



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-410.004.01.2016
P.16.086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Danuta Laskowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99609 z dnia 21 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Będzino, 76-037 Będzino 19.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk, Stanisław Broda, Wójt Gminy Będzino. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹.

Ocena ogólna

Wójt Gminy Będzino, w okresie objętym kontrolą², działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i uczniom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do i ze szkoły na terenie gminy. Przewóz obejmował zarówno wszystkie dzieci uprawnione na podstawie art. 14a ust. 2 i 3 oraz art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, jak i dzieci oraz uczniów, wobec których gmina nie miała takiego obowiązku, w tym niezamieszkałych na terenie gminy.

Wójt podejmując decyzję o dowożeniu dzieci z terenu gminy Mielno nie podjął jednak działań w celu uprzedniego uzyskania odpowiedniej uchwały rady gminy dotyczącej zawarcia porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia zadań publicznych z tego zakresu, o których mowa w przepisach art. 74 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

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

Przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ wyłoniony został wykonawca realizujący usługi przewozu dzieci i uczniów. W zawartej z nim umowie gmina zagwarantowała sobie prawo do kontrolowania dokumentów związanych z wykonywaniem usługi oraz terminowości i punktualności realizowanych przejazdów. Niemniej jednak wybrany wykonawca realizował dowóz dzieci/uczniów bez zezwolenia na wykonywanie przewozów

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

² Od 1 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniem zostały objęte również stany faktyczne i działania podejmowane przed tym okresem, jeżeli miały one wpływ na realizację zadań związanych z organizacją dowozu dzieci i uczniów.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 (dalej: ustawa o systemie oświaty).

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm., (dalej: ustawą o samorządzie gminnym).

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, zwana dalej: ustawą PZP.

regularnych specjalnych wymaganych przepisami art. 18 ust. 1 pkt 1a i 1e w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶.

Oznakowania⁷, wymaganego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸ nie posiadały miejsca przystankowe, na których dzieci oczekiwały na przewóz. Brak właściwego oznakowania dróg w obrębie przystanków wpływało na obniżenie poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i dowożonych dzieci. Ponadto Wójt Gminy nie podejmował działań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

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

Opis stanu
faktycznego

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

Realizując przepis art. 14a ust.1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, rada gminy:

- ustaliła sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych¹⁰,
- ustaliła plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę¹¹,
- określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów¹².

(dowód: akta kontroli str. 5-25)

Na terenie gminy funkcjonowały: Zespół Szkół w Mścicach (gimnazjum i szkoła podstawowa z oddziałem przedszkolnym), Zespół Szkół w Tymieniu (gimnazjum i szkoła podstawowa z oddziałem przedszkolnym), Szkoła Podstawowa w Dobrzycy (z oddziałem przedszkolnym), Szkoła Podstawowa w Będzinie, Przedszkole Samorządowe w Mścicach i Będzinie.

(dowód: akta kontroli str. 256)

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowych¹³ na terenie gminy Będzino w placówkach oświatowych funkcjonowało ogółem 6 oddziałów przedszkolnych¹⁴, przy czym:

- w roku szkolnym 2014/2015 - po 1 oddziale „0” w 3 szkołach podstawowych (Dobrzyca, Tymień i Mścice) i w przedszkolu samorządowym w Mścicach oraz 2 oddziały w przedszkolu samorządowym w Będzinie,

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm. (dalej: ustawa o transporcie drogowym).

⁷ Na objętych oględzinami NIK trasach.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. (dalej: prawo o ruchu drogowym).

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

¹⁰ Uchwała Rady Gminy w Będzinie nr XXXIV/299/09 Z 30.11.2009 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych: Przedszkole Samorządowe w Będzinie, Przedszkole Samorządowe w Mścicach, oddział przedszkolny w Zespole Szkół w Mścicach - Szkoła Podstawowa, oddział przedszkolny w Zespole Szkół w Tymieniu - Szkoła Podstawowa, oddział przedszkolny w Szkole Podstawowej w Dobrzycy.

¹¹ Uchwała Rady Gminy Będzino nr XV/113/2004 z dnia 20.04.2004 r. o ustaleniu planu sieci szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych w miejscowości: Mścice- Zespół Szkół (Szkoła Podstawowa klasy I-VI i Gimnazjum I-III), Tymień - Zespół Szkół (Szkoła Podstawowa klasy I-VI i Gimnazjum I-III), Szkoły podstawowej w Dobrzycy, Szkoły Podstawowej w Będzinie z siedzibą w Łęknie. Uchwałą Rady Gminy nr XXXIII z 6.04.2006 r. zlikwidowana została szkoła podstawowa w Strachominie.

¹² Uchwała Rady Gminy nr VI/57/99 z 12.03.1999 r. określająca obwód szkolny dla Szkoły Podstawowej w Będzinie z siedzibą w Łęknie. Uchwała Rady Gminy nr XV/111/2004 z 20.04.2004 r. określająca obwody szkolne dla Zespołu Szkół w Tymieniu. Uchwała Rady Gminy nr XV/112/2004 z 20.04.2004 r. określająca obwody dla Zespołu Szkół w Mścicach. Uchwałą Rady Gminy nr XV/110/2004 z dnia 20.04.2004 r. określająca obwód szkolny dla Szkoły Podstawowej w Dobrzycy.

¹³ Zwany dalej: SIO.

¹⁴ Tak zwanych „0”.

- w roku szkolnym 2015/2016 (w wyniku likwidacji oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w Mścicach oraz utworzenia drugiego oddziału w przedszkolu w Mścicach) - po 1 oddziale „0” w 2 szkołach podstawowych (Dobrzyca i Tymień) i po 2 oddziały w przedszkolach samorządowych w Mścicach i Będzinie.

Do oddziałów przedszkolnych w ww. latach szkolnych uczęszczało ogółem odpowiednio 110 i 114 dzieci, z tego 63 dzieci (57%) i 74 dzieci (65%) do oddziałów „0” w przedszkolach.

(dowód: akta kontroli str. 26-62)

Tomasz Wirkus - inspektor ds. oświaty odpowiedzialny m.in. za likwidację i przekształcania placówek oświatowych na terenie gminy wyjaśnił, że (...) do oddziału „0” w Szkole Podstawowej w Mścicach na rok szkolny 2015/2016 brakowało chętnych dzieci. Rodzice tych dzieci wybrali dla nich edukację przedszkolną w mieszczącym się obok Przedszkolu Samorządowym w Mścicach. Dlatego brak oddziału „0” w aneksie do projektu organizacyjnego szkoły podstawowej. Jednak w strukturze organizacyjnej oświaty na terenie gminy Będzino oddział ten nadal istnieje. W roku szkolnym 2016/2017 oddział „0” w Szkole Podstawowej w Mścicach będzie ponownie funkcjonował.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 do oddziałów „0” w szkołach podstawowych uczęszczało odpowiednio 47 i 40 dzieci, z tego dowożonych było odpowiednio 29 i 22 dzieci¹⁵, co stanowiło 60% i 56% ogółu. Odległość z domu do oddziału przedszkolnego 16 i 12 dzieci wynosiła do 3 km, a 13 i 10 dzieci wynosiła powyżej 4 km.

