



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO– 411.002.01.2015

R/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/001 – wykonywanie przez gminy województwa wielkopolskiego obowiązku dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
KontrolerKontroler	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91050 z dnia 12 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ostrów Wielkopolski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuroszczyk, Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonywanie obowiązków mających na celu zapewnienie bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu dzieciom i uczniom dowożonym do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę Ostrów Wielkopolski (dalej: Gmina), w roku szkolnym 2013/2014 oraz 2014/2015².

Podstawą do pozytywnej oceny było podjęcie przez Gminę działań mających na celu zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci i uczniów, w tym również niepełnosprawnym, do przedszkola, szkół i ośrodków umożliwiających realizację obowiązku przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego.

Uczniom, którzy pozostawali w szkole dłużej ze względu na organizację dojazdu do szkoły, zapewniono zajęcia świetlicowe. Podmioty wykonujące przewozy zostały wybrane zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, w trybie przetargu nieograniczonego lub zapytania ofertowego.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła następujące nieprawidłowości:

- dopuszczenie do wykonywania przewozów przez podmioty nieposiadające uprawnień do wykonywania określonej działalności, tj. zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych, a także wykonywania tych przewozów niesprawnym pojazdem;
- nie przestrzeganie procedur bezpieczeństwa regulujących zasady dowozu dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli,
- finansowane dojazdy uczniom nieuczęszczającym do właściwych szkół obwodowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto działania gminy podejmowane do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez gminę, w celu zapewnienia dzieciom, uczniom i młodzieży, w tym osobom niepełnosprawnym, bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ Rada Gminy Ostrów Wlkp. ustaliła:

- sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych⁴;
- plan sieci publicznych szkół podstawowych⁵ i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określiła granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów⁶.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym obwody szkolne obejmowały miejscowości, z których droga dzieci z domu do szkoły przekraczała: 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 48,50,52,54,56,58, 59,61,63,65,67,134-141)

Dowozem organizowanym przez Gminę objęte zostały dzieci i uczniowie: pięciu publicznych przedszkoli znajdujących się w Daniszynie, Lamkach, Lewkowie, Sobótce i Wtórku; szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę znajdujących się w Daniszynie, Lamkach, Lewkowie, Sobótce, Szczurach i Wtórku; trzech gimnazjów prowadzonych przez Gminę znajdujących się w miejscowości Lamki, Lewków i Sobótka.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 48,50,52,54,56,58, 59,61,63,65,67,134-141)

Rada Gminy do dnia kontroli NIK nie podejmowała uchwały o zapewnieniu bezpłatnego transportu, bądź refundacji kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom i uczniom:

- mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w przepisach art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy;
- zamieszkujących poza obszarem Gminy, uczęszczających do prowadzonych przez nią szkół;
- uczęszczających do szkoły publicznej: 1/znajdującej się poza obwodem szkolnym, w którym dziecko mieszka, 2/ poza obszarem Gminy.

(dowód: akta kontroli, str.366)

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 ze zm.

⁴ Uchwała Rady Gminy Ostrów Wielkopolski nr XXXVIII/307/2013 z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Ostrów Wielkopolski. Publiczne Przedszkole w: Biniewie; Borowcu; Czekanowie; Daniszynie; Gorzycach Wielkich; Lamkach; Lewkowie; Sobótce; Topoli Małej i we Wtórku.

⁵ Uchwała Rady Gminy z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Ostrów Wielkopolski oraz określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Ostrów Wielkopolski, ze zm. (Wielk. 2013.4841). Szkoły podstawowe w: Daniszynie; Gorzycach Wielkich; Lamkach; Lewkowie; Sobótce; Szczurach; Topoli Małej i we Wtórku.

⁶ Uchwała Rady Gminy nr XII/84/2011 z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia planu sieci oraz granic obwodów publicznych gimnazjów prowadzonych przez Gminę Ostrów Wielkopolski (Wielk.2011.264.4186). Gimnazjum w: Gorzycach Wielkich; Lamkach; Lewkowie i w Sobótce.

