



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.02.2016

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 Białymstoku
Kontrolerzy	Mariusz Lenkiewicz – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98196 z 27 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Narew, ul. Mickiewicza 101, 17-210 Narew (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pleskowicz – Wójt Gminy od 13 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2014 – 2015 Wójt Gminy Narew zapewnił dzieciom i młodzieży sprawny, chociaż nie w pełni bezpieczny transport w czasie ich przewozu do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Narwi<sup>2</sup>.

Bezpłatnymi przewozami objęte bowiem zostały wszystkie dzieci uprawnione do tego na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>3</sup> oraz te, wobec których powyższa ustawa takiego obowiązku na gminę nie nakładała<sup>4</sup>. W przypadku dzieci dowożonych z terenu gmin Czyże i Michałowo Wójt, podejmując decyzję o ich dowożeniu, nie zawarł porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia zadań publicznych z tego zakresu, wymaganego art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>.

Przewozy dzieci i uczniów do placówki oświatowej odbywały się w sposób dostosowany do potrzeb dzieci, a trasy dowozu oraz rozkłady jazdy w umowie z wykonawcą realizującym usługi przewozu<sup>6</sup> określono tak, aby zoptymalizować czas przejazdu do i ze szkoły oraz czas oczekiwania na dowóz po zajęciach szkolnych. Wszystkim dzieciom i uczniom oczekującym w szkole na dowóz zapewniono także opiekę świetlicową.

Na dwóch (z sześciu) trasach przewozu nie zapewniono jednak dzieciom opieki, wymaganej art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Oględziny czterech z tych tras wykazały zaś brak odpowiedniego oznakowania 25 z 29 przystanków, na których dzieci oczekiwały na pojazdy oraz wsiadały do nich lub z nich wysiadały, przewidzianego przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>7</sup>. Przyczyną takiego stanu było niezgodnienie przez Wójta z zarządcą drogi (Zarządem Powiatu Hajnowskiego) miejsc przystankowych oraz niedostateczne wykonywanie przez Wójta zadań zarządcy dróg gminnych (określonych art. 19 ust 2 pkt 4 i art. 20 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>8</sup>), m. in. w zakresie zapewnienia odpowiednich znaków drogowych w obrębie przystanków. Obniżało to poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w szczególności przewożonych uczniów.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Jedynej placówki oświatowej na terenie gminy Narew.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2156.

<sup>4</sup> W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 odpowiednio 16 i 17 dzieci z terenu innych gmin.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1515.

<sup>6</sup> W umowie zawartej z przewoźnikiem 11 lipca 2011 r. przewidziano m.in. prawo do kontrolowania realizacji przez niego umowy.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137. Ustawa zwana dalej „Prawem o ruchu drogowym”.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

Na terenie Gminy od 1 września 2011 r. funkcjonuje jedna placówka oświatowa, tj. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Narwi (dalej: „ZSP w Narwi”), w skład którego wchodzi Przedszkole Samorządowe, Szkoła Podstawowa im. Zygmunta Berlinga oraz Gimnazjum im. Abp. Gen. Dywizji Mirona Chodakowskiego. Obwód tej placówki obejmował 38 miejscowości. Droga z domu do szkoły dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i uczniów klas I – IV szkoły podstawowej, zamieszkałych w tych miejscowościach, przekraczała 3 km, a uczniów klas V i VI szkoły podstawowej oraz uczniów gimnazjów – 4 km. Wiązało się to z obowiązkiem zorganizowania tym dzieciom bezpłatnego transportu i opieki. (dowód: akta kontroli str. 27-35)

Obowiązkowi przedszkolnemu i szkolnemu<sup>9</sup> w 2014 roku podlegało 33 dzieci i 284 uczniów zamieszkałych na terenie Gminy<sup>10</sup>, a w 2015 roku 45 dzieci i 272 uczniów<sup>11</sup>. Do ZSP w Narwi uczęszczało natomiast odpowiednio 29 dzieci i 231 uczniów<sup>12</sup> oraz 45 dzieci i 219 uczniów<sup>13</sup>. (dowód: akta kontroli str. 36-41)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 128 i 129 dzieciom<sup>14</sup> (stanowiło to 49% dzieci uczęszczających w danym roku szkolnym do ZSP w Narwi), w tym dziewięciorgu i siedmiorgu uczęszczającym do przedszkola, w którym realizowany był obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, 47 i 50 uczniom klas I – IV szkoły podstawowych<sup>15</sup> oraz 66 i 63 uczniom klas V – VI szkoły podstawowej i gimnazjum<sup>16</sup>; a także sześciorgu i dziewięciorgu niepełnosprawnym. (dowód: akta kontroli str. 36-41, 128)

