, ani też spóźnień autobusów trwających dłużej niż jedną godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 363-412, 415-416 i 419-423)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny sposobu wykonywania przewozów dzieci i uczniów do szkół na czterech trasach o łącznej długości ok. 115 km oraz ze szkół do miejsc zamieszkania na dwóch trasach o łącznej długości ok. 50 km. Przewozy te odbywały się w większości po drogach o nawierzchni utwardzonej, głównie asfaltowej i w niewielkiej części (ok. 3 km) po drogach gruntowych. Z oględzin wynika, że :

- z 25 przystanków na trasie dowozu do ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie oraz SP w Cisewie (Dębina, Albertów, Imielków, Piętno, Wrząca, Budy Słodkowskie, Słodków, Cisew, Paździerowice, Cisew, Słodków), sześć posiadało wiaty przystankowe, cztery zostały oznakowane znakami pionowymi D-15, w tym jeden także znakiem T-27, a dwa znakami poziomymi P-4 i P-10;
- z 15 przystanków na trasie dowozu do ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie (Turek, Grabieniec, Obrzębin, Turek, Słodków, Słodków Kolonia, Obrzębin, Grabieniec, Słodków), cztery posiadało wiaty przystankowe, a trzy zostały oznakowane znakami pionowymi D-15 i znakami poziomymi P-17, w tym jeden także znakiem P-4;
- z 17 przystanków na trasie odwozu dzieci i uczniów z SP w Chlebowie (Chlebów, Szadów Pański, Korytków, Chlebów, Warenka, Chlebów, Pęcherzew, Kalinowa, Chlebów, Korytków, Turek) pięć posiadało wiaty przystankowe, a dwa zostały oznakowane znakami pionowymi D-15;
- z 16 przystanków na trasie dowozu dzieci i uczniów do SP w Kaczkach Średnich, SP w Turkowicach i Gimnazjum w Słodkowie (Kowale Księżę, Wietchinin, Kaczki Średnie, Kaczki Średnie, Kowale Księżę, Turkowice, Słodków) 13 posiadało wiaty przystankowe, cztery zostały oznakowane znakami pionowymi D-15, a jeden znakiem poziomym P-17.

(dowód: akta kontroli str. 101-115)

W trakcie oględzin w autobusach przewożono od 16 do 38 dzieci i uczniów (średnio 30), a czas przejazdu do i ze szkoły wynosił od 10 do 40 minut (średnio 30 minut). Każdy z kierowców, podczas wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów z autobusu, włączał światła awaryjne. Opiekunki dzieci i uczniów w czasie przewozów szkolnych były ubrane w kamizelki odblaskowe. Podstawowe czynności wykonywane przez opiekunki w czasie przewozu polegały na udzielaniu pomocy

najmłodszym dzieciom i uczniom podczas wsiadania i wysiadania oraz zajmowania miejsc w autobusie.

Z objętych oględzinami 16 odcinków dróg gminnych, wykorzystywanych podczas przewozów szkolnych, tylko odcinek drogi nr 663534P o długości 870 m w Budach Słodkowskich posiadał zatwierdzoną organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 98-115 i 419-420)

W wyjaśnieniach, Wójt Gminy podał, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁰, obowiązek posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane lub, na których dokonano zmiany organizacji ruchu po wejściu w życie ww. rozporządzenia (tj. po 29 października 2003 r.). Z 16 dróg gminnych, wykorzystywanych podczas przewozów szkolnych, 15 wybudowano przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, a zatem obowiązek posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu ich nie dotyczy.

