



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.07.2016
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	Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98642 z dnia 4 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Żukowo, 83-330 Żukowo, ul. Gdańska 52 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kankowski, Burmistrz Gminy Żukowo (dalej: „Burmistrz”)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Burmistrz, działający jako organ wykonawczy gminy Żukowo, zapewnił dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół. Przewozami takimi objęte zostały zarówno wszystkie osoby uprawnione do tego na podstawie art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², jak również dzieci, wobec których ustawa takiego obowiązku na gminę nie nakładała.

Przewozy dzieci do szkół prowadzonych przez gminę odbywały się w sposób dostosowany do ich potrzeb, co wpływało na zminimalizowanie czasu przejazdów oraz czasu oczekiwania na dowóz po zajęciach. Dzieciom i uczniom zapewniono także opiekę w czasie przewozów. Sprawowały ją osoby zatrudniane przez wykonawcę świadczącego usługi przewozu uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów³. Uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono opiekę świetlicową.

Wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci został wyłoniony przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Posiadał on uprawnienia do wykonywania przewozów regularnych osób w transporcie drogowym na liniach komunikacyjnych gminy obejmujących miejscowości, z których dojeżdżali uczniowie. W zawieranych umowach, których przedmiotem było świadczenie usług przewozu uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów wprowadzono postanowienia mające na celu zapewnienie im bezpieczeństwa w trakcie przewozów.

¹ Kontrolą objęto lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016, a także stany faktyczne i działania przed tym okresem jeżeli miały wpływać na realizację zadań związanych z organizacją dowozów uczniów.

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

³ Osoby te do dnia 31 sierpnia 2015 r. posiadały uprawnienia do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: „pzp”.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak okresowy brak zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych⁵ przez przewoźnika świadczącego przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół; odstępstwa od określonych w umowie wymagań w zakresie deklarowanego taboru autobusowego, a także przypadek zatrzymania dowodu rejestracyjnego przez Inspekcję Transportu Drogowego w wyniku stwierdzenia niewłaściwego stanu technicznego pojazdu przewożącego dzieci i młodzież, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa przewożonych uczniów. Ponadto uchwała w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów podjęta została z naruszeniem art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stwierdzono również, że w miejscach wsiadania i wysiadania dzieci i uczniów do i z pojazdów nie było odpowiedniej, zgodnej z przepisami, organizacji ruchu. Powyższe nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne funkcjonowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań związanych z dowożeniem uczniów do szkół, a także realizowaniem umowy zawartej przez gminę z wykonawcą dowozów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja dowozu dzieci do szkół prowadzonych przez gminę.

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

Stosownie do art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Miasta Żukowo (dalej: „Rada”) ustaliła:

- sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę⁶ ,obejmującą oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych w: Baninie, Borkowie, Chwaszczynie, Głinczu, Leźnie, Miszewie, Niestępowie, Pępowie, Przyjaźni, Skrzyszewie, Tuchomiu, Żukowie oraz Przedszkole Specjalne w Żukowie;
- plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę oraz granice ich obwodów⁷.

Sieć ta obejmowała 12 szkół podstawowych, w których znajdowały się oddziały przedszkolne oraz pięć gimnazjów z siedzibą w: Baninie, Chwaszczynie, Leźnie, Przyjaźni i w Żukowie. Obwody poszczególnych publicznych szkół podstawowych obejmowały 12 miejscowości, w których zlokalizowana została szkoła oraz 26 miejscowości znajdujących się na obszarze gminy Żukowo, z których dowożono dzieci i uczniów⁸. Zgodnie z załącznikiem nr 1 i 2 do uchwały Rady w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół prowadzonych przez gminę Żukowo obwód publicznej szkoły podstawowej w Baninie obejmował także ulice Kacze Buki i Starochwaszczyńska (część) w Gdyni. Dotyczy to również obwodu Publicznego Gimnazjum w Chwaszczynie. Ponadto, do granic obwodu Publicznego Gimnazjum w Baninie oraz Żukowie włączono trzy te same miejscowości (Baninio, Rębiechowo,

⁵ Na linii 817: Gdańsk, Budowlanych-Żukowo (z przystanków Gdańsk Budowlanych, Gdańsk POD Lotnisko i Gdańsk Przyrodników).

⁶ Uchwała Nr XII/117/2015 Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Żukowo. Obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjum.

⁷ Uchwała Nr XII/116/2015 Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Żukowo i określenia granic ich obwodów.

⁸ Miejscowości te wskazano m. in. w umowie nr ZP-324/26/2015 oraz nr ZP-563/79/2015.

Barniewice) oraz miejscowość Lniska (część) bez wskazania przebiegu granic obwodów szkolnych, w tych miejscowościach.

(dowód: akta kontroli str. 4-52)

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

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Żukowo uczęszczało łącznie 4.744 dzieci i uczniów, z czego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – 544 dzieci, do szkół podstawowych – 3.114 uczniów oraz do gimnazjów - 1.086 uczniów.

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, Gmina Żukowo zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu, bądź zwrot kosztów przejazdu odpowiednio⁹: 890 i 872 dzieciom i uczniom, w tym: 45 i 44 dzieciom, 222 i 237 uczniom klas I-IV szkół podstawowych, 535 i 504 uczniom klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów oraz 88 i 87 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym. Spośród ww. dzieci i uczniów, 11 osób w roku szkolnym 2014/2015 oraz 14 osób w roku szkolnym 2015/2016 nie korzystało z transportu organizowanego przez Gminę Żukowo (z własnego wyboru).

Z bezpłatnego transportu i opieki organizowanego przez Gminę Żukowo, bądź zwrotu kosztów przejazdu, w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 (według stanu na 31 grudnia) korzystało odpowiednio: 1428 i 1439 dzieci i uczniów. Do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych dowożono odpowiednio: 104 i 75 dzieci, a do szkół podstawowych i gimnazjów odpowiednio: 1324 i 1364 uczniów. Ponadto, z transportu organizowanego przez Gminę Żukowo, bądź zwrotu kosztów przejazdu korzystało, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, odpowiednio: 88 i 87 dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Łączne wydatki poniesione przez Gminę Żukowo w roku szkolnym 2014/2015 na dowóz 1522 dzieci i uczniów wyniosły 1.262.468,09 zł. Natomiast w roku szkolnym 2015/2016 (do 31 grudnia 2015 r.) wydatki na dowóz 1515 dzieci i uczniów wyniosły 484.015,79 zł¹⁰.