(dowód: akta kontroli str. 65-83)

W analogicznym okresie czasu do oddziałów „0” w przedszkolach uczęszczało 63 i 74 dzieci, z tego 18 dzieci dowożonych było bezpłatnym transportem zorganizowanym przez gminę, zgodnie z wymogami art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

Sieć publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ustalono w taki sposób, aby wszystkie dzieci pięcioletnie zamieszkałe na terenie gminy miały możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 84)

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

Na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt.1 ustawy o systemie oświaty, w roku szkolnym 2014/2015 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum prowadzonych przez gminę było 357 dzieci i uczniów, tj. 35,2% uczących się w ww. placówkach (1014 osób)¹⁶. W roku szkolnym 2015/2016 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu było 359 dzieci i uczniów, tj. 35,8% (1.003 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 84, 256)

Z dowozu bezpłatnego zorganizowanego przez gminę w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 skorzystało odpowiednio 562 i 537 dzieci i uczniów, w tym:

¹⁵ Dowóz dzieci do oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Dobrzycy realizowany była transportem własnym gminy, a dowóz do pozostałych placówek oświatowych realizował przewoźnik wybrany w przetargu nieograniczonym.

¹⁶ Według danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

- do gminnych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych dowożonych było odpowiednio 47 i 40 dzieci, z tego uprawnionych do dowożenia 43 i 39 dzieci,
- do szkół podstawowych klasy I-IV dowożonych było 148 i 157 uczniów, w tym 99 i 125 uczniów zamieszkujących od szkoły w odległości większej niż 3 km,
- do szkół podstawowych klas V-VI oraz gimnazjów 367 i 340 uczniów, w tym 215 i 195 uczniów zamieszkujących w odległości przekraczającej 4 km.

(dowód: akta kontroli str. 65-84)

W roku szkolnym 2014/15 - 66 dzieci/uczniów, a 2015/16 - 61 dzieci/uczniów dowożonych było do Szkoły Podstawowej w Dobrzycy transportem własnym gminy, a dowożenie dzieci/uczniów do pozostałych placówek realizował przewoźnik wybrany w drodze przetargu nieograniczonego. W dokumentacji przetargowej zlecającej dowozy dzieci/uczniów do szkół przewoźnikowi zewnętrznemu wskazano, że opiekę zapewnia zleceniodawca. Pracownik zatrudniony w Urzędzie Gminy na stanowisku kierowcy autobusu szkolnego, posiadał stosowne uprawnienia do wykonywania tego zawodu.

(dowód: akta kontroli str.67,80, 85-87)

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 dowozem organizowanym przez gminę objęte zostały wszystkie dzieci/uczniowie z placówek oświatowych znajdujących się na terenie gminy, niezależnie od odległości z domu do szkoły czy przedszkola. Żadne z dzieci i uczniów nie dojeżdżało do przedszkoli i szkół na terenie gminy środkami komunikacji publicznej. Gmina nie refundowała kosztów przejazdów dla ucznia, a także jego opiekuna oraz rodzicom dowożących dzieci do szkół - za wyjątkiem dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 84, 256)

1.3. Organizowanie przez gminę bezpłatnego transportu dzieci i uczniów oraz opieki w czasie przewozu do placówek oświatowych w przypadkach określonych w art. 14a ust. 4a oraz 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

W roku szkolnym 2014/15 oraz 2015/16 z bezpłatnego dowozu do przedszkoli i szkół w przypadkach, o których mowa w art. 14a ust. 4a i 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, korzystało odpowiednio 205 i 178 dzieci i uczniów, co stanowiło 36,4% i 33,1% ogółu uczniów dowożonych do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 84)

W okresie objętym kontrolą, Wójt zapewnił bezpłatny transport dla 17 uczniów z miejscowości Gąski (Gmina Mielno) do Zespołu Szkół w Tymieniu, prowadzonego przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 121-127)

Wójt do dnia kontroli NIK, nie występował do rady gminy o podjęcie uchwał w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu dzieciom/uczniom mieszkającym poza terenem gminy, dowożonych do szkół prowadzonych przez gminę Będzino.

(dowód: akta kontroli str. 128-131)

Wydatki poniesione przez gminę w 2014 r. na dowóz dzieci i uczniów wyniosły 658.297,86 zł (5,6% wydatków poniesionych w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz 2,0% wszystkich wydatków budżetowych). Wydatki budżetowe gminy, związane z dowozem dzieci i uczniów w 2015 r. wyniosły 779.660,58 zł (stanowiły 6,1% wydatków poniesionych w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz 1,9% wszystkich wydatków budżetowych).

W 2014 r. na dowóz dzieci/uczniów do szkół realizowany przez przewoźnika wybranego w drodze przetargu nieograniczonego, wydatkowano 378.460,96 zł. Pozostałe wydatki w kwocie 279.836,90 zł dotyczyły wynagrodzeń kierowców

i kosztów utrzymania 2 busów szkolnych (będących własnością gminy) oraz wynagrodzeń 5 opiekunek. W 2015 r. na przewozy zlecone wydatkowano 494.918,30 zł, co stanowiły 63,5 % ogółu wydatków poniesionych na dowozy uczniów do szkół i przedszkoli.

Wydatki gminy na dowieszenie jednego dziecka/ucznia w roku szkolnym 2014/15 wyniosły 1.221,25 zł (miesięcznie 122,13 zł), a w roku szkolny 2015/16 (do 31 grudnia 2015 r.) - 542,67 zł (miesięcznie 135,66 zł).

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt w okresie objętym kontrolą zorganizował bezpłatny transport 17 dzieciom zamieszkałym w m. Gąski (gmina Mielno), pomimo braku odpowiedniego porozumienia międzygminnego i stosownej uchwały rady gminy. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ww. przepisami wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu ich realizacji gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia zadań publicznych, przy czym gmina wykonująca zadania publiczne powierzone porozumieniem przejmuje związane z nimi prawa i obowiązki pozostałych gmin, w tym przypadku przewozu dzieci i uczniów oraz opieki nad nimi.

(dowód: akta kontroli str.130)

Wójt Gminy w złożonym wyjaśnieniu wyjaśnił, że (...) *nie zawarł porozumienia międzygminnego oraz nie zwracał się do rady gminy o podjęcie stosownych uchwał w tym zakresie. Porozumienie w tym zakresie będzie zawarte w najbliższym czasie. Za dowóz tych uczniów w roku szkolnym 2014/2015 ponieśliśmy koszt 20.761,25 zł, ale na 17 uczniów otrzymaliśmy subwencję w wys. 6.313,00 zł. na jednego ucznia, co daje kwotę 107.321,00 zł. Zyskaliśmy kwotę 86.559,75 zł, która wsparła budżet szkolny. Nauka tych uczniów w żaden sposób nie wpłynęła na zwiększenie kosztów nauczania w naszej szkole, ponieważ ilość uczniów nie wpłynęła na ilość oddziałów a tylko je uzupełniła.*

(dowód: akta kontroli str. 130, 134-138)

Ocena cząstkowa

Gmina zorganizowała bezpłatny transport wszystkim dzieciom uprawnionym do tego na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty i dzieciom zamieszkałym na terenie innej gminy, wobec których powyższa ustawa takiego obowiązku na gminę nie nakładała. Nie podjęto jednak działań w celu uzyskania odpowiedniej uchwały rady gminy dotyczącej zawarcia porozumienia z gminą Mielno w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych, a w konsekwencji nie zawarto niezbędnego porozumienia z tą gminą.