(dowód: akta kontroli str. 421-423)

W okresie objętym kontrolą, opiekę nad dziećmi i uczniami w czasie przewozu do szkół sprawowały dwie osoby zatrudnione w Urzędzie na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony, w wymiarze 1/1 etatu oraz sześć osób (po trzy w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016) w ramach staży dla bezrobotnych zorganizowanych przez Urząd, na podstawie umów z Powiatowym Urzędem Pracy w Turku (PUP), zawartych w ramach projektu „Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych i poszukujących pracy w powiecie tureckim”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Do zadań opiekuna należało w szczególności: udzielanie pomocy podczas wsiadania i wysiadania z autobusu, zapewnianie zajmowania przez młodszą część dzieci miejsc w środkowej części autobusu, egzekwowanie zakazu poruszania się po autobusie podczas jazdy oraz spisanie stanu licznika przejechanych kilometrów w punktach początkowym i końcowym kursu trasy. Żadna z opiekunek nie odbyła szkolenia, o którym mowa w art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym, w zakresie wdawania poleceń lub sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze.

Wynagrodzenia opiekunek zatrudnionych w Urzędzie były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²¹. Świadczenia na rzecz osób odbywających staże na tym stanowisku były finansowane przez PUP.

(dowód: akta kontroli str. 116-126)

W wyjaśnieniach, Wójt Gminy podał, że dla stanowiska opiekuna dzieci i młodzieży (w czasie przewozu do i ze szkoły) obowiązują minimalne wymagania kwalifikacyjne obejmujące posiadanie wykształcenia podstawowego oraz umiejętności wykonywania czynności. Z pięciu zatrudnionych obecnie opiekunek dwie posiadają wykształcenie wyższe pedagogiczne, a trzy wykształcenie średnie.

(dowód: akta kontroli str. 424-425)

2.1.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych

W okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła dzieciom i uczniom niepełnosprawnym przewozy do ośrodków umożliwiających im realizację obowiązkowego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązku szkolnego. W tym celu zawarto

²⁰ Dz.U. Nr 177, poz. 1729

²¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786

11 umów w roku szkolnym 2014/2015 oraz 13 umów w roku szkolnym 2015/2016 , z tego:

- 15 umów z rodzicami dzieci i uczniów niepełnosprawnych o zwrot kosztów dowozu do specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych w Owińskach (dwie umowy) oraz w Turku (13 umów), w latach szkolnych 2014/2015 (siedem umów) i 2015/2016 (osiem umów),
- siedmiu umów z Zespołem Placówek Edukacyjno-Wychowawczych w Turku nadwóz dzieci i uczniów do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Turku, w latach szkolnych 2014/2015 (trzy umowy) i 2015/2016 (cztery umowy),
- dwóch umów z rodzicem ucznia niepełnosprawnego o zwrot kosztów zakupu biletów na przejazdy środkami komunikacji publicznej do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Turku, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (po jednej umowie).

(dowód: akta kontroli str. 271-282, 331-333 i 348-350)

2.1.3. Organizacja zajęć świetlicowych

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w szkołach podstawowych w: Chlebowie, Kaczkach Średnich, Żukach, ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie zorganizowano świetlicę dla dzieci i uczniów oczekujących na rozpoczęcie zajęć oraz na odwiezienie do miejsc zamieszkania po ich zakończeniu. Zasady działania świetlic w tych szkołach zostały określone w regulaminach zatwierdzonych przez dyrektorów szkół. Dwie szkoły podstawowe w Cisewie i Turkowicach prowadzone przez Gminę nie posiadały świetlic.

(dowód: akta kontroli str. 363-380, 387-397 i 402-412)

2.2. Wykonywanie usług transportowych obejmujących przewozy dzieci i uczniów do szkół

Przeprowadzona w dniu 11 stycznia 2016 r. przez Wojewódzką Inspekcję Transportu Drogowego w Poznaniu (WITD) kontrola wykonywania przewozów drogowych wykazała, że kierowca autobusu, obsługujący trasę: Turek, Grabieniec, Obrzębin, Słodków Kolonia, Słodków, w ramach dowozu dzieci i uczniów do ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie na godz. 8.00, wiół 54 pasażerów, podczas gdy pojemność autobusu wynosiła 46 miejsc siedzących. Kontrolerzy WITD zatrzymali prawo jazdy kierowcy z uwagi na przewożenie zbyt dużej liczby pasażerów. Kierowca odmówił przyjęcia mandatu karnego za popełnienie ww. wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 127-141)

Przewoźnicy wybrani w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonywanie usług transportowych związanych z przewozami dzieci i uczniów w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 spełniali wymagania określone w ogłoszeniach o przetargach oraz w specyfikacjach istotnych warunków zamówień (siwz), dotyczące m. in.