(akta kontroli str. 63-92,)

1.3 Organizowanie bezpłatnego transportu dzieciom i uczniom oraz opieki w czasie przewozu do przedszkola lub szkoły w przypadkach, w których Gmina nie ma takiego obowiązku.

W roku szkolnym 2014/2015 oraz 2015/2016 (do 31 grudnia) gmina Żukowo zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio dla 664 i 677 dzieci i uczniów, mimo że obowiązek taki nie wynikał z przepisów ustawy o systemie oświaty. Wydatki na dowóz tych uczniów wyniosły w ww. latach szkolnych odpowiednio: 417.015,39 zł i 159.641,67 zł, w tym 10.634,40 zł i 3.111,92 zł stanowiły wydatki na dowóz pięciu uczniów do innej szkoły niż szkoła, w której obwodzie uczeń mieszkał. Przewozy te wykonywane były w ramach umowy, której przedmiotem było świadczenie usługi przewozu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na terenie gminy Żukowo poprzez zakupienie dla nich przez gminę ulgowych biletów miesięcznych na trasach obejmujących uczniów dojeżdżających z miejscowości:

(akta kontroli str. 63-65)

⁹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

¹⁰ Kwoty te obejmowały także zwrot kosztów przejazdu dla 69 uczniów w roku szkolnym 2014/2015 oraz 84 uczniów w roku szkolnym 2015/2016 (do 31 grudnia) i wyniosły odpowiednio: 17.099,00 zł i 7.440,00 zł.

Gmina Żukowo nie finansowała i nie organizowała bezpłatnego transportu i opieki dzieciom i uczniom zamieszkałym na terenie innych gmin, do szkół prowadzonych przez gminę Żukowo.

Rada Gminy Żukowo 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;
- zamieszkującym poza obszarem Gminy uczęszczających do prowadzonych przez nią szkół;
- uczęszczającym 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 w zakresie dowozu dzieci do szkoły lub też zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego w rejonie gminy przejmującej zadanie.

Według wyjaśnień Burmistrza przepis zawarty w podstawie prawnej art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty ma wystarczająco konkretny i wyczerpujący charakter, aby stanowić bezpośrednią podstawę prawną realizacji przez gminę transportu i opieki w czasie przewozu do szkół podstawowych i gimnazjów na terenie gminy Żukowo.

(akta kontroli str. 513)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Włączenie ulic: Kacze Buki i Starochwaszczyńska z terenu gminy Gdynia do obwodów Szkoły Podstawowej im. Adama Mickiewicza w Chwaszczynie oraz Publicznego Gimnazjum w Chwaszczynie¹¹, z czym wiąże się obowiązek zapewniania bezpłatnego transportu do szkoły, odbyło się bez właściwej podstawy prawnej, z naruszeniem art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowi, że rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę oraz określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów mających siedzibę na obszarze gminy¹².

Uchwała nr XII/116/2015 Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę Żukowo i określenia granic ich obwodów (we wskazanym wyżej zakresie) nie została poprzedzona stosownym porozumieniem z gminą Gdynia w zakresie realizowania określonych zadań oświatowych.

Wyjaśnienia Pana Burmistrza, że o włączeniu miejscowości Gdynia: ulice Kacze Buki i Starochwaszczyńska do obwodów ww. szkół zdecydowano przed przejęciem ich przez Gminę Żukowo na podstawie orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku nr O.P21/27.58 z dnia 30 sierpnia 1958 r. w sprawie organizacji szkoły podstawowej w Chwaszczynie nie zmieniają tego, że na gruncie obowiązujących obecnie przepisów, kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie rada gminy.

(akta kontroli str. 4-62)

¹¹ prowadzonych przez gminę Żukowo.

¹² Porównaj rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.292.2013 Wojewody Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2013 r.

Ponadto, określając obwody Publicznej Szkoły Podstawowej w Miszewie i Pępowie nie wskazano granicy tych obwodów w miejscowości Małkowo (podano jedynie, że obejmują one część tej miejscowości bez wskazania przebiegu granicy poszczególnych obwodów szkolnych¹³).

W sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów został zorganizowany ich dowóz do gminnych przedszkoli i szkół. Opisana wyżej nieprawidłowość pozostawała bez wpływu na sprawność tych przewozów.

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

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

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

Organizacja dowozu dzieci do szkół określona została w umowach o świadczenie usługi przewozu uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Żukowo (poprzez zakupienie dla nich przez gminę Żukowo ulgowych biletów miesięcznych) wraz z zapewnieniem opieki w czasie przewozu w ramach regularnego przewozu osób na liniach komunikacyjnych gminy obejmujących 26 miejscowości, z których dojeżdżali uczniowie. W umowach tych wskazano, m. in., że:

- przewoźnik będzie wykonywał usługę na podstawie aktualnych zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym;
- usługa przewozu uczniów będzie realizowana z miejsc postojowych/przystanków zlokalizowanych na trasie przejazdu do placówek oświatowych wskazanych w umowie (było to siedem szkół podstawowych, trzy zespoły szkół oraz jedno gimnazjum);
- przewoźnik zobowiązuje się zabierać uczniów z miejsc postojowych wskazanych przez zamawiającego według zatwierdzonego przez Zamawiającego rozkładu jazdy;
- obowiązek zapewnienia opiekuna dla dzieci w czasie przejazdu do szkół i do miejsc zamieszkania spoczywa na przewoźniku;
- ustalenia trasy, zmiany trasy i godzin przejazdów dokonuje przewoźnik po uzgodnieniu z zamawiającym lub osobą przez niego wskazaną;
- liczba przewożonych osób nie może być większa od dopuszczalnej liczby określonej w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Zgodnie z treścią zawartych umów¹⁴ przewoźnik zobowiązał się m. in. do: zapewnienia takiej liczby pojazdów, aby przewóz przeprowadzany był bezpiecznie i terminowo; przyjęcia na siebie, z chwilą wejścia do autobusu, pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w ruchu drogowym; utrzymania taboru samochodowego w stanie technicznym umożliwiającym prawidłowe wykonanie umowy, zapewnienia opieki nad uczniami w czasie przewozu dzieci szkolnych (kierowca nie mógł pełnić funkcji opiekuna); dysponowania przez cały czas trwania umowy osobami zdolnymi do wykonania zamówienia w zakresie określonym w SIWZ.

