



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.1.3.2024

Pan
Marcin Kasina
Wójt Gminy Oleśnica
Urząd Gminy Oleśnica
ul. 11 Listopada 24
56-400 Oleśnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/001/LWR – „Organizacja zbiorowego transportu publicznego na przykładzie wybranych gmin województwa dolnośląskiego”

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Oleśnica ¹ , ul. 11 Listopada 24, 56-400 Oleśnica. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marcin Kasina, Wójt Gminy Oleśnica ² od 9 listopada 2008 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Wybrane aspekty realizacji przez urząd gminy zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, nadzoru nad podmiotami wykonującymi taki transport oraz udzielenia im wsparcia w zakresie realizacji zadania organizacji przewozu osób. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem zagadnień sprzed tego okresu, jeśli będą miały wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/18/2024 z 5 stycznia 2024 r. |

(akta kontroli: str. 1-2)

¹ Dalej również: UG Oleśnica lub Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ 9 lutego 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Gminy Oleśnica co do zasady prawidłowo realizował zadanie własne gminy polegające na zapewnieniu lokalnego transportu zbiorowego, tj. zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. W tym zakresie zorganizowano i prowadzono Komunikację Autobusową Gminy Oleśnica (KAGO). Ponadto Gmina Oleśnica współfinansowała Kolejową Komunikację Autobusową (KKA), której organizatorem był Samorząd Województwa Dolnośląskiego.

UG Oleśnica sprawował właściwy nadzór nad przewozem osób oraz wspierał realizujące go podmioty. Planował rozwój lokalnego transportu zbiorowego, organizował ten transport i zarządzał nim. Stosował obowiązujące przepisy z zakresu zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy lokalnego transportu zbiorowego.

W okresie objętym kontrolą UG Oleśnica występował do Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁷ o dopłaty do KAGO, tj. do usług o charakterze użyteczności publicznej, które to dopłaty otrzymano oraz prawidłowo wykorzystano w łącznej wysokości 5515 tys. zł. Terminowo przekazywano Wojewodzie Dolnośląskiemu udokumentowane rozliczenie zrealizowanych usług przewozowych dofinansowanych z FRPA. Także terminowo zwracano niewykorzystane środki FRPA. Urząd prowadził wyodrębnioną, rzetelną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków finansowanych z tego źródła.

Efektom podejmowanych przez UG Oleśnica działań w zakresie zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego było istotne zwiększenie dostępności połączeń autobusowych na obszarze Gminy Oleśnica. W latach 2020-2023 z KAGO skorzystało łącznie 975 077 pasażerów, natomiast KKA⁸ przewiozła w 2023 r. w sumie 6101 osób.

Stwierdzone w UG Oleśnica nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: [1] nieuwzględnienia w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu zadania własnego gminy dotyczącego lokalnego transportu zbiorowego; [2] nieterminowego przekazania, a w jednym przypadku nieprzekazania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, wymaganych art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁹; [3] nierzetelnego opracowania zarządzenia Wójta w sprawie powołania komisji przetargowej dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego; [4] nierzetelnego sporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego; [5] nieuwzględnienia w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego niektórych obligatoryjnych zapisów przewidzianych w art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, np. w zakresie sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji pasażerów, czy zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁷ Dalej: FRPA.

⁸ Przebiegająca przez tereny trzech gmin, tj. Gminy Oleśnica, Gminy Miejskiej Oleśnica i Gminy Syców.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2778. Dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wybrane aspekty realizacji przez urząd gminy zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, nadzoru nad podmiotami wykonującymi taki transport oraz udzielenia im wsparcia w zakresie realizacji zadania przewozu osób

Opis stanu faktycznego

1. Zadanie własne gminy dotyczące lokalnego transportu zbiorowego, o którym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, realizowane było w okresie objętym kontrolą w Referacie Budownictwa i Infrastruktury Urzędu przez jego kierownika oraz inspektora ds. warunków zabudowy i ochrony środowiska. Zadanie to nie zostało jednak uwzględnione w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Oleśnica nr 10/17 z 11 sierpnia 2017 r. (ze zm.¹⁰), w wykazie zadań przypisanych do realizacji przez Referat Budownictwa i Infrastruktury Urzędu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 21-49, 233, 241)

Funkcjonującymi na terenie Gminy Oleśnica formami transportu zbiorowego były:

- KAGO, uruchomiona 1 lipca 2020 r.¹¹, obejmująca osiem linii komunikacyjnych o łącznej długości 401 km,
- KKA, uruchomiona 3 września 2023 r., funkcjonująca na linii Wrocław – Oleśnica – Syców¹² i przebiegająca przez Gminę Oleśnica na długości 13 km.

Podjęte przez Radę Gminy Oleśnica uchwały w sprawie powyższych form transportu zbiorowego, zostały przedstawione w punkcie drugim wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 50-150, 152, 220-229, 496, 499-523, 540, 542)

2. Pierwszą, funkcjonującą w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Oleśnica, formą transportu zbiorowego była KAGO. Najważniejszym celem jej wprowadzenia była poprawa sytuacji życia mieszkańców. Według stanu z 22 maja 2020 r. Gminę Oleśnica, o powierzchni 250 km², zamieszkiwały 13 753 osoby.

