



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 410.004.04.2016
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 Jerzy Wasilewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99611 z dnia 21 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Postomino, 76-113 Postomino 30.

Kierownik jednostki kontrolowanej Janusz Bojkowski, Wójt Gminy Postomino.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹.

Ocena ogólna

Wójt Gminy Postomino², w okresie objętym kontrolą³, działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i uczniom bezpłatny transport i opiekę w czasie ich przewozu do szkół na terenie gminy. Przewozami takimi objęte zostały zarówno dzieci i uczniowie uprawnieni do tego na podstawie art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴, jak też inne, wobec których ustawa takiego obowiązku na gminę nie nakładała.

Przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez gminę odbywały się w sposób dostosowany do potrzeb dzieci i uczniów oraz z zapewnieniem opieki podczas przewozów. Dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono także opiekę świetlicową.

Przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ wybrani zostali wykonawcy⁶ posiadający stosowne zezwolenia i realizujący usługi przewozu dzieci oraz uczniów. W zawartych z nimi umowach ustalone zostało prawo do kontrolowania warunków realizacji przewozów i nakładania kar za niewłaściwą ich realizację.

Gmina nie w pełni zapewniła bezpieczne warunki dowozu/odwozu dzieci i uczniów do gminnych placówek oświatowych. Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę stwierdzono, że 14 z 33 miejsc przystankowych nie było oznaczonych znakiem D-15, co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 czerwca

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 Zwanej dalej: gmina.

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., dalej zwaną: ustawą PZP.

⁶ Jeden na rok szkolny 2014/15 oraz drugi na rok szkolny 2015/16 i 2016/17 do końca 2016 r.

1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ i § 51 ust. 1 pkt. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁸. Ponadto Wójt nie podejmował – do czasu niniejszej kontroli NIK - działań w celu właściwego oznakowania przystanków i dróg w ich obrębie.

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. Wyznaczenie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół podstawowych i gimnazjów w gminie.

Realizując przepis art. 14a ust.1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Postomino⁹ uchwałą z dnia 20 stycznia 2011 r. ustaliła plan sieci publicznych oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę oraz granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów¹⁰.

Na terenie gminy funkcjonowały następujące placówki oświatowe: Zespół Szkół w Postominie (szkoła podstawowa z oddziałem przedszkolnym i gimnazjum), Zespół Szkół w Jarosławcu (szkoła podstawowa z oddziałem przedszkolnym i gimnazjum), Zespół Szkół w Pieszczu (szkoła podstawowa z oddziałem przedszkolnym i gimnazjum) oraz Szkoła Podstawowa w Staniewicach z oddziałem przedszkolnym¹¹. Sieć publicznych 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. 6, 71-72)

Bezpłatny dowóz dzieci/uczniów wraz z opieką z realizowany był do ww. 4 gminnych placówek oświatowych transportem zorganizowanym przez gminę dla wszystkich dzieci i uczniów uczęszczających do oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów, za wyjątkiem zamieszkałych w miejscowościach Postomino, Jarosławiec, Pieszczę i Staniewice.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowych (SIO) w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 na terenie gminy w placówkach oświatowych funkcjonowało odpowiednio:

- a) 6 i 8 oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, do których uczęszczało odpowiednio 87 i 133 dzieci, z tego 87 dzieci, tj. 100% i 98 dzieci, tj. 73,7% do oddziałów „0”,
- b) 21 i 22 oddziały szkolne (klasy od I-IV) w szkołach podstawowych, do których uczęszczało odpowiednio 329 i 329 uczniów oraz 9 i 9 oddziałów szkolnych (klasy V-VI), do których uczęszczało 143 i 137 uczniów,
- c) po 12 oddziałów szkolnych w gimnazjach, do których uczęszczało odpowiednio 207 i 210 uczniów.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. (dalej: Prawo o ruchu drogowym).

⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 ze zm., zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów.

⁹ Zwana dalej: rada.

¹⁰ Uchwała Rady Gminy Postomino nr V/31/11 z dnia 20.01.2011 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

¹¹ Zwanych dalej odpowiednio: ZS Postomino, ZS Jarosławiec, ZS Pieszczę i SP Staniewice.

Ogółem liczba dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów objętych obowiązkiem szkolnym wynosiła 766 w roku szkolnym 2014/15 i 811 w roku szkolnym 2015/16.

(dowód: akta kontroli str. 4)

W roku szkolnym 2014/15 z zorganizowanego przez gminę bezpłatnego dowozu¹² skorzystało 485 dzieci i uczniów, z tego 244 z dowozu do ZS Postomino, 109 do ZS Jarosławiec, 80 do ZS Pieszczy i 52 do SP Staniewice. W roku szkolnym 2015/16 z zorganizowanego przez gminę bezpłatnego dowozu skorzystało 503 dzieci i uczniów, z tego 214 z dowozu do ZS Postomino, 148 do ZS Jarosławiec, 83 do ZS Pieszczy i 58 do SP Staniewice.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 69)

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

Zgodnie z art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt.1 ustawy o systemie oświaty, w roku szkolnym 2014/15 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum prowadzonych przez gminę było 442 dzieci i uczniów, tj. 57,7% dzieci/uczniów uczęszczających do tych placówek (766 osób). W roku szkolnym 2015/16 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu było 455 dzieci i uczniów, tj. 56,1% uczniów uczęszczających do tych placówek (811 osób).

Z bezpłatnego dowozu zorganizowanego przez gminę w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 skorzystało odpowiednio 485 i 503 dzieci i uczniów, w tym:

- do oddziałów przedszkolnych dowożonych było odpowiednio 40 i 35 dzieci, przy czym uprawnionych do dowożenia było 70 i 53 dzieci,
- do szkół podstawowych klasy I-IV dowożonych było 127 i 161 uczniów, przy czym uprawnionych do dowożenia było 143 i 177 uczniów,
- do szkół podstawowych klas V-VI oraz gimnazjów dowożono 195 i 191 uczniów, przy czym uprawnionych do dowożenia było 203 i 197 uczniów,
- do oddziałów przedszkolnych i szkół dowożonych było 20 i 18 dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 8)

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 i 2015/16 z bezpłatnego dowozu do gminnych placówek oświatowych do oddziałów przedszkolnych i szkolnych w przypadkach, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty¹³, korzystało 103 i 113 dzieci i uczniów, co stanowiło odpowiednio 21,2% i 22,5% ogółu dzieci i uczniów dowożonych do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Rada do dnia kontroli NIK nie podejmowała uchwał o zapewnieniu bezpłatnego transportu dzieciom/ uczniom mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalonej w przepisach art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 6, 62-65)

Zastępca Wójta – Aleksandra Kurek w sprawie nie wystąpienia - do czasu niniejszej kontroli NIK - do rady o podjęcie uchwały w sprawie objęcia bezpłatnym dowozem uczniów na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wyjaśniła: Wydatków

¹² Realizowanego przez podmiot wybrany w drodze zamówienia publicznego, zwany dalej: przewoźnikiem.