W roku szkolnym 2013/2014 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę było: 241 dzieci i uczniów uczęszczających do przedszkoli i szkół podstawowych oraz 152 gimnazjalistów, tj. 20,8 % uczęszczających do szkół i przedszkoli (1903 osoby).

W roku szkolnym 2014/2015 uprawnionych do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę było: 244 dzieci i uczniów uczęszczających do przedszkoli i szkół oraz 137 gimnazjalistów, tj. 19,5 % uczęszczających do szkół i przedszkoli (1944 osoby).

W roku szkolnym 2013/2014 oraz 2014/2015 z dowozu bezpłatnym środkiem transportu zorganizowanym przez Gminę korzystało odpowiednio: 480 i 477 dzieci i uczniów.

W latach szkolnych 2013/2014 oraz 2014/2015 do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę, z odległości powyżej 3 km, dowożonych było transportem organizowanym przez Gminę 25 dzieci każdego roku.

Ponadto, w ww. okresach do szkół prowadzonych przez Gminę dowożonych było odpowiednio:

- 69 i 29 uczniów (klas I-IV szkoły podstawowej) zamieszkujących w odległości większej niż 3 km;
- 70 i 77 uczniów klas V-VI szkoły podstawowej i gimnazjum, zamieszkujących w odległości większej niż 4 km od szkoły;
- dwójka oraz piątka dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 122-128, 8, 16, 24, 32, 40, 48, 50, 52, 54, 56, 59, 61, 63, 65, 67, 69, 77, 85, 95, 104, 113, 134-145, 184-240)

Zasady dowozu uczniów do szkół w Gminie Ostrów Wlkp. zostały ustalone Zarządzeniem Wójta nr 20/2013 z dnia 7 lutego 2013 r. oraz Regulaminem dowozu uczniów. Zapisy ww. regulaminu stanowią m. in., iż:

- organizatorem dowozu uczniów do szkół jest Gmina Ostrów Wlkp.;
- *bezpłatnym dowozem objęci są uczniowie, których zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy droga z domu do szkoły przekracza: 1,3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych i 5 i 6 latków uczęszczających do przedszkoli, 2,4 km w przypadku uczniów klas V-VI szkół podstawowych oraz gimnazjów;*
- organizator dowozów w planie dowozów określa przystanki dla autobusów szkolnych;
- plan dowozów szkolnych oraz godziny odjazdu autobusu ustala inspektor ds. oświaty dopasowując go do tygodniowego planu zajęć uczniów,
- obowiązkiem przewoźnika jest dowożenie uczniów pojazdami sprawnymi technicznie.

Ponadto, zgodnie z ww. regulaminem opiekun autobusu szkolnego:

- odpowiedzialny jest za przestrzeganie zasad zawartych w Regulaminie, w tym decyduje o wsiadaniu i wysiadaniu uczniów z autobusu w odpowiednich miejscach;
- czuwa nad dziećmi wsiadającymi i wysiadającymi z autobusu,
- ponosi odpowiedzialność za dowożonych uczniów podczas przewozu oraz bezpośrednio po opuszczeniu dzieci autobusu szkolnego i w tym celu zobowiązany jest każdorazowo wysiąść na przystanku i zabronić dzieciom

- przechodzenia przez jezdnię przed lub za autobusem (w razie potrzeby przeprowadza dzieci w bezpiecznym miejscu na drugą stronę jezdni);
- podczas pobytu na drodze opiekun musi być ubrany w kamizelkę z elementami odblaskowymi. W § 12 powyższego regulaminu ustalono, że w sytuacji, gdy uczeń nie stawi się w autobusie po zakończeniu zajęć, opiekun dowozu powiadamia wychowawcę świetlicy, który zgłasza nieobecność ucznia dyrektorowi szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 135-141)

Zgodnie z zawieranymi przez Gminę umowami o usługi transportowe na dowóz uczniów:

- obowiązek zapewnienia opieki nad uczniami w czasie przejazdu do szkół i do miejsc zamieszkania spoczywał na zamawiającym;
- wykonawca ściśle współpracuje z opiekunami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniów w trakcie wsiadania, wysiadania i przewozu (w miejscu wsiadania i wysiadania; wykonawca rozpoczyna jazdę po uzyskaniu zgody opiekuna uczniów).