Przed uruchomieniem KAGO, UG Oleśnicy odnotował 11 zgłoszeń mieszkańców Gminy Oleśnica (dokonywanych m.in. w trakcie zebrań wiejskich), odnośnie potrzeby organizacji transportu zbiorowego na jej terenie.

(akta kontroli: str. 50-79, 152-153, 156, 223-224, 239)

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Gminy Oleśnica na lata 2021-2030, przyjętej uchwałą Rady Gminy Oleśnica nr XXXIV/268/21 z 23 września 2021 r., jednym z kierunków działania w priorytecie dotyczącym integracji przestrzennej gminy, było utrzymanie KAGO.

(akta kontroli: str. 81-150)

¹⁰ Zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu dokonano zarządzeniami Wójta nr: 13/17 z 12 grudnia 2017 r.; 2/18 z 14 marca 2018 r.; 5/18 z 22 maja 2018 r.; 10/18 z 13 lipca 2018 r.; 18/18 z 28 września 2018 r.; 23/18 z 13 grudnia 2018 r.; 1/19 z 29 marca 2019 r.; 7/19 z 5 grudnia 2019 r.; 2/20 z 21 lipca 2020 r.; 4/20 z 13 października 2020 r.; 7/20 z 3 grudnia 2020 r.; 6/21 z 16 marca 2021 r.; 12/21 z 19 listopada 2021 r.; 1/22 z 14 stycznia 2022 r.; 4/22 z 9 maja 2022 r.; 6/22 z 14 czerwca 2022 r.; 9/22 z 20 października 2022 r.; 1/23 z 13 stycznia 2023 r.; 7/23 z 14 września 2023 r.; 8/23 z 5 października 2023 r. i 11/23 z 21 grudnia 2023 r.

¹¹ Przed 1 lipca 2020 r. na terenie Gminy Oleśnica funkcjonowała komunikacja komercyjna, której liczba połączeń była ograniczona ze względów ekonomicznych, a także przewozy szkolne organizowane przez jednostki oświatowe (szkoły Gminy Oleśnica).

¹² Na trasie Wrocław – Oleśnica założono przejazd koleją, a na trasie Oleśnica – Syców przewidziano przejazd zastępczym autobusem (z uwagi na brak możliwości technicznych uruchomienia połączeń kolejowych na tym odcinku).

Zadanie świadczenia usług transportowych (lokalnego transportu zbiorowego) w zakresie przewozu autobusowego (KAGO) realizowała firma POLBUS-PKS sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu¹³. Wybór wykonawcy transportu zbiorowego przedstawiono w punkcie trzecim wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 50-79, 152, 157-219)

W 2020 r. w Referacie Budownictwa i Infrastruktury Urzędu opracowywano rozkłady jazdy autobusów uwzględniając najkrótsze trasy oraz dojazd do wszystkich 29 miejscowości¹⁴ Gminy Oleśnica. Rozkład jazdy KAGO dostosowano do rozkładu zajęć szkolnych. Uwzględniono dojazd do Miasta Oleśnica oraz sześciu szkół podstawowych Gminy Oleśnica¹⁵. Założono także m.in., że:

- usługa transportowa świadczona będzie w dni robocze od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;
- Gmina Oleśnica będzie miała prawo do wprowadzania zmian rozkładów jazdy w trakcie ich realizacji;
- przejazdy w przypadku uczniów uczęszczających do szkół Gminy Oleśnica, będą odbywały się w oparciu o bilety miesięczne (finansowane przez szkoły podstawowe Gminy Oleśnica).

W rezultacie powyższych działań planistycznych, Rada Gminy Oleśnica uchwałą nr XIX/174/20 z 17 czerwca 2020 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Oleśnica, określiła m.in. sieć komunikacyjną, w której ustalono wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W powyższej sieci przewidziano osiem linii komunikacyjnych (G1-G8)¹⁶.

(akta kontroli: str. 152-153, 223, 230, 391)

Ponadto Rada Gminy Oleśnica podjęła 17 czerwca 2020 r. uchwałę nr XIX/172/20 w sprawie ustalenia ceny za usługi przewozowe, opłaty dodatkowe oraz opłaty manipulacyjne w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej zorganizowanym na terenie Gminy Oleśnica (KAGO). Uchwałą tą określono m.in.:

- bilety jednorazowe i imienne 30-dniowe;
- ceny biletów (jednorazowy: 2,00 zł; 30-dniowy normalny: 80,00 zł; 30-dniowy ulgowy dla studentów do 26 lat: 39,20 zł; 30-dniowy ulgowy dla dzieci i młodzieży pobierającej naukę do 24 lat: 40,80 zł);
- sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych (za przejazd bez ważnych dokumentów przejazdowych w wysokości 50-krotności ceny biletu jednorazowego; za spowodowanie zatrzymania pojazdu bez uzasadnionej przyczyny w wysokości 150-krotności ceny biletu jednorazowego; za spowodowanie zmiany trasy przejazdu bez uzasadnionej przyczyny w wysokości 300-krotności ceny biletu jednorazowego);
- zasady ponoszenia opłaty manipulacyjnej (jeśli pasażer korzystający z przejazdu ulgowego i posiadający ważny bilet ulgowy, a nie posiadający przy sobie dokumentów potwierdzających uprawnienie do takiego przejazdu, w ciągu siedmiu

¹³ Ul. Joannitów 13, 50-525 Wrocław.

