



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.05.2016

P/16/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98632 z dnia 19 stycznia 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Ostrów Wielkopolski
Al. Powstańców Wielkopolskich 12, 63-400 Ostrów Wielkopolski.

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Kuroszczyk, Wójt Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Wójt Gminy, działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i młodzieży bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewożenia do przedszkoli i szkół na terenie gminy. Przewozami takimi objęte bowiem zostały zarówno wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14a 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 takiego obowiązku na gminę nie nakłada (ich droga z domu do szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w tych przepisach, albo nie zamieszkiwały one na terenie Gminy). Decydując się na dowożenie dzieci i uczniów z terenu innych gmin nie podjęto jednak odpowiednich działań w celu uprzedniego uzyskania uchwały rady gminy dotyczącej zawarcia porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych (art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³).

Przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół 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 zajęciach⁴. Dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono także opiekę świetlicową.

Przy czterech, spośród pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi przewozu dzieci i uczniów nie zachowano zasady pisemności, o której mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. W zawartych z przewoźnikami umowach nie określono uprawnień Gminy

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. W oparciu o powyższe, w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym, zastosowano ocenę opisową.

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

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, dalej ustawa o samorządzie gminnym.

⁴ Znajduje to potwierdzenie, z wyjątkami wskazanymi w niniejszym wystąpieniu, w wynikach ankiet przeprowadzonych wśród rodziców dzieci i uczniów dowożonych transportem organizowanym przez Gminę.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej P.z.p.

do kontrolowania realizacji wykonywania usługi przewozu, w tym terminowości i punktualności przejazdów, co wpłynęło na ograniczenie możliwości nadzorowania realizacji tych umów.

Część przystanków, na których dzieci oczekiwały na pojazdy oraz wsiadały do nich i z nich wysiadały nie posiadała oznakowania⁶, wymaganego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷. Wpływało to na obniżenie poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w szczególności przewożonych uczniów. W ocenie NIK, jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla odcinków dróg, na których znajdowały się te przystanki. Wójt nie podejmował bowiem, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸, działań w celu sporządzenia i zatwierdzenia w odpowiednim trybie projektów właściwej organizacji ruchu. Wskutek tego na trasach dowozu jedynie część przystanków, z których korzystali uczniowie posiadała np. znaki ostrzegawcze lub dodatkowe urządzenia bezpieczeństwa ruchu, czy też urządzone zatoki przystankowe bądź wiaty zapewniające uczniom bezpieczne oczekiwanie na dowóz⁹.

Z ustaleń kontroli wynika, że pojazdy, którymi dowożono dzieci i uczniów¹⁰ spełniały wymagania techniczne związane z ich dopuszczaniem do ruchu oraz posiadały wyposażenie niezbędne do wykonywania tych przewozów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Wyznaczanie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach oraz szkół podstawowych i gimnazjów.

Na podstawie art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Ostrów Wielkopolski ustaliła¹¹:

- sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę, które zlokalizowano w 10 miejscowościach¹², tak aby wszystkie dzieci pięcioletnie zamieszkałe na terenie gminy miały możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego;
- plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów prowadzonych przez gminę¹³, określający granice ich obwodów (obejmujący łącznie 39 miejscowości z terenu Gminy).

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty utworzono cztery zespoły szkół znajdujące się w: Gorzycach Wielkich, Lamkach, Lewkowie i Sobótce.

(Dowód: akta kontroli, str. 4, 5, 9-16)

Sieć publicznych przedszkoli i szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie przez dzieci obowiązku szkolnego. Obwody szkolne obejmowały

⁶ Na objętych oględzinami NIK trasach.

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm., dalej ustawa prawo o ruchu drogowym

⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729.

⁹ Potwierdzają to wyniki ankiet, w których 32,9% rodziców wskazało, że organizator dowozów nie zapewnił bezpiecznego oczekiwania na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych.

¹⁰ Dotyczy to 5 pojazdów, których kontrolę na zlecenie NIK przeprowadziła Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego w Poznaniu (w trakcie tych kontroli nie stwierdzono naruszeń).

¹¹ Uchwały: Nr XII/84/2011 z 13 lipca 2011 r. oraz Nr XXXVIII/307/2013 z 31 lipca 2013 r.

¹² Biniew, Borowiec, Czekanów, Daniszyn, Gorzyce Wielkie, Lamki, Lewków, Sobótka, Topola Mała, Wtórek.

¹³ Osiem szkół podstawowych w miejscowości: Daniszyn, Gorzyce Wielkie, Lamki, Lewków, Sobótka, Szczury, Topola Mała, Wtórek oraz cztery gimnazja w miejscowościach: Gorzyce Wielkie, Lamki, Lewków, Sobótka.

22 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 szkół podstawowych, a 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów.

(dowód: akta kontroli, str. 368-392)

Dowozem organizowanym przez Gminę objęte zostały dzieci i uczniowie uczęszczający do czterech publicznych przedszkoli¹⁴, pięciu szkół podstawowych¹⁵ oraz trzech gimnazjów¹⁶.

(Dowód: akta kontroli, str. 16, 356)

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

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej¹⁷:

- obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego¹⁸ objętych było 313 dzieci w 2014 r. oraz 286 dzieci w 2015 r.;
- w roku 2014 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 1.503 uczniów, w tym: 1.115 uczniów szkół podstawowych oraz 388 uczniów gimnazjów;
- w roku 2015 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 1.578 uczniów, w tym: 1.184 uczniów szkół podstawowych oraz 394 uczniów gimnazjów.

(Dowód: akta kontroli, str. 356-409)

Do gminnych przedszkoli i szkół uczęszczało:

- w 2014 r. 2.233 dzieci i uczniów, w tym 217 dzieci pięcioletnich, 122 dzieci sześciioletnich oraz 391 dzieci w młodszym wieku; 1.115 uczniów szkół podstawowych oraz 391 gimnazjów;
- w 2015 r. 2.261 dzieci i uczniów, w tym 194 dzieci pięcioletnich, 57 dzieci sześciioletnich oraz 432 dzieci w młodszym wieku, 1.184 uczniów szkół podstawowych oraz 394 gimnazjów.

(Dowód: akta kontroli, str. 356-409)

W latach szkolnych: 2014/2015 i 2015/2016 gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę odpowiednio¹⁹:

- 30 i 15 dzieciom uczęszczającym do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych lub oddziałów szkolnych, w których realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego;
- 141 i 171 uczniom szkół podstawowych (klas I-IV)²⁰ oraz 257 i 265 uczniom szkół podstawowych (klas V-VI) i gimnazjów²¹, a także 14 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w każdym roku szkolnym.

Spośród ww. dzieci i uczniów, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę, odpowiednio 14 i 17 dzieci i uczniów nie korzystało z tych uprawnień.

¹⁴ W Biniewie, Daniszynie, Sobótce i Wtórku.