(dowód: akta kontroli, str. 48, 50, 52, 54,56)

W objętym kontrolą okresie dzieci i uczniowie dowożeni byli z 22 miejscowości. Na 9 trasach przewozu zlokalizowano łącznie 64 przystanki/punkty zbiorcze. Trasy przewozu posiadały nawierzchnię asfaltową, planowany czas przejazdu na poszczególnych trasach wynosił od 20 do 65 minut (rzeczywisty czas przejazdu różnił się jedynie o kilka minut).

(dowód: akta kontroli, str. 211-216, 184-240,241-365)

Spośród 64 przystanków, z których odbywał się dowóz dzieci i uczniów do przedszkola lub szkoły: jeden stanowił pomieszczenie zamknięte, nieogrzewane, 32 (50%) wyposażone były w zadaszone wiaty, a pozostałe nie posiadały żadnego zadaszenia.

Z dokonanych w toku kontroli NIK oględzin tras przewozu dzieci i uczniów do szkoły w Sobótce i Daniszynie (z miejscowości Żychlin, Grudzielec, Borowiec oraz Lamki, Daniszyn, Cegły, Chruszczyny) wynika, że: na pierwszej trasie zlokalizowane były 3 przystanki, na których wsiadali lub wysiadali uczniowie, a na drugiej zlokalizowanych było 8 przystanków. Punkty zbiorcze zlokalizowane były w pasie drogowym (8), w zatoczce autobusowej (2) i na drodze przed przejściem dla pieszych (1). Osiem przystanków nie posiadało wiaty, a trzy były zadaszone. Czas przejazdu pierwszą trasą wyniósł 20 minut, a drugą 45 minut (porównywalny był z czasami ustalonymi w harmonogramie dowozów).

Z informacji udzielonych⁷ przez dyrektorów szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę, wynika, że:

- czas oczekiwania na zajęcia i odwóz z zajęć dzieci i uczniów był zróżnicowany. Dzieci z Publicznego Przedszkola w Daniszynie i Zespołu Szkolno – Przedszkolnego we Wtórku po przyjeździe rozpoczynały zajęcia od razu, a uczniowie Szkoły Podstawowej w Szczurach oczekiwały na odwóz do 4 godzin lekcyjnych, przy zajęciach lekcyjnych trwających od 3 do 7 godzin lekcyjnych;
- dzieciom i uczniom zapewniono opiekę nauczyciela w świetlicach szkolnych podczas oczekiwania wynikającego z organizacji dowozu;

⁷ w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

- nie odnotowano nieprawidłowości w kursowaniu środków transportu organizowanego przez Gminę, za wyjątkiem kilkuminutowych opóźnień wynikających z panujących warunków atmosferycznych w danym dniu,
- w trakcie dowozu dzieciom i uczniom zapewniono opiekę.

(dowód akta kontroli str. 173-182, 184-253,254-255)

- podczas oczekiwania na zajęcia i na odwóz uczniowie mieli zapewnioną opiekę świetlicową wynikającą z ustawy o systemie oświaty, którą sprawowali nauczyciele w ramach zatwierdzonych przez Wójta Gminy arkuszy organizacyjnych.
- nie stwierdzono nieprawidłowości w kursowaniu autobusów dowożących i odwożących dzieci i uczniów (kilkuminutowe opóźnienia w ich kursowaniu były spowodowane jedynie uwarunkowaniami pogodowymi).

(dowód: akta kontroli str. 241-253,254,255)

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 17 ust.3 pkt. 1 ustawy Gmina nie refundowała kosztów przejazdu 13 dzieciom i uczniom - dojeżdżającym we własnym zakresie, gdyż nie posiadała informacji o przysługującym tym uczniom prawie refundacji kosztów dojazdu.