¹⁴ Tj. do miejscowości: Bogusławice, Boguszyce Osiedle, Boguszyce Wieś, Brzezinka, Bystre, Cieśle, Dąbrowa, Gręboszyce, Jenkowice, Krzeczyn, Ligota Mała, Ligota Polska, Ligota Wielka, Nieciszów, Nowa Ligota, Nowoszyce, Osada Leśna, Ostrowina, Piszka, Poniatowice, Smardzów, Smolna, Sokolowice, Spalice, Świerzna, Wszechświęte, Wyszogród, Zarzysko, Zimnica.

¹⁵ Tj. w: Ligocie Małej, Sokolowicach, Wszechświętem, Smolnej, Ligocie Polskiej, Oleśnicy.

¹⁶ Trasy linii komunikacyjnych: G1 (Jenkowice – Dąbrowa – Oleśnica); G2 (Brzezinka – Sokolowice – Oleśnica); G3 (Ostrowina – Ligota Polska – Poniatowice – Jonas – Cieśle – Oleśnica); G4 (Boguszyce Wieś – Boguszyce Osiedle – Spalice – Oleśnica); G5 (Zarzysko – Wszechświęte – Nowoszyce – Wyszogród – Bogusławice – Oleśnica); G6 (Nowa Ligota – Zimnica – Ligota Wielka – Smolna – Gręboszyce – Świerzna – Oleśnica); G7 (Piszka – Krzeczyn – Bystre – Oleśnica); G8 (Smardzów – Nieciszów – Oleśnica).

dni od dnia przeprowadzenia kontroli przedstawi te dokumenty Gminie, lub operatorowi, zobowiązany jest do poniesienia opłaty manipulacyjnej w wysokości 10% żądanej lub uiszczonej opłaty dodatkowej).

Powyższe było zgodne z art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe¹⁷, wskazującym Radę Gminy Oleśnica za właściwą do ustalenia powyższych regulacji w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób.

W latach 2020-2024¹⁸ w UG Oleśnica nie było przypadków ustalania opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej.

Rada Gminy Oleśnica podjęła 17 czerwca 2020 r. uchwałę nr XIX/173/20 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Wójta umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli: str. 225-229, 236-237)

W kwestii organizacji na terenie Gminy Oleśnica transportu zbiorowego Urząd zapewnił m.in.:

- badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym (m.in. w oparciu o informacje uzyskane podczas zebrań wiejskich);
- odpowiednie warunki funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie m.in. odpowiedniego standardu przystanków komunikacyjnych (w tym utrzymania czystości na przystankach i zieleni wokół przystanków¹⁹), czy systemu informacji dla pasażera (w tym wywieszenia aktualnych rozkładów jazdy na tabliczkach zlokalizowanych przy przystankach²⁰ oraz rozpropagowania informacji o KAGO i rozkładach jazdy w dodatku²¹ do Kuriera Gminy Oleśnica²², a także na stronie internetowej Gminy Oleśnica²³ i na własnej stronie Gminy Oleśnica na Facebooku²⁴;
- określenie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej (poprzez oklejenie autobusów²⁵ KAGO na tylnej szybie herbem Gminy oraz zapisem „Komunikacja Autobusowa Gminy Oleśnica”; dodatkowo każdy autobus wyposażony był w tabliczkę informacyjną z numerem linii oraz jej nazwą, którą umieszczono na przedniej szybie);
- punkt stacjonarny do sprzedaży biletów zlokalizowany na terenie dworca autobusowego w Oleśnicy umożliwiający zakup biletów w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach 7:00 – 15:00;
- możliwość zakupu biletów jednorazowych oraz przedłużanie biletów miesięcznych w autobusach;
- opiekę nad dziećmi dojeżdżającymi do szkół (sprawowało ją łącznie 17 opiekunów, zatrudnionych przez dyrektorów szkół podstawowych Gminy Oleśnica, na podstawie umowy zlecenia);
- racjonalność usług transportowych na przykład w okresie ferii, czy wakacji (usługi transportowe były świadczone w oparciu o rozkłady jazdy z mniejszą liczbą kursów);

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 8, ze zm.

¹⁸ Do 12 stycznia 2024 r.

¹⁹ Dotyczy 81 przystanków (w tym 25 gminnych, 52 powiatowych, dwóch wojewódzkich, dwóch Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad).

²⁰ Dotyczy 81 przystanków (w tym 25 gminnych, 52 powiatowych, dwóch wojewódzkich, dwóch Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad).

²¹ O nakładzie 4000 egzemplarzy.

²² Bezpłatny Informator Gminy Oleśnica.

²³ Pod adresem: <https://www.olesnica.wroc.pl/pl/arttykul/transport-publiczny---rozklady-jazdy>.

²⁴ Pod adresem: https://www.facebook.com/gmina.olesnica/?locale=pl_PL.

²⁵ Dotyczy wszystkich 12 autobusów wykorzystywanych w KAGO.

- zmniejszenie o 50% ceny biletu dla uczniów uczęszczających do szkół Gminy Oleśnica w miesiącach, w których planowane są na przykład ferie zimowe;
- realizację usługi transportowej odpowiednimi pojazdami dopuszczonymi do ruchu według obowiązujących przepisów o ruchu drogowym i transporcie osób, zapewniającymi bezpieczeństwo i komfort jazdy.