Wszystkie dzieci i uczniowie, którym Gmina zobowiązana była zapewnić bezpłatny transport, korzystali z tego uprawnienia. Tym samym żadne z dzieci nie dojeżdżało do ZSP w Narwi komunikacją publiczną, której koszty dowozu refundowałyby Gmina Narew. Zwrot kosztów przejazdu (na zasadach określonych w umowie zawartej między Wójtem i rodzicami dziecka) zapewniono pięciorgu dzieciom i uczniom niepełnosprawnym w roku szkolnym 2014/2015 oraz sześciorgu w roku szkolnym 2015/2016. (dowód: akta kontroli str. 128-129)

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę odpowiednio 16 i 17 uczniom zamieszkałym w miejscowościach Klejniki i Hożna, położonych na terenie gmin Czyże i Michałowo. Odkonano to bez zawarcia porozumienia międzygminnego i podjęcia uchwały Rady Gminy w tej sprawie, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 130-134)

W ww. okresie nie stwierdzono przypadków dowożenia uczniów, których droga z domu do Szkoły nie przekraczała odległości wymienionych w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz finansowania kosztów dowozu uczniów do szkół niepublicznych. (dowód: akta kontroli str. 130-136)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na objęciu przez Gminę w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 bezpłatnym transportem odpowiednio 16 i 17 uczniów

<sup>9</sup> Dane dotyczące podleganiu obowiązkowi szkolnemu i wychowania przedszkolnego uzyskano z Systemu Informacji Oświatowej, według stanu na 30 września 2014 r. i 30 września 2015 r.

<sup>10</sup> W tym 183 uczniów szkoły podstawowej i 101 uczniów gimnazjum.

<sup>11</sup> W tym 180 uczniów szkoły podstawowej i 92 uczniów gimnazjum.

<sup>12</sup> W tym 146 uczniów szkoły podstawowej i 85 uczniów gimnazjum.

<sup>13</sup> W tym 140 uczniów szkoły podstawowej i 79 uczniów gimnazjum.

<sup>14</sup> Dane dotyczące liczby i dzieci podawane według stanu na 31 grudnia 2014 i 2015 r.

<sup>15</sup> Ich droga z domu do szkoły przekraczała 3 km.

<sup>16</sup> Ich droga z domu do szkoły przekraczała 4 km.

zamieszkałych na terenach gminy Czyże i Michałowo<sup>17</sup>, pomimo braku odpowiedniego porozumienia międzygminnego oraz podjęcia stosownej uchwały Rady Gminy.

Stanowiło to naruszenie art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ww. przepisami wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu ich realizacji gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia zadań publicznych, przy czym Gmina wykonująca zadania publiczne powierzone porozumieniem przejmuje związane z nimi prawa i obowiązki pozostałych gmin (w tym przypadku przewozu uczniów i opieki nad nimi), które mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. (dowód: akta kontroli str. 130-134)

Objęcie bezpłatnym dowozem w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016:

- odpowiednio 14 i 15 dzieci nieuprawnionych, zamieszkujących gminę Czyże, dowożonych przez PKS Białystok razem z innymi 20 uprawnionymi dziećmi, skutkowało poniesieniem przez Gminę kosztów zakupu biletów miesięcznych ww. dzieciom, które wyniosły w kolejnych z tych lat 18 tys. zł i 11,6 tys. zł,
- po dwoje dzieci nieuprawnionych, zamieszkujących gminę Michałowo, dowożonych transportem własnym Gminy, razem z pięcioma uprawnionymi dziećmi, powodowało za każdym razem wydłużeniem trasy przewozu z 53 do 64 km.

(dowód: akta kontroli str. 130-134)

Jak wyjaśnił Wójt, niepodjęcie takiej uchwały oraz niezawarcie porozumienia wynikały z przekonania, że nie są one w tym przypadku konieczne. Wskazał ponadto, że rodzice uczniów spoza terenu Gminy zdecydowali się na edukację dzieci w placówce pedagogicznej w Narwi, w ślad za tym poszła subwencja oświatowa na każde dziecko. Konsekwencją tego było przejście obowiązku dowożenia tych dzieci. (dowód: akta kontroli str. 139-140)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Do 31 marca 2016 r. nie podjęto uchwały w sprawie sieci przedszkoli, wymaganej art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz nie zaktualizowano uchwały w sprawie planu sieci szkół zorganizowanych na terenie Gminy<sup>18</sup> (obejmowała ona Szkołę Podstawową w Łosince, zlikwidowaną w 1999 roku). Wójt Gminy wyjaśnił, że niepodjęcie ww. uchwał wynikało z przeoczenia. Jednocześnie zobowiązał się do uregulowania tej kwestii na najbliższej sesji Rady Gminy. (dowód: akta kontroli str. 35, 139-140)
2. Zamieszczone w Systemie Informacji Oświatowej dane o liczbie dzieci i uczniów dowożonych do ZSP w Narwi nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Według stanu na 30 września 2014 r. były one bowiem zaniżone o 10 dzieci uczęszczających do przedszkola, 37 uczniów szkoły podstawowej i 19 gimnazjalistów. (dowód: akta kontroli str. 42-49, 135-136)