Ponadto, w umowach, których przedmiotem było świadczenie usługi przewozu uczniów, Gmina zapewniła sobie prawo do odstąpienia od umowy m.in.:

¹³ np. poprzez przyporządkowanie ulic, bądź nr posesji.

¹⁴ np.: Nr ZP-324/26/2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r., Nr ZP-563/79/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r.

- jeżeli przewoźnik przerwał przewozy z przyczyn niezależnych od Zamawiającego na okres dłuższy niż dwa dni do którejkolwiek szkoły na terenie gminy;
- w przypadku stwierdzenia przez Zamawiającego, że autobusy podstawiane do przewozów uczniów, bądź też kierowcy upoważnieni do ich obsługi, powodują zagrożenie dla zdrowia przewożonych uczniów;
- w przypadku niezrealizowania usługi zgodnie z zatwierdzonym przez zamawiającego rozkładem jazdy i wykazem tras.

W zawieranych umowach wskazano koordynatora obowiązków umownych ze strony zamawiającego oraz koordynatora realizacji umowy ze strony wykonawcy (bez określenia zakresu ich zadań).

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia¹⁵, które obejmowało świadczenie usługi przewozu uczniów: wykonawca zobowiązany był do zapewnienia opieki w czasie przewozu poprzez stałą obecność co najmniej jednego opiekuna w każdym z autobusów wykonujących tzw. kurs szkolny; opiekun zobowiązany był do: zapoznania uczniów z regulaminem obowiązującym w autobusie szkolnym, sprawdzania stanu liczebnego uczniów w chwili odbioru dzieci z terenu szkoły, zapewnienia bezpiecznego wysiadania uczniów z autobusu, przeprowadzania uczniów przez jezdnię, odprowadzania dowożonych uczniów na teren szkoły.

W warunkach realizacji zamówienia, którego przedmiotem było świadczenie ww. usług, w celu potwierdzenia spełnienia wymagań, o których mowa w art. 22 ust. 1 pzp, zamawiający wymagał przedłożenia: wykazu wykonanych usług w okresie ostatnich trzech lat, wykazu pojazdów (ze wskazaniem marki pojazdu, roku produkcji, liczby miejsc siedzących i stojących oraz podstawy dysponowania tymi pojazdami); wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia (z podaniem imienia i nazwiska tej osoby, jej kwalifikacji, uprawnień i doświadczenia).

(akta kontroli str. 115-190,)

Burmistrz nie wprowadził regulaminu dowozu uczniów, który dotyczyłby wszystkich uczniów, którym gmina zapewniała bezpłatny dowóz i opiekę. W czterech przypadkach Dyrektorzy szkół ustalili:

- zasady dot. dowozu i dofinansowania dojazdu uczniów do Zespołu Publicznego Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Chwaszczynie;
- regulamin dowozu i odwozu dzieci uczęszczających do Szkoły Podstawowej w Skrzyszewie;
- regulamin dowożenia uczniów autobusem szkolnym do Zespołu Publicznego Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Baninie;
- Regulamin dowozu uczniów Zespołu Publicznego Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Leźnie.

(akta kontroli str. 239-317)

Zgodnie z warunkami realizacji zamówienia, którego przedmiotem było świadczenie usługi przewozu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Żukowo, wykonawca świadczący te usługi¹⁶ musiał dysponować co najmniej 8 kierowcami oraz ośmioma opiekunami (po jednym na każdy autobus dowożący dzieci do szkoły, tzw. kursy szkolne), a także ośmioma autobusami typu miejskiego

¹⁵ Dotyczy to umów na podstawie, których w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 wykonywano przewozy dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę.

¹⁶ W przypadku składania ofert na dwie części (postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP.271.42.2014 określające warunki realizacji zamówienia będącego przedmiotem umowy nr ZP-355/42/2014 z dnia 12 września 2014 r. oraz zamówienia uzupełniającego – umowa nr ZP-563/79/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r.).

z liczbą miejsc min. - 90. W opisie przedmiotu zamówienia podano dzienną liczbę kilometrów jaką wykonawca pokonywać będzie w celu realizacji usługi (cz. I – około 690 i cz. II – od 450 do 510), a także trasy i harmonogram przewozu uczniów do poszczególnych szkół w Gminie Żukowo.

(akta kontroli str. 130-132, 140-148)

Z transportu organizowanego przez Gminę korzystali uczniowie dojeżdżający z miejscowości¹⁷: Widlino, Sulmim, Niestępowo, Babi Dół, Skrzeszewo, Lniska, Elżbietowo, Glinicz, Leżno, Czaple, Skrzeszewo Piaski, Łapino, Przyjaźń, Mała Przyjaźń, Otomino, Borkowo, Chwaszczyno, Barniewice, Rębiechowo, Banino, Dąbrowa, Pępowo, Małkowo, Miszewo, Miszewko.

Przewóz uczniów, zgodnie z zawartymi przez Gminę umowami wykonywany był ośmioma pojazdami autobusowymi, na dziewięciu liniach komunikacyjnych gminy¹⁸, w ramach przewozów regularnych (linie nr 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 i 817).

Uczniowie dowożeni byli do szkół podstawowych w: Niestępowie, Skrzeszewie, Żukowie (filia ul. Gdańska), Borkowie, Baninie, Pępowie, Miszewie, publicznego gimnazjum nr 2 w Żukowie oraz Zespołu Publicznego Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w: Leżnie, Przyjaźni i Chwaszczynie. Linie komunikacyjne gminy, z których korzystali uczniowie dowożeni do szkół, w zależności od kursu, liczyły od 13 do 25 przystanków. Na liniach komunikacyjnych gminy znajdowało się 90 wiat przystankowych¹⁹.