(akta kontroli: str. 153, 237-238, 393-394)

Prawidłowe wykonywanie transportu zbiorowego (w ramach KAGO) było przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez pracowników Referatu Budownictwa i Infrastruktury Urzędu średnio trzy razy w miesiącu w trakcie wyjazdów terenowych. Jak wyjaśnił Wójt, *kontrole te nie były ewidencjonowane, ponieważ pracownik jadąc w teren w celu np. narady budowlanej sprawdza przy okazji punktualność przyjazdu oraz odjazdu autobusów KAGO. W wyniku powyższych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.*

W Referacie Budownictwa i Infrastruktury Urzędu prowadzono rejestr zgłoszeń nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem KAGO. Od 1 lipca 2020 r. do 11 stycznia 2024 r. zarejestrowano 21 takich zgłoszeń²⁶, z tego osiem w 2020 r., pięć w 2021 r., sześć w 2022 r., dwa w 2023 r. We wszystkich przypadkach dotyczyły one opóźnień w przyjazdach autobusów na przystanki. Zgłoszeń tych dokonywali pasażerowie i sołtysi. W powyższym rejestrze odnotowywano efekt postępowania wyjaśniającego w tym zakresie (przyczynę danego opóźnienia)²⁷.

(akta kontroli: str. 153-154, 169-171, 231)

Zarządzając publicznym transportem zbiorowym Urząd m.in.:

- negocjował i zatwierdzał zmiany do umowy z operatorem²⁸;
- aktualizował rozkłady jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej²⁹;
- analizował realizację zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³⁰;
- dokonywał zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych³¹.

(akta kontroli: str. 184-219, 397-399, 402-403)

Gmina Oleśnica (jako organizator transportu zbiorowego) w okresie objętym kontrolą otrzymywała od POLBUS - PKS sp. z o.o. (operator), w terminie do 31 marca każdego roku, m.in. informacje dotyczące skarg pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których stanowi art. 48 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Z informacji tych wynikało, że pasażerowie w okresie objętym kontrolą nie złożyli operatorowi żadnych skarg i reklamacji.

(akta kontroli: str. 413-415)

Drugą, funkcjonującą w okresie objętym kontrolą, formą transportu zbiorowego na terenie Gminy Oleśnica była KKA, uruchomiona 3 września 2023 r. Jej inicjatorem był Samorząd Województwa Dolnośląskiego (organizator), który podejmował

²⁶ Były to zgłoszenia głównie w formie telefonicznej.

²⁷ Przykładowymi przyczynami były: złe warunki atmosferyczne na drogach, korki, wypadek, roboty drogowe, itp.

²⁸ Łącznie dokonano dziewięć zmian w umowie ZP.271.1.9.2020 z 29 czerwca 2020 r. Szerzej na ten temat w punkcie czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁹ Aktualizacji rozkładu jazdy dokonano dwa razy, tj. w 2021 r. (na linii G5) i w 2022 r. (na linii G6).

³⁰ Urząd dwa razy w ciągu roku dokonywał analizy zaspokojenia potrzeb przewozowych. Analizy były przedstawiane: w I półroczu podczas spotkań z sołtysami, natomiast w II półroczu radnym Gminy Oleśnica. Z analiz tych wynikał pozytywny wpływ KAGO na usprawnianie życia mieszkańców Gminy Oleśnica.

³¹ Zmian w przebiegu linii komunikacyjnych dokonano dwa razy (w 2020 r. i w 2022 r.) m.in. w związku z remontem i przebudową dróg.

działania planistyczne, organizatorskie i zarządcze w zakresie KKA. Zwrócił się do samorządów, przez które przebiega KKA (na odcinku Oleśnica – Syców)³², z propozycją współfinansowania dodatkowych kosztów rekompensaty dla przewoźnika, poprzez udzielenie pomocy finansowej. Udział Gminy Oleśnica wyniósł 7,5% kwoty prognozowanego deficytu. Założono, że uruchomienie połączeń autobusowych na trasie Oleśnica – Syców, dostosowanych do rozkładu jazdy pociągów na trasie Wrocław – Oleśnica, ułatwi mieszkańcom Gminy Oleśnica codzienny dojazd do szkół i zakładów pracy zlokalizowanych we Wrocławiu.

Zawarte 24 sierpnia 2023 r. na czas określony³³ porozumienie³⁴ nr DT-D/26/2023 dotyczyło współpracy w zakresie realizacji KKA. Zgodnie z tym porozumieniem Województwo Dolnośląskie wyznaczyło na organizatora przewozów na linii Wrocław – Oleśnica – Syców.

Rada Gminy Oleśnica podjęła 29 sierpnia 2023 r. uchwałę nr LXIV/478/23 w sprawie udzielenia z budżetu Gminy Oleśnica pomocy finansowej Województwu Dolnośląskiemu z przeznaczeniem na uruchomienie połączeń w ramach KKA (w 2023 r.), w formie dotacji celowej w wysokości 39 484,61 zł³⁵. Ponadto Rada Gminy Oleśnica, 21 grudnia 2023 r., podjęła uchwałę nr LXIX/510/23 w sprawie udzielenia z budżetu Gminy Oleśnica pomocy finansowej Województwu Dolnośląskiemu w formie dotacji celowej w powyższym przedmiocie (w 2024 r.) w wysokości 118 453,83 zł.