Gmina zorganizowała bezpłatny transport wszystkim dzieciom uprawnionym do tego na podstawie art. 14 a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty i dzieciom zamieszkałym na terenie innych gmin, wobec których powyższa ustawa takiego obowiązku na Gminę nie nakładała. Nie podjęto jednak działań w celu uzyskania odpowiedniej uchwały Rady Gminy dotyczącej zawarcia porozumienia z gminami Czyże i Michałowo w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych, a w konsekwencji nie zawarto niezbędnych porozumień z tymi gminami.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ocena częściowa

<sup>17</sup> W roku szkolnym 2014/2015 – 14 dzieci z miejscowości Klejnikł (gmina Czyże) i dwoje z miejscowości Hożna (gmina Michałowo), natomiast w roku szkolnym 2015/2016 odpowiednio 15 i dwoje dzieci.

<sup>18</sup> Plan przedmiotowej sieci szkół określony został w załączniku nr 1 do uchwały Nr IV/32/99 Rady Gminy w Narwi z dnia 12 marca 1999 r.

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

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

2.1.1. Dowóz dzieci i uczniów odbywał się na sześciu trasach<sup>19</sup>, z których cztery obsługiwało wybrane w przetargu Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Białymstoku (dalej: PKS Białystok), a dwie obsługiwane były pojazdem własnym Gminy. Długość tras wynosiła od 31 km do 46 km, a dzieci i uczniowie dowożeni byli z 31 miejscowości. Na trasach przewozu zlokalizowano 29 miejsc w których zatrzymywały się autobusy dowożące dzieci. Planowany czas przewozu wynosił od 40 do 66 minut. Odległość od miejsc zamieszkania 140 dowożonych dzieci i uczniów<sup>20</sup> do przystanków wynosiła od 10 do 800 m.

(dowód: akta kontroli str. 97-126, 130-134)

W trakcie kontroli przeprowadzone zostały oględziny czterech tras<sup>21</sup> obsługiwanych przez PKS Białystok, w trakcie których skontrolowano 29 miejsc<sup>22</sup>, na których zatrzymywał się autobus, w tym jedno na drodze gminnej, 25 na drodze powiatowej i trzy na wojewódzkiej. Zaledwie cztery z nich spełniały wymogi stawiane przystankom w art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym<sup>23</sup> i art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym. Oględziny miejsc przystankowych wykazały ponadto, że:

- znajdują się one w większości przy drogach o nawierzchni asfaltowej (79%),
- zlokalizowane są na ogół (96%) w pasie ruchu drogowego (jeden przystanek posiadał wydodrębnioną zatokę autobusową),
- dwa miejsca posiadały utwardzone dojście do autobusu i chodnik prowadzący do przystanku,
- czas przejazdu na poszczególnych trasach wyniósł 48, 46, 68 i 60 minut, czyli zgodnie z harmonogramem czasu przejazdu (stanowiącym załącznik do umowy),
- liczba dzieci i uczniów wsiadających wynosiła od jednego do ośmiu, natomiast wysiadających od jednego do sześciu,
- autobusy nie były oznakowane prostokątnym żółtym znakiem z wizerunkiem dzieci (z przodu i z tyłu pojazdu)<sup>24</sup>,
- w miejscach zatrzymywania się kierowcy włączali (w 90% przypadków) światła awaryjne.