(dowód: akta kontroli str. 122-128)

W ankiecie dotyczącej funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie Ostrów Wielkopolski, 29 rodziców dzieci i uczniów (dojeżdżających do Zespołu Szkół w Sobótce) podało, że czas dojazdu w jedną stronę 20 dzieciom zajmuje od 15 do 30 minut, 1 dziecku od 30 do 45 minut, a pozostałym dzieciom do 15 minut. Zdaniem 28 ankietowanych rozmieszczenie przystanków (punktów zbiorczych) odpowiada potrzebom ich dzieci/uczniów, a 25 uznało, że organizator dowozu zapewnia bezpieczne oczekiwanie na transport. W 26 ankietach uznano, że w szkole zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe. W 8 ankietach wykazano czas oczekiwania na autobus od 30 do 60 minut, a powyżej 1 godziny w 2 ankietach, w pozostałych poniżej 30 minut. W 6 przypadkach wskazano na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych, zwrócono uwagę, że autobus zatrzymuje się w niebezpiecznym miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 258-315)

Z ankiet 25 rodziców dzieci dojeżdżających do Szkoły Podstawowej i Publicznego Przedszkola w Daniszynie wynika, że czas dojazdu 1 dziecka wynosi powyżej 45 minut w jedną stronę, a 5 dzieci od 30 do 45 minut (w jedną stronę). Zdaniem 21 ankietowanych, organizator dowozu nie zapewnił bezpiecznego oczekiwania na transport. W 24 ankietach uznano, że w szkole zorganizowano we właściwy sposób zajęcia świetlicowe. Trzech ankietowanych wskazało na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych. Zdaniem 11 ankietowanych problemem było nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem, a 10 ankietowanych zwróciło uwagę na zły stan techniczny pojazdu. Ankietowani zwrócili uwagę także na zbyt dużą liczbę uczniów wsiadających do pojazdu i niewłaściwe zachowanie kierującego pojazdem.

(dowód: akta kontroli str. 316-365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Sposób organizacji dowozu dzieci i uczniów dowożonych do Zespołu Szkół w Łamkach oraz Szkoły Podstawowej w Daniszynie i Publicznego Przedszkola w Daniszynie nie odpowiadał wymogom zawartym w Regulaminie dowozu uczniów do szkół, zgodnie z którym plan dowozów oraz godziny odjazdu należało dopasować do tygodniowego planu zajęć. Z ustaleń kontroli wynika, że w niektórych przypadkach czas dowozu i oczekiwania na przewóz wynosił 4 godziny lekcyjne i był dłuższy niż zajęcia szkolne, które trwały np. 3 godziny lekcyjne. W ocenie NIK zasadne jest zatem podjęcie działań mających na celu poprawę warunków dowozu dzieci i uczniów, na które wskazano w wyjaśnieniach złożonych przez Wójta Gminy. Wynika z nich, że w ramach tegorocznych wolnych środków finansowych, w okresie letnim zostaną wprowadzone wiaty zadaszone.

(dowód: akta kontroli str.40-47, 50-51, 173-193, 122-128,8,16, 24,32,40, 48,50,52,54,56,59, 61,63,65,67,69,77, 85,95,104, 113, 134 -145, 256-257)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Postępowanie Gminy w zakresie wyboru podmiotów wykonujących przewozy dzieci i uczniów.

Opis stanu faktycznego

Wartość wszystkich (10) udzielonych zamówień publicznych wynosiła łącznie 589 558,68 zł (w tym 276 762,39 zł w roku szkolnym 20013/2014 i 312 796,29 zł w roku szkolnym 2014/2015). Na realizację usług związanych z dowozem dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół wydatkowano odpowiednio: 305 487,28 zł i 108 653 zł.

Udzielone w 2013 r. zamówienia dotyczyły dowozu określonej przez zamawiającego liczby uczniów do: Zespołu Szkolno – Przedszkolnego we Wtórku; Zespołu Szkół w Łamkach, Szkoły Podstawowej w Daniszynie i Publicznego Przedszkola w Daniszynie; Szkoły Podstawowej w Szczurach; Zespołu Szkół w Sobótce i Szkoły Podstawowej we Franklinowie; Zespołu Szkół w Lewkowie, w okresie od 2 września 2013 r. do 27 czerwca 2014 r. Zamówienia publiczne udzielone w 2014 r. również dotyczyły dowozu uczniów do ww. przedszkoli i szkół, w okresie od 1 września 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