Zadanie to Województwo Dolnośląskie realizowało przez spółkę Koleje Dolnośląskie S.A. w Legnicy (operator). Sprzedaż biletów odbywała się według kolejowych taryf przewozowych. Autobusy jeżdżące w ramach KKA zatrzymywały się na terenie Gminy Oleśnica na dwóch przystankach (zlokalizowanych w miejscowości Cieśle i Poniatowice). Analiza dokumentacji związanej z powstaniem i funkcjonowaniem KKA, nie wykazała nieprawidłowości. W 2023 r. z KKA skorzystało 6101 osób.

(akta kontroli: str. 496, 499-523, 538-540)

W okresie objętym kontrolą UG Oleśnica przekazywał Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, o których stanowi art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (m.in. o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie dworców i przystanków). Informacje za 2020 r. i 2022 r. zostały przesłane Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego po wymaganym terminie (31 stycznia danego roku). Ponadto Urząd nie był w stanie potwierdzić przekazania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego takiej informacji za 2021 r. Powyższe opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 404-412, 420-421)

UG Oleśnica nie pobierał opłat za korzystanie z jej 25 przystanków komunikacyjnych, ponieważ – jak wyjaśnił Sekretarz Gminy – z przystanków korzystał jedynie operator wykonujący usługi dla Gminy Oleśnica w ramach KAGO. Dodał, że wprowadzenie opłat spowodowałoby wzrost kosztów transportu publicznego.

(akta kontroli: str. 400, 534)

W latach 2020-2024³⁶ UG Oleśnica zakupił i zamontował dziewięć nowych wiat przystankowych³⁷, zastępując nimi istniejące, zniszczone wiaty przystankowe,

³² Tzn. do Gminy Oleśnica, Gminy Miejskiej Oleśnica, Gminy Syców oraz powiatu oleśnickiego.

³³ Od 3 września 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.

³⁴ Między Województwem Dolnośląskim a Gminą Oleśnica oraz Gminą Miejską Oleśnica oraz Gminą Syców oraz Powiatem Oleśnickim.

³⁵ Skutkowało to zawarciem 8 grudnia 2023 r. pomiędzy Gminą Oleśnica a Województwem Dolnośląskim umowy nr DT-D/111/2023 w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej.

³⁶ Do 18 stycznia 2024 r.

³⁷ W tym: trzy w 2020 r., jedną w 2021 r., jedną w 2022 r., cztery w 2024 r.

na co wydatkowano łącznie 62 625,40 zł³⁸. Ponadto, w powyższym okresie UG Oleśnica przeprowadził remont 15 wiat przystankowych³⁹, na co w sumie wydatkowano 24 841,65 zł⁴⁰.

(akta kontroli: str. 400-401)

3. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził jedno postępowanie o zamówienie publiczne dotyczące wyboru wykonawcy lokalnego transportu zbiorowego (KAGO). Przeprowadzono je w trybie przetargu nieograniczonego, o którym stanowił art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴¹. Postępowanie to w przedmiocie: „Świadczenie usług transportowych w zakresie przewozu autobusowego na terenie Gminy Oleśnica z dojazdem do Miasta Oleśnica oraz sześciu szkół podstawowych Gminy Oleśnica”, o początkowej szacunkowej wartości zamówienia 8 079 902,09 zł (netto)⁴², wszczęto 6 maja 2020 r. Wartość ta określona była na podstawie kosztorysu, a termin, w którym została określona był zgodny z art. 35 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Członkowie komisji przetargowej złożyli stosowne oświadczenia (m.in. o nieubieganie się o udzielenie zamówienia). W prowadzonym postępowaniu wpłynęła jedna oferta (w wymaganym terminie). Jej otwarcie nastąpiło 8 czerwca 2020 r. W wyniku dokonanego rozstrzygnięcia, 26 czerwca 2020 r., zawiadomiono firmę POLBUS-PKS sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (jedyny oferent uczestniczący w postępowaniu), o wyborze jej oferty. Natomiast 29 czerwca 2020 r. zawarto umowę z wybraną firmą, na łączną maksymalną kwotę brutto za całość umowy 9 208 836,79 zł (cena brutto 1 kilometra: 4,29 zł). Umowa ta została zawarta na czas określony od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2024 r. Zamawiający przekazał Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie o udzieleniu zamówienia 23 lipca 2020 r.