¹³ Dzieci i uczniów klasy I-IV szkół podstawowych, których droga z domu do szkoły nie przekraczała 3 km oraz uczniów klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów, których droga nie przekraczała (uczniowie) oraz 4 km (uczniowie klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów),

przeznaczonych na dowóz dzieci uczniów do szkół w okresie kontrolowanym dokonywano na podstawie zabezpieczonych w planie finansowym Gminy Postomino środków, tj. Budżetu Gminy Postomino zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy. Kalkulacji środków dokonywano na podstawie liczby wszystkich dowożonych uczniów. Rada Gminy Postomino podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Postomino upoważniła organ wykonawczy do dokonywania wydatków do wysokości ustalonych w budżecie kwot. Nie następowały tu przekroczenia zatwierdzonego budżetu. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie nakładają na organ wykonawczy obowiązku podejmowania dodatkowej uchwały wyrażającej wprost wolę objęcia dowozem uczniów i dzieci na podstawie art. 17 ust. 3 pkt 2 tejże ustawy. Zawarte w ustawie o systemie oświaty przepisy (art. 14a ust. 4a i art. 17 ust. 3 pkt 2) mają wystarczająco konkretny i wyczerpujący charakter, aby stanowić bezpośrednią podstawę prawną realizacji przez gminę bezpośredniego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli i szkół, co potwierdza np.: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 kwietnia 2015 r. nr KN-I.4131.2.6.2015.7.

(akta kontroli str. 64-65)

1.4. Wydatki gminy na dowóz dzieci i uczniów.

Wydatki w badanym okresie na zakup imiennych biletów miesięcznych u przewoźnika wybranego w drodze przetargu nieograniczonego ponosiły gminne szkoły publiczne, do których dowożono dzieci i uczniów, a koszty dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych urząd gminy. W 2014 r. na dowóz dzieci i uczniów łącznie wydatkowano 339.912 zł, a w 2015 r. - 237.611 zł. Wydatki te stanowiły odpowiednio 0,81% i 0,60% wydatków ogółem gminy. Wydatki na zakup biletów miesięcznych w tych latach wyniosły odpowiednio 324.318 zł i 214.830 zł.

W roku szkolnym 2014/15 wydatki gminy (szkół i urzędu) na dowożenie dzieci i uczniów wyniosły 265.645 zł ogółem, 547,72 zł/osobę rocznie i 54,77 zł/osobę miesięcznie.

W roku szkolny 2015/16 (do 31 grudnia 2015 r.) wydatki na dowożenie dzieci i uczniów wyniosły 85.088 zł ogółem, 169,16 zł/osobę rocznie i 42,29 zł/osobę miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 177)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

System dowozu/odwozu dzieci i uczniów do gminnych przedszkoli i szkół został zorganizowany prawidłowo. Wszystkim dzieciom i uczniom niezależnie od odległości z miejsca zamieszkania do placówki oświatowej zapewniono bezpłatny transport.

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. Urząd i szkoły publiczne prowadzone przez gminę nie miały regulaminów lub innych dokumentów, w których zostałyby ustalone zasady dowozu/odwozu dzieci i uczniów do szkół. Według informacji złożonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK przez dyrektorów gminnych szkół zasady zapewnienia opieki dzieciom dojeżdżającym oraz bezpieczeństwa podczas dowozu do szkół zawarto w statutach szkół i regulaminach świetlic.

(dowód: akta kontroli str. 79, 81, 83, 86)

Analiza statutów i regulaminów świetlic 4 gminnych szkołach publicznych wykazała, że obowiązek opieki nad dziećmi/uczniemi, które przybyły do świetlicy na zajęcia, bądź oczekują w świetlicy na autobus sprawują pedagodzy szkolni. W ZS Pieszcz sprawowanie opieki nad dziećmi szkoły podstawowej oczekującymi na autobus oraz obowiązek odprowadzania uczniów na przystanek autobusowy w ZS Jarosławiec i Postomino przypisano wychowawcy świetlicy.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 181)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że: *Gmina nie opracowała regulaminu dowozów dzieci i uczniów, w którym określone były by obowiązki osób odpowiedzialnych za realizację dowozów, gdyż dowóz realizowany był bezpośrednio przez przewoźników prywatnych. (...) zatrudnieni przez przewodnika opiekunowie m. in. Odprowadzają dzieci i uczniów do autobusów szkolnych oraz sprawują opiekę podczas przewozu. We wszystkich szkołach funkcjonują świetlice (...) Doraźne kontrole przewozów dokonywane są przez dyrektorów szkół, na podstawie upoważnienia zawartego w umowie z przewoźnikiem.*

(dowód: akta kontroli str.187)

Przewoźnik realizujący przewozy w roku szkolnym 2015/16 w złożonej informacji (na podstawie art. 29 ust 2 lit f ustawy o NIK) podał, że do opieki nad dziećmi i uczniami dowożonymi do szkół prowadzonych przez gminę zatrudnia 6 kobiet na stanowisku opiekuna szkolnego. Wszystkie opiekunki ukończyły szkolenie z zakresu pierwszej pomocy medycznej oraz z wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 189-191)

Na terenie gminy nie organizowano dodatkowych przystanków zbiorczych poza istniejącymi przystankami autobusowymi. Wszystkie przystanki, z których korzystały dzieci i uczniowie były zlokalizowane w miejscach, do którego odległość nie przekraczała 3 km.

(dowód: akta kontroli str. 63)

2.1.2. W badanym okresie dowóz dzieci i uczniów do szkół gminnych odbywał się z 31 miejscowości 6 autobusami stanowiącymi własność przewoźnika wyłonionego w trybie przetargu nieograniczonego, z tego 3 do ZS Postomino i po 1 do pozostałych szkół. Czas przewozu wynosił od 10 do 45 minut. Do ZS Postomino dowóz realizowany był 5 kursami (wyjazd z 5 miejscowości o godz. 7.20, 7.30, 7.30, 7.36 i 7.50), a odwóz 15 kursami (odjazd 3 autobusów o godz. 12.45, 13.40, 14.30, 15.20 i 17.05). Do ZS Jarosławiec dowóz realizowany był 2 kursami (wyjazd 7.12 i 7.40), a odwóz 3 kursami (odjazd o godz. 12.45, 13.40 i 15.15). Do ZS Pieszczę dowóz realizowany był 3 kursami (wyjazd 7.30 7.45 i 9.27), a odwóz 4 kursami (odjazd o godz. 11.45, 13.40, 14.40 i 15.40). Do SP Staniewice dowóz realizowany był 6 kursami (wyjazd 7.25, 7.38, 7.47, 8.30, 9.25 i 9.33), a odwóz 5 kursami (odjazd o godz. 12.40, 13.40, 15.20, 16.00).