¹⁵ W Daniszynie, Lewkowie, Sobótce, Szczurach i Wtórku.

¹⁶ W Lamkach, Lewkowie i Sobótce.

¹⁷ Dane na dzień 30 września danego roku.

¹⁸ W przedszkolu, oddziale przedszkolnym lub innej formie wychowania przedszkolnego.

¹⁹ Dane dotyczące liczby dzieci i uczniów podane według stanu na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

²⁰ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 3 km.

²¹ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę w roku szkolnym 2014/2015 zapewniono łącznie 442 dzieciom i uczniom, w tym 14 osobom niepełnosprawnym. W roku szkolnym 2015/2016 z dowozów tych korzystało ogółem 465 dzieci i uczniów, w tym 14 niepełnosprawnych.

Zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina dokonała odpowiednio: 97 i 114 dzieciom i uczniom, w tym: 2 dzieciom dowożonym od przedszkoli w roku szkolnym 2014/2015, 2 i 8 uczniom klas I-IV szkół podstawowych oraz 93 i 106 uczniom klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów.

Ponadto, 14 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 zapewniono zwrot kosztów przejazdu na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem, a rodzicami tych uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 356-409)

3. Organizowanie bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom i opieki w czasie przewozu w przypadkach, w których Gmina nie ma takiego obowiązku.

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio: 91 i 139 uczniom w przypadku, gdy ich 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.

Ponadto, w roku szkolnym 2014/2015, 23 uczniom uczęszczającym do Szkoły Podstawowej w Sobótce (zamieszkałym w miejscowości Grudzielec położonej na terenie Gminy Raszków) gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu. W roku szkolnym 2015/2016 z dowozów tych korzystało 19 uczniów.

Wójt wyjaśnił, że uczniowie zamieszkujący w Grudzielcu, przy granicy z Gminą Ostrów Wielkopolski z różnych przyczyn nie korzystają z możliwości nauki w swym obwodzie szkolnym w Gminie Raszków. Sytuacja jest znana władzom obu gmin i nie kwestionują oni sposobu dowozu uczniów i traktują ich jak uczniów swojej gminy. Ponadto Wójt wyjaśnił, że mimo braku formalnego porozumienia w formie pisemnej, istnieje pełne porozumienie, a Gmina Ostrów Wielkopolski czuje się zobowiązana dowozić uczniów na swój koszt z racji otrzymania subwencji na uczniów, jak i ze względu na zasadę równego ich traktowania.

(Dowód: akta kontroli, str. 27,-29, 356-367)

Rada Gminy Ostrów Wielkopolski (do dnia zakończenia kontroli NIK) 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.

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, a także uchwał Rady Gminy Ostrów Wielkopolski, które dotyczyłyby przejęcia zadania bezpłatnego dowozu dzieci do szkoły lub też zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w rejonie gminy przejmującej zadanie.

(Dowód: akta kontroli, str. 261, 356-392)

Wójt wyjaśnił, że w ustawie o systemie oświaty kompetencje Rady Gminy są określone w art. 5c pkt 1, a zapisy art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2 nie dają podstawy prawnej do podjęcia uchwały przez Radę Gminy, która może podejmować

uchwały wyłącznie na podstawie bezpośredniego upoważnienia, a nie upoważnienia domniemanego. Podstawę do działań w tym zakresie, zdaniem Wójta daje art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(Dowód: akta kontroli, str. 350)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dowożenie do szkół uczniów zamieszkałych w miejscowości Żychlin odbywało się bez właściwej podstawy prawnej, gdyż włączenie tej, położonej na terenie gminy Gołuchów miejscowości do obwodu Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Sobótce było niezgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W przepisie tym jest bowiem mowa o tym, że rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów mających siedzibę na obszarze gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że włączenie ww. miejscowości do obwodu szkoły prowadzonej przez Gminę posiada uwarunkowania historyczne i regulacja ta była znana Wójtowi Gminy Gołuchów oraz w pełni akceptowana. W ocenie NIK nie usprawiedliwia to jednak działań organów wykonawczych, prowadzących w istocie do naruszenia kompetencji organów stanowiących każdej z tych gmin.

(Dowód: akta kontroli, str. 6-14, 25, 27, 28, 31-59)

2. W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy (na podstawie umów zawartych z przewoźnikami w 2014 r. i 2015 r.) zapewniał przewożenie do szkół prowadzonych przez Gminę dzieci i uczniów, którzy zamieszkiwali w miejscowości Grudzielec w Gminie Raszków, bez zawarcia porozumienia międzygminnego w tym zakresie oraz bez (uprzedniej) uchwały rady gminy. Było to niezgodne z dyspozycją przywołanego wyżej art. 18 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy, wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego i w tym celu, gminy mogą m.in. zawierać porozumienia międzygminne (art. 74). Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje przy tym prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami (w tym przypadku przewożeniem uczniów i opieką nad nimi), a gmina której zadanie jest przedmiotem przekazania ma obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzanego zadania²².

W ocenie NIK, okoliczność wskazywana w wyjaśnieniach Wójta, że sytuacja jest znana organom wykonawczym obu gmin, podobnie jak wskazano powyżej w punkcie 1, nie może usprawiedliwiać działań wykraczających poza zakres kompetencji takich organów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym.

(Dowód: akta kontroli, str. 25, 28, 287-289, 421-437)

3. W obwodzie²³ gimnazjum w Lewkowie zostały ujęte miejscowości: Nowe Kamienice, Sadowie, Smardowskie Olendry, Wtórek i Wysocko Wielkie. Uczniowie zamieszkali w tych miejscowościach uczęszczają do Gimnazjum w Wysocku Małym w Gminie Przygodzice lub do Gimnazjów w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski. Finansowanie dowozów dzieci i uczniów do szkół innych niż obwodowe²⁴ poprzez zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (na podstawie

²² Wydatki za dowóz dzieci i uczniów z miejscowości Grudzielec nie były wyodrębniane w prowadzonej ewidencji księgowej.

²³ Uchwała Nr XII/84/2011 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie planu sieci oraz granic obwodów publicznych gimnazjów prowadzonych przez Gminę Ostrów Wielkopolski.

²⁴ tj. gimnazjów prowadzonych przez Miasto Ostrów Wielkopolski i Gminę Przygodzice.

zawieranych przez Wójta umów oraz w postaci zakupu biletów miesięcznych) było niezgodne z 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 dla określonych grup uczniów odległości 3 lub 4 kilometrów, obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów ich przejazdu środkami komunikacji publicznej (jeżeli dowożenie zapewniają rodzice). Oznacza to, że zwrot kosztów przejazdu może dotyczyć wyłącznie uczniów uczęszczających do szkół obwodowych prowadzonych przez Gminę. Wydatki wynikające z zawartych przez Wójta Gminy umów²⁵, w roku szkolnym 2015/2016 (do końca stycznia), wyniosły ogółem 1.849,32 zł. Wydatki na zakup biletów miesięcznych²⁶ wyniosły 67.893,40 zł²⁷.