W wyniku kontroli tego postępowania stwierdzono, że:

- niezgodnie z zarządzeniem nr 39/20 Wójta z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania komisji przetargowej dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Świadczenie usług transportowych w zakresie przewozu autobusowego na terenie Gminy Oleśnica z dojazdem do Miasta Oleśnica oraz sześciu szkół podstawowych Gminy Oleśnica”, w protokole z postępowania o udzielenie tego zamówienia publicznego wskazano przewodniczącego i sekretarza komisji przetargowej,
- wystąpiły braki w wypełnieniu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 242-337, 340-343, 345-359, 416)

Wójt, w związku z następnym planowanym w kwietniu 2024 r. przetargiem na realizację przejazdów w ramach KAGO, wskazał na problem wynikający z konieczności zastosowania postanowień art. 68a ust. 1 pkt 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴³, zgodnie z którym m.in. zamawiający zapewnia, aby udział autobusów wykorzystujących do napędu paliwa alternatywne, w całkowitej liczbie autobusów objętych zamówieniami publicznymi, z zastrzeżeniem, że połowa tego udziału ma być osiągnięta przez autobusy zeroemisyjne, wynosił co najmniej: 32% - do 31 grudnia 2025 r., 46% - od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2030 r. Zdaniem Wójta ww. warunki udziału procentowego

³⁸ W tym: 14 354,79 zł w 2020 r., 5493,18 zł w 2021 r., 8110,62 zł w 2022 r., 34 666,81 zł w 2024 r.

³⁹ W tym: dwóch w 2020 r., trzech w 2021 r., siedmiu w 2022 r., trzech w 2023 r.

⁴⁰ W tym: 6741,65 zł w 2020 r., 3750,00 zł w 2021 r., 10 200,00 zł w 2022 r., 4150,00 zł w 2023 r.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: Prawo zamówień publicznych.

⁴² Co stanowiło równowartość 1 892 558,99 euro.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 875, ze zm.

pojazdów spowodują znaczne utrudnienie w realizacji zlecenia przez przewoźnika. Trasy realizowane w ramach zlecenia prowadzone są przez tereny wiejskie, na których nie są dostępne obecnie ani stacje ładowania energią elektryczną, ani tankowania gazem. Niezbędne byłoby więc stworzenie od zera odpowiedniej infrastruktury, co wymaga ogromnych nakładów finansowych oraz czasu. Problemem będzie także dostarczenie pojazdów spełniających wymagania, które nie są na rynku dostępne od ręki. Biorąc pod uwagę fakt, iż niewielka liczba przewoźników (o ile w ogóle taka firma złoży ofertę) dysponuje wolnymi pojazdami zeroemisyjnymi, które można zaangażować w obsługę zlecenia w krótkim okresie czasu, warunek ten wpłynie także mocno na ograniczenie konkurencji. Konieczność spełnienia warunków powyższej ustawy wpłynie także bezpośrednio na koszt wozokilometra, który może wzrosnąć wg szacunku przewoźników nawet o 200-300% w stosunku do obecnego poziomu cen realizacji zadania pojazdami z silnikiem Diesla.

(akta kontroli: str. 497, 541)

4. UG Oleśnica w latach 2020-2024⁴⁴ skierował do Wojewody Dolnośląskiego sześć wniosków o dopłatę (do KAGO) z FRPA⁴⁵ na łączną kwotę 7 912 750,20 zł, w tym: wniosek na 2020 r. na kwotę 904 489,50 zł, wniosek na 2021 r. na kwotę 1 753 743,00 zł, wniosek na 2022 r. na kwotę 1 767 906,00 zł, wniosek na 2023 r. na kwotę 1 760 890,50 zł, wnioski nr 1 i nr 2 na 2024 r. odpowiednio na kwoty 869 708,70 zł i 856 012,50 zł.

Powyższe wnioski zostały terminowo⁴⁶ przekazane do Wojewody Dolnośląskiego. Były one kompletne i zostały rzetelnie wypełnione. Do wniosków dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje w nich zawarte.

Wszystkie złożone przez UG Oleśnica wnioski o dopłatę z FRPA zostały pozytywnie rozpatrzone przez Wojewodę Dolnośląskiego. Po rozpatrzeniu wniosków Wójt był informowany pisemnie przez Wojewodę Dolnośląskiego o objęciu dopłatą z FRPA przewozów autobusowych.

Powyższe skutkowało podpisaniem umów⁴⁷ (przez Wójta⁴⁸ oraz Wojewodę Dolnośląskiego) o dopłatę w formie dofinansowania zadania własnego organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zawarte umowy spełniały wymogi, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o FRPA.

(akta kontroli: str. 362-390)

Wojewoda Dolnośląski przyznał Gminie Oleśnica na lata 2020-2024⁴⁹, dofinansowanie transportu zbiorowego na ośmiu liniach (G1-G8), tj. łącznie w wysokości 7 912 750,20 zł środków z FRPA⁵⁰, w tym: 904 489,50 zł na 2020 r., 1 753 743,00 zł na 2021 r., 1 767 906,00 zł na 2022 r., 1 760 890,50 zł na 2023 r.,

⁴⁴ Do 18 stycznia 2024 r.

⁴⁵ Funkcjonujący w oparciu o ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464, ze zm.). Dalej: ustawa o FRPA.

⁴⁶ W terminach określonych w ogłoszeniu Wojewody Dolnośląskiego o naborze wniosków na dany rok.

⁴⁷ Nr: 21/FPA/2020 z 26 czerwca 2020 r. (na przewozy wykonywane od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.); 20/FPA/2021 z 28 grudnia 2020 r. (na przewozy wykonywane od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.); 30/FPA/2022 z 30 grudnia 2021 r. (na przewozy wykonywane od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.); 4/FPA/2023 z 21 listopada 2022 r. (na przewozy wykonywane od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.); 29/FPA/2024 z 28 listopada 2023 r. (na przewozy wykonywane od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r.); 30/FPA/2024 z 28 listopada 2023 r. (na przewozy wykonywane od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.).