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 106, 120)

2.1.3. Oględziny tras dowozu do ZS Jarosławiec i odwozu dzieci/uczniów do przystanków w miejscowościach ich zamieszkania drogą powiatową nr 3732Z i gminnymi, wykazały:

- 1) Dowóz na trasie Rusinowo-Jarosławiec¹⁴ w dniu 28.01.2016 r. w godzinach 7.20 – 7.51 (dowóz od 6 do 31 minut). Na trasie o długości 13,5 km zlokalizowanych było 7 przystanków, w tym, 6 na których wsiadło 59 dzieci/uczniów,
- 2) Odwóz na trasie Jarosławiec-Kanin¹⁵ w dniu 28.01.2016 r. w godzinach 13.42 – 14.32 (odwóz od 10 do 50 minut). Na trasie o długości 26,6 km zlokalizowanych

¹⁴ Rusinowo „Kościół” – Rusinowo „Stara szkoła”-Bylica- Nacmierz-Jezierzany Jarosławiec, zwana dalej: „Trasą nr 1”.

było 13 przystanków, w tym 12 na których wysiadło 29 dzieci/uczniów, które wsiadły na przystanku początkowym.

- 3) Dowóz i odwóz odbył się autobusem prawidłowo oznakowanym. Autobus posiadał tablice „Autobus szkolny” oraz znak ostrzegawczy odblaskowy „Uwaga dzieci”. Na każdym przystanku opiekunka zatrudniona przez przewoźnika, posiadająca kamizelkę odblaskową, wysiadała z autobusu i wpuszczała lub wypuszczała dzieci.
- 4) Na 16 przystanków 5 przystanków było oznakowanych znakiem D-15 (Wicko Morskie, Rusinowo „Kościół”, Nacmierz, Wszedzień i Kanin „Rondo”), natomiast pozostałe 11 nie były oznakowane znakiem D-15¹⁶, z tego 3 na drodze gminnej i 8 na drodze powiatowej.
- 5) W obrębie przystanku w m. Bylica na drodze gminnej i wszystkich przystanków na drodze powiatowej 3732Z brak było pionowych znaków B-33, B-25, T-27 i poziomych P-17 i P-4, tylko w obrębie 7 przystanków Nacmierz „Skrzyżowanie” i „Sklep”, Rusinowo „Kościół”, Wszedzień, Kanin „Rondo” i „Wieś” były znaki P-10.

(dowód: akta kontroli str. 13, 15-18, 23)

Oględziny dowozu do Zespołu Szkół w Postominie i odwozu dzieci/uczniów do przystanków w miejscowościach ich zamieszkania¹⁷ drogą wojewódzką nr 203 wykazały:

- 1) Dowóz na trasie Dzierżęcín-Postomino¹⁸ w dniu 29.01.2016 r. w godzinach 7.08 – 7.38 (dowóz od 3 do 22 minut). Na trasie długości 13,9 km zlokalizowanych było 9 przystanków, w tym, 7 na których wsiadło 23 dzieci/uczniów, które wysiadły na 2 przystankach końcowych.
- 2) Odwozu na trasie Postomino-Dzierżęcín¹⁹ w dniu 29.01.2016 r. w godzinach 12.45 – 13.05 (odwóz od 4 do 20 minut). Na trasie o długości 14,0 km zlokalizowanych było 10 przystanków, w tym, 6 na których wysiadło 22 dzieci/uczniów, które wsiadły na przystanku początkowym.
- 3) Dowóz i odwóz odbył się autobusem prawidłowo oznakowanym. Autobus posiadał tablice „Autobus szkolny” oraz znak ostrzegawczy odblaskowy „Uwaga dzieci”. Na każdym przystanku opiekunka zatrudniona przez przewoźnika, posiadająca kamizelkę odblaskową, wysiadała z autobusu i wpuszczała lub wypuszczała dzieci, przednimi drzwiami.
- 4) Z 17 przystanków 14 w ciągu drogi wojewódzkiej było oznakowanych znakiem D-15, a 3 nie miało takiego oznakowania, z tego 2 na drodze gminnej Postomino „Parking” i Dzierżęcín oraz 1 na drodze powiatowej Kanin „Wieś” na drodze powiatowej.
- 5) W obrębie przystanku w m. Dzierżęcín na drodze gminnej i wszystkich przystanków na drodze wojewódzkiej nr 203 brak było znaków pionowych B-33, B-25, T-27 i poziomych P-17, a tylko w obrębie 2 przystanków Pieńkowo I i Kanin „Rondo” był znak P-4 oraz tylko w obrębie 3 przystanków Kanin „Rondo”, Kanin „Wieś” i Karsino był znak P-10.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 19-23)

¹⁵ Jarosławiec „Szkoła” – Wicko Morskie – Jezierzany – Rusinowo „Skrzyżowanie” - Rusinowo „Kościół” – Rusinowo „Stara szkoła” – Bylica – Nacmierz „Skrzyżowanie II” – Nacmierz „Sklep” – Kanin „Rondo” – Kanin „Wieś”, zwana „Trasą nr 2”

¹⁶ Przystanek Bylica i Jarosławiec „Szkoła” na drodze gminnej oraz przystanki w Jezierzanach, 2 Rusinowo „Skrzyżowanie” i 2 „Stara szkoła”, Kanin „Wieś”, Nacmierz „Skrzyżowanie” w ciągu drogi powiatowej.

¹⁷ Oględziny udokumentowano zdjęciami o nr 28- 61 stanowiącymi zał. nr 5 protokołu oględzin z dnia 28 i 29 lutego 2016 r.

¹⁸ Dzierżęcín - Karsino-Kanin „Rondo” – Masłowice – Ronino – Chudaczewo - Postomino „Zatoka” - Pieńkowo II – Postomino „Parking szkolny”, zwana dalej: „Trasa nr 3”.