- posiadania ważnego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób (kserokopia dokumentu),
- dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i kadrowym (wykazy: wykonanych usług transportowych, autobusów przeznaczonych do przewozów z podaniem liczby miejsc i daty produkcji autobusu oraz osób, które będą uczestniczyć w realizacji zamówienia),
- ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie działalności przewozowej (kserokopia dokumentu).

Ww. przewoźnicy spełnili również wymagania siwz dotyczące realizacji zamówień z wykorzystaniem trzech autobusów posiadających odpowiednio: 29, 40 i 46 miejsc (w roku szkolnym 2014/2015) oraz 40, 46 i 46 (w roku szkolnym 2015/2016). Autobusy przeznaczone do przewozów w roku szkolnym 2015/2016 miały ważne badania techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 145-163, 210-229 i 630)

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące oceny funkcjonowania systemu przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół prowadzonych przez Gminę. Z 80 ankiet przekazanych rodzicom dzieci i uczniów szkół podstawowych w: Chlebowie, Kaczkach Średnich, Turkowicach i Żukach (po 10) oraz ZS-P i Gimnazjum (po 20), wypełniono i zwrócono 79, przy czym jedna z tych ankiet nie zawierała wszystkich odpowiedzi.

Z otrzymanych ankiet wynika, że odległość do ww. szkół z miejsc zamieszkania 17 dzieci i uczniów (21,5% ankietowanych) nie przekraczała 3 km, dla 18 dzieci i uczniów (22,8%) wynosiła od 3 do 4 km, a w przypadku 44 (55,7%) była większa niż 4 km.

Czas przejazdu do tych szkół 28 dzieci i uczniów (35,4%) nie przekraczał 15 minut, dla 39 (49,4%) kształtował się w granicach od 15 do 30 minut, dla 9 (11,4%) wynosił od 30 do 45 minut, a w przypadku trzech uczniów (3,8%) był dłuższy niż 45 minut. Z kolei czas oczekiwania na odwiezienie ze szkół do miejsc zamieszkania 42 dzieci i uczniów (53,8%) nie przekraczał 15 minut, dla 25 (32,1%) kształtował się w granicach od 15 do 30 minut, a dla 11 (14,1%) wynosił od 30 do 60 minut.

W 24 ankietach (30,7%) podano, że przystanki dla wsiadających i wysiadających nie zapewniały odpowiedniej ochrony przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi, a także bezpieczeństwa dla oczekujących na przyjazd autobusu z uwagi na brak lub zły stan wiaty przystankowej (19,2%) oraz brak właściwego oznakowania i oświetlenia przystanków (11,5%).

Według 70 ankietowanych (89,7%), dla dzieci i uczniów, którzy po zakończeniu lekcji oczekują na odwiezienie do domu zorganizowano zajęcia świetlicowe, natomiast w 8 przypadkach (10,3%) zajęcia takie nie zostały zorganizowane.

Do głównych problemów w zakresie funkcjonowania przewozów szkolnych, zorganizowanych przez Gminę, zaliczono:

- dużą liczbę dzieci i uczniów w autobusie (15 ankietowanych),
- długi czas oczekiwania na odwiezienie do domu po zakończeniu zajęć (8 ankietowanych),
- brak wystarczającej opieki nad uczniami w czasie przewozu (7 ankietowanych)
- nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem (6 ankietowanych).

Zwrócono również uwagę na nieprzestrzeganie czasu odjazdu z przystanków (3 ankietowanych) oraz zły stan autobusu (2 ankietowanych).