Potrzeby w zakresie dowozu 396 i 381 uczniów do szkół określono na podstawie informacji dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych. Wartość szacunkową zamówień w kwotach 107 222,22 zł; 32 424,00 zł; 67 192,59 zł; 46 997,43 zł i 44 318,51 zł ustalono w dniu 2 sierpnia 2013 r. oraz w dniu 5 sierpnia 2014 r. Podstawą ustalenia wartości szacunkowej zamówień była kwota netto 1 usługi/dnia: 600 zł; 168 zł; 376 zł; 263 zł i 248 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 122-123, 8-47,48-68, 183, 373)

Zamówień publicznych w 2013 r. udzielono w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 PZP⁸), a w 2014 r. bez stosowania trybów określonych w ww. ustawie (na podstawie art. 4 pkt 8 PZP).

(dowód: akta kontroli, str. 122-123, 8-47,48-68, 183

Wykonawcy dostarczyli wymagane dokumenty i oświadczenia potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu (art. 22 ust. 1 PZP).

(dowód: akta kontroli str. 122-123,183)

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wykonywanie usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do szkół.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zawartymi przez Gminę umowami, w tym umową nr 272-2/63/14 z dnia 26 sierpnia 2014 r. o usługi transportowe na dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lamkach, Szkoły Podstawowej w Daniszynie i Publicznego Przedszkola w Daniszynie oraz po zakończeniu zajęć szkolnych do miejsca zamieszkania, wykonawcy zobowiązani byli zapewnić „realizację usługi środkami transportu spełniającymi wszystkie warunki określone przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 r. [...] i w innych przepisach zawiązanych z przewozem osób, w tym w ustawie o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r.”

W § 4 zawieranych z wykonawcami umów zawarto zapis, iż „pojazdy, którymi realizowana będzie usługa przewozowa będą przez Wykonawcę utrzymywane w dobrym stanie technicznym oraz oznaczone zgodnie z wymogami prawa”.

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 501-502, 523-524)

Wykonawca wybrany do realizacji zamówienia, których przedmiotem był dowóz uczniów do szkół w roku szkolnym 2014/2015 w ramach umowy nr 272-2/66/14, posiadał zezwolenie na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej specjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 523, 569)

Wykonawca zamówień, których przedmiotem były usługi transportowe na dowóz uczniów do szkół i przedszkoli, tj.:

- dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lamkach, Szkoły Podstawowej i Publicznego Przedszkola w Daniszynie oraz dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Sobótce (umowa nr 272-2/63/14, umowa nr 272-2/64/14) w dacie zawarcia ww. umów nie posiadał zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii regularnej specjalnej.

Zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej specjalnej: Cegły – Daniszyn – Lamki, tj. na trasie, na której wykonywane są dowozy uczniów w ramach umowy nr 272-2/63/14 oraz na trasie Górzno – Sobótka, na której wykonywane są przewozy dzieci i uczniów w ramach umowy nr 272-2/64/14 zostały wydane podmiotowi wykonującemu te przewozy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 2 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 460, 513, 551, 563)

Wykonawca zamówień, których przedmiotem były usługi transportowe na dowóz uczniów do szkół i przedszkoli, tj.:

- dowóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Szczurach (umowa nr 272-2/65/14),
- dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lewkowie i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego we Franklinowie (umowa nr 272-2/67/14),

nie posiadał zezwoleń na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii regularnej specjalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 482, 501)

Z przeprowadzonych przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu⁹ kontroli wynika, że:

- do kontroli został zatrzymany pojazd, którym wykonywano krajowy regularny przewóz drogowy osób, dzieci do szkoły na trasie Cegły – Lamki przez Mazury, Onęber, Chruszczyny, Daniszyn, Łąkociny;
- podczas kontroli okazanych przez kierowcę dokumentów stwierdzono, że przedsiębiorstwo transportowe na dzień kontroli nie posiada ważnego zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych;
- z uwagi na zły stan techniczny zatrzymano dowód rejestracyjny pojazdu (uszkodzone ogumienie, wyciek płynów eksploatacyjnych, uszkodzona podłoga w przestrzeni pasażerskiej, uszkodzone mocowanie foteli, uszkodzony układ jezdny);
- podczas kontroli pojazdu, którym wykonywano przewozy dzieci na trasie Będzieszyn – Biniew ze szkoły w Podstawowej w Szczurach nie stwierdzono naruszeń.