(akta kontroli str. 115-190, 318-328)

Podmiot świadczący usługi w zakresie dowozu i opieki w czasie przewozu dzieci zamieszkałych na terenie gminy Żukowo, posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym²⁰, w ramach linii regularnych na trasach obejmujących miejscowości, z których dojeżdżali uczniowie zamieszkujący w gminie Żukowo.

(akta kontroli str. 446, 539-541, 566-568)

Z dokonanych w toku kontroli NIK oględzin, którymi objęto przewozy dzieci i uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę (na czterech liniach komunikacyjnych nr: 3, 7, 9 i 817) wynika m.in., że:

- 36 przystanków usytuowanych było na drogach gminnych; na drogach powiatowych i krajowych zlokalizowano 22 przystanki; 3 przystanki usytuowane były na terenie sąsiedniej gminy, a jeden na terenie przyległym do szkoły;
- na trasie oznaczonej nr linii 3 (Żukowo-Glinicz-Łapino-Przyjaźń, o długości 15,2 km) przystanki zlokalizowano przy drogach o nawierzchni bitumicznej (drogi powiatowe i gminne) za wyjątkiem jednego przystanku usytuowanego przy drodze gruntowej;
- na trasie oznaczonej nr linii 7 (Żukowo-Małkowo-Pępowo, o długości 10,6 km) przystanki zlokalizowano przy drogach o nawierzchni bitumicznej (12 przystanków), bądź pokrytych płytami betonowymi (dwa przystanki) oraz o nawierzchni gruntowej (jeden przystanek);
- na trasie oznaczonej nr linii 9 (Chwaszczyno Rewerenda-Chwaszczyno-Kaszubska Droga, o długości 9,2 km) przystanki zlokalizowano przy drogach gruntowych, pokrytych płytami betonowymi lub kostką betonową (drogi gminne);

¹⁷ Szacunkowy dzienny przewóz uczniów wynosił 1427 osób.

¹⁸ stan na dzień rozpoczęcia kontroli NIK.

¹⁹ Według informacji o stanie mienia komunalnego, w roku 2015 dokonano zakupu i montażu 12 wiat przystankowych.

²⁰ ważne w dacie w której przeprowadzono oględziny, tj. w dniu 9 i 10 lutego 2016 r.

- na trasie oznaczonej nr linii 817 (Żukowo Osiedle Norbertanek-Gdańsk Budowlanych, o długości 19,2 km) przystanki zlokalizowano przy drogach o nawierzchni bitumicznej, za wyjątkiem jednego przystanku, zlokalizowanego przy drodze, której nawierzchnię wykonano z płyt betonowych;
- czasy przejazdu autobusu dowożącego dzieci i uczniów z miejscowości ujętych w harmonogramie dowozów, na poszczególnych trasach wynosiły: 22 minuty na linii nr 3, 21 minut na linii nr 7, 16 minut na linii nr 9 oraz 35 minut na linii nr 817 (odpowiadały one harmonogramom dowozów wynikającym z rozkładów jazdy);
- na trasie oznaczonej nr linii 3 przystanki oznakowane były znakiem drogowym D-15 za wyjątkiem przystanku Skrzyszewo Fermy; w obrębie żadnego przystanku nie było oznakowania znakami B-33, B-25 i T-27 oraz nie występowało oznakowanie znakami poziomymi P-17, P-4, P-10;
- na trasie oznaczonej nr linii 7 przystanki oznakowane były znakiem drogowym D-15, za wyjątkiem przystanków: Pępowo Szkoła znajdującego się na terenie szkoły oraz Żukowo Słoneczna, Małkowo Lipowa, Małkowo Pałacowa i Małkowo Wieś (trzy z nich zlokalizowane były przy drogach gminnych o nawierzchni bitumicznej); w obrębie w obrębie czterech z 15 przystanków umieszczono znak pionowy B-33; w obrębie 14 przystanków nie było oznakowania znakami B-25 i T-27; oznakowanie poziome P-4 i P-19 umieszczono przy czterech przystankach, oznakowanie P-17 występowało przy trzech przystankach;
- na trasie oznaczonej nr linii 9 na wszystkich 14 przystankach (zlokalizowanych przy drogach gruntowych i o nawierzchni betonowej) był znak drogowy D-15; nie występowało inne oznakowanie;
- na trasie oznaczonej nr linii 817 na 18 przystanków pięć oznakowano znakiem drogowym D-15, w obrębie czterech umieszczono znak drogowy B-33, dwa posiadały oznakowanie znakiem B-25, jeden znakiem T-27; w przypadku 10 przystanków wprowadzono oznakowanie znakiem P-10 (na drogach krajowych i powiatowych), nie występowało oznakowanie znakiem P-17, w obrębie ośmiu przystanków znajdował się znak poziomy P-4.

(akta kontroli str. 355-428)

W latach 2015-2016 uzupełniono oznakowanie w obrębie przystanków w miejscowości Pępowo, Banino, Czaple, Przyjaźń, Chwaszczyno, Żukowo, Rębiechowo, Borkowo i Barniewice.

(akta kontroli str. 330-332)

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że w związku z koniecznością uregulowania kwestii oznakowania pionowego i poziomego dróg gminnych gmina Żukowo zleciła w listopadzie 2015 r. [...] wykonanie ewidencji dróg (jej odbiór nastąpił w miesiącu lutym 2016 r.). Inwentaryzacja ta posłuży do zweryfikowania poprawności istniejącego oznakowania, a w konsekwencji jego uzupełnienia (poprzez zatwierdzenie dokumentacji projektowej organizacji ruchu). Uzupełnienie i poprawa oznakowania będą wykonywane sukcesywnie do końca 2016 r.