(dowód: akta kontroli str. 103-126)

PKS Białystok posiadało zezwolenia Wójta Gminy na przewóz regularny osób po trasach dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi. Umowa pomiędzy PKS Białystok i Gminą zezwalała przewoźnikowi na świadczenie usług transportowych w formie regularnych przewozów pasażerskich w stosunku do innych osób niż dowożone dzieci i uczniowie, na liniach wg rozkładów, o ile nie będzie to utrudniało przewozu dzieci do ZSP w Narwi. W § 2 przedmiotowej umowy wskazano, iż zapewnienie opieki jednej osoby dorosłej podczas przewozu uczniów (zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty) będzie należało do przewoźnika. Podczas oględzin tras stwierdzono, że dzieciom towarzyszyła opiekunka, która wysiadała z pojazdu w trakcie wsiadania lub wysiadania dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 103-126, 165-204)

2.1.2. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina zorganizowała odpowiednio jednemu i trzem dzieciom niepełnosprawnym dowożonym do ZSP w Narwi bezpłatny transport i opiekę (realizowany przez PKS Białystok – podmiot wybrany w przetargu nieograniczonym, o czym szerzej napisano w pkt 3 wystąpienia). Pozostałym pięciorgu i sześciorgu dzieciom zapewniono zwrot kosztów przejazdu i opieki w czasie przejazdu,

<sup>19</sup> Każda trasa obsługiwana była dwa razy dziennie.

<sup>20</sup> Dowożonych do ZSP w Narwi.

<sup>21</sup> Trasy dowozu (cztery z sześciu) wytypowane zostały do oględzin ze względu na największą liczbę przewożonych dzieci.

<sup>22</sup> Miejsce na parking przy ZSP w Narwi oraz 28 miejsc przystankowych poza terenem szkoły.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.

<sup>24</sup> Po przeprowadzeniu oględzin wszystkie autobusy zostały odpowiednio oznakowane.

stosownie do art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty (na podstawie umów z rodzicami dzieci). (dowód: akta kontroli str. 128)

2.1.3. W ZSP w Narwi zorganizowano zajęcia świetlicowe dla uczniów pozostających dłużej w tej placówce, ze względu na organizację bezpłatnego transportu. Zajęcia świetlicowe w roku szkolnym 2015/2016 odbywały się po zakończeniu zajęć edukacyjnych<sup>25</sup>, najczęściej w salach lekcyjnych – każdorazowo pod opieką nauczycieli, którym te zajęcia zostały przydzielone. Dyrektor placówki poinformował, że zajęcia świetlicowe zapewniają zorganizowaną opiekę wychowawczą uczniom i mają na celu pomóc im w nauce, odrabianiu lekcji i rozwijaniu zainteresowań. Dodał, że uczniowie objęci przewozami do/z ZSP w Narwi nie oczekiwali na rozpoczęcie zajęć lekcyjnych, ponieważ każdorazowo dowożeni byli do placówki tuż przed zajęciami<sup>26</sup>. Natomiast po zakończeniu zajęć dydaktycznych: dzieci korzystające z wychowania przedszkolnego objęte były opieką nauczycieli w grupach przedszkolnych do odjazdu autobusu, zaś uczniowie z klas I – IV oczekują na odwóz średnio 2,3 godziny lekcyjnej, uczniowie z klas V – VI – 0,3 godziny lekcyjnej, a uczniowie gimnazjum – 0,4 godziny lekcyjnej. Podczas wsiadania do autobusów ze strony ZSP w Narwi opiekę nad uczniami sprawowali nauczyciele prowadzący świetlicę, a ze strony PKS – zatrudnieni opiekunowie. Z informacji uzyskanych od przewoźnika wynika, że zatrudnieni opiekunowie przeszli szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wstępne stanowiskowe. Nie uczestniczyli natomiast w szkoleniach o których mowa w art. 6 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym. (dowód: akta kontroli str. 208-220)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci przy realizacji obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do ZSP w Narwi stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na drogach gminnych i powiatowych na terenie Gminy – przy przewozie dzieci i uczniów do ZSP w Narwi – nie zapewniono odpowiednich norm bezpieczeństwa w ruchu drogowym. 25 z 26 miejsc, w których wsiadały i wysiadały dzieci i uczniowie, na drogach, których zarządcą był Wójt Gminy (w jednym przypadku<sup>27</sup>) lub Zarząd Powiatu Hajnowskiego (w 24 przypadkach<sup>28</sup>), nie posiadało żadnego oznakowania<sup>29</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 8 i 8a ustawy o transporcie drogowym i art. 2 pkt 13 Prawa o ruchu drogowym, wskazane na każdej linii komunikacyjnej przystanki<sup>30</sup> powinny być odpowiednio oznaczone. (dowód: akta kontroli str. 103-126)