¹⁹ Postomino „Parking szkolny” – Pieńkowo II – Pieńkowo I – Chudaczewo – Ronino – Masłowice – Kanin „Wieś” – Kanin „Rondo” – Karsino – Dzierżęcín, zwana dalej „Trasą nr 4”

2.1.4. Oględziny 2 tras dowozu i 2 tras odwozu uczniów do ZS Jarosławiec i ZS Postomino wykazały, że na 39 przystanków (16 dla wsiadających i 23 dla wysiadających): w obrębie 8 przystanków brak było oświetlenia ulicznego²⁰, dojścia do 6 przystanków nie były utwardzone²¹, 4 przystanki dla wysiadających nie posiadały wiat przystankowych²², a 5 wiat miało uszkodzone osłony boczne lub daszki²³, co nie zapewniało właściwych i bezpiecznych warunków dla uczniów podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 15-25, 63-64)

Zastępca Wójta – Aleksandra Kurek podała, że: w 2014 roku Gmina Postomino zleciła remont wiaty przystankowej w m. Łącko i w m. Złakowo wraz z wykonaniem odcinka chodnika oraz zostały wybudowane zatoki autobusowe w m. Nacmierz i m. Wilkowice. W 2015 roku Gmina Postomino zleciła wymianę 8 szt. wiat przystankowych w m. Ronino-2 szt., m. Chudaczewo-2 szt., m. Masłowice-2 szt., m. Kanin-2 szt. oraz montaż dodatkowych wiat w m. Tyń-2 szt. wraz z utwardzeniem terenu z kostki brukowej betonowej i budowę nowej zatoki autobusowej w m. Łącko. Wszystkie remonty wiat, budowy zatok oraz montaż nowych wiat przystankowych wykonano w ramach zabezpieczonych środków w budżecie Gminy, tj. na podstawie odpowiednich uchwał Rady Gminy. Łącznie w latach 2014 – 2015 wyremontowano dwie wiaty przystankowe, wybudowano trzy nowe zatoki autobusowe oraz zamontowano 10 szt. nowych wiat przystankowych. W roku bieżącym w budżecie Gminy Postomino zabezpieczono środki finansowe na montaż nowych wiat przystankowych na łączną kwotę 100000,00 zł oraz dodatkowo w ramach przebudowy ul. Nadmorskiej w m. Jezierzany zostanie wyznaczone miejsce zatrzymania autobusu wraz z montażem nowej wiaty przystankowej.

Jednocześnie informuję, że Powiat Sławieński w 2014 r. w ramach przebudowy drogi powiatowej w m. Tyń wybudował dwie nowe zatoki autobusowe wraz nowymi wiatami przystankowymi, natomiast w 2015 r. w ramach przebudowy drogi powiatowej w m. Pieszczą zostały wybudowane dwie nowe zatoki autobusowe z nowymi wiatami przystankowymi.

Z uwagi na ograniczenia techniczne nie przewiduje się zainstalowania odrębnego oświetlenia przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Postomino. Przystanki komunikacyjne zlokalizowane są w ciągu dróg publicznych, w związku z tym do ich oświetlenia wykorzystywane jest istniejące oświetlenie dróg. W celu poprawy bezpieczeństwa osób poruszających się po drogach oraz osób korzystających z przystanków komunikacyjnych, na wnioski Gminy, istniejące oświetlenie uliczne uzupełniane jest o dodatkowe lampy przez właściciela oświetlenia ulicznego, tj. Energa Oświetlenie Sp. z o.o. Region Zachód. Ponadto Gmina dodatkowo, na własny koszt instaluje dodatkowe oprawy oświetleniowe oraz lampy solarne. W latach 2014-2015 zamontowano 75 szt. lamp solarnych oraz 10 szt. tradycyjnych lamp ulicznych. Dodatkowo w ramach inwestycji związanych z budową i remontem dróg – wykonano oświetlenie uliczne wg załączonego zestawienia.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 68)

2.1.5. W obrębie przystanków (Bylica, Dzierżęcin) na drogach gminnych gmina nie miała ustalonej organizacji ruchu oraz nie dysponowała zatwierdzoną organizacją ruchu odcinków dróg w obrębie przystanków zlokalizowanych przy drogach

²⁰ Przystanki dla wysiadających odwozu z: ZS Jarosławiec - Rusinowo" Skrzyżowanie", Nacmierz „Sklep”, Kanin” Rondo; ZS Postomino – Pierńkowo II, Chudaczewo, Ronino, Masłowice i Kanin „Rondo”.

²¹ Przystanki dla wsiadających i wysiadających: Dzierżęcin i Bylica, dla wsiadających: Jezierzany oraz dla wysiadających: Jezierzany, Nacmierz „Skrzyżowanie” i Wicko Morskie.

²² Przystanki dla wsiadających i wysiadających: Postomino „parking przy hali” i Jarosławiec „Szkoła” oraz dla wysiadających Kanin „Rondo” i Wicko Morskie.

²³ Przystanki: dla wsiadających i wysiadających – Bylica; dla wsiadających- Nacmierz „Sklep” oraz dla wysiadających Kanin „Wieża”, Nacmierz „Sklep” i Nacmierz „Skrzyżowanie II”.

powiatowych i wojewódzkich objętych oględzinami. Wójt nie interweniował u zarządców ww. dróg w celu podjęcia przez nich 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 zarządzaniem²⁴. Nie występował również do zarządców dróg (powiatowych, wojewódzkich) o wyznaczenie oraz odpowiednie oznakowanie przystanków na tych drogach, pomimo że z tych przystanków dowożone były dzieci i uczniowie do szkół prowadzonych przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 62, 171, 174)

Obowiązek odpowiedniego wyznaczenia i oznakowania przystanków przez zarządcę drogi publicznej wynika z art. 20 i art. 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵.