(dowód: akta kontroli str. 466-627)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pojazdy, którymi przewożone były dzieci i uczniowie nie były właściwie oznakowane. W wyniku oględzin stwierdzono bowiem, że autobusy przewoźnika wykorzystywane podczas przewozów nie były oznaczone z przodu i z tyłu tablicami ze znakiem STOP (B-20), a ponadto nie posiadały z tyłu (autobus nr rej. PTU RY10) lub z przodu i z tyłu (autobus nr rej. PTU 5446A) tablic z napisem AUTOBUS SZKOLNY, wymaganych na podstawie § 36 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów²². Zgodnie z § 110 rozporządzenia ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych²³, tablica barwy żółtej ze znakiem B-20 z żółtym napisem i obrzeżem, na autobusie przeznaczonym do przewozów dzieci do i ze szkoły pełni istotną funkcję informacyjną dla innych uczestników ruchu drogowego. Oznacza ona bowiem nakaz zatrzymania pojazdów poruszających się jezdnią na której, albo przy której, autobus ten zatrzymał się w związku z wsiadaniem lub wysiadaniem dzieci. Obowiązek odpowiedniego dostosowania pojazdów do przewozu osób (uczniów) wynikał także z zawartej z przewoźnikiem umowy (§ 5 umowy 187/2015). Zdaniem NIK mimo, że umowy podpisane przez Gminę z przewoźnikami zawierają zapis, że w sprawach nieuregulowanych umową mają zastosowanie przepisy Prawa drogowego, Prawa przewozowego, Kodeksu cywilnego oraz Prawa zamówień publicznych (okoliczność wskazywana w wyjaśnieniach Pana Wójta) to jednak zapisy te są zbyt ogólnikowe. Nie sprecyzowano bowiem odpowiednio obowiązków stron umowy, mających na celu zapewnienie uczniom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

NIK wskazuje, że nieoznakowanie wskazanymi wyżej tablicami pojazdu, który przewozi zorganizowaną grupę dzieci lub młodzieży w wieku do 18 lat, nosi znamiona wykroczenia z art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

Wskazywane w wyjaśnieniach Wójta Gminy okoliczności, że dotychczasowe kontrole dokonywane przez jednostki odpowiedzialne za bezpieczeństwo ruchu drogowego (Policja i Inspekcja Transportu Drogowego), nigdy nie kwestionowały prawidłowości oznaczenia autobusów wykorzystywanych do przewozów szkolnych, pozostają bez wpływu na ocenę stwierdzonych nieprawidłowości. Nie występowała bowiem tożsamość czasowa oględzin NIK, podczas których ustalono te nieprawidłowości, z kontrolami przeprowadzonymi przez te organy.

(dowód: akta kontroli str. 424-425)

2. Przystanki, na których wsiadali wysiadali uczniowie dowożeni do przedszkoli i szkół nie posiadały odpowiedniego oznakowania. Wymóg taki wynika z przepisów art. 4 pkt 8 i 8a ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁵. Zgodnie z tymi przepisami, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki powinny być odpowiednio oznaczone, w sposób wynikający z organizacji ruchu. Znaki pionowe i poziome dotyczące przystanków i warunki ich umieszczenia określa natomiast 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 umieszczenia na drogach²⁶. W toku kontroli ustalono, że:

- 80% przystanków nie miało oznakowania pionowego i poziomego, wymaganego na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁷,
- 82% przystanków zostało usytuowanych na poboczach dróg (52%) lub we wjazdach do posesji (30%), co wiązało się z koniecznością zatrzymania autobusu bezpośrednio na pasie jezdni, co wobec braku wymaganego oznakowania pionowego i poziomego, stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 1522 ze zm.

²³ Dz. U. z 2002 r., Nr 170, poz. 1393 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2181.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

ruchu drogowego, a w szczególności dzieci i uczniów korzystających z przewozów szkolnych,

– 60% przystanków nie posiadało wiaty przystankowej, przy czym na trasie: Kowale Księżę, Kaczki Mostowe, Wietchinin, Kaczki Średnie, Turkowice, Słodków, było 14 wiat, a na trasie: Grabieniec, Obrzębin, Słodków Kolonia, Słodków, były tylko cztery wiaty.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn ww. nieprawidłowości w zakresie oznakowania był brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla odcinków dróg w rejonach lokalizacji przystanków, wynikający z niepodejmowania działań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, w celu sporządzenia i zatwierdzenia ww. dokumentów w odpowiednim trybie. Brak zatwierdzonej organizacji ruchu w zakresie nowotworzonych przystanków na drogach gminnych skutkowało również tym, że tylko część przystanków wykorzystywanych podczas przewozów szkolnych posiadała wymagane oznakowanie pionowe i poziome, urządzone zatoki przystankowe, a także wiaty zapewniające bezpieczne oczekiwanie na dowóz.