(akta kontroli str. 510)

Z wyjaśnień udzielonych z upoważnienia Starosty Powiatu Kartuskiego w sprawie oznakowania miejsc, na których zatrzymują się autobusy dowożące dzieci i uczniów wynika, że zarządca drogi gminnej nie przedstawił Staroście Kartuskiemu projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia (ewidencja ta była prowadzona od 2003 roku). Z informacji Zastępcy Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Kartuzach wynika, że cztery przystanki na liniach komunikacyjnych gminy, zlokalizowane na drogach powiatowych posiadają zatwierdzoną organizację ruchu, a w przypadku ośmiu

przystanków obecny zarządca dróg nie posiada żadnych dokumentów na temat przystanków autobusowych i ich lokalizacji.

(akta kontroli str. 488-505)

W wyniku oględzin ustalono ponadto, że w dniu 10 lutego 2016 r. nie wykonano przewozu kursem 901 i 905 (na liniach komunikacyjnych gminy w ramach przewozu regularnego osób w krajowym transporcie drogowym) rozpoczynających się o godz. 7.15 i 9.10 z przystanku Chwaszczyno – SIM, kończącymi się odpowiednio o godz. 7.27 i 9.22 na przystanku Chwaszczyno Szkoła.

Według wyjaśnień złożonych przez przedsiębiorcę świadczącego na rzecz gminy Żukowo usługi przewozu dzieci i uczniów do szkół wynika, że autobusy jechały w tym dniu, przy czym kurs został przyspieszony około 10 minut przed planowanym rozkładem jazdy. Wynikało to z tego, że w tym okresie stan dróg jest zły i trzeba przyspieszyć kurs, aby uczniowie zostali dowiezieni na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych w szkole. O takiej zmianie każdorazowo informowani są dyrektorzy szkół, a także ewentualni pasażerowie, którzy stale korzystają z tej trasy (telefonicznie).

(akta kontroli str. 442-443)

2.1.2 Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Wykonywanie usług w zakresie przewozu i opieki w czasie przewozu dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy Żukowo do przedszkoli, szkół i ośrodków (na trasie dom-szkoła/placówka oświatowa – dom), w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 powierzono wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego. W umowie zawartej z wykonawcą oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia szczegółowo określono wymagania w zakresie: potencjału technicznego, którym winien dysponować wykonawca na poszczególnych trasach, wyposażenia pojazdów, którymi dowożono uczniów, sprawowania opieki nad dziećmi i uczniami, a także orientacyjny przebieg tras.

(akta kontroli str. 191-238)

2.1.3 Organizacja zajęć świetlicowych.

Uczniom, którzy pozostawali w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły zapewniono zajęcia świetlicowe. Z informacji udzielonych przez Dyrektorów poszczególnych szkół wynika m. in., że po dowiezieniu do szkoły uczniowie oczekują na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych średnio od 15 do 90 minut (najkrócej uczniowie szkół w Leźnie, najdłużej uczniowie Gimnazjum w Przyjaźni). Natomiast czas oczekiwania uczniów na autobus po zajęciach (w zależności od szkoły) wynosił od 15 do 60 minut (najkrócej uczniowie szkół w Leźnie, najdłużej uczniowie szkół w Baninie).

(akta kontroli str. 239-317)

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

Podmiot świadczący usługi przewozu dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę Żukowo²¹, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2015 złożył oferty, z których wynikało, że usługi będzie wykonywał: dziewięcioma pojazdami, z których najstarszy został wyprodukowany w 1988 r., z liczbą miejsc od 91 do 103 – postępowanie nr ZP 31/12; ośmioma pojazdami, z których najstarszy został wyprodukowany w 1994 r., z liczbą miejsc od 91 do 103 (siedzące i stojące) – postępowanie nr

²¹ W ramach zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego oraz zamówień uzupełniających.

ZP 26/13; ośmioma pojazdami będącymi własnością wykonawcy, z których najstarszy został wyprodukowany w 1988 r., z liczbą miejsc od 90 do 103 (siedzące i stojące). Według oświadczenia wykonawcy, przewóz dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę Żukowo, na dzień 26 lutego 2016 r. realizowany był ośmioma pojazdami (dwoma marki MAN, sześcioma marki NEOPLAN), z których: dwa wyprodukowano w 1998 r., jeden w 1999 r., pozostałe pięć w 2002 r.

(akta kontroli str. 526-536, 438-439)

W wyniku kontroli przewoźników²², wykonujących przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę Żukowo przeprowadzonej przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego:

- w przypadku jednego z ośmiu skontrolowanych pojazdów zatrzymano dowód rejestracyjny (z powodu uszkodzenia szyby czołowej);
- w jednym przypadku stwierdzono, że kierowca nie został wyposażony w wypis z licencji na wykonywanie transportu drogowego; w następstwie tego ustalenia kierowcę przesłuchano w charakterze świadka, w celu ukarania osoby zarządzającej transportem w przedsiębiorstwie;
- nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadku pozostałych pojazdów, w tym w odniesieniu do ich stanu technicznego.

(akta kontroli str. 333-354)

Z dokonanych w toku kontroli NIK oględzin przewozów dzieci i uczniów realizowanych na liniach komunikacyjnych gminy wynika, m. in., że przewozy te wykonywano pojazdami, które posiadały tablice kierunkowe, wyposażonymi w kasy fiskalne, a w autobusach znajdowała się oprócz kierowcy osoba sprawująca opiekę nad dziećmi. Osoba taka posiadała tablice ze znakiem „STOP” i była ubrana w płaszcz ostrzegawczy, którego wzór określa zał. Nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie wzoru ubioru niektórych osób uprawnionych do wydawania poleceń i sygnałów w zakresie kierowania ruchem na drodze²³.