Zastępca Wójta – Aleksandra Kurek w wyjaśnieniach podała, że: *ze względu na znikomy ruch pojazdów samochodowych oraz niewielką zabudowę miejscowości Bylica i Dzierżęcina uznano, że organizacja ruchu na drogach gminnych ww. miejscowościach jest bezzasadna. (...) W każdej z ww. miejscowości strefa dla osób korzystających z transportu publicznego jest wyodrębniona w miarę warunków lokalnych, co zapewnia bezpieczeństwo wsiadających i wysiadających. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 187, 64, 66-67)

Zarządca drogi wojewódzkiej nr 203²⁶ w złożonej informacji - na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK – w sprawie organizacji ruchu w obrębie przystanków podał: *Na terenie gminy Postomino wszystkie przystanki występujące w ciągu drogi wojewódzkiej nr 203 zostały wyznaczone przed 1999 r. Tylko przystanki w Kaninie zostały ujęte w nowym projekcie organizacji ruchu po przebudowie skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 203 z drogą powiatowa 3732Z na skrzyżowanie typu rondo. (...). W latach 2003-2008 wspólnym staraniem zarządu drogi samorządu gminy wszystkie przystanki wyposażone zostały w zatoki oraz spoczniki i bezpieczne dojścia chodnikami, a poza dwoma przypadkami również w wiaty. (...) w roku bieżącym ZZDW w Koszalinie jest w trakcie zlecenia dokumentacji budowlanej na przebudowę odcinka drogi wojewódzkiej nr 203 Darłowo-Postomino wraz ze stałą organizacją ruchu. W sprawie braku w obrębie przystanków znaków drogowych wyjaśnił: Pytanie dotyczące braku znaków pionowych typu B-33, B-25 i tabliczek T-27 oraz znaków poziomych P-17 w obrębie wszystkich przystanków występujących w ciągu drogi wojewódzkiej sugeruje, że umieszczenie ich jest obligatoryjne, co jest zdecydowanie nieuzasadnione. Znaki te oczywiście mogą być umieszczane w obrębie takich miejsc, ale w ściśle uzasadnionych przypadkach i nie wynika to z faktu wyznaczenia przystanku, a z przyjętej na danym odcinku drogi organizacji ruchu. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

Zarządca drogi powiatowej nr 3732Z²⁷ w złożonej informacji - na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK – w sprawie organizacji ruchu w obrębie przystanków podał, że zatwierdził stałą organizację ruchu:

- w 2014 r. dróg gminnych w m. Jezierzany oraz w ramach przebudowy dróg gminnych w m. Rusinowo i Łącko oraz drogi powiatowej nr 3741Z na odcinku Staniewice-Tyń,
- w 2015 r. w ramach przebudowy dróg gminnych w m. Jarosławiec oraz drogi powiatowej nr 3738Z na odcinku Wilkowice-Staniewice i nr 3732Z w m. Jezierzany,

²⁴ Dz. U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

²⁶ Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie (dalej: ZZDW w Koszalinie).

²⁷ Starosta Sławieński.

- Wójt Gminy Postomino nie występował o sporządzenie i uzgodnienie organizacji ruchu dla przystanków autobusowych drogi powiatowej nr 3732Z Rusinowo. Jarosławiec-Nacmierz-Grzybno, ponieważ nie był ich zarządcą, oraz stwierdził: *W związku z tym, że w okresie 2014-2015 nie były prowadzone okresowe kontrole dróg na terenie gminy Postomino, nie otrzymaliśmy również wytycznych, co ma zostać naprawione.*

(dowód: akta kontroli str. 174-176)

2.1.6. W obu specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz umowach zawartych z przewoźnikiem na przewozy dzieci do oddziałów przedszkolnych i uczniów do oddziałów szkolnych gminnych placówek oświatowych w kontrolowanym okresie zawarto warunek: *Przewóz ma być realizowany według przebiegu linii komunikacyjnej regularnej z pierwszeństwem przejazdu dzieci i młodzieży – na podstawie biletów miesięcznych. Realizacja usługi, ma umożliwić uczniom i dzieciom przejazd autobusami z miejsca zamieszkania do szkoły oraz ze szkoły do miejsca zamieszkania, z uwzględnieniem godzin rozpoczęcia i zakończenia zajęć szkolnych, a także dostosowania liczby kursów oraz pojemności (liczby miejsc) autobusów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie oraz zgodnie z następującymi wykazami: nr 1 Liczba uczniów i dzieci dowożonych do szkół z poszczególnych miejscowości, nr 2 Wykaz godzin rozpoczęcia zajęć szkolnych w poszczególnych szkołach, nr 3 Wykaz odwozów uczniów po zajęciach i nr 4 Wykaz miejsc zatrzymania się pojazdów (przystanków).*

(dowód: akta kontroli str. 102, 115)

W dziale V SWIZ na przewozy w roku szkolnym 2015/16 i 2016/17 (do 31 grudnia 2016 r.) 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 określił, że uzna warunki za spełnione, jeśli wykonawca wykaże się sprawnymi technicznie autobusami w ilości minimum 6 szt., które będą wyposażone w monitoring z wideorejestratorem oraz tachografem umożliwiający pomiar prędkości oraz godziny pracy kierowcy.

(dowód: akta kontroli str.105-114, 140-170)

Przeprowadzone przez NIK oględziny tras przejazdu autobusów dowożących dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli w roku szkolnym 2015/16 wykazały, że przewozy dokonywane były dwoma autobusami, tj. wyprodukowanym w roku 1994 i 1998 z odpowiednio z 56 i 48 miejscami siedzącymi. Kontroler dokonał sprawdzenia danych zawartych w dowodach rejestracyjnych 6 autobusów, którymi dokonywano przewozów w dniu 7.03.2016 r. z wymienionymi w ofercie przetargowej i stwierdził, że przewozy wykonywane były autobusami, o co najmniej takiej samej ilości miejsc siedzących i zbliżonych latach eksploatacji (29, 28, 24, 23, 22 i 18).

(dowód: akta kontroli str. 133, 189)

Przewoźnicy wykonujący usługę przewozu dzieci i uczniów w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/16 zatrudniali kierowców z uprawnieniami do prowadzenia autobusów, posiadali licencje na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz zezwolenia - o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁸ - na wykonanie regularnych specjalnych na terenie gminy Postomino wydanych przez Wójta odpowiednio 20.09.2013 r. i 03.03.2014 r. (ważne do 31.12.2016 r. i do 31.12.2016 r.) i 31.08.2015 r. (ważne do 31 grudnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 192-200, 134-139)

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm. (dalej: ustawa o transporcie drogowym).

2.1.7. Przeprowadzona przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Szczecinie²⁹ w dniu 21.01.2016 r. - na zlecenie NIK - kontrola drogowa 4 pojazdów autobusowych o ilości miejsc do przewozu odpowiednio 74, 75, 74 i 85, którymi dowożone były dzieci/uczniowie do ZS Postomino i Jarosławiec nie stwierdziła żadnych naruszeń w stanie technicznym pojazdów, uprawnień kierowców do ich prowadzenia oraz aktualności badań technicznych i zezwoleń na realizowane przewozy specjalne. (dowód: akta kontroli str. 26-33)

2.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Liczba dzieci i uczniów niepełnosprawnych uprawnionych do dowożenia i opieki w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 wynosiła ogółem odpowiednio 26 i 28 uczniów. Dowożeniem zorganizowanym przez gminę i realizowanym przez przewoźnika objęto odpowiednio 20 i 18 uczniów. Zwrotu kosztów dowożenia do placówek gminnych za odpowiednio 1 i 3 uczniów oraz do ośrodków szkolno-wychowawczego na terenie m. Sławno za odpowiednio 5 i 7 uczniów dokonano dla rodziców/opiekunów. Wszyscy uczniowie posiadali aktualne świadectwa o niepełnosprawności oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia ustawicznego.

