



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie



S / 0520 / 600
+ 120
[Signature]

LSZ – 410.004.03.2016
P.16.086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Artur Matejko, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99610 z dnia 21 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Kołobrzeg¹, 78-100 Kołobrzeg, ul. Trzebiatowska 48a.

Kierownik jednostki kontrolowanej Włodzimierz Popiołek, Wójt Gminy Kołobrzeg.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności².

Ocena ogólna

Wójt Gminy Kołobrzeg, działający jako jej organ wykonawczy, zapewnił dzieciom i uczniom bezpłatny transport oraz opiekę w czasie ich przewozu do i ze szkół i przedszkoli. W okresie objętym kontrolą³ przewozami zostały objęte wszystkie dzieci uprawnione na podstawie przepisów art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴.

Przewozy dzieci i uczniów do przedszkoli i 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, wybrany został wykonawca⁶ realizujący usługę przewozu dzieci i uczniów w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16. W zawartych umowach zagwarantowano należycie interes gminy, w tym m.in. wskazano prawo do nakładania kar za niewykonanie usługi lub za odstąpienie od umowy. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁷ określone zostały m.in. wymogi dotyczące dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i doświadczeniem w zakresie przewozów oraz posiadanie uprawnień do wykonywania krajowego transportu drogowego osób, zgodnie z przepisami ustawy

¹ Dalej Urząd.

² 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

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, zwanej dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, zwana dalej: ustawa Pzp.

⁶ Zwany dalej: przewoźnikiem.

⁷ Zwana dalej SIWZ.

z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁸ oraz ustawą z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁹.

Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez gminę, stwierdzono, że 13 z 19 miejsc przystankowych nie było oznaczonych znakiem D-15, co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰ i § 51 ust. 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 drogowych¹¹.

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.

1.1.1. Rada Gminy¹² ustaliła plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjum oraz granic ich obwodów na terenie Gminy Kołobrzeg¹³. Sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjum obejmowała:

- Szkołę Podstawową w Dźwirzynie¹⁴ z klasami I-VI,
- Zespół Szkół w Drzonowie¹⁵ ze szkołą podstawową z klasami I-VI i gimnazjum z klasami I-III.

W uchwale określono, że obwód:

- SP w Dźwirzynie obejmuje miejscowość Dźwirzyno;
- szkoły podstawowej ZS w Drzonowie obejmuje miejscowości: Drzonowo; Bogustawiec, Przećmino, Błotnica, Samowo, Sarbia, Głęb, Stary Borek, Nowy Borek, Karcino, Nowogardek, Głowaczewo;
- gimnazjum ZS w Drzonowie obejmuje miejscowości: Drzonowo, Bogustawiec, Przećmino, Błotnica, Samowo, Sarbia, Głęb, Stary Borek, Nowy Borek, Karcino, Nowogardek, Głowaczewo.

Sieć publicznych szkół została zorganizowana w sposób umożliwiający spełnianie obowiązku szkolnego. Obwody szkolne obejmowały miejscowości, których droga dzieci i uczniów z domu do szkoły przekraczała: 3 km w przypadku dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów klas I-IV szkół podstawowych, 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 104-105, 357-359, 372-374)

Rada Miasta Kołobrzeg¹⁶ ustalając granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Miasto Kołobrzeg¹⁷: objęła miejscowości z terenu gminy Kołobrzeg:

- Bogucino, Grzybowo, Niekanin, Obroty, Rościęcino, Zieleniewo, Grzybowo, Korzystno, Budzistowo, Stramnica i Kądzielno do Szkół Podstawowych Nr 5, 6, 8 i 9,

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm., zwana dalej: ustawa o transporcie drogowym.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, zwana dalej: ustawa o transporcie zbiorowym.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. (dalej: Prawo o ruchu drogowym).

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 ze zm., zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów.

¹² Uchwałą Nr XXVII/160/2005 z 20.05.2005 r. na podstawie art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

¹³ Zwana dalej: gminą.

¹⁴ Zwana dalej: SP w Dźwirzynie.

¹⁵ Zwana dalej: ZS w Drzonowie.

¹⁶ Zwanej dalej: radą miasta.

¹⁷ Uchwałami Rady Miasta Kołobrzeg nr XI/120/07 i XI/121/07 z dnia 31.07.2007 r.

- Dźwirzyno, Stramnica, Bogucino, Grzybowo, Korzystno, Niekanin, Obroty, Rościęcino, Zieleniewo, Budzistowo i KądzIELNO do Gimnazjum nr 1, 2, 3 i 4.
(dowód: akta kontroli str. 88-103)

1.1.2. W dniu 12 lipca 2011 r. gmina zawarła 2 porozumienia z Gminą Miasto Kołobrzeg¹⁸ w sprawie przejęcia przez nią zadań z zakresu:

- objęcia wychowaniem przedszkolnym uczniów będących mieszkańcami gminy, w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych przy miejskich szkołach podstawowych¹⁹;
- oświaty dotyczących umożliwienia realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów szkół podstawowych i gimnazjum będących mieszkańcami gminy, w miejskich szkołach podstawowych i gimnazjach.²⁰

Zgodnie z treścią zawartych porozumień:

- miasto w miarę posiadanych wolnych miejsc w prowadzonych przez siebie placówkach oświatowych, zobowiązało się do realizacji zadań w zakresie objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci będących mieszkańcami gminy,
- gmina z tytułu realizacji ww. zadania zobowiązała się do przekazania Miastu dotacji w wysokości 100% planowanych w budżecie Miasta miesięcznych kosztów bieżących przeznaczonych na 1 ucznia w placówce oświatowej w danym roku budżetowym,
- miasto zobowiązało się do umożliwienia realizacji obowiązku szkolnego uczniom z terenu gminy w miejskich szkołach,
- gmina z tytułu realizacji przez miasto ww. zadania zobowiązała się do finansowania bieżących kosztów kształcenia uczniów z terenu gminy, nieznajdujących pokrycia finansowego w subwencji oświatowej oraz dotacjach celowych przydzielonych miastu z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 89, 116-126)

1.1.3. W dniu 1 grudnia 2015 r. gmina zawarła porozumienie z miastem w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych określonych w porozumieniu, w ramach gminnych przewozów pasażerskich, w rozumieniu ustawy o transporcie zbiorowym. Porozumienie dotyczyło dowozu/odwozu dzieci i uczniów do szkół miejskich na liniach podmiejskich łączących miasto Kołobrzeg z niektórymi miejscowościami gminy.²¹