Gmina nie ma obowiązku i zarazem podstaw do finansowania (we wskazanych formach) dowozu dziecka uczęszczającego do szkoły położonej poza obwodem, a także poza obszarem administracyjnym gminy²⁸. Obowiązek w zakresie dowożenia uczniów realizowany jest wyłącznie w obrębie właściwości miejscowej gminy. Ustawodawca nie stworzył także możliwości, aby gmina zwracała koszty przejazdu nawet wtedy, gdy szkoła do której dziecko uczęszcza²⁹ położona jest bliżej niż szkoła, w której obwodzie dziecko mieszka (art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Wójt wyjaśnił, że w przypadku zgłoszenia uczniów z ww. miejscowości do Gimnazjum w Lewkowie zostałyby zorganizowany dowóz (z uwagi na brak zgłoszeń nie jest to realizowane), a uczniom zwracane są koszty dojazdu do Gimnazjum na zasadach określonych w ustawie o systemie oświaty. NIK wskazuje, że obowiązki Gminy w zakresie zwrotu kosztów przejazdu ucznia określone zostały w art. 17 ust. 3a pkt 3, a w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w art. 14a ust. 3, 4 i 4a.

NIK przyjmuje do wiadomości argument podnoszony w wyjaśnieniach złożonych przez Wójta, że decyzja o zwrocie kosztów przejazdu, podjęta przez jego poprzednika, jest podtrzymywana dla dobra uczniów i związana jest z przysługującym rodzicom prawem wyboru szkoły. Nie zmienia to jednak faktu, że brak jest podstaw do obciążania Gminy finansowymi skutkami wybrania przez opiekunów dziecka szkoły innej niż obwodowa. Możliwość dofinansowania przez gminy dowozu dzieci do szkół musi bowiem wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa, podczas gdy wskazane wyżej, finansowane przez Gminę dowozy nie odpowiadają kryteriom określonym w ustawie o systemie oświaty

(Dowód: akta kontroli, str. 12, 29, 450, 451, 453, 454, 458, 460, 498, 499, 501, 502, 506, 508, 582, 597)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób zorganizowania dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów.

²⁵ Umowy Nr 6/10/2015 (uczeń zamieszkały w miejscowości Wtórek do Gimnazjum nr 3 w Ostrowie Wielkopolskim); nr 7/10/2015 (zamieszkały w miejscowości Wtórek do Gimnazjum Sióstr Salezjanek w Ostrowie Wielkopolskim); nr 9/10/2015 (zamieszkały w miejscowości Sadowie do Gimnazjum w Wysocku Małym); nr 10/10/2015 (zamieszkały w miejscowości Radziwiłłów do Gimnazjum nr 3 w Ostrowie Wielkopolskim); nr 14/11/2015 (zamieszkały w miejscowości Sadowie do Gimnazjum w Wysocku Małym); nr 16/11/2015 (zamieszkały w miejscowości Wysocko Wielkie do Polsko-Kanadyjskiego Gimnazjum w Ostrowie Wielkopolskim).

²⁶ Zamieszkałych w miejscowościach: Wtórek, Sadowie, Wysocko Wielkie (obwód Gimnazjum w Lewkowie) oraz w miejscowości Radziwiłłów (obwód gimnazjum w Gorzycach Wielkich).

²⁷ W roku szkolnym 2014/2015, zakup biletów miesięcznych dla 49 uczniów o wartości 34.395,32 zł, a w roku szkolnym dla 40 uczniów o wartości 33.498,08 zł.

²⁸ Patrz wyrok NSA z dnia 5 września 2007 r. I OSK 835/07.

²⁹ Znajdująca również na terenie innej Gminy

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

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

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

Zasady dowozu dzieci do przedszkoli i uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów określał Regulamin, który wprowadzony został zarządzeniem Wójta Gminy nr 20/2013 z dnia 7 lutego 2013 r. Stanowił on, że:

- organizatorem dowozu jest Gmina Ostrów Wielkopolski; bezpłatnym dowozem objęci są uczniowie, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (szkoła odległa o ponad 3 km - uczniowie klas I-IV szkół podstawowych i 5, 6 latki uczęszczające do przedszkoli oraz 4 km – uczniowie klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów);
- uczniowie, dla których odległość jest krótsza od wyżej określonej mogą korzystać wyłącznie w przypadku wolnych miejsc i za zgodą opiekuna;
- organizator dowozów w planie dowozów określa przystanki dla autobusów szkolnych;
- plan dowozów szkolnych oraz godziny odjazdu autobusu ustala inspektor ds. oświaty, dopasowując go do tygodniowego planu zajęć uczniów,
- obowiązkiem przewoźnika jest dowożenie uczniów pojazdami sprawnymi technicznie.

W rozdziale II określono obowiązki przewoźnika, zadania opiekuna oraz obowiązki i prawa uczniów. Z zapisów regulaminu wynika, że opiekun autobusu szkolnego:

- odpowiedzialny jest za przestrzeganie zasad zawartych w Regulaminie, w tym decyduje o wsiadaniu i wysiadaniu uczniów z autobusu w odpowiednich miejscach;
- czuwa nad dziećmi wsiadającymi i wysiadającymi z autobusu;
- ponosi odpowiedzialność za dowożonych uczniów podczas przewozu oraz bezpośrednio po opuszczeniu przez dzieci autobusu szkolnego i w tym celu zobowiązany jest każdorazowo wysiąść na przystanku i zabronić dzieciom przechodzenia przez jezdnię przed lub za autobusem (w razie potrzeby przeprowadza dzieci w bezpiecznym miejscu na drugą stronę jezdni);
- podczas pobytu na drodze opiekun musi być ubrany w kamizelkę z elementami odbłaskowymi. W § 12 powyższego regulaminu ustalono, że w sytuacji, gdy uczeń nie stawi się w autobusie po zakończeniu zajęć, opiekun dowozu powiadamia wychowawcę świetlicy, który zgłasza nieobecność ucznia dyrektorowi szkoły.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu:

- przewoźnik zobowiązany był do: terminowego dowozu uczniów do szkół, dowożenia uczniów wyłącznie pojazdami sprawnymi technicznie, posiadania aktualnego ubezpieczenia OC oraz NW wszystkich pojazdów używanych do wykonywania usługi;
- dyrektorzy szkół mieli obowiązek zapoznania z regulaminem wszystkich uczniów korzystających z dowozów szkolnych oraz ich rodziców lub opiekunów prawnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 17-24)

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (Nr 271-1/11/15³⁰), którego przedmiotem był „Dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lamkach, Szkoły Podstawowej w Daniszynie i Publicznego Przedszkola w Daniszynie oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łąkocinach, Gmina Ostrów Wielkopolski, woj. Wielkopolskie”:

- określono trasy dowozu dzieci i uczniów, liczbę uczniów do przewiezienia na każdej z tras oraz liczbę autobusów obsługujących trasę; liczbę miejsc siedzących dla dzieci przedszkolnych i uczniów;
- zastrzeżono, że: przewozy dzieci odbywać się mogą wyłącznie środkami transportu spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach ustawy prawo o ruchu drogowym i w innych przepisach związanych z przewozem osób; wykonawca musi zapewnić bezpieczny przewóz tzn. odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny;
- określono warunki udziału w postępowaniu dotyczące m. in.: posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności, posiadania wiedzy i doświadczenia (wymóg wykonania co najmniej jednej całorocznej usługi dowozu uczniów w okresie ostatnich trzech lat), dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia poprzez wykazanie dysponowania co najmniej jednym autokarem do przewozu 50 osób jednorazowo oraz jednym zastępczym autokarem na wypadek awarii (posiadającymi aktualne badania techniczne pojazdu i ubezpieczenie).

(Dowód: akta kontroli, str. 109-118)

Zgodnie z umowami zawartymi przez Gminę z wykonawcami usług obejmujących dowóz uczniów w dniach nauki szkolnej na zajęcia do prowadzonych przez Gminę przedszkoli i szkół oraz odwożenie ich po zajęciach szkolnych ³¹:

- obowiązek zapewnienia opieki nad uczniami w czasie przejazdu do szkół i do miejsc zamieszkania spoczywał na zamawiającym;
- wykonawca ściśle współpracuje z opiekunami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniów w trakcie wsiadania, wysiadania i przewozu (w miejscu wsiadania i wysiadania; wykonawca rozpoczyna jazdę po uzyskaniu zgody opiekuna uczniów);
- zamawiający, w miarę możliwości, będzie dokonywał okresowych napraw dróg gminnych, pozwalających na realizację bezpiecznego przejazdu środkami transportu Wykonawcy.

(Dowód: akta kontroli, str. 139-141, 196-207)

Wójt Gminy nie określił wymagań i kwalifikacji, jakie powinien posiadać opiekun dowozu autobusem szkolnym (zatrudniany na podstawie umowy o pracę lub zlecenie). Osoby sprawujące opiekę nad dziećmi nie posiadały potwierdzeń ukończonego szkolenia, o którym mowa w art. 6 ust. 3a ustawy prawo o ruchu drogowym, organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 27, 341, 537-578)

Wójt wyjaśnił, że obowiązek posiadania zaświadczeń nie dotyczy osób sprawujących opiekę w czasie dowozu, lecz wyłącznie osób nadzorujących bezpieczne przejście przez jezdnię w wyznaczonym miejscu, tj. przeprowadzających dzieci na pasach przez osobę oznaczoną, posiadającą tarczę o wymiarach

³⁰ Także w pozostałych czterech SIWZ.

³¹ Były to umowy z dnia 25 sierpnia 2015 r., nr 272-1/10/15; nr 272-1/11/15; nr 272-1/12/15; nr 272-1/13/15; nr 272-1/14/15;

określonych w przepisach (§ 6 rozporządzenia), a takich gmina nie zatrudnia. Zgodnie z Regulaminem dowozu oraz zawartymi przez Gminę umowami³², opiekę w trakcie dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów zapewniała Gmina. W przypadku opieki nad dziećmi i uczniami dowożonymi do przedszkoli i szkół w Sobótce, Szczurach, Daniszynie-Lamkach opieka odbywa się w ramach umów zlecenia zawartych pomiędzy Wójtem i opiekunami. W przypadku dowozu do przedszkoli i szkół we Wtórku i Lewkowie opiekę powierzono pracownikom tych szkół w zakresach czynności, w ramach umowy o pracę. Obowiązki opiekuna określono w regulaminie dowozów i w zakresach czynności pracowników. W wyniku oględzin stwierdzono, że opiekunowie czuwali nad dziećmi wsiadającymi i wysiadającymi z autobusu, każdorazowo wysiadali na przystanku i zabraniali dzieciom przechodzenia przez jezdnię przed lub za autobusem (dwoje opiekunów w pięciu przypadkach przeprowadzało uczniów na drugą stronę jezdni, bez wstrzymania ruchu na drodze), opiekunowie ubrani byli w kamizelki z elementami odblaskowymi.

(Dowód: akta kontroli, str. 27, 272, 299, 341, 343, 537-578)

W okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła dzieciom i uczniom bezpłatny transport do przedszkoli i szkół znajdujących się w miejscowości: Szczury i Biniew; Sobótka; Lewków oraz Lamki i Daniszyn. Przewóz dzieci i uczniów odbywał się na ośmiu trasach³³, na których znajdowało się łącznie 57 przystanków.

(Dowód: akta kontroli, str. 208-218, 583)

W toku kontroli NIK objęto oględzinami cztery trasy, na których odbywał się przewóz dzieci i uczniów (po dwa przywozy dowozy i odwozy), tj.:

- dowóz do Sobótki obejmujący trasę Żychlin (gmina Gołuchów) -Grudzielec (gmina Raszków) oraz następujące miejscowości z gminy Ostrów Wielkopolski: Borowiec-Sobótka szkoła- Gutów I-Gutów II-Sobótka szkoła, trasa obejmowała 7 przystanków, czas przejazdu rzeczywisty 28 minut (planowany 30 minut), do szkoły dowożono 55 uczniów³⁴, w tym na trasie Żychlin-Sobótka 29 uczniów i Gutów – Sobótka 26; największa liczba wsiadających to 20 osób na przystanku Gutów II; trasa liczyła 20,8 km. W godzinach rannych dowóz odbywał się trzema kursami, a po zakończeniu zajęć odwóz obejmował cztery kursy;

- dowóz do Przedszkola i Szkoły Podstawowej w Daniszynie i Zespołu Szkół w Lamkach. Rozpoczęcie kursu w miejscowości Cegły, przez Cegły wieś-Mazury-Onęber-Mazury-Chruszczyny-Daniszyn szkoła- Łąkociny-Lamki; trasa obejmowała 14 przystanków, czas przejazdu rzeczywisty 48 minut (planowany 50 minut), do szkół dowożono 56 uczniów, w tym na trasie Cegły-Daniszyn 39 i Daniszyn-Lamki 17, największa liczba wsiadających to 17 osób na przystanku w miejscowości Daniszyn, trasa liczyła 22,9 km. Rano dwa kursy, a po zajęciach w poniedziałki, wtorki, czwartki i piątki cztery kursy, w środy trzy;

- odwóz na trasie: Lewków szkoła przez Lewków osiedle-Czekanów wieś-Czekanów Kaliska-Czekanów Baby-Czekanów Przedszkole-Karski-Karski I-Karski II-Karski Ostrowska, trasa obejmująca 9 przystanków; czas przejazdu rzeczywisty 23 minuty (planowany 30 minut), do domu odwożono 47 uczniów, największa liczba

³² Podpisywał je Wójt, bądź Dyrektor Szkoły.