(dowód: akta kontroli str. 8, 57-61)

2.3. Organizacja zajęć świetlicowych.

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 we wszystkich 4 szkołach gminnych prowadzone były zajęcia świetlicowe zorganizowane dla uczniów. Zajęcia prowadzono w grupach nie większych niż 25 uczniów, najczęściej w grupach od 10 do 15 uczniów. Świetlice były czynne od 7.00 do 8.00 i od 11.35 do 16.00 w ZS Postomino oraz od godziny planowanego przyjazdu pierwszego autobusu do godziny ostatniego planowego odwozu z pozostałych szkół.

Podstawowymi zadaniami świetlic było zapewnienie uczniom zorganizowanej opieki poza zajęciami lekcyjnymi, rozwój zainteresowań i uzdolnień, tworzenie warunków do nauki własnej i zespołowej.

Do zadań szczegółowych świetlic należało m.in.: organizowanie zajęć rekreacyjnych, relaksacyjnych, plastycznych technicznych i ruchowych, rozwijanie umiejętności współpracy w grupie i integracji zespołowej, pomoc w nauce i odrabianiu lekcji, udzielanie indywidualnej pomocy w przypadku trudności z nauką, promowanie zdrowego trybu życia, przeciwdziałanie agresji i przemocy, rozwijanie empatii, kreatywności twórczej i umiejętności organizacji czasu wolnego, wyrobienie nawyków kulturalnej rozrywki, sportu i zabawy na wolnym powietrzu oraz rozwiązywanie trudności wychowawczych we współpracy rodziców z wychowawcami klas, pedagogiem szkolnym i psychologiem.

(dowód: akta kontroli, str. 78-86,179)

W 81 wypełnionych ankietach, 53 rodziców nie zgłosiło żadnych uwag do systemu dowozu dzieci i uczniów do oddziałów przedszkolnych i szkolnych w szkołach podstawowych i gimnazjach. Zdaniem pozostałych rodziców w systemie dowozu występują takie trudności jak: zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zajęciach szkolnych (16); brak wiaty lub nieodpowiedni jej stan techniczny (4); zbyt duża ilość dzieci w autobusie (2); zły stan techniczny autobusów (2); brak wystarczającej opieki w trakcie dowozu (2); nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem (1).

71 rodziców podało, że czas dojazdu do szkoły nie przekraczał 30 minut. Natomiast według 59 rodziców czas oczekiwania na autobus po zakończonych lekcjach wynosił do 30 minut, a zdaniem 21 rodziców był dłuższy niż 30 minut.

W ocenie 72 rodziców rozmieszczenie przystanków spełniało ich wymagania, a 7 że nie, w tym z powodu znacznej odległości przystanku od miejsca zamieszkania (2)

²⁹ Zwany dalej: WITD.

i usytuowanie przy ruchliwej ulicy (2). Według 75 rodziców gmina zapewniła bezpieczne warunki oczekiwania na transport podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych, a według 4 że nie ze względu na brak wiat przystankowych.

W szkole zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe według 77 rodziców, a według 2 w szkole nie zorganizowano zajęć świetlicowych. Dzieci zdaniem 59 rodziców korzystały z zajęć świetlicowych, a zdaniem 15 korzystały z innego pomieszczenia w szkole pod opieką nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 87-92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin 4 tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez gminę, stwierdzono, że 14 z 33 miejsc przystankowych nie było oznaczonych znakiem D-15, z tego 5 na drogach gminnych i 9 na drodze powiatowej. 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.

Ponadto organ stanowiący gminy³⁰ oraz jej organ wykonawczy będący jednocześnie zarządcą dróg gminnych i organizatorem przewozów nie podejmowali do czasu niniejszej kontroli działań, które miałyby na celu poprawę oznakowania dróg w obrębie przystanków.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 64)

Zastępca Wójta – Aleksandra Kurek w wyjaśnieniach podała, że: (...) *W latach 2014-2016 Gmina nie występowała do zarządców dróg wojewódzkich i powiatowych o właściwe oznakowanie dróg powiatowych i drogi wojewódzkiej, w obrębie przystanków komunikacyjnych. Stosowne wnioski w tym zakresie przesłane zostały do zarządców dróg w trakcie prowadzonej kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 187, 64, 66-67)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność podejmowania działań mających na celu oznaczanie miejsc wysiadania i wysiadania 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 drogowym³¹ wskazane na każdej linii komunikacyjnej powinny być odpowiednio oznaczone.

Gmina nie w pełni zapewniła bezpieczne warunki dowozu/odwozu dzieci i uczniów do gminnych placówek oświatowych. 14 z 33 miejsc przystankowych nie było odpowiednio oznakowanych, co obniżało poziom bezpieczeństwa dla wysiadających i wsiadających dzieci. Gmina zapewniła opiekę podczas przewozów i zajęcia świetlicowe.

Ocena cząstkowa

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

3.1.1. Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół prowadzonych przez gminę (w latach szkolnych 2014/15 oraz 2015/16 i 2016/17) powierzono 2 wykonawcom wybranym w trybie przetargu nieograniczonego.

³⁰ Kompetencje w tym zakresie wynikają z art. 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.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414, ze zm.

Przedmiotem udzielonego przez gminę zamówienia było wykonywanie usługi przewozu uczniów szkół publicznych z terenu Gminy Postomino oraz dzieci odbywających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego z miejsca zamieszkania do gminnych szkół publicznych z zapewnieniem odwozu, po zakończonych zajęciach, do miejscowości zamieszkania.

Do przetargów z 2014 r i 2015 r. wpłynęły po 3 oferty na przewozy dzieci i uczniów.

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, komisja przetargowa wybrała wykonawców, którzy złożyli najkorzystniejszą ofertę, tj. o najniższej cenie. Na przewoźnika w roku szkolnym 2014/15 wybrano Spółka. z o. o. w Krupach, a w okresie od 1 września 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. Spółkę Akcyjną w Smołdzinie.