W umowie z miastem z dnia 23 grudnia 2015 r., w sprawie określenia szczegółowych zasad wycień i rozliczeń udziału gminy w realizacji powierzonego zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego, gmina powierzyła miastu zadanie własne polegające na przewozie dzieci i uczniów do szkół miejskich w ramach publicznego transportu zbiorowego z miejscowości: Budzistowo, Grzybowo, Korzystno, Zieleniewo.²²

Rada Miasta w związku z zawarciem porozumienia międzygminnego z dnia 1 grudnia 2015 r. ustaliła²³ uprawnienia pasażerów Spółki z o. o. Komunikacja Miejska w Kołobrzegu do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów na terenie miasta i gminy, tj. m.in. do przejazdów bezpłatnych dla:

- dzieci uczęszczających do przedszkoli, uczniów szkół specjalnych oraz ich opiekunów w drodze do i ze szkoły (przedszkola);
- dzieci w wieku 6 lat;

¹⁸ Zwanej dalej: miasto.

¹⁹ Porozumienie zawarte na podstawie uchwały Nr VII/42/11 Rady Gminy z 31.05.2011 r.

²⁰ Porozumienie zawarte na podstawie uchwały Nr VII/43/11 Rady Gminy z 31.05.2011 r.

²¹ Porozumienie zawarte na podstawie uchwały Nr 71/2015 Rady Gminy z 27.10.2015 r.

²² Umowa PNK.031.2.2015.K

²³ Uchwałą Nr XVII/204/16 z 26.01.2016 r.

- uczniów kołobrzeskich szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w wieku do 22 lat²⁴;
- dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku do 16 lat;
- opiekunów dziecka z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku do 16 lat, które wymaga opieki – przy przejazdach pomiędzy miejscem zamieszkania, a szkołą.
(dowód: akta kontroli str. 127-139)

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

Według danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej²⁵:

- obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego²⁶ objętych było 48 dzieci w roku 2014 i 39 dzieci w 2015 r.;
- w roku 2014 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 362 uczniów, w tym: 238 uczniów szkół podstawowych oraz 124 uczniów gimnazjów;
- w roku 2015 obowiązkowi szkolnemu podlegało łącznie 360 uczniów, w tym: 269 uczniów szkół podstawowych oraz 91 uczniów gimnazjów.

Do gminnych szkół i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę uczęszczało²⁷:

- w roku 2014 - 439 dzieci i uczniów, w tym 37 dzieci pięcioletnich, 38 dzieci sześcioletnie oraz 1 dzieci w młodszym wieku; 274 uczniów szkół podstawowych oraz 89 gimnazjów;
- w roku 2015 - 431 dzieci i uczniów, w tym 29 dzieci pięcioletnich, 44 dzieci sześcioletnie oraz 1 dzieci w młodszym wieku, 286 uczniów szkół podstawowych oraz 71 gimnazjów.

W roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 gmina zobowiązana była do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki odpowiednio²⁸:

- 26 i 16 dzieciom uczęszczającym do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych lub oddziałów szkolnych, w których realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego;
- 92 i 105 uczniom szkół podstawowych (klas I-IV) oraz 98 i 74 uczniom szkół podstawowych (klas V-VI) i gimnazjów²⁹;
- 6 i 7 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym.

Spośród ww. dzieci i uczniów w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 nie korzystało z tych uprawnień 2 dzieci i uczniów.

Bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do gminnych szkół w roku szkolnym 2015/16 zapewniono łącznie 201 dzieciom i uczniom, w tym 7 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym. Wszystkie osoby skorzystały z transportu.

Zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej w roku szkolnym 2014/15 i 2015/16 Gmina dokonała odpowiednio 10 i 25 rodzicom dzieci i uczniów, w tym: 0 i 0 dowożonych od przedszkoli, 4 i 6 uczniom klas I-IV szkół podstawowych oraz 6 i 19 uczniom klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów.

Natomiast 6 dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w roku szkolnym 2014/15 oraz 9 w roku szkolnym 2015/16 zapewniono zwrot kosztów przejazdu (na zasadach określonych w umowie zawartej między Wójtem, a rodzicami/ opiekunami).

(dowód: akta kontroli str. 263-274)

²⁴ Mieszkaniec Kołobrzegu to osoba przebywająca na terenie miasta lub gminy Kołobrzeg z zamiarem stałego pobytu.

²⁵ Dane na dzień 30 września danego roku

²⁶ W przedszkolu, oddziale przedszkolnym lub innej formie wychowania przedszkolnego.

²⁷ Gmina nie prowadziła przedszkoli publicznych.

²⁸ Dane dotyczące liczby i dzieci podawane według stanu na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 r.

²⁹ Ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

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 latach szkolnych 2014/15 i 2015/16 wszystkie dzieci i uczniowie gminnych szkół zamieszkiwali na terenie gminy i w odległości większej od szkoły niż określona w przepisach art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 89, 387)

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny w dniach 28-29.01.2016 r. wykazały, że z autobusów wykonujących przewóz dzieci do szkół gminnych nie korzystały inne osoby niż uprawnione.³⁰

(dowód: akta kontroli str. 321-380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

System dowozu/odwozu dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół został zorganizowany prawidłowo. Wszystkim uprawnionym dzieciom i uczniom zapewniono bezpłatny transport do placówek oświatowych.

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 prowadzonych przez gminę zostały ustalone w:

- w SP w Dźwirzynie w „Regulaminie Dowozu Uczniów”, w którym wskazano m.in., że uczniowie klas 0, I, II i III drogę z autobusu do domu pokonują pod opieką rodzica lub samodzielnie po złożeniu przez rodziców stosownego oświadczenia; uczniowie wsiadają/wysiadają do/z autobusu o godzinie i w miejscach wyznaczonych rozkładem jazdy uzgodnionych między dyrektorem i przewoźnikiem; opiekunowie dowozu czuwają nad bezpieczeństwem uczniów dojeżdżających podczas jazdy do i ze szkoły oraz w drodze z autobusu szkolnego do szkoły; rodzice ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo swojego dziecka w drodze do przystanku autobusowego i podczas powrotu z przystanku do domu.
- w ZS w Drzonowie w dokumencie pn. „Procedury dotyczące pracy świetlicy i stołówki szkolnej oraz dojazdów i odjazdów uczniów do i za szkoły”, w którym wskazano m.in.: sposób odprowadzania uczniów do autobusów szkolnych oraz prowadzenia dyżuru w czasie odjazdów uczniów; tryb postępowania w przypadku spóźnienia ucznia na autobus szkolny; sposób postępowania w przypadku braku autobusu szkolnego o planowanej godzinie; obowiązki spoczywające na uczniach korzystających z dowozów szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 354-356, 361-371, 376)