⁴⁸ Przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Oleśnica.

⁴⁹ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵⁰ Były to środki o jakie Gmina Oleśnica wnioskowała do Wojewody Dolnośląskiego po ogłoszeniu naborów wniosków o objęcie w danym roku dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Wartość tych środków była zgodna z umowami podpisanymi z Wojewodą Dolnośląskim na dopłatę z FRPA.

1 725 721,20 zł na 2024 r. Gmina Oleśnica otrzymała w latach 2020-2024⁵¹ łącznie 5 705 338,10 zł⁵², w tym: 766 180,50 zł w 2020 r., 1 624 575,66 zł w 2021 r., 1 672 014,26 zł w 2022 r., 1 642 567,68 zł w 2023 r., 0,00 zł w 2024 r.⁵³ Ze środków tych Gmina Oleśnica wykorzystwała w latach 2020-2024⁵⁴ łącznie 5 515 048,75 zł⁵⁵, w tym: 766 162,44 zł w 2020 r., 1 505 801,67 zł w 2021 r., 1 617 204,69 zł w 2022 r., 1 625 879,95 zł w 2023 r.; 0,00 zł w 2024 r.⁵⁶ Wszystkie środki z FRPA Gmina Oleśnica wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem. Środki z FRPA rozliczane były odrębnie dla każdego miesiąca.

Gmina Oleśnica wywiązała się z wymogu sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi lokalnego transportu zbiorowego w wysokości nie mniejszej niż 10%. Na realizację zadania wydatkowano⁵⁷ łącznie 2 359 349,42 zł środków własnych, z tego w: 2020 r. 187 229,36 zł (19,64% udziału środków Gminy Oleśnica w realizacji zadania); 2021 r. 407 879,83 zł (21,31% udziału środków Gminy Oleśnica w realizacji zadania); 2022 r. 883 720,53 zł (35,34% udziału środków Gminy Oleśnica w realizacji zadania); 2023 r. 880 519,70 zł (35,13% udziału środków Gminy Oleśnica w realizacji zadania).

Organizator (Gmina Oleśnica) zawarł 29 czerwca 2020 r. z operatorem (POLBUS-PKS sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu) umowę (nr ZP.271.1.9.2020) o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (KAGO), wywiązując się tym samym z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o FRPA. Umowa ta była aneksowana łącznie dziewięć razy⁵⁸. Zmiany umowy dotyczyły m.in. rozkładu jazdy, stawki za 1 km⁵⁹; maksymalnego wynagrodzenia za całość umowy⁶⁰ i były zgodne z jej postanowieniami § 7 w tym zakresie. Powyższa umowa zasadniczo spełniała wymogi określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z wyjątkiem art. 25 ust. 3 pkt 8, 9 i 20 tej ustawy, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 157-167, 184-219, 362-364, 367, 494)

UG Oleśnica przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu wnioski o dopłatę środków z FRPA zgodnie z terminem określonym w umowach z nim zawartych (tj. do drugiego dnia roboczego następnego miesiąca). Nie występowały przypadki wezwań pisemnych o uzupełnienie tych wniosków.

Po złożeniu wniosku Wojewoda Dolnośląski niezwłocznie przekazywał do UG Oleśnica dopłatę środków z FRPA w terminie nie przekraczającym daty rozliczenia zrealizowanych usług przewozowych, tj. do 25 dnia każdego miesiąca.

Rozliczenie zrealizowanych usług przewozowych, UG Oleśnica przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu, w powyższym terminie, zgodnie z zapisami umów.

⁵¹ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵² Były to środki przekazane przez Wojewodę Dolnośląskiego z FRPA, na podstawie wniosków Gminy Oleśnica składanych do każdego drugiego dnia roboczego następnego miesiąca, w których określano szacunkową wartość zadania za poprzedni miesiąc.

⁵³ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵⁴ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵⁵ Gmina Oleśnica do każdego 25 dnia następnego miesiąca po otrzymaniu środków z FRPA, składała Wojewodzie Dolnośląskiemu rozliczenie zrealizowanych usług przewozowych za poprzedni miesiąc wraz z dokumentami potwierdzającymi wykonanie usługi przewozowej przez Operatora oraz dokumentami finansowo-księgowymi potwierdzającymi wykonanie płatności.

⁵⁶ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵⁷ Według stanu na 18 stycznia 2024 r.

⁵⁸ Tj. w dniu: 28 grudnia 2020 r.; 1 kwietnia 2022 r.; 8 lipca 2022 r.; 5 października 2022 r.; 10 stycznia 2023 r.; 3 kwietnia 2023 r.; 3 lipca 2023 r.; 11 września 2023 r.; 2 stycznia 2024 r.

⁵⁹ Co uzasadniano wzrostem kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę i wzrostem cen paliw.

⁶⁰ W aneksie nr 9 z 2 stycznia 2024 r. maksymalne wynagrodzenie brutto za całość umowy ustalono na poziomie 11 031 125,14 zł, a cenę brutto za 1 kilometr na poziomie 5,59 zł.