(akta kontroli str. 355-411)

W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci do szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina Żukowo rodzice/opiekunowie uczniów podali, że:

- w odległości do 3 km od szkoły mieszkało 44,3% osób, w odległości pomiędzy 3 a 4 km – 30,7 %, a powyżej 4 km od szkoły 25% uczniów;
- 98,9% osób korzystało wyłącznie z transportu organizowanego przez gminę;
- czas dojazdu do szkoły 70,5% uczniów nie przekraczał 15 minut, a 28,4% wynosił od 15 do 30 minut;
- rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom dziecka – 71,1 ankietowanych; nie odpowiada potrzebom dziecka – 21,6% ankietowanych (w szczególności ze względu na znaczną odległość od miejsca zamieszkania – 10,2% odpowiedzi);
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewniał bezpieczne warunki oczekiwania na transport – 50% ankietowanych, 47,7 % ankietowanych podało, że takie warunki nie są zapewnione z uwagi na brak wiaty przystankowej lub jej nieodpowiedni stan techniczny (36,4%) oraz brak właściwego oznakowania, oświetlenia przystanku (10,2%);
- 87,5% ankietowanych potwierdziło, że uczniom korzystającym z dowozu zapewniono zajęcia świetlicowe; a 67% ankietowanych podało, że dziecko korzysta ze świetlicy szkolnej;

²² Skontrolowano łącznie osiem autobusów.

²³ Dz. U. z 2008 r., poz. 132, poz. 840 ze zm.

- czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych: 45,5% uczniów wynosił do 15 minut, 21,6% uczniów od 15 do 30 minut, 25% uczniów od 30 do 60 minut, a 9% uczniów powyżej 1 godziny.

W ankietach 25% rodziców wskazało na zbyt długi czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych oraz na zbyt dużą liczbę dzieci w autobusie – 14,8%. 40,90% ankietowanych podało, że nie występują problemy i trudności w dowozie dzieci.

(akta kontroli str. 537-538)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W początkowym okresie realizacji umowy nr ZP/324/26/2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r. nie zostało wyegzekwowane od wykonawcy zgodnie z postanowieniami tej umowy realizowanie przewozów dzieci i uczniów. Zgodnie z jej warunkami przewoźnik zobowiązany był bowiem do dysponowania zezwoleniem na przewozy regularne na trasach objętych umową. Z ustaleń kontroli wynika, że dowóz uczniów do i ze szkół odbywał się z przystanków Gdańsk Przyrodników, Gdańsk Budowlanych i Gdańsk POD Lotnisko II znajdujących się na terenie Miasta Gdynia. Zezwolenia jakie wydane zostały przewoźnikowi przez Burmistrza Żukowa (nr 11/2012) i Prezydenta Miasta Gdańsk (nr 6/2012) ważne były odpowiednio do dnia 2 lipca 2015 r. i 2 września 2015 r. Natomiast kolejne zezwolenie, jakie zostało wydane przez Burmistrza Żukowa w dniu 28 sierpnia 2015 r. dotyczyło wyłącznie wykonywania przewozów w ramach linii regularnej nr 817 na trasie z Żukowa do Banina (na której ostatnim przystankiem położonym na terenie Gminy Żukowo jest Rębiechowo-Barniewicka). Odpowiednie zezwolenie na wykonywanie przewozów na trasie Gdańsk, Budowlanych – Żukowo obejmujące ww. przystanki przewoźnik świadczący usługi przewozu uczniów uzyskał dopiero w dniu 15 września 2015 r.

Wskazane wyżej okoliczności mogły stanowić podstawę rozwiązania umowy nr ZP/324/26/2015 na przewozy uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Żukowo. W § 9 ust. 1 pkt 3 tej umowy zastrzeżono bowiem prawo do jej rozwiązania w przypadku upływu ważności dokumentu, na podstawie którego przewoźnik jest uprawniony do świadczenia usług przewozu osób na trasach objętych zamówieniem²⁴. Taka sytuacja miała miejsce we wrześniu 2015 r. w przypadku linii 817.

(akta kontroli str. 115-121, 422-447, 517-520)

2. Z ustaleń kontroli wynika, że przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół wykonywane były pojazdami, w których liczba miejsc była mniejsza niż określona przez zamawiającego oraz w ofercie złożonej przez wykonawcę²⁵. Z opisu przedmiotu zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego oraz zawartych do nich zamówień uzupełniających wynika, że przewozy dzieci i uczniów

²⁴ zgodnie z umową Nr.-324/26/2015 zamówienie było zamówieniem uzupełniającym do zamówienia podstawowego nr sprawy 31/12 – umowa z dnia 27 sierpnia 2012 r. W opisie przedmiotu zamówienia na str. 18, w odniesieniu do części II zamówienia, w poz. Lp. 2 tabelarycznego zestawienia, w kol. 4 zatytułowanej „Miejsca dojazdu/Przystanki, z których korzystają uczniowie dojeżdżający do szkół w Gminie Żukowo” wskazano: Gdańsk Przyrodników, Gdańska Pod Lotnisko 1 i Gdańsk Budowlanych.

²⁵ w każdej z ofert wykonawcy w Wykazie narzędzi wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych w opisie sprzętu podał, iż dysponuje autobusami posiadającymi co najmniej 90 miejsc. W przypadku wykazu z 10.08.2012 r. jeden autobus miał 80 miejsc, co było zgodne z wymaganiami określonymi w warunkach zamówienia (porównaj pkt. 5 Informacji ogólnych Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia o nr sprawy 31/12).

miały być wykonywane autobusami posiadającymi co najmniej 90 miejsc. Tymczasem, jak wynika z protokołów kontroli drogowej (podpisanych przez kierowców) przewóz uczniów wykonywano autobusami, z których tylko jeden posiadał co najmniej 90 miejsc. Na problem związany ze zbyt dużą liczbą dzieci w autobusie wskazało w ankietach 14,7% rodziców²⁶ (najwięcej, bo 30% ankietowanych z Zespołu Szkół w Chwaszczynie, którzy również wskazali na zbyt długi czas oczekiwania na autobus po zakończonych zajęciach lekcyjnych – 40,7%).

(akta kontroli str. 333-354, 526- 537)

Ponadto, zgodnie z zapisami w umowach zmiana zakresu zamówienia może nastąpić za zgodą zamawiającego w przypadku m. in. zmiany pojazdów świadczących usługę.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Społecznego Urzędu wynika, że przewoźnik nie występował do Zamawiającego o dokonanie zmian w umowie, które dotyczyły zmiany pojazdów świadczących usługę, co oznacza, że sposób realizacji usługi narusza pisemne warunki umowy.