Szacunkowa wartość zamówienia została określona przez zamawiającego w pierwszym przetargu w wysokości 335.8883,33 zł, co stanowiło 79.500,89 euro (4,2249), a w drugim przetargu w wysokości 454.758,94 zł, co stanowiło 107.637,60 euro (4,2249). Podstawą wyceny były koszty poniesione za dowożone dzieci i uczniów w roku szkolnym 2013/14 i 2014/15.

(dowód: akta kontroli str. 95-101, 43-245)

3.1.2. W opracowanych przez zamawiającego SIWZ na „Przewóz uczniów szkół oraz dzieci 5 i 6 letnich odbywających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego uczęszczających do szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy Postomino – realizowany na podstawie biletów imiennych miesięcznych w roku szkolnym 2014/15” określone zostały:

- przedmiot zamówienia: dowóz i odwóz dzieci i uczniów z biletami miesięcznymi imiennymi do 4 gminnych szkół (270 do ZS Postomino, 148 do ZS Jarosławiec, 88 do ZS Pieszczę i 53 do SP Staniewice) z zapewnieniem opieki przez zatrudnione opiekunki,
- warunki udziału w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego w kwocie niższej niż określona art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym m.in.: posiadanie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób; dysponowanie sprawnymi technicznie 6 autobusami,
- kryterium oceny ofert: 100% cena.

W SIWZ nie określono warunku uzyskania zezwolenia na przewozy specjalne regularne, posiadania autobusów w określonym wieku, ich wyposażenia oraz minimalnej ilości miejsc siedzących.

(dowód: akta kontroli str. 93)

3.1.3. W opracowanych przez zamawiającego SIWZ na „Przewóz uczniów szkół publicznych z terenu Gminy Postomino oraz dzieci odbywających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego uczęszczających do szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy Postomino wraz z zapewnieniem opieki – realizowany na podstawie biletów imiennych miesięcznych w roku szkolnym 2015/2016 i w roku szkolnym 2016/2017” określone zostały:

- przedmiot zamówienia: dowóz i odwóz dzieci i uczniów z biletami miesięcznymi imiennymi do 4 gminnych szkół (237 do ZS Postomino, 155 do ZS Jarosławiec, 86 do ZS Pieszczę i 58 do SP Staniewice) z zapewnieniem opieki przez zatrudnione opiekunki,
- warunki udziału w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego w kwocie niższej niż określona art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym m.in.: posiadanie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób; dysponowanie sprawnymi technicznie 6 autobusami wyposażonymi w monitoring z wideo rejestratorem oraz tachografem umożliwiającym pomiar prędkości oraz godziny pracy kierowców,
- kryterium oceny ofert – 95% cena i 5% termin płatności.

W SIWZ nie określono warunku uzyskania zezwolenia na przewozy specjalne regularne, posiadania autobusów w określonym wieku oraz minimalnej ilości miejsc siedzących.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 140-170)

3.1.4. Na wykonywanie usług obejmujących przewozy dzieci i uczniów do oddziałów przedszkolnych i szkolnych szkół prowadzonych przez gminę, Wójt zawarł dwie umowy (o podobnej treści) na rok szkolny 2014/2015 oraz na lata szkolne 2015/2016 i 2016/2017 (do 31 grudnia 2016 r.).

W zawartych umowach zapisano m.in.:

- liczbę uczniów i dzieci dowożonych do szkół z poszczególnych miejscowości, wykaz godzin rozpoczęcia zajęć szkolnych w poszczególnych szkołach, wykaz dowozów uczniów po zajęciach, wykaz miejsc zatrzymywania się pojazdu (przystanków),
- warunki wynagrodzenia dla przewoźnika, tj. cenę szacunkową odpowiednio 257.803,50 zł i 264.288,78 zł, rozliczenie fakturami miesięcznymi (opłacanymi przez szkoły) na podstawie zamówionych ilości imiennych biletów miesięcznych i niezmiennych cen jednostkowych określonych w formularzu cenowym,
- ceny jednostkowe biletu miesięcznego zawarte w formularzu cenowym określono w roku szk. 2014/15 w wysokości od 43,35 zł do 57,63 zł, a w roku 2015/16 i 2016/17 w wysokości od 34,90 zł do 55,31 zł,
- warunek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz kary umowne za nienależyte wykonanie warunków umowy,

(dowód: akta kontroli str. 102-107, 115-120)

Na próbie faktur wystawionych za przewozy w miesiącu styczniu 2016 r. ustalono, że przewoźnik wartość należności za przewozy określił zgodnie z umową, jako sumę iloczynów ceny jednostkowej biletu miesięcznego określonej w umowie i ilości zamówionych/wydanych biletów dla uczniów. Należność za dowozy w styczniu 2016 r. wyniosła ogółem 17.604,92 zł i została uregulowana terminowo. Ceny jednostkowe w fakturach były zgodne z określonymi w formularzu cenowym stanowiącym załącznik do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 122-130)

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

W latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 gmina zrefundowała rodzicom/opiekunom koszty dowozu do placówki odpowiednio 8 i 11 dzieciom i uczniom, w tym 6 i 8 niepełnosprawnym. Wysokość refundacji dla dzieci i uczniów niepełnosprawnych ustalano według zasad i procedury określonej przez Wójta w 2014 r.³², a dla pozostałych uczniów w wysokości ceny biletu miesięcznego przysługującego uczniom uprawnionym przy określonej odległości drogi z domu do placówki szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 8, 69, 73-75)

Badanie prawidłowości naliczenia i wypłat kwot refundacji dla rodziców/opiekunów 8 dzieci i uczniów niepełnosprawnych w roku szkolnym 2015/16 wykazało, że realizując przepis art. 17 ust.3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, Wójt zawarł umowy z opiekunami prawnymi/rodzicami 8 uczniów niepełnosprawnych na zwrot kosztów ich dowozu i odwozu samochodem prywatnym do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Sławnie, w której określono m.in. zryczałtowaną stawkę dzienną, wysokość refundacji, jako iloczyn stawki dziennej i ilości dni pobytu

³² Zarządzenie nr 177/2014 Wójta Gminy Postomino z dnia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu kosztów dowozu uczniów niepełnosprawnych z miejsca zamieszkania do przedszkola, szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w przypadku, gdy dowożenie zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni prywatnym samochodem.