Do sprawowania opieki nad dziećmi i uczniami podczas dowozu uczniów zobowiązani byli opiekunowie, zatrudnieni przez gminę na podstawie umów – zlecenia. W umowach określono ich obowiązki, w tym. m.in. sprawowanie opieki przy wejściu i wyjściu uczniów z autobusu.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

³⁰ Autobusy przewożące uczniów na trasach w ramach umowy Nr 32 z 17.07.2015 r., której przedmiotem było „Dowożenia dzieci z terenu Gminy Kolobrzeg do szkół podstawowych i gimnazjum poprzez zakup biletów miesięcznych w roku szkolnym 2015/2016”.

W badanym okresie (lata szkolne 2014/15 i 2015/16) nie wystąpiły przypadki nie dowiezienia dzieci i uczniów do placówek oświatowych. Nie odnotowano też nieprawidłowości w kursowaniu środków transportu wykorzystywanego do ich przewozu.

(dowód: akta kontroli str. 354-355, 361-362, 378)

Przewoźnik wybrany do realizacji dowozów do szkół gminnych w ofercie podał wykaz taboru autobusowego, tj. na rok szkolny:

- 2014/15 wykazał 11 autobusów (w tym 1 jako rezerwowy), wyprodukowanych w latach 1990-2005, o ilości miejsc siedzących od 40 do 54;
- 2015/16 wykazał 12 autobusów (w tym 1 jako rezerwowy), wyprodukowanych w latach 1993-2013, o ilości miejsc siedzących od 40 do 54.

(dowód: akta kontroli str. 173, 210)

2.1.2. W dniach 28 i 29.01.2016 r. dokonano oględzin 4 tras dowozu/odwozu dzieci i uczniów³¹ do szkół gminnych:

- Trasa dowozu do ZS w Drzonowie: Kołobrzeg Dworzec PKS (wyjazd godz. 6.45; 0 wsiadających) – Stary Borek (6.53, wsiadł 1 uczeń) – Stary Borek nż. (6.56, wsiadło: 3 uczniów/1 osoba dorosła) – Nowy Borek (6.58, wsiadło 8 uczniów) – Głowaczewo (7.03; 1 uczeń) – Głowaczewo nż (7.05; 2) – Karcino Kościół nż (7.07; 2) – Karcino (7.10; 4) – Karcino Kolonia (7.12; 4) – Karcino skrzyżowanie nż (7.15; 4) – ZS w Drzonowie (7.26; (wysiadających 30 uczniów; 1 osoba dorosła).

Łączna długość przejazdu od pierwszego przystanku, na którym wsiadł uczeń (Stary Borek) do ZS w Drzonowie: 24 km, czas przewozu 33 minuty, przewóz ogółem 30 uczniów oraz 1 osoby dorosłej.

- Trasa odwozu z: ZS w Drzonowie (godz. 13.38, wsiadło 19 uczniów i 1 osoba dorosła) – Sarbia (13.31; wysiadł 1 uczeń) – Karcino skrzyżowanie nż (13.36; 2 uczniów wysiadło) – Karcino (13.39; 2 uczniów wysiadło) – Karcino Kościół nż (13.42; wysiadło 4 uczniów, 1 osoba dorosła) – Głowaczewo (13.47; 1 uczeń wysiadł) – Nowy Borek (13.50, wysiadło 6 uczniów) – Stary Borek (13.51; 3 uczniów wysiadło).

Łącznie przejazd wyniósł: 24 km, czas 23 min., ogółem przewóz 19 uczniów, 1 osoby dorosłej.

- Trasa dowozu do SP w Dźwirzynie: Kołobrzeg Dworzec PKS (godz. 7.10; 0 osób) – Kołobrzeg, ul. Grzybowska (7.19; wsiadło 2 uczniów) – Grzybowo, ul. Nadmorska III (7.26; wsiadło 5 uczniów) – Grzybowo, ul. Nadmorska II (7.28; 2 uczniów wsiadło) – Grzybowo, ul. Kołobrzaska (7.33; 5 uczniów wsiadło) – SP w Dźwirzynie (7.45; 14 uczniów wysiadło).

Łącznie przejazd wyniósł: 13 km, (26 minut, ogółem przewóz 14 uczniów).

- Trasa odwozu z: SP w Dźwirzynie (godz. 12.40; 15 uczniów wsiadło) – Grzybowo, ul. Borkowska II (12.50; wsiadło 5 uczniów wysiadło) – Grzybowo, ul. Kołobrzaska (12.54; 3 uczniów wysiadło) – Grzybowo, ul. Nadmorska I (12.56; 3 uczniów wysiadło) – Grzybowo, ul. Nadmorska III (12.59; 3 uczniów wysiadło) – Kołobrzeg, ul. Grzybowska przy Bydgoskiej (13.04; 1 uczeń wysiadł). Łącznie przejazd wyniósł: 13 km (26 min., ogółem przewóz 14 uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 214, 321-380)

W trakcie oględzin stwierdzono:

³¹ Na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na trasy poddane oględzinom przewoźnik posiadał ważne zezwolenia wydane przez Starostę Kołobrzegię – zezwolenia Nr 3208.8-1.2012 z 11.10.2013 r. i 3208.9-1.2012 z 25.11.2013 r. z ważnością do 31.12.2016 r.

- na wszystkich badanych trasach dowozu/odwozu przewóz odbył się zgodnie z zaplanowaną trasą i harmonogramem,
- autobusy przewożące dzieci posiadały prawidłowo ustawione żółte tablice ze znakiem drogowym A-17 na przedniej i tylnej szybie,
- w autobusach była osoba sprawująca opiekę nad dziećmi, która pomagała przy wsiadaniu i wysiadaniu,
- na przystankach końcowych przy dowozie i początkowych przy odwozie byli obecni nauczyciele, pełniący dyżur w świetlicy,
- na trasach objętych oględzinami wszystkie 19 przystanków (100%) posiadało zatoki autobusowe, wiatę przystankową, oświetlenie, dojście do przystanków stanowił chodnik lub utwardzone pobocze, nawierzchnię drogi stanowiła kostka brukowa lub asfalt w stanie dobrym (za wyjątkiem jednego przypadku gdzie w asfalcie były pęknięcia)³²,
- 13 z 19 miejsc przystankowych zlokalizowanych na drogach powiatowych nr 3355Z i nr 0152Z nie miało oznakowania znakiem D-15 (przystanek autobusowy), a drogi w obrębie 19 przystanków nie miały oznakowania znakiem B-25 (zakaz wyprzedzania) i P4 (podwójna linia ciągła).