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Zasady dowozu uczniów do szkół i przedszkoli w gminie zostały ustalone w regulaminie dowozu uczniów wprowadzonego zarządzeniem nr 37/2015 r. Wójta z dnia 31.12.2015 r. Zarządzenie weszło w życie z dniem 4 stycznia 2016 r. W regulaminie postanowiono m.in., że:

- bezpłatnym transportem obejmuje się dzieci/uczniów, którzy spełniają warunki ustawowe, ale również i tych, które mieszkają w odległości mniejszej, niż określa

- ustawa. Potrzeba taka wynikała z niedostatecznej ilości bezpiecznych poboczy i chodników, którymi mogliby się poruszać,
- organizator przewozu, którym jest gmina w porozumieniu z dyrektorami placówek, ustala listę wychowanków i uczniów dowożonych do placówek oświatowych, rozkład jazdy autobusów oraz wyznacza przystanki,
 - harmonogram dowozu dostosowany do tygodniowego planu zajęć, dostępny jest na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu,
 - dzieci uczęszczające do przedszkoli, niepodlegające obowiązkowi przedszkolnemu, mogą korzystać z transportu organizatora, wyłącznie pod opieką rodzica i pod warunkiem wolnych miejsc w autobusie.

Ponadto, zgodnie z ww. regulaminem opiekun autobusu szkolnego:

- powinien posiadać kamizelkę odblaskową,
- wysiada, jako pierwszy z autobusu, sprawdza bezpieczeństwo i zezwala na wyjście wyłącznie przednimi drzwiami autobusu,
- opiekun ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo uczniów od chwili wejścia do autobusu, do momentu przekazania ich wyznaczonemu przez dyrektora nauczycielowi świetlicy szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 146-150)

W badanym okresie dzieci/uczniowie dowożone były do przedszkoli i szkół z 28 miejscowości na 6 trasach o długości od 10 do 51 km. Transport zorganizowany przez gminę odbywał się 4 autobusami z 51-55 miejscami siedzącymi oraz 2 busami z 19-21 miejscami siedzącymi. Autobusy były własnością przewoźnika, któremu gmina zleciła przewóz. Czas dowozu do przedszkola oraz trzech szkół wynosił od 15 do 45 minut. Odwozy ze szkół odbywały się 2 lub 3 kursami (Zespół Szkół w Tymieniu) w godzinach 11:30, 12:50, 14:30. Długość dziennych tras, którymi dowożone i odwożone były dzieci i uczniowie wynosiła do 553 km.

(dowód: akta kontroli str. 151-156)

Dowóz i odwóz dzieci do Szkoły Podstawowej w Dobrzycy odbywał się autobusem z 41 miejscami siedzącymi będącym własnością gminy - otrzymanym w 2005 r. nieodpłatnie od Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dowóz odbywał się 2 kursami¹⁷o godzinie 6:55 i 7: 30, dotyczył ogółem 73 osób, w tym 19 dzieci dowożonych do oddziału przedszkolnego. Czas dowozu do szkoły wynosił od 10 do 15 minut i obejmował 2 trasy, na których zlokalizowanych było odpowiednio 5 i 8 przystanków/punktów przystankowych. Odwozy uczniów ze szkoły odbywały się 5 kursami¹⁸, zaraz po skończonych lekcjach (brak świetlicy).

(dowód: akta kontroli str. 86,157-159)

Z dokonanych w toku kontroli oględzin tras dowozu dzieci/uczniów do:

1. Przedszkola Samorządowego w Będzinie, Szkoły Podstawowej w Łęknie i Zespołu Szkół w Mścicach¹⁹ wynikało, że na trasie o długości 23,5 km zlokalizowanych było 18 przystanków, w tym 8 miejsc przystankowych nie miało oznakowania wskazującego, że jest to przystanek. Z 10 wiat przystankowych (zadaszonych zlokalizowanych w pasie drogi) 7 oznakowanych było pionowym znakiem drogowym (D-15). Chodnikiem można było dojść do 5 przystanków, a do pozostałych 13 - nieutwardzonym poboczem. Na całym odcinku trasy w obrębie miejsc przystankowych nie było oznaczeń pionowych B-33, B-25 i T-27 oraz oznaczeń poziomych P-4, P-10 i P-17²⁰. Na drodze gminnej nr 1000Z (przystanek Barnin), drodze gminnej nr 100023Z (przystanek przedszkole

¹⁷ Kurs pierwszy 12 km, kurs drugi 6 km.

¹⁸ Odwozy w godzinach 11: 50, 12: 45, 13: 45,14: 30 i 15:15.

¹⁹ Trasa nr 2 Barnin – Łekno- Popowo- Mścice.

²⁰ D-15 niebieski znak z autobusem, B-33 czerwony ograniczenie prędkości, B- 25 czerwony zakaz wyprzedzania, T- 27 tabliczka do znaku (żółta dziecko z lizakiem) P - linia podwójna ciągła, P-10 przejście dla pieszych, P – 17 linia przystankowa.

Będzino) w nawierzchni drogi były koleiny i ubytki. Tylko przystanek końcowy (szkoła w Łęknie) zlokalizowany w sąsiedztwie drogi krajowej 11 posiadał oznakowania pionowe D-15, B-33, T- 27, oraz oznakowanie poziome P- 10 ze świetlnym oznakowaniem. Dowozem objęto 88 uczniów, czas przejazdu do placówek od 3 do 24 minut.

(dowód: akta kontroli str. 160-171)

2. Zespołu Szkół w Tymieniu (2 kursy)²¹ wynikało, że na trasie o długości 26,4 km zlokalizowanych było 10 przystanków, w tym 3 miejsca przystankowe nie miały żadnego oznakowania wskazującego, że jest to przystanek. Z 7 wiat przystankowych (zadaszonych) 4 zlokalizowane były w pasie drogi, a 3 w zatoce autobusowej. Na 7 wiat przystankowych 4 posiadały oznakowanie pionowe D-15. Chodnikiem można było dojść do 4 przystanków, a do pozostałych 3 - nieutwardzonym poboczem. Na całym odcinku trasy w obrębie miejsc przystankowych nie było oznaczeń pionowych B-33, B-25 i T-27 oraz oznaczeń poziomych P-4, P-10 i P-17. Stan dróg, na których prowadzono dowóz był dobry. Dowozem objęto 37 uczniów, czas przejazdu do placówek od 17 do 27 minut.

(dowód: akta kontroli str. 172-176)

Oględziny tras odwozów dzieci/uczniów ze:

1. Szkoły w Łęknie: kurs o 11:40, trasa nr 1²² wynikało, że trasa o długości 16,1 km obejmowała 9 przystanków, na których wysiadło 18 uczniów. Na przystanku nieoznakowanym Kiszkowo oraz Będzinko przy skrzyżowaniu (droga gminna 10006Z i droga gminna 10007Z) osoby dorosłe odebrały wysiadające odpowiednio 3 i 2 dzieci. Tylko do przystanków w Dworku i Słowienkowo, gdzie wysiadło 6 dzieci, możliwe było dojście chodnikiem. Przystanek Dworek oznaczony został znakiem pionowym D-15 (w pozostałych przypadkach brak było takiego oznakowania).