Powyższe wskazuje na nienależyte wykonywanie obowiązków Wójta jako zarządcy dróg gminnych (art. 19 ust 2. pkt 4 ustawy o drogach publicznych), do którego należy m.in. zapewnienie odpowiednich znaków w obrębie przystanków. Ponadto nie podejmowano skutecznych działań w celu prawidłowego wyznaczenia i oznakowania przystanków (stosownie do potrzeb dzieci i uczniów) na drogach powiatowych. Zgodnie z art. 20f ustawy o drogach publicznych zarządcą drogi jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych (uchwał takich Rada Gminy nie podejmowała). (dowód: akta kontroli str. 103-126)

Jak poinformował Starosta Hajnowski, Wójt Gminy nie występował z propozycjami wstępnej lokalizacji miejsc przystankowych w miejscowościach na terenie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 221-222)

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie oznakowano miejsca przystankowego na drodze gminnej z uwagi na przeoczenie tego obowiązku. Dodał, że do tej pory nie uzgodniono z zarządcą dróg powiatowych lokalizacji przystanków, lecz kwestia ta zostanie rozwiązana w najbliższym czasie. (dowód: akta kontroli str. 139-140)

<sup>25</sup> Przed zajęciami nie było potrzeby organizowania zajęć w świetlicy szkolnej dla dzieci i uczniów objętych dowozem.

<sup>26</sup> Zgodnie z harmonogramem i rozkładem jazdy, autobusy przywożą dzieci do ZSP w Narwi o godz. 7:50, natomiast zajęcia rozpoczynają się o godz. 8:00.

<sup>27</sup> Skontrolowano jedno miejsce przystankowe w obrębie drogi gminnej.

<sup>28</sup> Skontrolowano 25 miejsc przystankowych w obrębie drogi powiatowej.

<sup>29</sup> Brak było pionowych znaków drogowych D-15 „Przystanek autobusowy”.

<sup>30</sup> Przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

2. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 Gmina nie zapewniła opieki w czasie transportu odpowiednio dziewięciorgu i 10 dzieciom oraz uczniom<sup>31</sup> dowożonym transportem własnym (samochodem należącym do Gminy), co stanowiło naruszenie art. 14a ust. 3 oraz 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 133)

Jak wyjaśnił Wójt, przyczyną tego stanu „była nieświadomość, że przy dowożeniu dzieci i uczniów transportem obsługiwany przez pracownika ZSP w Narwi również należy zapewnić dodatkową opiekę w czasie przewozu”. (dowód: akta kontroli str. 139-140)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że 27 z 28 miejsc przystankowych nie zostało wyposażonych w wiaty, co niekorzystnie wpływało na zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom podczas ich oczekiwania na transport do ZSP w Narwi. Brak wiat przystankowych wskazany został przez 68% rodziców jako największy problem w kwestii zapewnienia dzieciom bezpiecznego oczekiwania na transport (pozostałe wyniki ankiet zaprezentowane zostały w pkt 2.2. wystąpienia). (dowód: akta kontroli str. 103-126, 223-224)

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

Opis stanu faktycznego

Usługi obejmujące przewóz dzieci i uczniów do Szkoły w latach 2014 – 2015 wykonywane były pięcioma pojazdami, w tym czterema marki Autosan (lata produkcji 2003 – 2004), będącymi własnością PKS Białystok i obsługującymi cztery trasy dowozu uczniów, zgodnie z umową zawartą z tym przewoźnikiem oraz jednym marki Volkswagen (rok produkcji 1993), będącym własnością ZSP w Narwi – obsługującym dwie trasy dowozu.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Kontrola czterech pojazdów, którymi PKS Białystok przewoził dzieci i uczniów, przeprowadzona na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Wojewódzką Inspekcję Transportu Drogowego (dalej: WITD) wykazała, że pojazdy, którymi dowożeni byli uczniowie spełniały wymagania techniczne i miały ważne badania okresowe. Nie stwierdzono nieprawidłowości mających bezpośrednio negatywny wpływ na bezpieczeństwo przewożonych dzieci, a jedynie nieprawidłowość formalną, opisaną poniżej, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Ponadto przewóz dzieci i uczniów odbywał się na warunkach określonych w umowie, tj. zgodnie z rozkładem jazdy i po trasie ustalonej w załączniku do umowy. (dowód: akta kontroli str. 165-204)