uczniów w ośrodku w danym miesiącu potwierdzonego przez pedagoga, kwotę naliczonej refundacji. Badanie wykazało, że kwoty naliczonych i wypłaconych refundacji dla rodziców 8 uczniów były prawidłowo ustalone przy zachowaniu obowiązującej procedury⁸. Za okres od września 2015 r. do 31 stycznia 2016 r. przekazano na ich rachunki łącznie kwotę 14.066,53 zł, w tym 2.047,05 zł za styczeń 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 57-61)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zasadność określania w umowach z przewoźnikami wymogów dotyczących stanu technicznego pojazdów, mających wpływ na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przewożonych dzieci i uczniów. Wójt ogłaszając przetargi na dowóz/odwóz uczniów na lata szkolne 2104/215 i 2015/16+2016/17 (do 31 grudnia 2016 r.) nie określił maksymalnego wieku autobusów oraz ilości miejsc w autobusie, w tym w szczególności siedzących. Przewoźnik w roku szkolnym 2015/16 realizował przewozy – zgodnie z umową i warunkami określonymi w SIWZ – autobusami w wieku 29, 28, 24, 23, 22 i 18 lat, licząc od daty ich wyprodukowania. Realizowanie przewozów takimi autobusami – w ocenie NIK – mogło mieć wpływ na warunki przewozu i bezpieczeństwo przewożonych dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 133)

Zastępca Wójta wyjaśniła m.in. (...) *zamawiający nie określał wymogu odnośnie wieku pojazdu, gdyż sprawność techniczną potwierdzają ich aktualne badania techniczne. Określając warunki przetargu zamawiający nie chciał także zawęzić kręgu potencjalnych wykonawców, zawierając dodatkowy wymóg posiadania pojazdów o określonym wieku. Zamawiający chciał umożliwić złożenie oferty przez jak największą liczbę wykonawców.*

(dowód: akta kontroli str. 187)

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 w zakresie dowożenia dzieci.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Postomino³³ zadania związane z realizowanym zakresem kontroli NIK miały przypisane referaty: Planowania Przestrzennego i Inwestycji (PPI), Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (GKiOŚ) oraz stanowisko ds. oświaty i stanowisko ds. zamówień publicznych. W zakresach czynności i obowiązków żaden z pracowników Urzędu nie miał zapisanych zadań w zakresie organizacji przewozów dzieci i uczniów oraz realizacji umów z przewoźnikiem.

(dowód: akta kontroli str. 121)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że (...) *zadania związane z organizacją dowozu uczniów wykonuje pracownik odpowiedzialny za nadzór nad działalnością szkół i placówek oświatowych oraz pracownik odpowiedzialny za prowadzenie procedury zamówień publicznych – w zakresie przeprowadzenia przetargu na wykonanie usługi. Sprawowanie nadzoru w formie prawa do przeprowadzania doraźnych kontroli sposobu wykonywania dowozu uczniów, w tym sprawdzania obecności opiekunów odpowiedzialnych za opiekę nad uczniami w czasie przewozu zostało zastrzeżone*

³³ Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Postomino wprowadzony zarządzeniem nr 252/2011 Wójta z dnia 22 listopada 2011 r. ze zmianami.

do kompetencji dyrektorów poszczególnych szkół – zgodnie z zawartą z przewoźnikiem umową w sprawie wykonywania tejże usługi.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

W okresie od 1 września 2014 r. do czasu niniejszej kontroli do urzędu i rady gminy nie wpłynęły skargi odnośnie organizacji dowozu dzieci i uczniów do szkół. Również do szkół rodzice/opiekunowie nie zgłaszali skarg i uwag do organizacji i bezpieczeństwa dowozu zorganizowanego przez gminę. Jedynie do ZS w Jarosławcu rodzice ustnie zwrócili się z prośbą o możliwość odjazdu uczniów po 7 godzinie lekcyjnej. Po uzgodnieniach z przewoźnikiem zorganizowano taki odwóz.

(dowód: akta kontroli str. 7, 81, 84, 86)

4.2. W umowach z przewoźnikami gmina zagwarantowała dyrektorom szkół gminnych prawo kontroli sposobu wykonywania usługi dowozu uczniów, a w szczególności sprawdzania obecności opiekunów odpowiedzialnych za opiekę nad uczniami w czasie przewozu. Ponadto w umowach określono kary umowne za nienależytą realizację usługi, w tym m. in. za każdy nierozpoczęty dzień niewykonania usługi w wysokości 0,5% szacunkowej ceny umownej brutto i 800 zł za niepodstawienie zastępczego środka transportu w razie awarii autobusu, a w umowie z przewoźnikiem na rok szkolny 2015/16 i 2016/17 (do 31 grudnia 2016 r.) także, 200 zł za każdą godzinę opóźnienia w podstawieniu autobusu zastępczego, 300 zł w przypadku stwierdzenia 2-krotnego braku opiekuna przez dyrektora szkoły, 500 zł za brak oznakowania pojazdu emblematami, 500 zł za każdy rozpoczęty dzień bez wyposażenia pojazdu w monitoring lub tachograf.

(dowód: akta kontroli str. 102-105, 115-119)

W badanym okresie dyrektor ZS Postomino nie korzystał z prawa kontroli doraźnych w zakresie prawidłowości realizowanych przewozów dzieci i uczniów do szkół gminnych. Dyrektorzy pozostałych 3 szkół gminnych prowadzili kontrole doraźne, przy czym tylko przeprowadzone przez dyrektora ZS Pieszczą były dokumentowane. W trakcie prowadzonych kontroli doraźnych stwierdzono, że przewozów dzieci i uczniów realizowane były zgodnie z harmonogramem i zachowaniem zasad bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 246-254)

4.3. Problematyka związana z wypełnieniem obowiązku dowozu/odwozu dzieci i uczniów do szkół gminnych oraz sposobu sprawowania opieki w trakcie przewozu nie była – w badanym okresie - przedmiotem posiedzenia rady gminy lub jej komisji. Gmina nie występowała do właściwych jednostek policji oraz WITD z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli pojazdów, którymi dowożone były dzieci i uczniowie do szkół gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 187)

4.4. Komendant Powiatowej Policji w Sławnie poinformował stwierdził m.in., że w 2014 i 2015 roku na terenie Powiatu Sławieńskiego nie odnotowano naruszeń przepisów w ruchu drogowym ze strony kierowców autobusów i gimbusów.(...) Na terenie gminy Postomino w 2014 i 2015 roku nie odnotowano żadnych kolizji i wypadków drogowych z udziałem wskazanych środków transportu. Nie odnotowano żadnego przestępstwa oraz wykroczenia popełnionego przez kierowców dowożących dzieci do szkół tej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła nadzór nad realizacją przewozów dzieci i uczniów do gminnych placówek oświatowych.

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. *Zapewnienie odpowiedniego oznakowania miejsc zatrzymywania się pojazdów wykonujących przewóz dzieci do szkół i przedszkoli.*

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
wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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
Jerzy Wasilewski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

³⁴ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.