³³ Cegły-Lamki; Karski-Lewków; Górzno-Sobótka; Żychlin-Sobótka; Gutów-Sobótka; Będziszyn-Szczury; Górzno-Szczury; Nowe Kamienice-Wtórek. Dojeżdżając do poszczególnych szkół uczniowie i dzieci wsiadały na trasach, na których znajdowało się od 7 do 14 przystanków.

³⁴ Na trasie z Żychlina do Sobótki wsiadło 29 uczniów, (którzy wysiedli przy szkole w Sobótce), a na trasie z Gutowa do Sobótki wsiadło 26 uczniów, którzy wysiedli przy szkole w Sobótce.

wysiadających to 15 osób na przystanku Czekanów Kaliska, trasa liczyła 9,7 km. Rano dwa kursy, a odwóz w poniedziałki 1 kurs, od wtorku do piątku dwa kursy;

- odwozy na trasie: Szczury szkoła przez Będzieszyn-Górzno-Biniew-Szczury, trasa obejmująca 9 przystanków, czas przejazdu rzeczywisty 27 minut (planowany 30 minut), do domu odwożono 12 uczniów, największa liczba wysiadających to 6 osób na przystanku Górzno (sklep), trasa liczyła 11.5 km dowóz i odwóz dwa kursy, dwoma autobusami.

(Dowód: akta kontroli, str. 272-333)

W wyniku oględzin ustalono, że znak pionowy D-15 znajdował się przy wszystkich przystankach, na których wsiadały bądź wysiadały dzieci i uczniowie. Przystanki te znajdowały się na terenie zabudowanym. Oznaczenie znakiem B-25 posiadały trzy przystanki, a T-27 (tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) przy 4 przystankach. Oznakowanie poziome P-17 nie było umieszczone przy żadnym przystanku, P-4 znajdowało się przy 4 przystankach, a P-10 przy 6. W zadaszenia/wiaty przystankowe wyposażonych było 18 przystanków. Przy drogach asfaltowych były zlokalizowane 34 przystanki, w przypadku dwóch przystanków nawierzchnię drogi stanowił bruk, a kolejnych dwóch - tłuczeń. Przystanki zlokalizowane były głównie przy drogach gminnych oraz powiatowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 273, 274, 288, 289, 300, 301, 313, 314)

Autobusy dowożące dzieci oznaczone były z przodu i z tyłu kwadratowymi tablicami barwy żółtej z symbolem dzieci barwy czarnej. Opiekunowie dzieci ubrani byli w odblaskowe kamizelki. Wsiadanie i wysiadanie dzieci i uczniów odbywało się pod nadzorem opiekuna. Przewóz dzieci i uczniów realizowany był według harmonogramu dowozów. Planowy czas przejazdu, od rzeczywistego różnił się kilkoma minutami i wynikał z czasu postoju przy wsiadaniu i wysiadaniu dzieci i uczniów oraz natężenia ruchu na trasie. Kierowcy posiadali aktualne zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 208-218, 272, 275, 277, 287, 290, 291, 299, 302, 303, 312, 317, 318)

Z protokołu wizji lokalnej³⁵, przeprowadzonej przez pracowników Urzędu z udziałem dyrektorów placówek oświatowych lub ich przedstawicieli, dotyczącej tras dowozu uczniów i dzieci do szkół i przedszkoli na terenie gminy Ostrów Wielkopolski wynika, że:

- w trakcie objazdu zwrócono szczególną uwagę na stan oznakowania przystanków ich lokalizację w terenie oraz rozmieszczenie przystanków na trasie dowozu;
- w wyniku oględzin stwierdzono konieczność zamontowania dodatkowego oznakowania przystanków, poprawy ich stanu technicznego i higienicznego;
- wystąpiono do Wójta gminy Ostrów Wielkopolski o zakup oznakowania przystanków i jego zamontowanie, a także pomalowanie ścian wiat przystankowych;
- potwierdzono zasadność rozmieszczenia przystanków na trasie dowozu.

W sierpniu i wrześniu 2015 r. zakupiono 47 znaków D-15 w celu oznaczenia miejsc zatrzymania autobusu szkolnego na terenie gminy.

(Dowód: akta kontroli, str. 513-517)

³⁵ W dniu 4 sierpnia 2015 r.

Z informacji Komendanta Powiatowej Policji w Ostrowie Wielkopolskim wynika, że nie była prowadzona osobna ewidencja przeprowadzonych przez Policję na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski w latach 2014-2015 kontroli pojazdów i kierowców przewożących dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Dlatego też nie można wygenerować takich informacji dla tej kategorii uczestników ruchu drogowego. Komendant wskazał natomiast, że działania prewencyjne związane między innymi z dowozem dzieci do szkół realizowano w latach 2014-2015 osiemnastokrotnie, w ramach działań TRUCK&BUS, a także podczas corocznych działań „Bezpieczne rozpoczęcie roku szkolnego” oraz „Bezpieczne zakończenie roku szkolnego”. W ich wyniku stwierdzono, że zapewniono bezpieczeństwo dowozu dzieci do szkół. W latach 2014-2015 nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych dotyczących przedmiotowego tematu.

(Dowód: akta kontroli, str. 263)

1.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Gmina zapewniła uczniom niepełnosprawnym dowóz do szkół i ośrodków umożliwiających wykonywanie obowiązku szkolnego i nauki. Realizacja tego zadania odbywała się w oparciu o zawarte pomiędzy Wójtem a rodzicami tych uczniów umowy, na podstawie których Gmina dokonywała zwrotu kosztów dowozu ucznia wraz z opiekunem do placówki oświatowej. Zwrócone kwoty były zgodne z ustalonymi przez strony w umowie kosztami dowozu.