(dowód: akta kontroli str. 177-183)

2. Szkoły w Tymieniu: kurs o 12:40, trasa nr 5²³ wynikało, że na trasie o długości 16,7 km autobus przewożący dzieci zatrzymał się na 10 przystankach i miejscach w obrębie skrzyżowań, (na których wysiadło łącznie 27 dzieci), z których 6 nie posiadało oznaczenia, iż stanowią przystanek (w miejscach tych wysiadło 11 uczniów, w tym 9 dzieci na skrzyżowaniu dróg²⁴).

(dowód: akta kontroli str. 184-188)

Przewóz na podanych oględzinom trasach odbywał się autobusami posiadającymi tablice „Autobus szkolny” oraz znak ostrzegawczy odblaskowy „Uwaga dzieci”. Na każdym przystanku opiekunka, posiadająca kamizelkę odblaskową, wysiadała z autobusu i wpuszczała lub wypuszczała dzieci, przednimi drzwiami.

(dowód: akta kontroli str. 168, 175-176, 186-188)

Kierowca autobusu odwożącego dzieci/uczniów z Zespołu Szkół w Tymieniu kursem o 12:40 na trasie nr 5 na pytanie dotyczące przyczyn zatrzymywania się i wysadzania dzieci/uczniów w pobliżu skrzyżowań dróg w miejscach nieoznakowanych, jako przystanek oraz na prawej stronie pobocza drogi wyjaśnił, że *dzieci wysiadają z autobusu w pobliżu skrzyżowań, gdyż jest stąd najbliżej do ich miejsca zamieszkania. Mimo, że nie są to punkty przystankowe oznakowane, zostały ustalone z rodzicami tych dzieci, dyrektorem szkoły i gminą. Jednocześnie chciałbym nadmienić, że są to drogi o małym natężeniu ruchu. Prawa strona tej drogi posiada szersze pobocze, dlatego dzieci kierowane są tą drogą do domu.*

²¹ Trasa nr 5 Smolne- Dobrzyca- Łasin Koszaliński – Tymień szkoła.

²² Szkoła podstawowa Łekno- Barmín- Baza.

²³ Tymień szkoła-Kładno- Śmiechów- Gąski- Borkowice- Miłogoszcz.

²⁴ Co udokumentowano zdjęciami nr 4,6,7,9 stanowiącymi załącznik do protokołu oględzin z dnia 29.01.2016 r.

Większość posesji zlokalizowana jest po prawej stronie drogi. Posesje dzieci wysadzonych na tym przystanku oddalone były max 250 m.

(dowód: akta kontroli str. 324)

Henryk Broda - Wójt Gminy wyjaśnił, że (...) na przestrzeni ostatnich lat rada gminy nie podejmowała żadnych uchwał ustalających lokalizację przystanków. Lokalizacje miejsc przystankowych ustalane były na wniosek Rad Sołeckich, dyrektorów placówek oświatowych i rodziców. Lokalizacja przystanków na terenie gminy została ustalona przy istniejących słupkach przystankowych przy drogach gminnych i powiatowych, w latach przed powstaniem samorządów, tj. przed 1990 r.

(dowód: akta kontroli str.130-131)

Gmina nie opracowała projektu organizacji ruchu dla przystanków znajdujących się w pasie drogowym dróg gminnych w miejscowościach, z których dowożone były dzieci/uczniowie do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę. Nie występowała również do zarządców dróg powiatowych i wojewódzkich, przy których były przystanki o wyznaczenie oraz odpowiednie oznakowanie przystanków na tych drogach, pomimo że z tych przystanków dowożone były dzieci/uczniowie do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę. (dowód: akta kontroli str.134)

Wójt Gminy wyjaśnił, że: (...) nie występował do zarządcy drogi (powiatowej) o wyznaczenie i odpowiednie oznakowanie przystanków na drogach będący w ich zarządzie, gdyż w dniu 7 listopada 2013 r. zawarte zostało porozumienie z Zarządem Powiatu w Koszalinie w sprawie powierzenia Gminie Będzino zarządzania przystankami komunikacyjnymi zlokalizowanymi w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych gminy. Na przekazującym tj. powiecie spoczywał między innymi obowiązek utrzymania oznakowania poziomego i pionowego przystanków. W najbliższym czasie wystąpimy z prośbą do Starosty Powiatu Koszalińskiego, aby zarządził wizję lokalną na terenie naszej gminy w celu oznakowania wszystkich przystanków znajdujących się w pasie drogowym dróg powiatowych. Na drogach gminnych w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dowożonym dzieciom i uczniom, tworzy się tymczasowe przystanki przy posesjach. Tak, aby dzieci nie musiały poruszać się drogami nieposiadającymi chodników i bezpiecznych poboczy. Lokalizacja tych przystanków cały czas się zmienia zgodnie z aktualnymi potrzebami. Na drogach gminnych nie wprowadzono oznakowania przystanków dla dzieci i uczniów dowożonych ze względu na ograniczone środki budżetowe. Dzieci wsiadają i wysiadają bezpośrednio z autobusu wchodząc na własną posesję. Zapewniamy w ten sposób maksymalne bezpieczeństwo dowożonym dzieciom i uczniom. Przystanki zlokalizowane w pasach drogowych dróg powiatowy i wojewódzkich są własnością zarządców dróg i nie posiadamy informacji czy posiadają zatwierdzone organizacje ruchu. W przypadku dróg gminnych ze względu na ograniczone środki finansowe w budżetach nie opracowywano projektów organizacji ruchu. Przystanki te nie posiadają stałej lokalizacji, każda zmiana ich lokalizacji wymaga opracowania kolejnych projektów, co stanowi określone koszty w budżecie.

(dowód: akta kontroli str. 136- 145)

2.1.2. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia²⁵ na przewozy w roku szkolnym 2015/16 uczniów do i ze szkół oraz dzieci do i z przedszkoli w załącznikach nr 1-6 wyszczególnione zostały trasy przejazdów autobusów-miejscowości, godziny przejazdu oraz szacunkowa liczba dowożonych uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 105-120)

²⁵ Dalej: SIWZ.

W dziale IV SIWZ dotyczących warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków zamawiający podał, że (...) *ubiegający się o zamówienie, powinien dysponować odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Zamawiający uzna za warunki spełnione, jeśli wykonawca wykaże się dysponowaniem minimum 6 autobusami, w tym 4 autobusami z minimum 50 miejscami i 2 pojazdami do 30 miejsc. W załączniku nr 11 do SIWZ – potencjał techniczny wyszczególniony został rodzaj i dane pojazdu, ilości miejsc oraz podstawa dysponowania tymi pojazdami - własność przewoźnika.*

(dowód: akta kontroli str.105- 114)

Przeprowadzone oględziny tras przejazdu autobusów dowożących dzieci i uczniów do gminnych szkół i przedszkoli wykazały, że przewoźnik dokonywał przewozów w dniu oględzin 2 autobusami marki Renault (rok produkcji 1994 i 1999), które nie były wykazane w ofercie stanowiącej załącznik do umowy na dowóz/odwóz dzieci i uczniów w roku szkolnym 2015/16. W ofercie na przewozy podano autobus Scania (rok produkcji 2002) i autobus Volvo (rok produkcji 1996).