W 60 wypełnionych ankietach<sup>32</sup> dotyczących funkcjonowania systemu dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi, 57 (95%) rodziców podało, że organizator zapewnił bezpieczne i prawidłowe rozmieszczenie przystanków (miejsc zbiórek dzieci). W ocenie 41 (68%) rodziców Gmina nie zapewniła jednak dzieciom bezpiecznego oczekiwania na transport. Ankietowani rodzice wskazali, że największym problemem w tym zakresie był brak wiat przystankowych (58% rodziców). Ponadto według 57 (95%) rodziców w szkole we właściwy sposób zorganizowano zajęcia świetlicowe i wszystkie dzieci korzystają z takich zajęć bądź z zajęć w świetlicy szkolnej (75%) lub innym pomieszczeniu w szkole, pod opieką nauczyciela (25%). Według rodziców, w systemie dowozu występują takie trudności jak: zły stan techniczny pojazdu (27%), zbyt długi czas oczekiwania przez uczniów na autobus po zajęciach szkolnych (23%) oraz nieodpowiednie zachowanie kierującego pojazdem (10%). W ocenie 29 (48%) rodziców w systemie dowozu nie występują żadne trudności, a problem braku wystarczającej opieki nad uczniami w trakcie dowozu dzieci i uczniów został wskazany jedynie przez jednego (2%) rodzica. (dowód: akta kontroli str. 223-224)

Ustalone nieprawidłowości

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

<sup>31</sup> W roku szkolnym 2014/2015 opieki nie zapewniono jednemu przedszkolakowi i ośmiorgu uczniom (siedmiorgu uczęszczającym do szkoły podstawowej i jednemu do gimnazjum), natomiast w roku szkolnym 2015/2016 jednemu przedszkolakowi i dziewięciorgu uczniom (ośmiorgu uczęszczającym do szkoły podstawowej i jednemu do gimnazjum).

<sup>32</sup> Rodzicom dowożonych dzieci przekazano 60 ankiet (pięciu rodzicom dzieci uczęszczających do przedszkola, 37 do szkoły podstawowej i 18 do gimnazjum) i wszystkie zostały zwrócone.

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w trakcie kontroli WITD, przeprowadzonej 8 lutego 2016 r., kierowca jednego<sup>33</sup> (z czterech kontrolowanych) pojazdów należących do przewoźnika nie okazał do kontroli oryginału wypisu z zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (posiadał jedynie kopię zezwolenia), co stanowiło naruszenie art. 22b w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym. W protokole z kontroli odnotowano, że: „w sprawie będą prowadzone czynności<sup>34</sup>”. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie prowadzone przez WITD nie zostało zakończone. (dowód: akta kontroli str. 174-186)

Ocena cząstkowa

Gmina nie w pełni zapewniła bezpieczeństwo w trakcie przewozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi. Brakowało bowiem odpowiedniego oznakowania 25 z 26 miejsc przystankowych na drogach gminnych i powiatowych oraz nie zagwarantowano przewożonym dzieciom na dwóch (z sześciu) trasach opieki w trakcie przewozu. Realizacja usług przewozu dzieci i uczniów odbywała się zaś zgodnie z warunkami umowy.

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

Opis stanu  
faktycznego

Dowóz dzieci i uczniów do ZSP w Narwi oraz opiekę w czasie ich przewozu w latach szkolnych 2013/2014 – 2015/2016 na czterech (z sześciu) trasach powierzono PKS w Białymstoku. Wykonawca (wybrany przez pięcioosobową komisję przetargową pod przewodnictwem Sekretarza Gminy<sup>35</sup>, w przetargu nieograniczonym przeprowadzonym po zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>36</sup>) spełnił wymagania przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) i zaoferował najniższą cenę (jedyne kryterium przyjęte w postępowaniu przetargowym). Przedmiotem udzielonego przez Gminę zamówienia była dostawa biletów miesięcznych szkolnych na przewóz uczniów dojeżdżających do ZSP w Narwi, ich dowóz oraz inne usługi związane z dowozem (m.in. zapewnienie dzieciom opieki w trakcie przewozu). Z przewoźnikiem tym 17 lipca 2013 r. zawarto umowę na lata szkolne 2013/2014 – 2015/2016, w której zobowiązano go do zapewnienia dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi, opieki nad dziećmi w jego trakcie, comiesięczną dostawę biletów miesięcznych oraz wykonywanie usług przewozowych (250 km na miesiąc) do instytucji kulturalno-oświatowych. (dowód: akta kontroli str. 50-96)

PKS Białystok posiadał w chwili rozpoczęcia postępowania przetargowego cztery zezwolenia na przewóz regularny, ważne do 29 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 170, 182, 190, 199)

Wartość udzielonego przez Gminę zamówienia wyniosła 459,1 tys. zł brutto (w tym 436,6 tys. zł na udostępnienie biletów miesięcznych dzieciom i uczniom w latach szkolnych 2013/2014 – 2015/2016 w ramach ich dowozu do ZSP w Narwi oraz 22,5 tys. zł na dowozy dzieci do instytucji kulturalno-oświatowych) i odnosiła się do całego okresu trwania umowy<sup>37</sup>. Uchwała budżetowa na 2013 rok upoważniała Wójta do zaciągania zobowiązań na kolejne lata budżetowe.