(dowód: akta kontroli str. 321-350)

Kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych przeprowadzało Starostwo Kołobrzeskie wraz z Komendą Powiatową Policji w Kołobrzegu i Urzędem³³.

Urząd pismem z 15.01.2016 r. poinformował Starostę Kołobrzeskiego, że w związku z zaleceniami wskazanymi w protokole z 19.11.2015 r. podjęto procedurę zakupu znaków drogowych wraz ze słupkami stalowymi, uchwytyami oraz elementami zabezpieczenia ruchu drogowego a prace na terenie dróg gminnych zostaną przeprowadzone do końca lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 283-309)

Wójt wyjaśnił: *Na drogach gminnych dwa razy do roku przeprowadzone są kontrole z prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach. Powyższe kontrole przeprowadzane są przez pracownika Starostwa Powiatowego, Komendy Powiatowej Policji oraz pracownika z Urzędu Gminy. Z przeglądu dróg Starostwo Powiatowe sporządza protokół z zaleceniami, w niniejszym protokole uwzględnia się również prawidłowość oznakowania przystanków autobusowych na drogach gminnych.(...).*

W dalszej części złożonych wyjaśnień Wójt wskazał: *Przystanki autobusowe na drogach gminnych były usytuowane przed rokiem 2003. W związku z brakiem konieczności wprowadzania zmian organizacji ruchu drogowego w miejscach przystanków nie zostały wykonane organizacje ruchu drogowego na przedmiotowe drogi gminne.*

(dowód: akta kontroli str. 387-388)

2.1.3. Podczas oględzin tras przejazdu autobusów dowożących dzieci i uczniów do gminnych szkół stwierdzono, że przewozy dokonywano 2 autobusami³⁴, które nie były wykazane w ofercie złożonej przez przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 321, 345)

³² Przystanek – Karścino kościół (nż); droga powiatowa nr 3355Z na trasie dowozu uczniów do Zespołu Szkół w Drzonowie.

³³ Kontrolę przeprowadzono w badanym okresie w dniach: 23.05.2014 r., 21.11.2014 r. 3.06.2015 r. i 19.11.2015 r.

³⁴ W dniu 28.01.2016 r. przewóz dzieci i uczniów na trasie Kołobrzeg-Drzonowo wykonywany był pojazdem marki BOVA o nr rejestracyjnym ZKL 05376 (rok produkcji 1998; miejsc siedzących 51); w dniu 29.01.2016 r. przewóz dzieci i uczniów na trasie Dźwirzyno – Kołobrzeg wykonywany był pojazdem AUTOSAN A1010 o nr rejestracyjnym ZKL 00253AM (rok produkcji 1995, miejsc siedzących 43).

Wójt - po uzyskaniu dodatkowej informacji od przewoźnika - wyjaśnił, że przewoźnik dysponuje taborem w ilości ponad 700 pojazdów, dlatego nie wpisał wszystkich do wykazu. Na wykazie znalazły się te autobusy, które najczęściej jeżdżą po podanych trasach dowozu dzieci i uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 395)

2.1.4. Wójt w złożonych wyjaśnieniach podał, że na terenie gminy nie wyznaczono przystanków zbiorczych dla uczniów. Dowożone dzieci korzystały z istniejących przystanków autobusowych. Analizy odległości od miejsc zamieszkania dzieci dojeżdżających do szkół prowadzone były na bieżąco poprzez konsultacje z sołtysami, radnymi i mieszkańcami. Ponadto podał też, że w latach 2014-2015 nie dokonano modernizacji przystanków autobusowych, z których korzystają dzieci dowożone do szkół. Na drogach gminnych poprawa nawierzchni zatok autobusowych i poboczy w obrębie przystanków dokonywana jest w ramach bieżącego utrzymania dróg gminnych doraźnie, kiedy stan ww. miejsc tego wymaga.

(dowód: akta kontroli str. 386)

Według stanu na 31.12.2015 r. na terenie gminy Kołobrzeg znajdowało się 87 przystanków autobusowych, w tym 77 z wiatami. Przystanki bez wiat to przystanki dla osób wysiadających oraz przystanki na żądanie zlokalizowane poza terenem ścisłej zabudowy. Przystanki, na których dzieci i uczniowie oczekiwali na autobus wyposażone były w wiaty.

(dowód: akta kontroli str. 311,386)

2.1.5. Przeprowadzona w dniu 22.01.2016 r. przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Szczecinie kontrola drogowa³⁵ 4 pojazdów autobusowych, którymi dowożone były dzieci/uczniowie do SP w Dźwirzynie i ZS w Drzonowie nie stwierdziła żadnych naruszeń w stanie technicznym pojazdów, uprawnień kierowców do ich prowadzenia, aktualności badań technicznych oraz zezwoleń na realizowane przewozy.

(dowód: akta kontroli str. 312-320)

2.2. Dowóz dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

Realizując wymóg art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, gmina w badanym okresie zapewniła bezpłatny przewóz dzieci z jej terenu:

- a) do szkoły podstawowej i gimnazjum w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym „Okruszek” w Kołobrzegu³⁶ (dalej Ośrodek). W zawartej umowie z wykonawcą usługi postanowiono m.in. rozliczenie kosztów w skali miesiąca, tj. obliczanych, jako iloczyn liczby przejechanych km podczas przewozów i stawki za 1 km³⁷ oraz miesięcznego wynagrodzenia opiekuna³⁸ zapewniającego opiekę podczas przewozów,
- b) na dowóz/odwóz ucznia na trasie Zieleniewo (z terenu gminy) do Centrum Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Oddział Rehabilitacyjno – Edukacyjno – Wychowawczy w Kołobrzegu³⁹. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów wysokość miesięcznej kwoty zwrotu kosztów dowozu była obliczana:, jako iloczyn przejechanych km na wyznaczonej trasie, stawki 5,50 zł za 1 km⁴⁰ i liczby dni obecności ucznia w ośrodku w miesiącu rozliczeniowym plus miesięczne wynagrodzenie za opiekuna sprawującego opiekę podczas dowozów⁴¹.