(dowód: akta kontroli str.189)

Przewoźnik w złożonej informacji podał, że (...) *autobusy Renault spełniają kryteria przetargowe, posiadają ważne badania techniczne, są dopuszczone do ruchu i wykazywane w rozliczeniach za dowozy uczniów do szkół. Pojazdy, które były zgłoszone w dokumentacji w obecnej chwili nie posiadają ważnych badań technicznych i nie mogą być użytkowane. Zmiana pojazdów nie narusza warunków umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 190- 191)

Przewoźnik wykonujący usługę przewozu dzieci i uczniów w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 dysponował kierowcami posiadającymi uprawnienia kierowcy autobusu. Wykonawca zamówienia w datach zawarcia umów na dowóz i odwóz dzieci /uczniów na terenie gminy w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 nie posiadał zezwolenia na wykonanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii regularnej specjalnej. Zamawiający w opracowanym SIWZ nie zawarł wymogu, iż wykonawca wybrany w wyniku przeprowadzonego postępowania zobowiązany jest posiadać zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów regularnych specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 192-200)

Zamawiający, jako wymóg spełnienia warunków zamówienia przez przewoźnika, wskazał licencję na wykonanie krajowego transportu drogowego. Przewoźnik posiadał licencję na wykonanie krajowego transportu drogowego osób na obszarze wykraczającym poza granice jednego powiatu udzieloną 18.03.2002 r. z ważnością do 18.03.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 201)

Zezwolenia na wykonanie regularnych specjalnych przewozów, wynikające z art.18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, wydane zostały przewoźnikowi realizującemu przewozy w roku szkolnym 2015/16 w dniu 20.01.2016 r. Zezwolenia z ważnością do 31.12.2016 r. zostały wydane na 4 z 6 tras, na których dowożone były dzieci /uczniowie do szkół i przedszkoli. W zezwoleniach wskazane zostały miejscowości, z których dowożone były dzieci/uczniowie, a nie faktyczne przystanki, z których przewoźnik odbierał dzieci/uczniów. I tak np. w zezwoleniach wskazane zostały, jako przystanki miejscowości: Popowo, Wierzchomino, Dobrzyca, Będzinko, podczas gdy w tych miejscowościach było wyznaczonych od 3 do 4 przystanków.

(dowód: akta kontroli str. 202-205)

Wójt Gminy wyjaśniając przyczyny wydania zezwoleń na regularne specjalne przewozy osób przewoźnikowi, który wygrał przetarg na dowozy i odwozy do szkół i przedszkoli w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 dopiero w styczniu 2016 r. oraz tylko na 4 z 6 tras, na których dowożone były dzieci/uczniowie wskazał, że: (...) *Przewoźnik posiada licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, którą przedłożył gminie. Nie miał jednak świadomości, że powinien również wystąpić o zezwolenie na przewozy regularne specjalne. Po powzięciu takiej informacji natychmiast wystąpił z 6 wnioskami w miesiącu styczniu 2016 r. do Wójta Gminy Będzino o wydanie powyższych zezwoleń. Wójt Gminy Będzino zgodnie ze swoimi kompetencjami wydał 4 zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych na obszarze Gminy Będzino. Natomiast 2 wnioski z uwagi na to, że trasa przebiega przez obszar 2 gmin, złożył do Starosty Koszalińskiego. Starosta Koszaliński wydał stosowne zezwolenia dniu 16.02.2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 136-140)

Przeprowadzona w dniu 21.01.2016 r. przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Szczecinie²⁶ kontrola drogowa 4 pojazdów, na 4 trasach, którymi dowożone były dzieci/uczniowie do placówek oświatowych na terenie gminy, nie stwierdziła żadnych naruszeń. Stan techniczny autobusów nie budził zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 206-214)

2.1.3. Gmina w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 zapewniła opiekę przy przewozach realizowanych autobusem własnym oraz 6 autobusami przewoźnika. Opiekę w czasie dowozu (odwozu) dzieci/uczniów na terenie gminy sprawowało 5 opiekunek będących pracownikami zatrudnionymi przez gminę na stanowisku opiekunki.

Dwie opiekunki posiadały wykształcenie średnie techniczne, a trzy średnie ogólnokształcące. Wszystkie opiekunki odbyły szkolenie wstępne w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Osoby te nie posiadały ukończonego szkolenia uprawniającego je do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym (art. 6 ust. 3a prawa o ruchu drogowym).

(dowód: akta kontroli str. 88-98)

W złożonym wyjaśnieniu inspektor ds. administracyjnych oświaty, kultury i sportu podał, że (...) *w latach poprzednich organizowaliśmy przetargi na dowóz do szkół i przedszkoli 4 autobusami i w tym celu zatrudnione zostały 4 opiekunki. W celu usprawnienia dowozu, skrócenia czasu przebywania uczniów w autobusie, zwiększenia bezpieczeństwa nie ponosząc jednocześnie kosztów, zwiększyliśmy wymagania poprzez wprowadzenie dodatkowych 2 pojazdów. W związku z tym, że nie wszystkie autobusy są jednocześnie użytkowane, opiekunki przesiadają się z autobusu do autobusu. Dwa dodatkowe pojazdy dotyczą busów używanych w przypadku małej ilości uczniów. Z tego tytułu są nawet oszczędności, gdyż cena przejazdu 1 km busem jest niższa niż cena przejazdu 1 km autobusem.*

(dowód: akta kontroli str.103-104)

2.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Zgodnie z wymogami zawartymi w art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, bezpłatnym dowozem (autobusem będącym własnością gmina²⁷) w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 dowożonych do szkół i ośrodków szkolno- wychowawczych specjalnych na terenie m. Koszalin było 17 uczniów niepełnosprawnych. Wszyscy uczniowie posiadali aktualne świadectwa o niepełnosprawności oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia ustawicznego.

(dowód: akta kontroli str. 215- 216)

²⁶ Kontrola drogowa przeprowadzona na zlecenie NIK.

²⁷ Autobus marki Volkswagen Crafter 50 2.5 TDI – miejsc siedzących 19, zakupionym w 2008 r.

Opiekę nad dowożonymi uczniami niepełnosprawnymi w trakcie wsiadania i wysiadania z pojazdu oraz wewnątrz pojazdu, sprawował kierowca autobusu.

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

Realizując przepis art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy zawarł z 5 rodzicami uczniów niepełnosprawnych²⁸ umowy na zwrot kosztów dojazdu do szkoły. W 4 przypadkach dotyczył zwrotu za dowóz ucznia niepełnosprawnego do szkoły samochodem prywatnym, wg ustalonej w negocjacjach dziennej stawki ryczałtowej. Ryczałt dzienny wahał się od 6 zł do 15 zł. Warunkiem otrzymania zwrotu za przejazd było przedstawienie zaświadczenia stwierdzającego ilość dni pobytu dziecka w szkole w danym miesiącu. W 1 przypadku podstawą zwrotu kosztów za dojazd do Specjalnego Ośrodka Szkolno - Wychowawczego w Sławnie, był bilet miesięczny lub bilet jednorazowego przejazdu.

(dowód: akta kontroli str. 219-229)

W 2014 r. na wynagrodzenia kierowcy autobusu dowożącego uczniów niepełnosprawnych do szkół oraz na koszty utrzymania autobusu wydatkowano ogółem 88.231 zł, a na zwrot kosztów dojazdu i biletów dla uczniów niepełnosprawnych 9.376,88 zł. W 2015 r. koszt dowozu autobusem uczniów niepełnosprawnych – 79.581,49 zł, a zwrot kosztów za dojazdy i bilety – 6.698,42 zł.