(dowód: akta kontroli str. 622-656)

W toku oględzin NIK, które dotyczyły dowozu i odwozu dzieci i uczniów w miejscowości Żychlin, Grudzielec, Borowiec oraz kursu w Lamkach, Daniszynie, Ceglach, Chruszczynach, stwierdzono, że:

- opiekunowie i kierowcy obu pojazdów dowożących dzieci nie wiedzieli, ilu uczniów znajdowało się pod ich opieką, ilu uczniów opuszczało pojazd w poszczególnych punktach,
- w miejscowości Borowiec dzieci i uczniowie samodzielnie przechodziły na drugą stronę jezdni, przed pojazdem ich dowożącym, w miejscu ograniczającym widoczność tym uczniom i innym użytkownikom drogi,
- kierowca autobusu odwożącego dzieci w miejscowości Daniszyn, na krętej i wąskiej drodze prowadził pojazd z dziećmi z niedozwoloną prędkością; zatrzymał pojazd i wysadził dzieci tuż przed skrzyżowaniem, a w innym miejscu na skrzyżowaniu z drogą do miejscowości Onęber, blokując ruch drogowy na skrzyżowaniu¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 254)

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 powierzono wykonawcom nieposiadającym zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym lub przewozów regularnych specjalnych.

Wymóg posiadania takiego zezwolenia wynika z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a, w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym. Posiadanie uprawnień do wykonywania tego rodzaju działalności, wynikających z przedmiotowego zezwolenia, tj. na wykonywanie regularnych przewozów dzieci i uczniów do szkół, ma służyć m.in. zapewnieniu ich bezpieczeństwa. Wiąże się to bowiem np. z obowiązkiem wyznaczenia oraz odpowiedniego oznaczenia przystanków, w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego,

⁹ Protokół kontroli nr WITD.DI.P.XV0985/11/15 oraz nr WITD.DI.P.XV0522/10/5

¹⁰ w dniu 16 lutego 2015 r. kontroler, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformował Wójta Gminy o stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa dla życia i zdrowia uczniów.

m. in. w czasie oczekiwania na dowóz, oraz podczas wsiadania i wysiadania z pojazdu.

2. Z naruszeniem warunków umowy nr 272-2/63/14, w sposób zagrażający bezpieczeństwu i zdrowiu dzieci i uczniów, wykonywany był przewóz dzieci i uczniów dowożonych do Zespołu Szkół w Lamkach i Szkoły Podstawowej oraz Publicznego Przedszkola w Daniszynie. Pojazd, którym dowożeni byli uczniowie był bowiem w złym stanie technicznym (uszkodzone ogumienie, wyciek płynów eksploatacyjnych, uszkodzona podłoga w przestrzeni pasażerskiej, uszkodzone mocowanie foteli, uszkodzony układ jezdy pojazdu). Stanowiło to rażące naruszenie obowiązków wynikających z umowy, w której wykonawca zobowiązał się do utrzymywania pojazdów, którymi realizowana będzie usługa przewozowa, w dobrym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

3. Przewóz dzieci i uczniów do Szkoły Podstawowej w Sobótce, Szkoły Podstawowej i Publicznego Przedszkola w Daniszynie oraz Zespołu Szkół w Lamkach odbywał się niezgodnie z Regulaminem dowozów, w sposób zagrażający bezpieczeństwu i zdrowiu pasażerów.

W toku kontroli stwierdzono, że opiekun autobusu¹¹, który decyduje o wsiadaniu i wysiadaniu uczniów z autobusu w odpowiednich miejscach, nie wysiadł na przystanku i nie zabronił dzieciom przechodzenia przed czołem autobusu, narażając ich tym samym na niebezpieczeństwo. W ocenie NIK, stanowi to rażące naruszenie obowiązków wynikających z ww. regulaminu, który wyraźnie stanowi, iż opiekun autobusu szkolnego zobowiązany jest każdorazowo wysiąść na przystanku i zabronić dzieciom przechodzenia przez jezdnię w niebezpieczny sposób, tj. przed lub za autobusem przed jego odjazdem. Stwierdzono również, że opiekun i kierowca pojazdu dowożącego dzieci i uczniów nie znali liczby dzieci i uczniów, którzy pozostawali pod ich opieką.