(Dowód: akta kontroli, str. 446-461)

Wójt, na rok szkolny 2014/2015 i 2015/2016 zawarł umowę ze Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Konarzewie (gmina Zduny), której przedmiotem był przewóz trojga niepełnosprawnych uczniów zamieszkałych na terenie Gminy do Ośrodka. W umowie postanowiono, że Ośrodek zobowiązuje się do przewożenia własnym samochodem uczniów na trasie od miejsca zamieszkania do Ośrodka i z powrotem, od poniedziałku do piątku, w dni nauki szkolnej, w godzinach określonych przez Ośrodek, zgodnie z planem zajęć lekcyjnych. Ustalono stawkę za 1 km przewozu wynikającą z przepisów dotyczących używania pojazdów prywatnych w celach służbowych, a z tytułu opieki, wynagrodzenie w wysokości 300 zł brutto (w przypadku osoby wykonującej zlecenie trzy dni w tygodniu) oraz 200 zł brutto (dwa dni w tygodniu) wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń. Koszty związane z realizowaniem umowy do 30 czerwca 2015 r. wyniosły 17.915,56 zł, a od tej daty do 31 stycznia 2016 r. kwotę 9.803,53 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 440-445, 462-493)

1.3 Organizacja zajęć świetlicowych.

Szkoły, do których Gmina zapewniła dowożenie uczniów, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, zapewniły tym uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. Z informacji udzielonych przez ich dyrektorów wynika, że czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć i po ich zakończeniu był zróżnicowany. Wynosił on od 15 minut w Szkole w Daniszynie, Lamkach do 120 minut w Szkole w Szczurach. W zależności od kursu, autobus dowoził uczniów tuż przed rozpoczęciem zajęć, np. do szkoły w Szczurach, Sobótce, Wtórku, i odwoził po zakończeniu zajęć, w przypadku szkół w Daniszynie, Sobótce, Wtórku. W czasie oczekiwania na transport wynikający z organizacji dowozu, uczniowie mieli zapewnioną odpowiednią opiekę nauczycieli w świetlicach szkolnych. Podczas oczekiwania, uczniowie, pod nadzorem nauczyciela odrabiali lekcje, a także uczestniczyli w zajęciach pozalekcyjnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 231-257)

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

Wykonawcy świadczący usługi przewozu dzieci i uczniów złożyli oferty, w których podali, że: do Zespołu Szkół w Lamkach przewóz dokonywany będzie autobusami marki SETRA z 1996 i 1997 roku; do Szkoły Podstawowej w Szczurach autobusami marki AUTOSAN z 1998 i 1986 r. oraz marki IVECO z 1998 r.; do Zespołu Szkół w Lewkowie autobusami marki MAN z 1994 i 1995 r.; do Zespołu Szkół w Sobótce autobusami marki SETRA z 1993 i 1994 r.; do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego we Wtórku autobusami marki MAN z 1998 i 2000 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 598-602)

Badaniem ankietowym objęto 7 dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego i 73 uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Wypełnione ankiety zwróciło 100% rodziców dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego i 95,9% rodziców uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Rodzice dzieci przedszkolnych podali:

- w dwóch przypadkach, że miejscowość, w której dziecko zamieszkuje położona jest w odległości do 3 km od przedszkola, a w 5, że od 3-4 km;
- w dwóch przypadkach, że czas dojazdu w jedną stronę wynosi nie więcej niż 15 minut, a w 5 przypadkach od 15 do 30 minut;
- w sześciu przypadkach, że rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom dziecka, a w jednym, że nie - ze względu na znaczną odległość od miejsca zamieszkania;
- w pięciu przypadkach, że podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych, organizator dowozów zapewnił bezpieczne oczekiwanie na transport, a w 2, że nie - z powodu braku wiaty przystankowej.

Rodzice dzieci uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów podali:

- w 22 przypadkach, że miejscowość, w której uczeń zamieszkuje położona jest w odległości do 3 km od przedszkola, w 27, że od 3 do 4 km, a w 19, że powyżej 4 km;
- w 38 przypadkach, że czas dojazdu w jedną stronę wynosi nie więcej niż 15 minut, w 30 przypadkach od 15 do 30 minut, a w dwóch od 30-45 minut;
- w 57 przypadkach, że rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom dziecka, a w 13, że nie;
- w 48 przypadkach, że podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewnił bezpieczne oczekiwanie na transport, a w 21, że nie – z powodu braku wiaty przystankowej (13) i z powodu braku właściwego oznakowania, oświetlenia przystanku (8);
- w 69 przypadkach, że uczniom zapewniono zajęcia świetlicowe i korzystają oni ze świetlicy;
- w 15 przypadkach, że czas oczekiwania wynosi do 15 minut, w 14, od 15 do 30 minut, w 25 przypadkach, od 30 do 60 minut oraz w 13 przypadkach, powyżej 1 godziny;
- w 25 przypadkach, że czas oczekiwania po zakończeniu zajęć jest zbyt długi, a w 31 przypadkach, że nie występują żadne problemy i trudności w dowozie uczniów.

(Dowód: akta kontroli, str. 594-596)

Rodzice uczniów Zespołu Szkół w Lewkowie, w przeprowadzonej ankiecie podali, że: plan lekcji nie współgra z dojazdami ponieważ dowożenie dziecka następuje przed godziną ósmą i musi ono oczekiwać na zajęcia do 10²⁵ lub do 11¹⁵.

Dyrektor Zespołu Szkół wyjaśnił, że było to spowodowane warunkami lokalowymi szkoły, a uczniowie realizują w tym czasie zajęcia dodatkowe, nieobowiązkowe, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁶, albo przebywają w świetlicy.

W ankietach rodziców uczniów Zespołu Szkół w Sobótce wskazano na zbyt dużą liczbę uczniów w autobusie i opóźnienia (porannego kursu) autobusu. Dyrektor Zespołu Szkół wyjaśniła, że autobus dowożący uczniów ma 57 miejsc siedzących, a jednym kursem dowożonych jest maksymalnie 54 uczniów oraz stwierdziła, że autobus szkolny jeździ punktualnie, przy czym zdarzają się sporadycznie spóźnienia i były one spowodowane warunkami atmosferycznymi lub wzmożonym natężeniem ruchu na drodze krajowej nr 11.

(Dowód: akta kontroli, str. 264-271)

Na zlecenie NIK, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego przeprowadził kontrolę przewoźników wykonujących przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów. Wojewódzki Inspektor ustalił, że pojazdy, którymi dowożono dzieci i uczniów spełniały wymagania techniczne oraz w zakresie wyposażenia niezbędnego do wykonywania tych przewozów.

(Dowód: akta kontroli, str. 219-230)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin niektórych tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę³⁷, stwierdzono przypadki niezachowania norm bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Znacząca część miejsc przystankowych, w których wsiadały i wysiadały dzieci i uczniowie nie posiadała odpowiedniego oznakowania. Zgodnie z art.4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym³⁸ oraz art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym³⁹, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki⁴⁰ powinny być odpowiednio oznaczone w sposób wynikający z organizacji ruchu⁴¹. Znaki pionowe i poziome dotyczące przystanków i warunki ich umieszczania 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 umieszczania na drogach⁴².

Okoliczności wskazywane w wyjaśnieniach złożonych przez Wójta, że przystanki znajdujące się na terenie gminy istnieją i funkcjonują od wielu lat, niekiedy od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, oraz że biorąc pod uwagę okres lokalizacji przystanków nie było do nich wymagane zatwierdzenie organizacji ruchu, w ocenie NIK nie usprawiedliwiają zaniechań w zakresie odpowiedniego, zgodnego z przepisami ich oznakowania, mającego na celu zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym dowożonych dzieci i uczniów. Mimo, że

³⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

³⁷ Wykonywanych w ramach regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (w oparciu o zezwolenia wydawane przez Wójta Gminy)

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁴⁰ przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

⁴¹ rozumie się przez to, mające wpływ na ruch drogowy sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

⁴² Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2181.

oznakowanie w postaci znaku pionowego D-15 (przystanek) zostało umieszczone (w 2015 r.) w miejscach zatrzymania się autobusu dowożącego dzieci do przedszkoli i szkół, to jednak brak jest zatwierdzonej organizacji ruchu na odcinkach dróg, gdzie je umieszczono.