(dowód: akta kontroli. str.132)

2.3. Organizacja zajęć świetlicowych.

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 w Szkole Podstawowej w Łęknie oraz w Zespołach Szkół w Mścicach i Tymieniu prowadzone były zajęcia świetlicowe dla uczniów pozostających w szkole po zakończeniu zajęć lekcyjnych i oczekujących na odwóz autobusem. W Szkole Podstawowej w Łęknie utworzone zostały 2 grupy świetlicowe oraz zatrudniono do prowadzenia zajęć osoby na 0,85 etatu, w Zespole Szkół w Mścicach utworzono 6 grup oraz zatrudniono do prowadzenia zajęć osoby na 1,38 etatu, w Zespole Szkół w Tymieniu- 3 grupy oraz zatrudniono osoby na 1,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 65-72, 76 -83)

Z informacji złożonych przez dyrektorów szkół wynikało, że:

- w Szkole Podstawowej w Łęknie, zajęcia prowadzone były w odrębnej sali wyposażonej w sprzęt audiowizualny oraz mającej dostęp do Internetu. Czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych to 30-35 minut, a na odwóz do domu to przeciętnie 1-2 godziny lekcyjne. Do dwóch grup świetlicowych uczęszczało od 19 do 23 uczniów,
- w Zespole Szkół w Mścicach, zajęcia prowadzone były w odrębnej sali. Czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych to 25 – 40 minut, a na odwóz do domu to przeciętnie 60 minut. W poszczególnych grupach było od 3 do 18 uczniów,
- w Zespole Szkół w Tymieniu, zajęcia prowadzone były w 2 salach, odrębnej dla uczniów młodszych i starszych (gimnazjum). Sale przystosowane były do prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, wyposażone w sprzęt, gry dydaktyczne i umożliwiające odrabianie lekcji. Czas oczekiwania na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych wynosił od 10 minut do 45 minut, a na odwóz do domu to przeciętnie 60 minut. Dla dzieci klas I-III odwozy następowały zaraz po zakończeniu zajęć dydaktycznych. W poszczególnych grupach było od 5 do 22 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 230- 238)

²⁸ Zapewniającymi dowożenie i opiekę w trakcie przejazdu dziecka/ucznia.

W 157 wypełnionych ankietach²⁹ dotyczących funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w gminie, 71 rodziców podało, że nie było problemów i trudności związanych z dowozem dzieci, 27 wskazało na brak wystarczającej opieki w trakcie dowozu. W ocenie 137 rodziców czas dojazdu do szkoły (w jedną stronę) nie przekraczał 30 minut. Rozmieszczenie przystanków w ocenie 134 rodziców spełniało wymagania, a w ocenie 9 było niewłaściwe z powodu ich usytuowania przy ruchliwej ulicy. Ponadto w ocenie 54 rodziców organizator przewozów nie zapewnił bezpiecznego oczekiwania dla dzieci/uczniów na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych, w tym 32 wskazało na brak wiaty przystankowej lub jej nieodpowiedni stan techniczny. Według 111 rodziców w szkole we właściwy sposób zorganizowano zajęcia świetlicowe, 40 rodziców wykazało, że dzieci korzystały z innego pomieszczenia w szkole pod opieką nauczyciela, a 6 rodziców, że zajęcia nie były prowadzone. Rodzice wskazali na następujące trudności w systemie dowożenia dzieci/uczniów: zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zajęciach szkolnych (17 rodziców), zbyt mała liczba przystanków (17), zbyt duża ilość dzieci w autobusie (18), zły stan techniczny pojazdów (7).

(dowód: akta kontroli str. 239-242)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wykonywanie przewozów dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 (do grudnia) powierzono przewoźnikowi nieposiadającemu zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów regularnych specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 201-205)

Wymóg posiadania takiego zezwolenia wynika z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a, w zw. z art. 4 pkt 7 i 9 ustawy o transporcie drogowym. Posiadanie uprawnień do wykonywania tego rodzaju działalności, wynikających z przedmiotowego zezwolenia (tj. na wykonywanie regularnych przewozów dzieci i uczniów do szkół) ma służyć m.in. zapewnieniu ich bezpieczeństwa. Wiąże się to m.in. obowiązkiem wyznaczenia oraz odpowiedniego oznaczenia przystanków w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego, w tym w czasie oczekiwania na dowóz oraz przy wsiadaniu i wysiadaniu z pojazdu. Wykonawca wybrany w wyniku przetargu, w momencie podpisywania umowy nie spełniał, zatem wymagań wynikających z przepisu art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.³⁰

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *przewoźnik (...) Nie miał jednak świadomości, że powinien również wystąpić o zezwolenie na przewozy regularne specjalne. Po powzięciu takiej informacji natychmiast wystąpił z 6 wnioskami w miesiącu styczniu 2016 r. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 136-140)

2. Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin 4 tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę, stwierdzono, że 23

²⁹ Rodzicom z 3 szkół: Łekno, Mścice, Tymień – przekazano 180 ankiet na ogółem 292 dzieci/uczniów dowożonych do tych szkół.

³⁰ Por. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 30 września 2014 r. (KIO 1924/14): „Obowiązkiem zamawiającego jest zarówno doprecyzowanie warunku, co do niezbędnych uprawnień, jakie winni posiadać wykonawcy ubiegający się o dane zamówienie (opis warunku w zakresie posiadania uprawnień), jak i wskazanie dokumentów, jakich zamawiający żąda od wykonawcy (także form, w jakich mają być składane) na potwierdzenie jego spełnienia. Jedynie na podstawie podanych przez zamawiającego w SIWZ (a wcześniej w ogłoszeniu o zamówieniu - art. 41 pkt 7 Pzp. w odniesieniu do przetargu nieograniczonego) informacji zamawiającemu wolno dokonać oceny, czy danemu wykonawcy wolno ubiegać się o dane zamówienie.”.

z 37 miejsc przystankowych nie było oznaczonych znakiem drogowym D-15 (przystanek autobusowy). Stosownie do przepisów art. 2 pkt 13 ustawy o ruchu drogowym i § 51 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, miejsca zatrzymywania pojazdów wykonujących odpłatny przewóz na regularnych liniach i pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół oraz przedszkoli winny być oznakowane znakiem D-15.

(dowód: akta kontroli str. 166-167,171,174,182, 186-198)

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że organ stanowiący gminy³¹ oraz jej organ wykonawczy będący jednocześnie zarządcą dróg gminnych i organizatorem przewozów nie podejmowali działań, które miałyby na celu prawidłowe wyznaczenie nowych przystanków (stosownie do potrzeb dzieci i uczniów) i ich odpowiednie oznakowanie. W ocenie NIK okoliczności przywoływane w składanych przez Wójta wyjaśnieniach, że (...) *tworzy się tymczasowe przystanki przy posesjach, tak, aby dzieci nie musiały poruszać się drogami nieposiadającymi chodników i bezpiecznych poboczy* (...) nie mogą usprawiedliwiać niestosowania przepisów prawa, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności dzieciom i uczniom dowożonym do szkół transportem organizowanym przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 136-145)

W ocenie NIK opisane wyżej nieprawidłowości wskazują na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³²) oraz zarządcy przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych gminy na mocy zawartego porozumienia ze Starostą Koszalińskim, do którego zadań należy m.in. zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków (art. 20 pkt 5). Znaki pionowe i poziome dotyczące przystanków i sposób ich umieszczania określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach³³. Zgodnie z przepisem § 11 ww. rozporządzenia zadania polegające m.in. na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarządca drogi.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na konieczność podejmowania działań mających na celu oznakowanie miejsc wysiadania i wsiadania dzieci/uczniów w sposób zapewniający zachowanie norm bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁴ wskazane na każdej linii komunikacyjnej powinny być odpowiednio oznaczone.