(dowód: akta kontroli str. 101-115)

W wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, że Urząd nie otrzymywał sygnałów o zakłóceniu płynności ruchu drogowego wskutek zatrzymywania się autobusów szkolnych na drogach przy których usytuowano większość przystanków. Wyznaczenie małych odległości pomiędzy tymi przystankami ograniczyło ruch pieszy dzieci i uczniów po tych drogach wpływając na poprawę poziomu ich bezpieczeństwa, przez co zmniejszyło się ryzyko wypadków. Szczegółowa lokalizacja przystanków w obrębie danej miejscowości była traktowana elastycznie i podlegała korektom uwzględniającym zwłaszcza wnioski rodziców, dążących także ze względów bezpieczeństwa, do skrócenia odcinka drogi z miejsca zamieszkania dziecka do przystanku. O poprawie warunków oczekiwania na dowóz do szkoły świadczy wzrastająca z roku na rok liczba wiat przystankowych zakupionych przez Gminę. W 2014 r. postawiono wiatę przystankową w Żukach, w 2015 r. w Chlebowie i Cisewie, a w 2016 r. w Turkowicach i Szadowie Księżym.

(dowód: akta kontroli str. 460-462)

Zdaniem NIK nie można się zgodzić z twierdzeniem Pana Wójta zawartym w wyjaśnieniach, iż obowiązek posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu nie dotyczy 15 dróg gminnych, które wybudowano przed 2003 r. Jak bowiem wskazał Wójt, część przystanków wyznaczana jest na nowo i nie posiada żadnego oznakowania albo umieszczane jest nowe oznakowanie. Ponadto, jak wynika z ustaleń NIK, w obrębie przystanków w 2015 r. postawiono wiaty, będące elementem infrastruktury drogowej, co również wymaga zatwierdzenia organizacji ruchu na przedmiotowym odcinku drogi.

Jak wynika z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu jest także jej zmiana na drodze istniejącej. Z kolei przez „organizację ruchu” rozumie się m.in. sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (§ 1 ust. 2 pkt b ww. rozporządzenia).

3. Dwie szkoły podstawowe w Cisewie i Turkowicach nie posiadały świetlic. Brak świetlicy w tych szkołach jest niezgodny z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty stanowiącym, że szkoła publiczna, do realizacji zadań statutowych, powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. NIK zwraca uwagę,

że według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸ użyte w tym przepisie określenie "powinna" nie oznacza fakultatywności, lecz obowiązek zorganizowania i prowadzenia przez szkołę świetlicy. Obowiązek zorganizowania świetlicy dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na organizację dojazdu do szkoły wynika również z § 7 ust. 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół²⁹.

Mimo, że w wyjaśnieniach dyrektor SP w Turkowicach podała, że dzieci i uczniowie nie muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na organizację przewozów (czasy dowozu i odwozu pokrywają się z czasami rozpoczęcia i zakończenia zajęć), to jednak z tych samych wyjaśnień wynika, że uczniowie tej szkoły oczekują na odwiezienie po lekcjach do 40 minut. Zatem w tym czasie należy zapewnić im opiekę świetlicową.