Takie działanie jest z kolei niezgodne z dyspozycją § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zgodnie z tym przepisem, podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie projektu organizacji ruchu przez właściwy dla danej drogi organ zarządzający ruchem (§ 6 ust. 1 rozporządzenia). Umieszczenie oznakowania przystanków, z których dowożone są dzieci i uczniowie (w miejscu, które dotąd nie posiadało takiego oznakowania) stanowi zmianę organizacji ruchu i wymaga zatwierdzenia projektu organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości wskazują również na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych), albowiem do jego obowiązków należy realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu, w tym zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków (art. 20 pkt 5).

(Dowód: akta kontroli, str. 272-334, 340-351, 513-517)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ukończenie przez osoby sprawujące opiekę nad dziećmi i uczniami w czasie przewozów (które miały także zapewniać im bezpieczne przechodzenie przez jezdnię) odpowiedniego szkolenia uprawniającego do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym, zwiększyłoby potencjalne bezpieczeństwo dowożonych osób. W toku oględzin stwierdzono bowiem przypadki przeprowadzania przez opiekunów dzieci przez jezdnię, bez wstrzymywania ruchu pojazdów. W takich natomiast sytuacjach realizuje się obowiązek odpowiedniego przeszkolenia opiekunów, co 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.

(Dowód: akta kontroli : str. 344, 513-517)

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

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki gminy na dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w 2014 r. wyniosły 468.330,18 zł⁴³ oraz 438.994,41 zł⁴⁴ w 2015 r. Obejmowały one: zakup usług transportowych związanych z dowozem dzieci i uczniów, zakup biletów miesięcznych oraz zwrot kosztów dowozu osób niepełnosprawnych.

Gmina na realizację usług transportowych związanych z dowozem w roku szkolnym 2014/2015 dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów podpisała umowy z przewoźnikami (art. 4 pkt 8 ustawy pzp) o wartości 256.261,54 zł netto (276.762,39 brutto), a wartość podpisanych umów związanych z dowozem

⁴³ Od 1 stycznia do 30 czerwca – 318.836,67 zł, a od 1 września do 31 grudnia - 149.493,51 zł.

⁴⁴ Od 1 stycznia do 30 czerwca - 266.563,47 zł, a od 1 września do 31 grudnia – 172.430,94 zł.

w roku szkolnym 2015/2016 (art. 39 ustawy pzp) wyniosła 262.411,58 zł netto (283.404,81 zł brutto).

(Dowód: akta kontroli, str. 60-64)

Zawarte z przewoźnikami umowy⁴⁵ dotyczące dowozów w roku szkolnym 2015/2016 dotyczyły zakupu usług transportowych dowozu i odwozu dzieci i uczniów do/z przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów do:

- Zespołu Szkół w Lamkach, Szkoły Podstawowej w Daniszynie oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łąkocinach, o wartości brutto 83.560,36 zł;
- Zespołu Szkół w Lewkowie, o wartości brutto 44.555,10 zł;
- Zespołu Szkół w Sobótce, o wartości brutto 58.280,60 zł;
- Szkoły Podstawowej w Szczurach i Publicznego Przedszkola w Biniewie, o wartości brutto 67.304 zł;
- Zespołu Szkolno-Przedszkolnego we Wtórku, o wartości brutto 29.704,75 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 61-64)

Wartość zamówień została ustalona na podstawie wartości udzielonych zamówień w minionym roku szkolnym. Dla postępowań o udzielenie ww. zamówień publicznych opracowano specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Kryteriami oceny ofert były cena ofertowa (95%) i czas podstawienia autobusu zastępczego (1 godzina od zgłoszenia - 5 pkt, a powyżej 1 godziny od zgłoszenia – 0 pkt). Zarządzeniem Wójta, do przeprowadzenia czynności w postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego powołana została komisja przetargowa, której członkowie złożyli oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 ustawy pzp.

(Dowód: akta kontroli, str. 65-139)

2. W wyniku kontroli ustalono, że 11 dzieci których droga z domu do przedszkola wynosiła mniej niż 3 kilometry było dowożonych na koszt gminy⁴⁶ (w roku szkolnym 2014/2015 dzieci takich było 7). Uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, których droga nie przekraczała odległości określonych w art. 17 ust. 2 o systemie oświaty było 128 (w poprzednim roku szkolnym, tj. 2014/2015 było ich 84).

(Dowód: akta kontroli, str. 357)

Z rodzicami uczniów niepełnosprawnych Wójt zawarł umowy⁴⁷, na podstawie których następował zwrot kosztów dojazdu do szkoły tych uczniów oraz ich opiekuna. Od 1 września 2015 r. do 31 stycznia 2016 wydatki z tego tytułu wyniosły 49.908,88 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 446-4457, 459, 461, 494-497, 500, 503-505, 507, 509)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniach, których przedmiotem były usługi transportowe dowozu i odwozu dzieci i uczniów do/z przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów we Wtórku, Lewkowie, Szczurach i Lamkach, w pkt 16 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dotyczących miejsca oraz terminu (godziny) składania i otwarcia ofert, zamawiający postanowił, że: ofertę należy złożyć Zamawiającemu, Urząd Gminy Ostrów Wielkopolski Al. Powstańców Wielkopolskich 12, pokój nr 2,

⁴⁵ zamówienia publiczne na rok szkolny 2014/2015 dotyczące usług transportowych dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów objęte zostały kontrolą R/15/001

⁴⁶ Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgową nie wyodrębnia kosztów dowozów tych dzieci i uczniów.

⁴⁷ nr 2/10/2015; nr 3/10/2015; nr 4/10/2015; nr 5/10/2015; nr 8/10/2015; nr 11/10/2015; nr 12/11/2015; nr 13/11/2015; nr 15/10/2015; nr 17/11/2015.

w terminie do dnia 13.08.2015 r., godz. 8.30; złożona oferta zostanie zarejestrowana (dzień, godzina) oraz otrzyma kolejny numer.

Z rejestrów prowadzonych przez Urząd wynika, że 10 ofert (złożonych przez czterech wykonawców), z których cztery wybrano w wyniku przeprowadzonego postępowania, nie zostało zarejestrowanych do godz. 8.30. Według prowadzonego przez Urząd Gminy Rejestru pism przychodzących, oferty te zostały zarejestrowane o godz.: 8⁴⁴, 8⁴⁹, 8⁵¹, 8⁵², 8⁵³, 9⁵⁰, 11³⁸, 11⁴⁰, 11⁴², 11⁴⁷. Na kopertach zawierających te oferty brak było oznaczenia godziny ich złożenia.