Stwierdzono ponadto przypadki wysiadania dzieci z autobusu w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowań dróg oraz w miejscach do tego niewyznaczonych, co mogło stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa dzieci.

2. Zatrudnione w Urzędzie Gminy osoby mające sprawować opiekę nad dziećmi i uczniami w czasie ich przewozu do przedszkoli i szkół (a także zapewnić ich bezpieczne przechodzenie przez jezdnię po opuszczeniu autobusu), nie umiały

³¹ Kompetencje w tym zakresie wynikają z 20f ustawy o drogach publicznych zgodnie, z którym zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych.

³² Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

³³ Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2181.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414, ze zm.

ukończonego szkolenia uprawniającego je do wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym, wymaganego przepisami art. 6 ust. 3a prawa o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi m.in., że osoby nadzorujące bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię są zobowiązane do ukończenia szkolenia organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 88-98)

Mariusz Jaroniewski - inspektor zatrudniony na stanowisku d.s. administracyjnych oświaty, kultury i sportu wyjaśnił, że (...) *w celu przeszkolenia opiekunek zwróciłem się z pytaniem do Wydziału Ruch Drogowego Policji w Koszalinie i otrzymałem odpowiedź, że takimi sprawami oni się nie zajmują. Znalazłem firmę, która oświadczyła, że organizuje szkolenie w tym temacie. Jednak za jakiś czas otrzymałem odpowiedź, że ze względu na małą liczbę chętnych szkolenie się nie odbędzie. Na dzień dzisiejszy nie posiadam wiedzy, kto mógłby moje opiekunki przeszkolić w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 99-104)

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła transport do przedszkoli oraz szkół dzieci i uczniów realizujących obowiązek szkolny w gminnych placówkach oświatowych. Niemniej jednak przewozy realizował przewoźnik niemający stosownego zezwolenia. Gmina zapewniła opiekę w trakcie przewozów oraz w czasie oczekiwania dzieci w świetlicy. Przy wyznaczaniu przystanków nie spełniono wszystkich wymogów, jakie zostały ustalone w prawie o ruchu drogowym i ustawie o drogach publicznych, ponieważ miejsca wsiadania/wysiadania wyznaczone na drogach gminnych i powiatowych, nie posiadały odpowiedniego przepisami oznaczenia pionowego i poziomego.

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

3.1. Udzielanie i finansowanie zamówień obejmujących usługi związane z dowozem dzieci i uczniów.

Opis stanu faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę (w latach szkolnych 2014/15 oraz 2015/16 i 2016/17) powierzono przewoźnikowi wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem udzielonego przez gminę zamówienia było świadczenie usług przewozowych polegających na przywozie i odwozie dzieci/ uczniów ze szkół i przedszkoli na terenie gminy.

Oferty na przewozy w roku szkolnym 2014/15 złożyły 2 podmioty, a na przewozy realizowane w roku szkolnym 2015/16 i 2016/17 – 1 podmiot.

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, komisja przetargowa w składzie 4 osobowym, w obu przetargach wybrała tego samego wykonawcę, który złożył najkorzystniejszą ofertę cenową.

Podstawą wyceny szacunkowej zamówienia w pierwszym przetargu w wysokości 321.852 zł (wartość zamówienia ustalona w dniu 8.07.2014 r. stanowiła 76.179,80 euro) w drugim przetargu w wysokości 789 628 zł (wartość zamówienia ustalona w dniu 3.07.2015 r. stanowiła 186.898,62 euro) były kwoty określone w poprzednich przetargach przy dziennym limicie do 533 kilometrów.

(dowód: akta kontroli str. 243-245)

W SIWZ określone zostały warunki oceny udziału w postępowaniu, tj.:

- posiadanie licencji na wykonanie krajowego transportu drogowego,
- posiadanie wiedzy i doświadczenia niezbędnego do realizacji powyższego zamówienia, oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, określonych w art. 22 ust 1. PZP,

- posiadanie odpowiedniego potencjału technicznego oraz osób zdolnych do wykonania zadania. Dysponowanie minimum 6 autobusami, w tym 4 z 50 miejscami siedzącymi i 2 z 30 miejscami do siedzenia oraz osobami legitymującymi się odpowiednimi uprawnieniami i kwalifikacjami do wykonywania zawodu kierowcy autobusu, o których mowa w art. 39 ust.1 ustawy o transporcie drogowym,
- oświadczenia wykonawcy o braku podstaw do wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 1 PZP. Powyższe wymagania zawarte zostały we wzorach stanowiących załączniki do SIWZ.

Warunkiem wyceny i wykonania usługi była cena przejazdu 1 km odrębnie dla autobusów o ilości od 31 do 50 miejsc i autobusów do 30 miejsc oraz cena oferty za całość zadania (cena 1 km x dzienny limit km x dni nauki w szkole). W zamówieniu wyszczególnione zostały również usługi dodatkowe - roczny limit 10.000 km (do dyspozycji dyrektorów szkół dotyczący przewozu na terenie kraju).

Kryterium wyboru wykonawcy w pierwszym przetargu w 100% była cena, a drugi kryterium wyboru 90% cena i 10% termin płatności.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyli oświadczenia określone w art.17 ust. 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str.105-114)

Na wykonywanie usług obejmujących przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę Wójt, zawarł dwie umowy (o jednakowej treści) na rok szkolny 2014/15 oraz na lata szkolne 2015/16 i 2016/17. W zawartych umowach przedstawione zostały trasy przejazdu autobusów oraz ilość przewożonych dzieci na poszczególnych trasach, limit dzienny kilometrów realizowany przez przewoźnika, zakres przewozów dodatkowych realizowanych na zlecenie dyrektorów szkół. Określone zostały warunki wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy, ustalonej według stawki za 1 km. Wykonawca zobowiązany został do dołączania do każdej wystawionej faktury w cyklach miesięcznych, wykazu faktycznie przejechanych kilometrów.

Na próbie 10 faktur wystawionych w latach 2014 i 2015 przez przewoźnika na kwotę 335.619,04 zł (tj.44,6% tych wydatków ogółem) ustalono, że przewoźnik dla naliczania swoich należności zastosował stawki za 1 km przewozu, zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowach. Każda z kontrolowanych faktur została uregulowana w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 246-254, 264-305)

Gmina na dowóz dzieci i uczniów do gminnych przedszkoli i szkół wydatkowała ogółem 560.698,98 zł w 2014 r. i 693.380,70 zł w 2015 r. W roku szkolnym 2014/15 wydatkowała kwotę 686.342,59 zł, a przez 4 miesiące roku szkolnego 2015/2016 kwotę 291.399,10 zł.