Dokonane w toku kontroli NIK ustalenia świadczą zarazem o braku odpowiedniej współpracy kierowcy z opiekunami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniów w trakcie wsiadania, wysiadania i przewozu (wymóg taki wynika z zawartej umowy).

Powyższe ustalenia uzasadniały zawiadomienie Pana Wójta o zagrożeniu bezpieczeństwa życia lub zdrowia dowożonych uczniów. Zasadne jest zarazem podjęcie działań wynikających z wyjaśnień Pana Wójta, że zostaną wyciągnięte konsekwencje wobec opiekunów i kierowców odpowiedzialnych za spowodowanie zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 136,241-253,254-255,256-257)

4. Z naruszeniem warunków wynikających z zawieranych przez Gminę umów o usługi transportowe na dowóz uczniów wykonywane są przewozy dzieci i uczniów do prowadzonych przez Gminę przedszkoli i szkół. Dotyczy to umów, których przedmiotem był:

- dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lamkach, Szkoły Podstawowej i Publicznego Przedszkola w Daniszynie (umowa nr 272-2/63/14);
- dowóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Szczurach (umowa nr 272-2/65/14)
- dowóz uczniów do Zespołu Szkół w Lewkowie i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego we Franklinowie (umowa nr 272-2/67/14).

¹¹ odpowiedzialny za przestrzeganie zasad zawartych w Regulaminie dowozu uczniów do szkół w Gminie Ostrów Wlkp.

Ww. umowy nakładały na wykonawcę obowiązek zapewnienia realizacji usługi zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym.

W toku kontroli stwierdzono, że wykonawcy zamówień nie posiadali lub nadal nie posiadają ważnego zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej specjalnej¹². Wymóg jego posiadania wynika z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym, zgodnie z którym wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych (na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy) wymaga zezwolenia w krajowym transporcie drogowym, wydanego przez Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 622-656, 646)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Organizowanie przez Gminę bezpłatnego transportu dzieci i uczniów oraz opieki w czasie przewozu do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły w przypadkach, w których gmina nie miała takiego obowiązku.

W roku szkolnym 2013/2014 Gmina zorganizowała dowóz 84 dzieci i uczniów mieszkającym w odległości mniejszej niż ustalona w przepisach art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy, a w roku szkolnym 2014/2015 – 96 dzieciom i uczniom uczęszczającym do przedszkoli i szkół prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli, str.366)

Ponadto, w roku szkolnym 2013/2014 siedmiu uczniom, uczęszczającym do szkoły znajdującej się poza obwodem szkolnym, Wójt Gminy dokonywał zwrotu kosztów dojazdu do szkoły niepublicznej (Gimnazjum w Wysocku Małym). W roku szkolnym 2014/2015 zwrotu kosztów dokonano jednemu uczniowi. Zasady zwrotu kosztów przejazdu regulowała umowa zawierana przez Wójta z rodzicami uczniów.

(dowód: akta kontroli, str. 396, 737-750)

Na podstawie zawieranych przez Wójta umów, Gmina była także zobowiązana do dokonywania zwrotu kosztów dojazdów uczniów uczęszczających do Gimnazjum Sióstr Salezjanek i Gimnazjum nr 3 w Ostrowie Wlkp, tj. szkół znajdujących się poza obszarem Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 393, 400)

Łączna kwota wydatków (w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015) poniesionych przez Gminę tytułem zwrotu kosztów zakupu biletów uczniom (z miejscowości Wtórek, Sadowie, Wysocko Wielkie) uczęszczającym do Gimnazjów, które nie były prowadzone przez Gminę wyniosła 67 998,30 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 378-379)

Na podstawie umowy o usługi transportowe na dowóz uczniów nr 272-1/29/13 z dnia 22 sierpnia 2013 r. oraz umowy nr 272-2/64/14 z dnia 26 sierpnia 2014 r. Wójt Gminy zapewnił bezpłatny transport dla uczniów z miejscowości Grudzielec (gmina Raszków) do Zespołu Szkół w Sobótce, prowadzonego przez gminę Ostrów

¹² Na stałych trasach wynikających z harmonogramów dowozu do szkół i miejsc zamieszkania dzieci i uczniów.