(dowód: akta kontroli str. 381-386, 398-401, 437-441 i 446-447)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że osoby zatrudniane na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia, sprawujące opiekę w czasie przewozów dzieci i uczniów nie posiadały ukończonego szkolenia uprawniającego je 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 tym przepisem osoby nadzorujące bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię oraz kierujący autobusem szkolnym mogą dawać polecenia lub sygnały uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze pod warunkiem ukończenia szkolenia organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

Posiadanie takiego przeszkolenia przez opiekunów wpłynęłoby z pewnością na podniesienie poziomu bezpieczeństwa dowożonych dzieci i uczniów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

3. Wybór podmiotów wykonujących dowozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół oraz finansowanie wydatków związanych z tymi dowozami

Opis stanu
faktycznego

Podstawowy zakres przewozów dzieci i uczniów do szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 wykonywali przewoźnicy wybrani w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰. Przedmiotem każdego z udzielonych zamówień było świadczenie usług transportowych w zakresie dowozu dzieci i uczniów do szkół oraz ich odwozu ze szkół do miejsc zamieszkania. Kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty na wykonywanie przewozów była cena za 1 km, a w roku szkolnym 2015/2016 również rok produkcji autobusu (5%).

Potrzeby przewozowe na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016, wynoszące odpowiednio 507 i 632 dzieci i uczniów, wynikały z informacji przekazanych przez dyrektorów szkół. Wartość szacunkową zamówień określono na podstawie długości tras przewozowych wynoszących 95,3 tys. km w roku szkolnym 2014/2015 i 80,8 tys. km w roku szkolnym 2015/2016 oraz ceny za jeden km w wysokości odpowiednio 2,75 zł i 2,70 zł.

²⁸ Wyrok NSA z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2418/13 LEX nr 1501757

²⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na świadczenie usług w zakresie przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół zostały przeprowadzone przez komisje przetargowe powołane zarządzeniami Wójta Gminy. Członkowie komisji przetargowych oraz Wójt Gminy złożyli oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W każdym z ww. postępowań wpłynęło po pięć ofert. Jedna oferta na przewozy w roku szkolnym 2015/2016 nie spełniała warunków udziału w postępowaniu z uwagi na brak wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oraz polisy ubezpieczeniowej. W związku z brakiem odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia dokumentów, w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, wykonawca, który złożył ww. ofertę został wykluczony z postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z treścią ogłoszeń o przetargach, pozostałe oferty zawierały w szczególności:

- cenę netto i brutto za jeden km, a w postępowaniu na przewozy w roku szkolnym 2015/2016 także datę produkcji autobusów przeznaczonych do realizacji zamówienia,
- zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób,
- oświadczenie o spełnieniu warunków określonych w art. 22 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia z postępowania na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- polisę ubezpieczenia OC,
- informacje i oświadczenia o posiadanych uprawnieniach do wykonywania usług przewozowych, oraz potencjale ekonomicznym, technicznym i kadrowym.

W wyniku rozstrzygnięcia postępowania na przewozy w roku szkolnym 2014/2015 wybrano ofertę Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej SA w Koninie, które zaoferowało wykonanie zamówienia za cenę 2,58 zł za 1 km, przy założeniu, że łączny przebieg autobusów wyniesie do 95,3 tys. km, a kwota zapłaty nie przekroczy 245,9 tys. zł. Wybrany w wyniku rozstrzygnięcia postępowania na przewozy w roku szkolnym 2015/2016 wykonawca odstąpił od podpisania umowy z „powodów osobistych”. W związku z powyższym umowa została zawarta z firmą Transport Osobowy [...] w Turku, która złożyła najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert wykonania usług transportowych w zakresie przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół za cenę 2,52 zł za 1 km, przy założeniu, że łączny przebieg autobusów wyniesie do 80,8 tys. km, a kwota zapłaty nie przekroczy 203,7 tys. zł.

Umowy o wykonywanie usług transportowych w zakresie przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 z ww. przewoźnikami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty zostały zawarte odpowiednio 29 sierpnia 2014 r. i 25 sierpnia 2015 r. Wójt Gminy posiadał upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań finansowych z tytułu wykonywania przewozów szkolnych w zakresie przekraczającym rok budżetowy na podstawie uchwał Rady Gminy w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 183-270)

Rozliczenia z przewoźnikami wykonującymi usługi transportowe w zakresie dowozu dzieci i uczniów do szkół oraz ich odwozu ze szkół do miejsc zamieszkania, były dokonywane w okresach miesięcznych, na podstawie faktur VAT wystawionych przez przewoźników. W rozliczeniach obowiązywała zasada zgodności w odniesieniu do przejechanych kilometrów, przyjętych przez przewoźnika do określenia wysokości zapłaty oraz spisanych przez opiekunki w czasie przewozów do i ze szkoły według faktycznych wskazań licznika.