Na finansowanie dowozu uczniów, których odległość z domu do szkoły była mniejsza od 3 km (uczniowie klas I-IV) lub 4 km (uczniowie klas V-VI i gimnazjum) w roku szkolnym 2014/15 gmina poniosła koszty w wysokości 250.356,25 zł (205 uczniów x 1.221,25 zł) oraz w roku szkolnym 2015/16 za 4 miesiące 96.589,92 zł (178 uczniów x 135,66 zł x 4 miesiące).

Na finansowanie dowozu 17 uczniów do Zespołu Szkół w Tymieniu, które nie zamieszkiwały na jej terenie (Gmina Mielno) wydatkowano w roku szkolnym 2014/15 – 20.761,25 zł, a w roku szkolnym 2015/16 (4 miesiące) – 9.224,88 zł

(dowód: akta kontroli str. 255)

3.2. Zwroty kosztów przejazdów dzieci i uczniów oraz ich opiekunów do przedszkoli i szkół.

W roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 r. nie było przypadków zwrotu kosztów dojazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej oraz zwrotu kosztów dowożenia poniesionych przez rodzica (art. 14a ust. 3 w powiązaniu z art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Wszystkim dzieciom/uczniom gmina zorganizowała bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu. (dowód: akta kontroli str. 256)

Zwrot kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego opisany został w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo dokonała wyboru podmiotu wykonującego przewozy dzieci i uczniów. Wydatki związane z dowożeniem oraz opieką nad dziećmi i uczniami nie przekroczyły kwot zaplanowanych w budżecie.

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami §§ 31 i 32 regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Będzino ³⁵ w strukturze organizacyjnej gminy wyodrębnione zostały m.in. następujące samodzielne stanowiska pracy: inspektor ds. oświaty oraz inspektor ds. administracyjnych oświaty, kultury i sportu.

(dowód: akta kontroli str. 257-263)

W okresie objętym kontrolą do obowiązków inspektora ds. oświaty zatrudnionego na $\frac{3}{4}$ etatu należało m.in. przygotowywanie i opiniowanie materiałów wynikających z realizacji należących do kompetencji gminy takich jak: powoływanie, przekształcania i likwidacja placówek oświatowych, kształtowanie sieci przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, zapewnienie dzieciom do lat 6 rocznego przygotowania przedszkolnego, prowadzenie nadzoru nad wykonywaniem zaleceń organu sprawującego nadzór pedagogiczny, współpraca z dyrektorami szkół w zakresie organizacji pracy placówek oraz prowadzenie SIO.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Do zakresu czynności inspektora ds. administracyjnych oświaty, kultury i sportu zatrudnionego na pełen etat należało prowadzenie spraw związanych z dowozem dzieci do szkół na terenie gminy, w tym:

- wybór przewoźnika w trybie zgodnym z ustawą o zamówieniach publicznych,
- zapewnienia opieki nad dziećmi poprzez dobór odpowiednio przeszkolonych pracowników,
- współpraca z dyrektorami szkół i przewoźnikiem przy układaniu rozkładu jazdy autobusów, tras przejazdu itd.,
- nadzór nad pracą kierowcy autobusu do przewozu dzieci dowożonych do szkół innych placówek,
- rozliczanie kart drogowych, zużycie paliwa oraz czas pracy kierowcy,
- czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem i odpowiednim użytkowaniem urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w autobusie.

(dowód: akta kontroli str. 99-101)

W umowach z przewoźnikiem gmina zagwarantowała sobie prawo kontroli w zakresie dokumentów związanych z jej wykonaniem oraz terminowości i punktualności wykonanej usługi. Umowy zawierały m.in. postanowienia, iż wykonawca zapłaci zamawiającemu karę pieniężną w przypadku nienależytego wykonania umowy w wysokości 700 zł w przypadku nie podstawienia sprawnego

³⁵ Załącznik do zarządzenia Wójta Gminy nr 2/2014 r. z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego.

autobusu w wymaganym czasie oraz w wysokości 500 zł w przypadku spóźnienia autobusu ponad 20 minut, liczonego od czasu przyjazdu.

(dowód: akta kontroli str. 246-254)

W badanym okresie w rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie zaewidencjonowano żadnej skargi dotyczącej funkcjonowania zorganizowanego systemu dowozu dzieci/uczniów do szkół gminnych. Nie stwierdzono także przypadków kierowania przez organy kontrolujące bezpieczeństwo transportu drogowego zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

Funkcjonowanie dowozów na terenie gminy było przedmiotem corocznych dyskusji na posiedzeniu komisji oświatowo – społecznej z dyrektorami placówek. Ponadto komisja oświatowo- społeczna, po rozpoczęciu roku szkolnego dokonywała wizytacji placówek oświatowych, w celu sprawdzenia stanu przygotowania do roku szkolnego. Informacje z objazdów przedstawiane były na sesji rady gminy. Dyrektorzy placówek nie zgłaszali problemów związanych z dowozem dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 311-320)

Według informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji Wydziału Ruchu Drogowego w Koszalinie, w badanym okresie nie odnotowano kolizji lub innych zdarzeń drogowych z udziałem autobusów przewożących dzieci do szkół. Wydział Ruchu Drogowego realizując zadania z zakresu kontroli kierujących autobusami, w szczególności przewożących dzieci do szkół, przeprowadził działania kontrolne pod nazwą „Bezpieczna droga do szkoły”, działania „BUS” „Trzeźwość i Narkotyki”. Kierowcy autobusów byli poddani sprawdzeniu i nie stwierdzono przypadku pozostawania kierującego autobusem pod wpływem alkoholu. Wydział Ruchu nie generuje danych dotyczących wyłącznie kontroli autobusów dowożących dzieci do szkoły. W latach 2014 - 2015 ujawniono 706 wykroczeń kierowców autobusów. Ujawnione wykroczenia nie dotyczyły kierowców autobusów wykonujących transport dzieci do szkół na terenie powiatu koszalińskiego, w tym na terenie gminy Będzino.

(dowód: akta kontroli str. 321- 323)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że mimo zapewnienia w zawieranych z przewoźnikiem umowach, prawa do kontroli prawidłowości realizacji przewozów, w tym terminowości i punktualności wykonanej usługi, brak było pisemnego potwierdzenia wyników takich kontroli. Obowiązek ten spoczywał na inspektorze ds. administracyjnych oświaty, kultury i sportu. Z jego wyjaśnień wynika, że „prowadzone były wrywkowe kontrole, z których nie były sporządzane żadne notatki” oraz, że „dowozy były również monitorowane przez Straż Gminną”. Brak jest jednak potwierdzenia tych działań w dokumentacji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 103-104)

Ocena cząstkowa

Gmina prowadziła nadzór nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowozu dzieci. Niemniej jednak brak było pisemnego potwierdzenia przeprowadzonych kontroli prawidłowości ich realizacji.

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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. *Zapewnienie niezbędnego oznakowania miejsc zatrzymywania się pojazdów wykonujących przewóz dzieci do szkół i przedszkoli.*
2. *Prawne uregulowanie podstaw dowożenia do szkół na terenie gminy uczniów mających miejsce zamieszkania poza jej terenem.*

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler nadzorujący
Jerzy Wasilewski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.