³⁵ Na zlecenie NIK.

³⁶ Zwany dalej: Ośrodek.

³⁷ Stawka za 1 km wynosiła w 2014 r. i 2015 r. – 1.45 zł; w 2016 r. – 1.70 zł.

³⁸ 1.572 zł (2014 r.), 1.632 zł (2015 r.), 1.812 zł (2016 r.);

³⁹ Zwany dalej: Centrum.

⁴⁰ 16 km w 2014 r.; 12 km w 2015 r.

⁴¹ Kwota 600 zł miesięcznie plus 8% VAT w 2014 r.; 680 zł brutto w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 260-261)

Wykonawcy ww. umów zostali wybrani w trybie zapytania o cenę, zgodnie z obowiązującym w Urzędzie „Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro”, wprowadzonym zarządzeniem Nr 44/2014 Wójta Gminy z 23.06.2014 r. Nadzór nad realizacją zarządzenia powierzono Sekretarzowi Gminy.⁴²

(dowód: akta kontroli str. 73-87, 235-252, 261)

W opisie przedmiotu zamówienia dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu gminy do Ośrodka wskazano: *Liczba przewożonych dzieci wynosi od 10 do 15. Są to dzieci niepełnosprawne intelektualnie w stopniu lekkim, umiarkowanym oraz znacznym ze sprzężeniami. Przewóz dzieci jest połączony i powinien odbywać się jednym środkiem transportu, przystosowanym do przewozu zorganizowanej grupy dzieci niepełnosprawnych wraz z opiekunem. Opiekun powinien posiadać odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie w pracy z dziećmi niepełnosprawnymi oraz ukończony kurs w zakresie udzielania pierwszej pomocy.* W opisie przedmiotu zamówienia określono harmonogram przewozów, uśredniona długość trasy, liczbę dni przyjętych w okresie realizacji zamówienia. Wykonawca składający ofertę winien wykazać się doświadczeniem w realizacji zadań o ww. charakterze, dysponować kadrą do kierowania i wykonania przedmiotu zamówienia. Usługa powinna zawierać cenę za 1 km netto + VAT oraz osobno koszt miesięczny za opiekuna.

W przedmiocie zamówienia dotyczącym dowozu dziecka niepełnosprawnego do Centrum wskazano: *Przewożenie 1 ucznia z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim. Przewóz powinien odbywać się jednym środkiem transportu do przewozu osoby niepełnosprawnej na wózku wraz z opiekunem.* W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia wskazano harmonogram przewozów, uśrednioną długość trasy, liczbę dni przyjętych w okresie realizacji zamówienia. Wykonawca składający ofertę winien wykazać się doświadczeniem w realizacji zadań o ww. charakterze, dysponować kadrą do kierowania i wykonania przedmiotu zamówienia. Usługa powinna zawierać cenę za 1 km netto + VAT oraz osobno koszt miesięczny za opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 262)

2.3. Organizacja zajęć świetlicowych.

2.3.1. Z harmonogramów zajęć szkolnych oraz z informacji złożonych przez dyrektorów ZS w Drzonowie i SP w Dźwirzynie wynikało, że:

- plan dowozu/odwozu uczniów był skorelowany z planami zajęć uczniów;
- czas oczekiwania na zajęcia wynosił od 5 do 35 minut, większość uczniów odjeżdżała bezpośrednio po ich zakończeniu, a czas oczekiwania na odjazd nie przekraczał 45 minut,
- zorganizowane zostały zajęcia świetlicowe, koła przedmiotowe i zainteresowań oraz zajęcia wyrównawcze, które były skorelowane z rozkładem jazdy autobusów;
- do szkół nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące organizacji dowozów uczniów, nie wystąpiły też sytuacje, aby dzieci i uczniowie nie zostały dowieszone do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 354-355, 361-362, 376)

⁴² Uprzednio obowiązywało Zarządzenie Nr 249/2010 z 25.03.2010 w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, zmienione zarządzeniami Nr 37/2012 z 25.07.2012 r., Nr 7/2013 z 11.01.2013 r., Nr 90/2013 z 20.12.2013 r. i Nr 7/2014 z 17.01.2014 r.

W wyniku przeprowadzonych oględzin (w dniach 28 i 29.01.2016 r.) ustalono, że przy wsiadaniu/wysiadaniu dzieci i uczniów z/do środka transportu opiekują się opiekunowie zatrudnieni przez gminę oraz nauczyciele. Ponieważ dowóz/powrót dzieci ze SP w Dźwirzynie odbywał się z placu na terenie szkoły, w przypadku ZS w Drzonowie z przystanku autobusowego (zatoka autobusowa) położonego przy samej szkole nie zachodziła konieczność wydawania poleceń innym uczestnikom ruchu drogowego przez opiekunów przewozów szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 321-380)

Odnosząc się do kwalifikacji osób sprawujących opiekę nad dziećmi Wójt wyjaśnił, że są to osoby wyznaczone na podstawie umów – zlecenia z wieloletnim stażem pracy w zakresie sprawowania opieki nad uczniami podczas przewozów szkolnych, cenione przez uczniów i dyrektorów szkół. Osoby te posiadają zdolność do czynności prawnych. Gmina zamierza w najbliższym czasie zorganizować kurs udzielania pierwszej pomocy dla wszystkich opiekunów. Ponadto na trasie Kołobrzeg – Drzonowo dojeżdża wraz z uczniami nauczyciel (kupujący bilet u kierowcy), który posiada kurs pierwszej pomocy. Na trasie Kołobrzeg – Dźwirzyno jedną z opiekunek jest nauczyciel posiadający uprawnienia do udzielania pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 382)

Odnosząc się do przygotowania w zakresie zasad ruchu drogowego nauczycieli prowadzących zajęcia w świetlicy - dyrektorzy szkół gminnych poinformowali, że:

- nauczyciele posiadają aktualne okresowe szkolenia BHP, których program obejmował zasady udzielania pierwszej pomocy w razie zagrożeń i wypadków;
- znają zasady ruchu drogowego i zapoznają uczniów z zasadami poruszania się po drodze, bezpiecznym zachowaniem na przystankach, zasadami wsiadania i wysiadania z autobusu oraz właściwym zachowaniem w trakcie podróży;
- nauczyciele posiadają prawo jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 390, 392)

2.3.2. W wypełnionych 143 ankietach⁴³ dotyczących funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do gminnych placówek wskazano, że:

- miejscowość, w której zamieszkuje dziecko położone jest w odległości: od 3 do 4 km do szkoły – 21 (14,7%); więcej niż 4 km od szkoły – 122 (85,3%);
- czas dojazdu dziecka transportem organizowanym przez szkołę zajmuje (w jedną stronę): nie więcej niż 15 minut – 60 odpowiedzi (41,9%); od 15 do 30 minut (w jedną stronę) – 73 (51,1%); od 30 do 45 minut – 12 (8,4%); powyżej 45 minut – nie wskazano odpowiedzi;
- rozmieszczenie przystanków odpowiada potrzebom dziecka – 130 odpowiedzi (90,9%); nie odpowiada potrzebom dziecka – 13 (9,1%), w tym ze względu na: znaczną odległość od miejsca zamieszkania – 6, usytuowanie przy ruchliwej ulicy – 6; 1 osoba nie podała przyczyny;
- podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych organizator dowozów zapewnia bezpieczne oczekiwanie na transport – 123 odpowiedzi (86%); nie zapewnienie bezpiecznego oczekiwania na transport 19 odpowiedzi (13,3%), w tym brak właściwego oznakowania, oświetlenia przystanku zapewniającego dobrą widoczność dla uczestników ruchu drogowego – 7; brak wiaty przystankowej lub jej nieodpowiedni stan techniczny – 10;
- dzieciom oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub na powrót do domów po ich zakończeniu zorganizowano w szkole zajęcia świetlicowe – 143 odpowiedzi (100%);

⁴³ Badaniem ankietowym objęto grupę 150 uczniów, tj. do Zespołu Szkół w Drzonowie skierowano 100 ankiet (po 50 do Szkoły Podstawowej i do Gimnazjum) i do Szkoły Podstawowej w Dźwirzynie 50 ankiet. Otrzymano wypełnionych ankiet: 50 ze Szkoły Podstawowej w Dźwirzynie (100%) i 93 z Zespołu Szkół w Drzonowie (93%).

- czas oczekiwania na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych wynosi średnio: do 15 minut – 88 odpowiedzi (61,5%); od 15 do 30 minut – 26 (18,2%); od 30 do 60 minut – 22 (15,4%); powyżej 1 godziny – 12 (8,4%).
- 100 (69,9%) ankietowanych wskazało, że nie występują problemy i trudności w dowozie dzieci; 10 (7%) ankietowanych wskazało na zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zakończeniu zajęć lekcyjnych⁴⁴; 5 (3,5%) zbyt małą liczbę przystanków, z których mogliby korzystać dojeżdżający uczniowie; nikt z ankietowanych nie wskazał nieodpowiedniego zachowania kierującego pojazdem.

(dowód: akta kontroli str. 397-398)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin tras przewozów dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez gminę stwierdzono, że 13 z 19 miejsc przystankowych zlokalizowanych na drogach powiatowych, nie było oznaczonych znakiem drogowym D-15 (przystanek autobusowy). Stanowiło to naruszenie art. 2 pkt 13 ustawy o ruchu drogowym i § 51 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 321-350)

Wójt wyjaśnił: (...) *Zarządcą ruchu na drogach powiatowych jest Starosta. W związku z powyższym gmina nie prowadzi nadzoru na drogach powiatowych. W przypadku, gdy przy oględzinach przystanków zostanie zauważony przez nas brak lub zniszczenie koniecznego oznakowania zwracamy się telefonicznie bądź e-mailowo do zarządcy drogi z prośbą o poprawę zaistniałego stanu.*

(dowód: akta kontroli str. 387)

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 drogowym⁴⁶ wskazane na każdej linii komunikacyjnej powinny być odpowiednio oznaczone.

Ocena cząstkowa

Gmina nie w pełni zapewniła bezpieczne warunki dowozu/odwozu dzieci i uczniów do gminnych placówek oświatowych. 13 z 19 miejsc przystankowych nie było odpowiednio oznakowanych, co obniżało poziom bezpieczeństwa dla wysiadających i wsiadających dzieci. Gmina zapewniła opiekę podczas przewozów i zajęcia świetlicowe.

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

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na dowóz dzieci i uczniów w stosunku do wydatków z działu 801 (oświata i wychowanie) stanowiły 13,7% w 2014 r. i 13,8% w 2015 r., natomiast w stosunku do wydatków ogółem gminy odpowiednio: 2,3% i 2,6%.⁴⁷

Na finansowanie dowozu uczniów gmina poniosła wydatki ogółem: w 2014 r. – 494.753,23 zł; w 2015 r. – 514.949,98 zł.⁴⁸ W związku ze sprawowaniem opieki

⁴⁴ 7 na 10 ww. ankietowanych zaznaczyło, że oczekuje do 15 minut; w ich ocenie jest to zbyt długi czas oczekiwania.

⁴⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414, ze zm.

⁴⁷ Wydatki Gminy wynosiły ogółem (wg. RB-28S): w 2014 r. – 26.157.195,33 zł, w 2015 r. – 24.711.849,97 zł, w tym w dziale 801 odpowiednio: 4.391.813,84 zł i 4.572.895,76 zł.

⁴⁸ Wydatki ujęte w ewidencji finansowo-księgowej w dziale 801 §4300.

podczas dowozu uczniów do szkół gmina poniosła wydatki w wysokości w 2014 r. – 108.885,94 zł i 2015 r. – 116.931,21 zł.⁴⁹

(dowód: akta kontroli str. 275-280)

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

Dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez gminę (w latach szkolnych 2014/15 i 2015/16) powierzono wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego. Przedmiotem udzielonego przez gminę zamówienia było „Dowożenie dzieci z terenu Gminy Kołobrzeg do szkół podstawowych i gimnazjum poprzez zakup biletów miesięcznych (...)”

W związku z ww. przetargiem wpłynęła 1 oferta w 2014 r. i 1 w 2015 r. Komisja przetargowa w składzie 3 osobowym, w obu przetargach wybrała tego samego wykonawcę, który złożył najkorzystniejszą ofertę cenową.

Ww. oferta wpłynęła w wyznaczonych terminach. Jedynym kryterium wyboru była cena jednostkowa za bilet miesięczny dla ucznia. W ofercie wskazano cenę biletu miesięcznego w wysokości 83,40 zł brutto (rok szkolny 2014/2015) i 79,88 zł brutto (2015/2016).