Rozliczenia z rodzicami dowożącymi dzieci i uczniów niepełnosprawnych do ośrodków umożliwiających realizację obowiązku przedszkolnego i szkolnego transportem własnym, były dokonywane w okresach miesięcznych, na podstawie rozliczeń liczby dni nauki oraz liczby przejechanych kilometrów określonych w zawartych umowach, z uwzględnieniem absencji ustalonej na podstawie oświadczeń rodziców.

Rozliczenia z Zespołem Placówek Edukacyjno-Wychowawczych w Turku wykonującym usługi w zakresie przewozów dzieci i uczniów niepełnosprawnych do ośrodków umożliwiających realizację obowiązku przedszkolnego i szkolnego oraz ich odwozu do miejsc zamieszkania po zakończeniu zajęć, były dokonywane w okresach miesięcznych, na podstawie faktur VAT.

Rozliczenia z tytułu zwrotu kosztów zakupu biletów dla dziecka niepełnosprawnego wraz z opiekunem na przejazdy środkami komunikacji publicznej, z miejsca zamieszkania do specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, były dokonywane w okresach miesięcznych, na podstawie liczby zakupionych biletów.

Koszty związane z finansowaniem zakupu tych biletów w roku szkolnym 2014/2015 wyniosły 0,4 tys. zł, a za okres od września do grudnia 2015 r. 0,3 tys.

(dowód: akta kontroli str. 293-306, 317-330, 334-347 i 362)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W dniu zawarcia umów na wykonywanie usług transportowych w zakresie przewozów dzieci i uczniów do i ze szkoły przewoźnicy, wybrani w trybie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, nie posiadali zezwoleń na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. 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 np. z obowiązkiem wyznaczenia oraz odpowiedniego oznaczenia przystanków, w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Z ustaleń kontroli wynika, że zezwolenia nr 0046, 0047 i 0048 Starosty Tureckiego na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych przez Spółkę PKS w Koninie zostały wydane w dniu 6 października 2014 r., tj. ponad miesiąc od zawarcia i pojęcia realizacji umowy. Z kolei zezwolenia nr 1/2015, 2/2015 i 3/2015 Wójta Gminy z dnia 1 września 2015 r. na wykonywanie ww. przewozów przez firmę Transport Osobowy J.K. w Turku, zostały wydane z naruszeniem art. 18 ust. 1 pkt 1a, ustawy o transporcie drogowym, z uwagi na przekroczenie zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy (obejmującego jej obszar). Określone w tych zezwoleniach trasy przewozów obejmowały miasto Turek oraz miejscowości Imielków i Piętno w gminie Tuliszków, Paździerowice w gminie Malanów oraz Laski i Rogów w gminie Przykona.

(dowód: akta kontroli str. 191-194, 204-206, 260-263, 265-270 i 463)

W trakcie kontroli Wójt Gminy przekazał kserokopię wystąpienia do Starosty Tureckiego wraz z wnioskiem firmy Transport Osobowy [...] w Turku o udzielenie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych na obszarze powiatu tureckiego.

(dowód: akta kontroli str. 464-465)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Nadzór i kontrola nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół

Opis stanu faktycznego

Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu, ustalonego zarządzeniem nr 20/2011 Wójta Gminy z 22 grudnia 2011 r., ze zmianami wynikającymi z zarządzeń nr 7/2012 z 29 czerwca 2012 r. i nr 8/2013 z 29 sierpnia 2013 r., zadania związane z wykonywaniem przez Gminę funkcji organu prowadzącego szkoły publiczne, w tym zapewnienie przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół, należały do stanowiska ds. oświaty, kultury i zdrowia. Według karty czynności zakres zadań dla tego stanowiska obejmował m. in.: współudział w opracowywaniu materiałów do projektu budżetu Gminy, przygotowanie procedur przetargowych w zakresie realizowanych zadań, kształtowanie sieci gminnych jednostek oświatowych oraz zapewnienie dowozów dzieci i uczniów do szkół, a także ich odwozu ze szkół do miejsc zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W dniu 26 października 2015 r. wpłynęły do Urzędu dwie skargi na opiekunkę dzieci i uczniów w czasie przewozu, zatrudnioną na podstawie umowy z PUP w Turku w ramach stażu dla bezrobotnych. Dotyczyły one wysadzenia 8 dzieci i uczniów odwożonych ze szkół (ZS-P i Gimnazjum w Słodkowie) do miejsc zamieszkania na niewłaściwych przystankach. W wyniku rozpatrzenia ww. skarg Urząd wystąpił do PUP w Turku o pozbawienie opiekunki możliwości dalszego kontynuowania stażu.

Informacje o wykonywaniu przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół były omawiane na posiedzeniach Komisji Oświaty, Spraw Socjalnych oraz Porządku Publicznego Rady Gminy w dniach 3 września 2014 r. oraz 15 marca i 3 września 2015 r.

W umowach z przewoźnikami Urząd nie zagwarantował sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów szkolnych, a także nie występował do organów kontrolujących bezpieczeństwo ruchu i transportu drogowego o przeprowadzenie kontroli autobusów wykorzystywanych do tych przewozów oraz ich kierowców. Równocześnie w okresie objętym kontrolą ww. organy nie kierowały do Gminy zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie organizacji i wykonywania przewozów dzieci i uczniów do i ze szkół.

W wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, że umowy z przewoźnikami zawierają zapis stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych umową mają zastosowanie przepisy Prawa drogowego, Prawa przewozowego, Kodeksu cywilnego oraz Prawa zamówień publicznych, które pozwalają na przeprowadzanie kontroli ich realizacji. Okoliczności wskazywane w wyjaśnieniach Pana Wójta, że wykonywanie przewozów szkolnych było monitorowane i kontrolowane w ramach realizacji zadań (na bieżąco sprawdzano punktualność przewozów, aktualność przeglądów technicznych autobusów oraz wskazania licznika przejechanych kilometrów) nie znajdują jednak potwierdzenia w dokumentacji Urzędu. Brak też było udokumentowanych działań dotyczących kontroli wykonywania przewozów, bądź dokumentacji dotyczącej pojazdów, którymi przewożone były dzieci i uczniowie.

(dowód: akta kontroli str. 415-418)

Ocena częściowa

Podczas organizowania i realizowania dowozów dzieci i uczniów nie zostały wykorzystane wszystkie możliwości rzetelnego monitorowania i nadzorowania wykonawców tych dowozów. Wskazane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości związane w szczególności z dopuszczeniem do wykonywania przewozów na podstawie niewłaściwego zezwolenia oraz stwierdzone przez WITD

przypadek przekroczenia dopuszczalnej liczby przewożonych osób, wskazują na brak rzetelnego nadzoru i kontroli w przedmiotowym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Wykonywania zadań związanych z zapewnieniem dzieciom i uczniom bezpłatnego transportu i opieki w sposób zgodny z ustawą o systemie oświaty, a także odpowiednimi uchwałami, do których pojęcia władna jest rada gminy.
2. Zapewnienia odpowiedniego oznakowania przystanków, na których wsiadają i wysiadają dzieci i uczniowie dowożeni do szkół.
3. Zapewnienia powierzenia przewożenia dzieci i uczniów wyłącznie podmiotom posiadającym uprawnienia do wykonywania takiej działalności.
4. Zapewnienia zajęć świetlicowych dla wszystkich uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły.
5. Doprowadzenia do zgodności danych zamieszczonych w systemie informacji oświatowej (SIO) ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mieczysław Zentel
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z upoważnienia
Wicedyrektor Tomasz Nowiński

.....
podpis

.....
podpis

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.