Wielkopolski. Dowozem tym objęto 12 uczniów w roku szkolnym 2013/2014, a w roku szkolnym 2014/2015 – 11 uczniów.

(dowód: akta kontroli, str. 447, 458, 501, 513, 521)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt Gminy zawarł umowy na świadczenie usług przewozowych uczniów do szkół niebędących ich szkołami obwodowymi wykraczając tym samym poza zakres zadań gminy Ostrów Wielkopolski, wynikający z dyspozycji art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty. Obowiązek gminy zapewnienia bezpłatnych dowozów (a także uprawnienie do wykonywania dowozu fakultatywnego w sytuacji, gdy odległość szkoły od miejsca zamieszkania dziecka nie przekracza progów określonych w art. 17 ust. 2 ww. ustawy) dotyczy bowiem wyłącznie dzieci uczęszczających do szkół, w których obwodzie one zamieszkują, a nie dzieci uczęszczających do szkół innych niż obwodowe, które zostały wybrane przez opiekunów dziecka¹³.

Ocena cząstkowa

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

5. Nadzór nad realizacją umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci z domu do szkoły i z powrotem wraz z zapewnieniem opieki w czasie dowozu.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami punktu 9 ppkt 6 Szczegółowego zakresu działania stanowisk pracy w Urzędzie Gminy Ostrów Wielkopolski¹⁴ oraz zakresu czynności Rafała Szuberta inspektora w Urzędzie Gminy z dnia 19 stycznia 2010 r., do jego obowiązków należało m.in. organizowanie dowozu dzieci do szkół. W ramach wykonywanego nadzoru nie przeprowadzano kontroli realizacji umów obejmujących świadczenie usług w zakresie dowożenia dzieci z domu do szkoły i z powrotem oraz sposobu wykonywania obowiązków związanych z zapewnieniem opieki w czasie dowozu.

Według wyjaśnień Wójta nadzór taki ma zostać dopiero powierzony dyrektorom szkół.

(dowód: akta kontroli str. 573, 574, 40-47, 50-51, 51a)

W Gminie nie odnotowano skarg i wniosków rodziców lub innych podmiotów odnośnie organizacji dowozu dzieci i uczniów do szkół. Nie stwierdzono także przypadków kierowania przez organy kontrolujące bezpieczeństwo transportu drogowego zawiadomień o stwierdzeniu nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 550)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości związane z wykonywaniem usług obejmujących przewóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół (por. w szczególności pkt 3 niniejszego wystąpienia) wskazują na nierzetelny nadzór w tym zakresie. Nie zapobiegono bowiem negatywnym zjawiskom dotyczącym sposobu sprawowania opieki nad dziećmi, przez osoby, którym Gmina powierzyła to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 365, 366, 367, 377, 378, 379, 257)

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r. w sprawie I OSK 1022/09 opubl. w systemie informacji prawnej LEX nr 59480.

¹⁴ Załącznik do Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Ostrów Wielkopolski.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie dzieciom i uczniom należytej opieki i bezpieczeństwa w czasie przewozu,
- 2) zlecanie przewozów dzieci i uczniów wyłącznie wykonawcom posiadającym uprawnienia do wykonywania tego rodzaju działalności,
- 3) podjęcie działań, które zapewnią świadczenie przewozów dzieci i uczniów pojazdami sprawnymi technicznie,
- 4) realizowanie zadań związanych z bezpłatnym dowozem dzieci do szkoły zgodnie z zakresem tego zadania własnego gminy, wynikającym z dyspozycji art. 17 ustawy o systemie oświaty, lub podjęcie działań mających na celu realizację zadań innych jednostek samorządu terytorialnego w drodze porozumienia międzygminnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 27 marca 2015 r.

Kontroler
Jacek Młynarczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.