(akta kontroli str. 429)

3. Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę ustalono, że niektóre z miejsc gdzie wsiadają i wysiadają z pojazdów dzieci i uczniowie nie posiadały odpowiedniego oznakowania wynikającego z zatwierdzonej organizacji ruchu. Nie zostały w ten sposób spełnione wymogi wynikające z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym oraz art. 2 pkt 13 prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z tymi przepisami, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki²⁷ powinny być odpowiednio oznaczone. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednocześnie, że Burmistrz jako organ wykonawczy gminy, będący jednocześnie zarządcą dróg i organizatorem przewozów do listopada 2015 r. nie podejmowali skutecznych działań, które miałyby na celu prawidłowe wyznaczenie przystanków i ich odpowiednie oznakowanie.

(akta kontroli str. 359-360, 373-374, 585-411)

Z udzielonych przez Pana Burmistrza wyjaśnień wynika, że działania mające na celu uregulowanie kwestii oznakowania pionowego i poziomego dróg gminnych zostały podjęte pod koniec 2015 r., dzięki czemu sukcesywnie do końca 2016 r. nastąpi uzupełnienie i poprawa oznakowania.

(akta kontroli str. 510)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ustalenia NIK wskazują, że przynajmniej część przewozów wykonywanych na liniach komunikacyjnych Gminy, z których korzystają uczniowie, *de facto* stanowi przewóz regularny specjalny, gdyż jest on adresowany do określonej grupy uczniów oraz dostosowany do potrzeb wynikających z harmonogramu zajęć szkoły. Świadczą o tym przewozy wykonywane w dniu 10 lutego 2016 r. na trasie Chwaszczyno SIM – Chwaszczyno Szkoła, które nie wynikały z rozkładu jazdy i wydanego przewoźnikowi zezwolenia nr 1/2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r. na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Było to niezgodne z warunkami umowy nr ZP-563/79/2015, w której postanowiono, że usługa przewozu winna być wykonywana na podstawie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych, których integralną częścią są rozkłady jazdy. Skutkiem naruszeń, postanowień ww. umowy są kary umowne płacone przez przewoźnika za odjazd przed czasem w stosunku do obowiązującego rozkładu

²⁶ Liczba wszystkich ankiet wynosiła 88, w tym 28 z Zespołu Szkół w Chwaszczynie.

²⁷ przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

jazdy, co miało miejsce w przypadku dwóch kursów nr 901 i 905 w dniu 10 lutego 2016 r. Obowiązek taki wynika z § 8 ust. 2 pkt 1 lit d przedmiotowej umowy.

(akta kontroli str. 115-121, 442, 539-555)

Ocena cząstkowa

Gmina podjęła odpowiednie, wymagające dalszego kontynuowania, działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci przy realizacji obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.

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

3.1. W latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 dowóz uczniów do szkół prowadzonych przez gminę Żukowo realizowany był na podstawie umów zawartych w następstwie przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych²⁸ (także zamówień uzupełniających). Przedmiotem zamówień każdorazowo było świadczenie usługi przewozu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Żukowo, poprzez zakupienie dla nich biletów miesięcznych na trasach obejmujących wskazane w umowie miejscowości (wraz za zapewnieniem tym uczniom opieki). W przypadku zamówień uzupełniających ich wartość nie przekraczała 50% wartości zamówienia podstawowego. Wydatki na dowóz 1384 uczniów w roku szkolnym 2014/2015 (nie stanowiące zwrotu kosztów) wyniosły 836.131,23 zł. Natomiast na dowóz 1363 uczniów w roku szkolnym 2015/2016 (do 31 grudnia) – 329.201,39 zł.

(akta kontroli str. 64, 113-190)

Zgodnie z warunkami wynikającymi z zawartych przez gminę Żukowo umów, których przedmiotem było świadczenie usługi przewozu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów poprzez zakupienie dla nich biletów miesięcznych:

- w ramach świadczenia usługi Przewoźnik dostarczył dyrektorom placówek oświatowych bilety miesięczne (w ilości wskazanej w zamówieniu miesięcznym składanym przez poszczególnych dyrektorów);
- odbiór biletów miesięcznych następował na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (podpisanego przez dyrektora szkoły/zespołu szkół), który był podstawą do wystawienia faktury;
- zapłata wynagrodzenia Przewoźnika następowała na podstawie faktury VAT w okresach miesięcznych, przelewem.

(akta kontroli str. 71-92, 115-190)

Bezpłatny transport i opiekę zapewniono także uczniom niepełnosprawnym powierzając wykonywanie przewozów wykonawcy wybranemu w wyniku przeprowadzonego postępowania i udzielenie zamówienia publicznego. Przedmiotem tych zamówień²⁹ były „Usługi przewozowe dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy Żukowo” w danym roku szkolnym.

Wydatki na dowóz 50 uczniów niepełnosprawnych transportem organizowanym przez gminę Żukowo w roku szkolnym 2014/2015 wyniosły 303.238,64 zł oraz 99.838,71 zł w roku szkolnym 2015/2016 (do 31 grudnia 2015 r.)³⁰.

²⁸ Umowy nr: 284/31S/12 o wartości 923.256,40 zł brutto, nr 225/26/13 o wartości 1.054.863,60 zł brutto, ZP-329/57/2014 o wartości 87.799,05 zł brutto, ZP-355/42/2014 o wartości 790.191,45 zł brutto, ZP-324/26/2015 o wartości 345.811,76 zł brutto i ZP-563/79/2015 o wartości 431.155,93 zł brutto.

²⁹ Nr ZP-271.38.2014 i nr ZP.271.28.2015

³⁰ Z dowozów korzystało 49 uczniów niepełnosprawnych.

Zgodnie z warunkami wynikającymi z zawartych przez gminę Żukowo umów, dotyczących dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych za usługi objęte umową Wykonawca otrzymywał wynagrodzenie ustalone w oparciu o cenę jednostkową za 1 km (podaną w formularzu oferty) oraz faktycznie przejechane kilometry; rozliczenia pomiędzy stronami odbywały się za okresy miesięczne; podstawą do wystawienia faktury były oryginały „potwierdzeń wykonania usługi” sporządzone i podpisane przez Wykonawcę oraz osoby potwierdzające wykonanie usługi.