(dowód: akta kontroli str. 140-142,159-165,177-179, 196-202, 259)

W opracowanym przez zamawiającego SIWZ określone zostały warunki udziału w postępowaniu, tj. m.in. posiadanie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, zgodnie z ustawą o transporcie drogowym; dysponowanie sprawnych technicznie autobusów w ilości, co najmniej 10; dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zamówienia.

W opisie przedmiotu zamówienia wskazano, że trasy dowozu będą realizowane na zasadzie komunikacji publicznej, ogólnodostępnej, z pierwszeństwem przejazdu uczniów. Zamawiający zapewnia opiekunów na poszczególnych trasach przejazdu. Cena jednostkowa biletu miesięcznego i stawka dzienna obliczona, jako jedna dla wszystkich tras, podana przez oferenta zostanie określona na cały okres ważności umowy. Przedmiot zamówienia nie może być w jakiegokolwiek części powierzony przez wykonawcę do wykonania przez podwykonawcę.

Szczegółowy rozkład jazdy i harmonogram wykonawca miał obowiązek ustalić z dyrektorem szkoły przed rozpoczęciem roku szkolnego. Wykonawca ustali optymalny rozkład jazdy, mając na uwadze jak najkrótszy czas przebywania dziecka w podróży, z uwzględnieniem, że dziecko powinno być dowieszone do szkoły w takim czasie, aby możliwe było rozpoczęcie przez nie o czasie zajęć lekcyjnych i zabieranie po ich zakończeniu bez zbędnego oczekiwania.

(dowód: akta kontroli str. 140-213, 259-260)

Ponadto w opisie przedmiotu zamówienia wskazano trasy (odległość dowozu, czas przejazdu, prognozowaną liczbę uczniów, prognozowana ilość kursów) do szkół prowadzonych przez miasto i gminę.

Dla szkół prowadzonych przez gminę wskazano 2 trasy:

- do ZS w Drzonowie: trasa Kołobrzeg – Stary Borek – Nowogardek – Głowaczewo – Karcino – Drzonowo; odległość dowozu 38 km; czas przejazdu 55 minut; prognozowana liczba uczniów: 106 (2014/2015); 87 (2015/2016); ilość kursów 4 (2 przywozy, 2 odwozy);
- do SP w Dźwirzynie: trasa: Kołobrzeg (ul. Kupiecka) - Grzybowo: ul. Nadmorska, ul. Borkowska – Dźwirzyno – Kołobrzeg; odległość dowozu: 31 km, czas przejazdu: 40 minut; prognozowana liczba uczniów: 85 (2014/2015), 112 (2015/2016); ilość kursów: 4 (2 przywozy, 2 odwozy).

⁴⁹ Wydatki ujęte w ewidencji finansowo-księgowej w dziale 801 §4170.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 192-193, 259-260)

Do szkół prowadzonych przez miasto wskazano 7 tras, określając odległość i czas przejazdu, prognozowaną liczbę uczniów i kursów oraz wskazując miejscowości z obszaru gminy.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 192-193)

W związku z przeprowadzonym przetargiem nieograniczonym na „Dowożenie dzieci z terenu Gminy Kołobrzeg do szkół podstawowych i gimnazjum poprzez zakup biletów miesięcznych” Gmina zawarła umowy z przewoźnikiem⁵¹ z wykazami tras przewozów określonymi w SIWZ, ceną jednostkową biletu miesięcznego dla 1 ucznia za dowóz i odwóz uczniów na trasach do szkół wymienionych w SIWZ (83,40 zł brutto – 2014/2015 r.; 79,88 zł brutto – 2015/2016), zasady rozliczeń oraz kary umowne za opóźnienia i niezrealizowanie dowozu.

(dowód: akta kontroli str. 215-220, 260)

Na finansowanie dowozu uczniów do szkół gminnych i miejskich w związku z realizacją ww. umów z przewoźnikiem gmina poniosła koszty:

- w 2014 r. – 394.238,84 zł, w tym do szkół gminnych 135.281,52 zł (34%);
- w 2015 r. – 402.433,00 zł, w tym do szkół gminnych 129.547,36 zł (32%).

(dowód: akta kontroli str. 275)

Na próbie losowo wybranych faktur wystawionych w latach 2014 i 2015 przez przewoźnika⁵² na kwotę ogółem 530.978,43 zł (67%) ustalono, że określone w nich należności były ustalone zgodnie z postanowieniami umów i regulowane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 281)

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

Zarządzeniem Nr 230/2010 Wójta Gminy z 4.01.2010 r., zmienionym zarządzeniem Nr 243/2010 z 1.03.2010 r. określono zasady dotyczącego zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub ich opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w przypadku zapewnienia dowozu i opieki przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych. Zgodnie z ww. zarządzeniem wysokość miesięcznej kwoty zwrotu kosztów za dowóz ucznia niepełnosprawnego obliczana była, jako: iloczyn podwójnej liczby km od miejsca zamieszkania do placówki oświatowej, stawki za 1 kilometr i liczby dni obecności ucznia w placówce w miesiącu rozliczeniowym.

(dowód: akta kontroli str. 106-115)

Gmina dokonała zwrotu kosztu rodzicom (opiekunom) zgodnie z zasadami określonymi w ww. zarządzeniu nr 230/2010 w kwocie: 32.255,74 zł (dowóz 6 uczniów) w 2014 r. i 39.693,80 zł (dowóz 9 uczniów) w 2015 r.)⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 275)

W latach 2014-2015 gmina zapewniała zwrot kosztu przejazdu uczniów środkami komunikacji publicznej (Miejska Komunikacja Publiczna w Kołobrzegu) z terenu gminy, w których nie było zorganizowanego transportu zbiorowego, do szkół

⁵⁰ Przewoźnik posiadał wydane przez Starostę Kołobrzieskiego zezwolenia, z ważnością do 31.12.2016 r., na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na ww. trasy

⁵¹ Nr 28 z 16.07.2014 r. (na czas określony od 1.09.2014 r. do 26.06.2015 r.) i Nr 32 z 17.07.2015 r. (na czas określony od 1.09.2015 r. do 24.06.2016 r.).

⁵² Przewoźnik: Arriva Sp. z o.o.

⁵³ Dowóz z terenu Gminy do szkół prowadzonych przez Miasto.

prowadzonych przez miasto. Z tytułu zwrotu kosztów za przejazd komunikacją publiczną gmina poniosła koszty w 2014 r. – 4.610,24 zł (10 uczniów) i w 2015 r. – 12.136,39 zł (25 uczniów).