W § 5 ust. 2 i 5 umowy dookreślono, że ostateczna należność miesięczna dla przewoźnika uzależniona będzie od faktycznej liczby sprzedanych biletów.

(dowód: akta kontroli str. 91-96)

W roku szkolnym 2014/2015 wydatki Gminy na zadanie związane z zapewnieniem bezpłatnego transportu i opieki dzieciom i uczniom wyniosły 279,2 tys. zł, w tym 145,3 tys. zł z tytułu zakupu biletów miesięcznych, 46,4 tys. zł za dowóz dzieci niepełnosprawnych i 87,5 tys. zł za transport pojazdami własnymi. Za pierwsze cztery miesiące roku szkolnego

<sup>33</sup> Autobus wykonujący przewóz na linii Narew – Łosinka – Nowiny – Kowela – Gorodzisko – Przybudki – Krzywiec – Narew.

<sup>34</sup> Postępowanie administracyjne prowadzone będzie przez WITD.

<sup>35</sup> Dwie osoby z Referatu Finansowego, jedna z Referatu Organizacyjnego, specjalista ds. zamówień publicznych i sekretarz gminy.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

<sup>37</sup> W umowie z przewoźnikiem nie wskazano wartości zamówienia dla poszczególnych lat.



2015/2016 wydatki wyniosły 112,5 tys. zł, w tym odpowiednio: 58,4 tys. zł, 26,4 tys. zł i 27,6 tys. zł. Wydatki te miały pokrycie w planie finansowym Gminy<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 137, 143-144)

Dokonywanie rozliczeń z PKS Białystok odbywało się zgodnie z § 7 umowy, tj. na podstawie faktur wystawianych za okresy miesięczne, na podstawie przekazywanych przewoźnikowi zamówień na bilety. Analiza rozliczeń finansowych<sup>39</sup> wykazała, że zakupiona liczba biletów odpowiadała liczbie dzieci i uczniów, które w danym miesiącu korzystały z dowożenia, a cena jednostkowa biletu była zgodna z cenami określonym w wykazie stanowiącym załącznik do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 145-161)

Przewóz dzieci i uczniów na dwóch (z sześciu) trasach realizowany był za pomocą transportu własnego (kierowcą był pracownik zatrudniony w ZSP w Narwi). Jak wyjaśnił Wójt, taka organizacja całego zadania własnego Gminy, polegającego na zapewnieniu dzieciom i uczniom bezpłatnego przewozu do ZSP w Narwi, wiązała się z koniecznością wyłączenia niektórych miejscowości (słabiej rozwiniętych pod względem infrastrukturalnym) z procedury przetargowej, ponieważ autobusy, które są w posiadaniu firm przewozowych miałyby bardzo duże problemy z dojazdem (manewrowaniem, zawracaniem) w tych miejscowościach.

(dowód: akta kontroli str. 127, 133, 139-140)

W latach 2014 – 2015 Gmina nie dokonywała zwrotu kosztów przejazdów dzieci i uczniów środkami komunikacji publicznej do ZSP w Narwi<sup>40</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 128, 138)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Gminie prawidłowo opisano przedmiot zamówienia i wyłoniono podmiot wykonujący przewozy dzieci i uczniów. Przewóz transportem własnym odbywał się na trasach trudno dostępnych, o słabo rozwiniętej infrastrukturze, w miejscowościach wyłączonych z opisu zamówienia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wydatki związane z dowożeniem oraz opieką nad dziećmi i uczniami były realizowane zgodnie z planem wydatków oraz z warunkami umowy z przewoźnikiem.