(akta kontroli str. 64, 191-238)

Wydatki na dowóz dzieci i uczniów ponoszone były do wysokości ujętej w Planie finansowym, przy czym Uchwałą Rady Miasta Żukowo, Burmistrzowi udzielono upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

(akta kontroli str. 67)

3.2. Gmina Żukowo ponosiła wydatki na dowóz uczniów niepełnosprawnych stanowiące zwrot kosztów przejazdu ucznia (i jego opiekuna). W roku szkolnym 2014/2015 wydatki na dowóz 19 uczniów niepełnosprawnych wyniosły 105.999,22 zł, natomiast w roku szkolnym 2015/2016 (do 31 grudnia 2015 r.) 47.435,69 zł.

Zasady zwrotu kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka [...] regulowało Zarządzenie Nr 35/2008 Burmistrza Gminy Żukowo z dnia 16 maja 2008 r. Zgodnie z przedmiotowym zarządzeniem:

- zwrotu kosztów przejazdu uczniów dokonuje się na wniosek rodziców lub opiekunów uczniów oraz na podstawie umowy zawartej pomiędzy wnioskodawcą a gminą Żukowo³¹;
- zwrot kosztów następuje w formie ryczałtu za 1 km przebiegu samochodu, przy uwzględnieniu ilości kilometrów na trasie dom-szkola-dom poświadczonej przez dyrektora szkoły;
- podstawą zwrotu kosztów jest oświadczenie rodzica lub opiekuna ucznia (według wzoru stanowiącego zał. 3 do zarządzenia).

(akta kontroli str. 64, 71-92, 93-99)

Ocena częściowa

Gmina prawidłowo wyłoniła wykonawców usługi przewożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie finansowania tych przewozów.

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

Organizowanie, w porozumieniu z dyrektorami szkół dowożenia uczniów do szkoły należało do obowiązków osób zatrudnionych na stanowisku głównego specjalisty, inspektora ds. oświaty i podinspektora w Referacie Społecznym Urzędu, a także jego Kierownika (do jego obowiązków należało m. in. przygotowanie projektów aktów prawnych Rady). Zadanie to zostało ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, zgodnie z którym bezpośredni nadzór nad działalnością ww. referatu sprawuje Burmistrz.

(akta kontroli str. 556-564)

W Urzędzie Gminy Żukowo nie zaewidencjonowano żadnej skargi oraz wniosków rodziców oraz innych podmiotów, dotyczących organizacji dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół w latach szkolnych 2014/2015.

³¹ Ich wzór określa zał. Nr 1 i 2 do zarządzenia.

Problematyka związana z wypełnieniem obowiązku dowożenia oraz sprawowania opieki nad uczniami w czasie przewozu nie była przedmiotem posiedzeń rady gminy oraz jej komisji.

Burmistrz Gminy Żukowo nie występował w okresie ostatnich dwóch lat do właściwych jednostek Policji oraz Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego w wnioskiem o przeprowadzenie kontroli pojazdów w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci i uczniów. Ponadto nie otrzymał zawiadomień organów kontrolujących bezpieczeństwo transportu drogowego, o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie dowozu dzieci i uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę Żukowo.

(akta kontroli str. 512-513)

Ustalone
nieprawidłowości

W ramach koordynacji obowiązków umownych nie podjęto działań, które zagwarantowałyby, iż opiekę nad dziećmi będą sprawować osoby posiadające ukończone szkolenie, o którym mowa w art. 6 ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z ustaleń kontroli wynika, że osoby sprawujące opiekę nad dziećmi w czasie przewozów, nadzorujące ich bezpieczne przejście przez jednię³² (od dnia 1 września 2015 r.) nie posiadają potwierdzonych uprawnień do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym. Zaświadczenia potwierdzające przedmiotowe uprawnienia były ważne do dnia 30 sierpnia 2015 r.

Okoliczności podane w wyjaśnieniach Pana Burmistrza, że wykonawca zobowiązany był do świadczenia usługi zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, co wynika z różnych zapisów zamieszczonych w dokumentacji przetargowej, wskazują natomiast na konieczność wzmocnienia nadzoru nad realizacją przez wykonawców obowiązków wynikających z umowy.

(akta kontroli str. 365, 379-381, 455-465)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podczas dowożenia dzieci i uczniów doszło do sytuacji wykonywania kursu pojazdem niesprawnym technicznie. Kontrola Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Gdańsku przeprowadzona w dniu 27 stycznia 2016 r. wykazała bowiem, że pojazd (marki Neoplan), którym dowożono uczniów do szkoły miał uszkodzoną szybę przednią pojazdu, w związku z czym zatrzymano dowód rejestracyjny pojazdu (zarządzając skierowanie pojazdu na dodatkowe badanie techniczne). Naruszone zostały tym samym postanowienia § 5 ust. 1 pkt 5 przedmiotowej umowy zgodnie, z którą przewoźnik zobowiązał się do utrzymania taboru autobusowego w stanie technicznym umożliwiającym jej prawidłowe wykonanie.

(akta kontroli str. 115, 333)

Ocena cząstkowa

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 z dopuszczeniem do okresowego wykonywania przewozów bez zezwolenia oraz stwierdzony przez WITD przypadek złego stanu technicznego pojazdu wskazują na konieczność wzmocnienia tego nadzoru.

³² Osoby te wyposażono w kwadratową tarczę barwy żółtej fluorescencyjnej z umieszczonym w polu ośmiokątnym znakiem barwy czerwonej z napisem "STOP" oraz w płaszcz ostrzegawcze.

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 Kontroli³³, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. zapewnienia zgodności uchwały w sprawie planu sieci szkół i obwodów szkolnych z przepisami ustawy o systemie oświaty,
2. doprowadzenia do pełnego oznakowania przystanków, z których korzystają dzieci i uczniowie dowożeni do szkół,
3. zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją umów dotyczących dowożenia dzieci i uczniów do gminnych przedszkoli i szkół.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia 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 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Marcin Adamczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznań

z up. Wicedyrektor
Tomasz Nowiński

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.