Nie została wobec tego zachowana zasada pisemności, o której mowa w art. 9 ust 1 ustawy pzp, zgodnie z którą postępowanie o udzielenie zamówienia, (z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie) prowadzi się w formie pisemnej. Zarejestrowanie ofert po upływie terminu ich składania, oznacza, że zostały one złożone po terminie. W konsekwencji, wyboru Wykonawcy dokonano w sposób naruszający postanowienia art. 7 ust. 1 ustawy pzp. Przepis ten stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Złożone w toku kontroli NIK pisemne oświadczenia oferentów (z dnia 15 i 16 lutego 2016 r.), w których oświadczyli oni, że swoje oferty złożyli przed godziną 8³⁰ stanowią jedynie pośredni dowód na prawidłowość przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie stanowią one bowiem dokumentacji postępowania o udzielenia zamówienia, którego sposób dokumentowania jednoznacznie określał pkt 16 SIWZ (zarejestrowanie oferty z podaniem daty i godziny jej złożenia).

(Dowód: akta kontroli, str. 142-195, 335-339)

2. W dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80113 Dowożenie uczniów do szkół, zaplanowano na rok 2015 wydatki w kwocie 440.487,14 zł. Wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 438.994,41 zł. Na koniec roku pozostały zobowiązania w kwocie 9.408,88 zł⁴⁸, po uwzględnieniu których plan wydatków został przekroczony. Było to niezgodne z art. 261 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹ stanowiącym, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może w celu realizacji zadań zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Wójt wyjaśnił, że w poprzednich latach w niektórych przypadkach wykonane wydatki łącznie z wykazanymi zobowiązaniami przekroczyły kwoty planowane w budżecie, a Regionalna Izba Obrachunkowa w Kaliszu wydając opinię o wykonaniu budżetu stwierdziła, że zaciągnięte zobowiązania znajdują uzasadnienie w upoważnieniach, jakie otrzymał Wójt od Rady Gminy⁵⁰. NIK wskazuje, że zaciągnięcie zobowiązania ponad plan, o których mowa w opinii RIO nie dotyczyła dowozu uczniów. Zaciągnięcie zobowiązań ponad kwotę ustaloną w planie finansowym, spowodowało przekroczenie upoważnienia określonego w art. 261 ustawy o finansach publicznych. To właśnie kwota 440.487,14 zł zaplanowana na 2015 r. była granicą upoważnienia udzieloną przez Radę Gminy, do wysokości której Wójt mógł zaciągnąć zobowiązanie.

⁴⁸ Faktura przewoźnika na kwotę 4.960,05 zł i lista odbiorców zwrotu kosztów dowozów z zawartych umów pomiędzy Wójtem, a rodzicami uczniów.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵⁰ Uchwała Nr SO-0954/35/2/Ka/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 r., str. 2 pkt 4 „jak wyżej wskazano ze sprawozdania RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2014 r. wynika, iż wielkość zobowiązań na koniec 2014 r. stanowi kwotę 2.353.671,67 zł. W niektórych przypadkach wykonane wydatki łącznie z wykazanymi zobowiązaniami (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń), przekraczają kwoty planowane w budżecie. Zaciągnięte zobowiązania znajdują uzasadnienie w upoważnieniach, jakie otrzymał Wójt od Rady Gminy”.

(Dowód: akta kontroli, str. 344, 347, 415, 420, 439, 522, 579)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Gminy w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym, przy stanowisku do spraw oświaty i kultury oraz w zakresie czynności inspektora do spraw oświaty i kultury wskazano zadanie „organizowanie dowozu uczniów do szkół”.

(Dowód: akta kontroli, str. 188, 258, 259)

W latach 2014-2015, do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów, dotyczących organizacji dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016.

(dowód: akta kontroli, str. 354, 355, 393)

Rada Gminy⁵¹ oraz Komisja Spraw Społecznych, Oświaty i Kultury⁵² zajmowały się problematyką dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół podstawowych i gimnazjów. Przedmiotem posiedzenia tej komisji było wystąpienie pokontrolne NIK⁵³ z 2015 r. i nieprawidłowości, które dotyczyły wykonywania obowiązku dowozu dzieci do przedszkoli, szkół podstawowych (uruchomiono dodatkową trasę dowozu dzieci do Szkoły Podstawowej w Szczurach).

(Dowód: akta kontroli, str. 394-404)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Gmina w umowach zawieranych z przewoźnikami nie zapewniła sobie prawa do kontroli sposobu wykonywania przewozów, dokumentów związanych z ich wykonaniem oraz terminowości i punktualności wykonanej usługi. Odpowiednie postanowienia umów w tym zakresie pozwoliłyby na monitorowanie ich wykonania i skuteczne egzekwowanie od wykonawców obowiązków w zakresie przewozów, w szczególności związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przewożonym dzieciom i uczniom.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że gmina mogła wykonywać kontrole i stwierdzone uwagi lub zalecenia byłyby przez nich uwzględnione (co wynika z praktyki korzystania z usług przewoźników przy realizacji innych umów). Z ustaleń NIK wynika, że kontrole takie nie były przeprowadzane.

(dowód: akta kontroli, str. 139-141, 196-207, 352, 353)

Podniesieniu poziomu bezpieczeństwa przewożonych dzieci i uczniów mogłyby służyć również okresowo przeprowadzane z inicjatywy organów Gminy kontrole Policji albo Inspekcji Transportu Drogowego, dotyczące stanu technicznego pojazdów, a także trzeźwości kierowców.

(Dowód: akta kontroli, str. 354, 355)

Ocena cząstkowa

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości świadczą, że Gmina nie sprawowała w sposób rzetelny nadzoru i kontroli nad realizowaniem umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci.

⁵¹ 26 maja i 24 września 2015 r.

⁵² 23 września 2015 r.

⁵³ R/15/001

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) doprowadzenie do zgodności sposobu wyznaczenia obwodu Szkoły Podstawowej oraz Gimnazjum w Sobótce, jak również przyjętego sposobu dowożenia dzieci i uczniów do szkół (w zakresie dotyczącym ich zamieszkania poza terenem Gminy) z przepisami ustawy o systemie oświaty oraz odpowiednimi uchwałami, do podjęcia których władna jest rada gminy,
- 2) wprowadzenie odpowiedniego oznakowania przystanków, na których wsiadają i wysiadają dzieci oraz uczniowie dowożeni do przedszkoli i szkół na terenie gminy,
- 3) zapewnienie rzetelnego dokumentowania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- 4) zapewnienie zaciągania zobowiązań związanych z realizowaniem zadań do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

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 5 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Irena Wróblewska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵⁴ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.