Z tytułu dowozu uczniów niepełnosprawnych (na podstawie art. 17 ust. 3a pkt. 3 ustawy o systemie oświaty) gmina poniosła koszty:

- do Ośrodka w 2014 r. na kwotę 37.801,05 zł (11 uczniów) i w 2015 r. w kwocie 37.580,15 zł (9 uczniów);
- do Centrum w 2014 r. 25.847,36 zł (1 uczeń) i w 2015 r. – 23.106,64 zł (1 uczeń).

(dowód: akta kontroli str. 275)

Badanie losowo wybranych faktur dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych z terenu gminy i zwrotu kosztów ich dowozu w wystawionych w latach 2014-2015 fakturach przewoźnika za dowóz do Ośrodka w łącznej kwocie 53.592,20 zł⁵⁴ i do Centrum w kwocie ogółem 17.998,24 zł były naliczone prawidłowo i uregulowane w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 282)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina dokonała prawidłowo wyboru podmiotu wykonującego przewozy/odwozy dzieci i uczniów, zgodnie z harmonogramami i innymi postanowieniami umowy. W umowach z przewoźnikami należyte zabezpieczony został interes gminy, a rozliczenia z nimi dokonywano rzetelnie i terminowo. Wydatki związane z dowożeniem oraz opieką nad dziećmi i uczniami były realizowane zgodnie z planem wydatków.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁵⁵ do zakresu działania Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w zakresie drogownictwa i komunikacji wskazano:

- prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci dróg gminnych oraz planów finansowania budowy, utrzymywania i ochrony dróg gminnych,
- prowadzenia inwestycji drogowych,
- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji na zajęcia pasa drogowego, lokalizacji zjazdów i wjazdów oraz obiektów niezwiązanych z gospodarką drogową; współpracą z zarządcami dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w zakresie dotyczących utrzymania i modernizacji dróg i chodników na odcinkach przebiegających przez teren Gmin;
- orzekanie o przywrócenie pasa drogowego drogi gminnej do stanu poprzedniego;
- współpraca z zarządcami dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w zakresie dotyczących utrzymania i modernizacji dróg i chodników na odcinkach przebiegających przez teren Gminy;
- prowadzenie spraw związanych z prawidłowym oznakowaniem dróg oraz współpraca w tym zakresie z organami Policji

⁵⁴ W tym z tytułu opieki podczas dowozu uczniów na kwotę 20.585,85 zł oraz z tytułu dowozu uczniów według kart drogowych na kwotę ogółem 33.006,35 zł

⁵⁵ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 10/2015 Wójta Gminy Kołobrzeg z 28.01.2015 r., zmienionym zarządzeniem Nr 28/2015 z 31.02.2015 r. i Nr 68/2015 z 20.07.2015 r. i Nr 128/2015 z 29.12.2015 r., dalej Regulamin Urzędu.

- prowadzenie spraw wynikających z ustawy o transporcie drogowym, w tym wydawanie zezwoleń na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na terenie gminy; uzgadnianie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych na terenie powiatu oraz rozkładów jazdy przewoźników; wydawanie zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, wykonywanie analiz i koordynowanie rozkładów jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 8-55, 60-72)

W Urzędzie wyodrębniono stanowisko pracy ds. oświaty, do którego zadań zaliczono m.in. prowadzenie spraw oraz nadzór nad pracą szkół i przedszkoli, w tym m.in. organizowanie dowozu dzieci do szkół oraz analiza zapotrzebowania tych dowozów, opracowywanie i przygotowywanie umów o zwrot kosztów przejazdu ucznia niepełnosprawnego do szkoły i rozliczanie kosztów przejazdów; pełnienie nadzoru nad działalnością szkół podstawowych, gimnazjum oraz ocena ich funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 8-59, 71-72)

4.2. Do Urzędu w badanym okresie nie wpłynęły skargi i wnioski rodziców lub innych podmiotów odnośnie organizacji dowozu uczniów do szkół. Problematyka związana z wypełnieniem obowiązku dowożenia oraz sprawowania opieki nad uczniami w czasie przewozu nie była przedmiotem posiedzeń rady gminy. Nie były też wykonywane kontrole ani audyty postanowień umów dotyczących przewozu uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 72, 378, 380, 383)

4.3. Gmina nie występowała w okresie ostatnich dwóch lat do właściwej jednostki Policji oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci i uczniów na jej zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 72, 378)

Wójt wyjaśnił, że gmina sprawuje nadzór na prawidłowością realizacji dowozu uczniów do szkół, poprzez bezpośredni kontakt z dyrektorami szkół, pracownikami przewoźnika oraz z opiekunami w autobusach szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 387)

4.4. Według informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶ od Komendy Powiatowej Policji w Kolobrzegu wynika, że (...) Komenda (...) nie prowadzi statystyk dotyczących ilości przeprowadzonych kontroli autobusów przewożących dzieci do szkoły, jak również z tym związanych naruszeń przepisów ruchu drogowego. (...) we wrześniu każdego roku prowadzone są działania „Bezpieczna Droga do szkoły”, gdzie są między innymi prowadzone kontrole pojazdów (autobusów/ gimbusów) przewożących dzieci do szkoły. Z kontroli pojazdu sporządzany jest protokół, w którym dokonuje się zapisu dotyczącego rodzaju transportu. (...) W tym przypadku również nie są prowadzone statystyki dotyczące kontroli przewożących dzieci do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 382)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zakres zadań ustalony dla stanowiska ds. oświaty realizowany jest przez jedną osobę – inspektora ds. oświaty. W Urzędzie nie przypisano dla ww. osoby zastępstwa.

⁵⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.1096, dalej: ustawa o NIK.

Wójt wyjaśnił, że powyższy problem został zauważony w związku z przeprowadzonym w Urzędzie audytem wewnętrznym. Ciągłość działania ww. stanowiska jest zapewniona przez Zastępcę Wójta, który nadzoruje to stanowisko. W najbliższym czasie ustanowione zostanie dla tego stanowiska stałe zastępstwo.
(dowód: akta kontroli str. 71-72, 402)

Ocena cząstkowa

Gmina sprawowała nadzór nad realizacją przewozów dzieci i uczniów, m.in. poprzez bezpośredni kontakt z dyrektorami 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 o NIK, 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 wniosków 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.

Kontroler
Artur Matejko
st. inspektor k. p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie

.....
Karolina Wiśniewska
podpis