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

Opis stanu  
faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>41</sup> nie określono wprost zadań związanych z organizacją dowozu uczniów, sprawowania nadzoru w tym zakresie oraz przeprowadzania kontroli dowozu uczniów i opieki w trakcie przewozu. Natomiast w § 11 określono, że realizacja zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty, związanych z prowadzeniem szkół publicznych i placówek oświatowych należała do zakresu działania Referatu Organizacyjnego. Pracownikowi tej komórki organizacyjnej (inspektorowi ds. kadr i oświaty) w zakresie obowiązków przypisano sprawy związane z zapewnieniem przez Gminę bezpłatnego transportu i opieki dzieciom dowożonym do szkół. Pracownik ten nie przeprowadzał kontroli realizacji dowozu dzieci i uczniów. Jego czynności sprowadzały się do kontroli dokumentacji (wykazów dzieci dojeżdżających, faktur), związanej z dowozem. Nadzór – zarówno nad realizacją umowy z PKS Białystok, jak i dowozem własnym (realizowanym przez kierowcę zatrudnionego w ZSP) – sprawował Dyrektor ZSP w Narwi. Wyjaśnił on, że pomimo braku dokumentowania, nadzór nad dowozem dzieci i uczniów był sprawowany i polegał na ustaleniu przebiegu tras dowozów, planowaniu zakupu biletów miesięcznych pod kątem zapotrzebowania, udzielaniu opiekunom wskazówek w zakresie wykonywania przez nich obowiązku opieki, zgłaszaniu przewoźnikowi i organowi prowadzącemu ewentualnych opóźnień<sup>42</sup> oraz monitorowaniu stanu technicznego dróg pokrywających się z trasami dowozu, a także stanu technicznego pojazdu wykorzystywanego do dowozu własnego. (dowód: akta kontroli str. 4-26, 91-96, 139-140)

<sup>38</sup> Dotyczy to planu finansowego Urzędu (wydatki na realizację zadań określonych w umowie z przewoźnikiem) i ZSP w Narwi (w przypadku wydatków związanych z dowozem wykonywanym transportem własnym i wydatków ponoszonych na dowóz dzieci niepełnosprawnych).

<sup>39</sup> Dla losowo wybranych miesięcy w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016.

<sup>40</sup> Nie było przypadków ubiegania się rodzica dziecka o taki zwrot.

<sup>41</sup> Regulamin Organizacyjny Urzędu wprowadzono zarządzeniem Nr 3/05 Wójta Gminy Narew z dnia 14 lutego 2006 r.

<sup>42</sup> W kontrolowanym okresie nie było takich sytuacji.

W okresie objętym kontrolą, w rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie zaewidencjonowano żadnej skargi<sup>43</sup>, nie wpłynęły również zawiadomienia od organów kontroli bezpieczeństwa transportu drogowego o nieprawidłowościach stwierdzonych u przewoźników dowożących dzieci i uczniów. Funkcjonowanie dowozów na terenie Gminy nie było przedmiotem obrad Rady Gminy, ani jej komisji. W Urzędzie nie opracowano też regulaminu (lub innej procedury) dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi. (dowód: akta kontroli str. 138)

Od 1 września 2014 r. Wójt nie występował do właściwych jednostek Policji oraz WITD z wnioskami o przeprowadzenie kontroli pojazdów, w tym trzeźwości kierowców dowożących dzieci. Wójt Gminy wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem informacji, które mogłyby świadczyć o nieprawidłowym realizowaniu umowy przez PKS. Komendant Miejski Policji w Hajnówce poinformował, że na terenie Powiatu Hajnowskiego w latach 2014 – 2015 przeprowadzono 67 kontroli pojazdów przewożących dzieci i uczniów do szkół, z czego 12 na terenie Gminy Narew, w wyniku których jeden z kierowców został ukarany mandatem karnym. (dowód: akta kontroli str. 138-140, 162-164)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Gminie nie przeprowadzano udokumentowanych kontroli realizacji przewozów dzieci i uczniów, zarówno w ramach umowy z PKS Białystok jak i wykonywanych transportem własnym.

(dowód: akta kontroli str. 138)

Ocena cząstkowa

W Gminie nie dokumentowano działań w zakresie kontroli nad realizacją umowy z PKS Białystok oraz dotyczących dowozu dzieci i uczniów do ZSP w Narwi transportem własnym.

#### 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 Kontroli<sup>44</sup>, wnosi o:

1. Przedstawienie Radzie Gminy wniosku o podjęcie uchwały w sprawie sieci publicznych przedszkoli w Gminie.
2. Zapewnienie niezbędnego oznakowania przystanków, z których korzystają dzieci.
3. Zagwarantowanie dzieciom opieki na wszystkich trasach dowozu, stosownie do wymogów art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.
4. Zapewnianie dzieciom zamieszkałym poza terenem Gminy bezpłatnego transportu, po podjęciu stosownych uchwał przez Radę Gminy i zawarciu porozumień w tej sprawie, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>43</sup> Skargi takie nie wpływały ponadto do ZSP w Narwi oraz do Przewoźnika.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

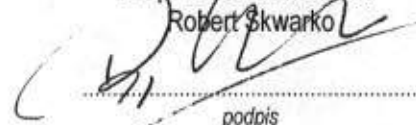
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Kontroler  
Mariusz Lenkiewicz  
inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko

  
.....  
podpis