Niewykorzystane środki z FRPA, w łącznej wysokości 190 289,35 zł⁶¹, zwracane były terminowo na wskazany w umowie rachunek bankowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Jak wyjaśnił Wójt, zgodnie z § 4 umów o dopłatę, dotyczącym terminu i sposobu rozliczenia dopłaty z Funduszu, organizator zobowiązany jest do zwrotu niewykorzystanych środków do dnia 10 stycznia następnego roku. Na niewykorzystane środki z FRPA składają się: ilość przejechanych wozokilometrów, ilość sprzedanych biletów oraz cena za wozokilometr wyliczona jako deficyt. Nie było innych przypadków zwrotów nadpłat. Dane wykazane w sprawozdaniach rozliczających były rzetelne i sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę.

Wojewoda Dolnośląski nie wydawał Gminie Oleśnica, na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy o FRPA, decyzji administracyjnej określającej kwotę dopłaty przypadającą do zwrotu oraz termin zwrotu.

(akta kontroli: str. 362, 365-390, 420, 494, 534)

W związku z wykorzystaniem środków FRPA przez UG Oleśnica zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych na jej terenie. Prowadząc łącznie osiem linii (G1-G8) KAGO przewiozła w latach 2020-2023 w sumie 975 077 pasażerów, w tym: 88 716 w 2020 r., 242 094 w 2021 r., 319 131 w 2022 r., 325 136 w 2023 r. Na to przedsięwzięcie wydatkowano łącznie 7 874 398,17 zł⁶², w tym: 5 515 048,75 zł z FRPA⁶³ (70,04%) i 2 359 349,42 zł ze środków własnych⁶⁴ (29,96%).

Wartość sprzedaży biletów jednorazowych i miesięcznych na liniach KAGO wyniosła łącznie 1 947 748,41 zł⁶⁵, w tym udział dopłat z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego⁶⁶ wyniósł łącznie 641 454,16 zł⁶⁷.

(akta kontroli: str. 366-367, 419, 498)

Urząd prowadził wyodrębnioną, rzetelną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z FRPA oraz wydatków objętych dopłatą, zgodnie z art. 15 ustawy o FRPA.

(akta kontroli: str. 437-479)

W 2023 r. służby kontrolne Wojewody Dolnośląskiego przeprowadziły w Urzędzie kontrolę w przedmiocie prawidłowości wykorzystania środków w ramach FRPA o charakterze użyteczności publicznej, którą objęto okres od 1 stycznia 2023 r. do 10 sierpnia 2023 r. W tym zakresie Urząd został oceniony pozytywnie. Nie ujawniono nieprawidłowości ani uchybień, w związku z czym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli: str. 9-14)

5. W latach 2020-2024⁶⁸ w UG Oleśnica podmioty zewnętrzne⁶⁹ przeprowadziły łącznie 13 kontroli⁷⁰. Przeprowadzone 23 stycznia 2024 r. oględziny strony Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, tj. jej wersji aktualnej (działającej od 15 lutego 2023 r.)⁷¹ i wersji archiwalnej (funkcjonującej przed 15 lutego 2023 r.)⁷² wykazały, że nie

⁶¹ W tym: 18,06 zł za 2020 r.; 118 773,99 zł za 2021 r.; 54 809,57 zł za 2022 r.; 16 687,73 zł za 2023 r.

⁶² Z tego w: 2020 r. 953 391,80 zł; 2021 r. 1 913 681,50 zł; 2022 r. 2 500 925,22 zł; 2023 r. 2 506 399,65 zł.

⁶³ Z tego w: 2020 r. 766 162,44 zł; 2021 r. 1 505 801,67 zł; 2022 r. 1 617 204,69 zł; 2023 r. 1 625 879,95 zł.

⁶⁴ Z tego w: 2020 r. 187 229,36 zł; 2021 r. 407 879,83 zł; 2022 r. 883 720,53 zł; 2023 r. 880 519,70 zł.

⁶⁵ Z tego w: 2020 r. 172 029,40 zł; 2021 r. 483 381,17 zł; 2022 r. 621 652,75 zł; 2023 r. 670 685,09 zł.

⁶⁶ Z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg.

⁶⁷ W tym w: 2020 r. 60 038,61 zł; 2021 r. 178 626,07 zł; 2022 r. 186 025,15 zł; 2023 r. 216 764,33 zł.

⁶⁸ Do 23 stycznia 2024 r.

⁶⁹ W tym m.in. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, Wojewoda Dolnośląski, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Oleśnicy, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, Archiwum Państwowe we Wrocławiu.

⁷⁰ Nie wliczając w to obecnej kontroli I/24/001/LWR.

⁷¹ Pod adresem: <https://olesnica.nowoczesnagmina.pl>.

⁷² Pod adresem: <https://olesnica.archiwum.bip.net.pl/>.

zamieszczano na nich dokumentów z tych kontroli, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷³, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na ww. stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu stwierdzono natomiast informacje dotyczące m.in. prowadzonych kontroli przedsiębiorców⁷⁴ i planów kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli: str. 5-20, 480-491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu (w zadaniach przypisanych do realizacji przez Referat Budownictwa i Infrastruktury) nie uwzględniono zadania własnego gminy, o którym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczącego lokalnego transportu zbiorowego⁷⁵, choć zadanie to było realizowane przez dwóch pracowników tego Referatu (przez kierownika tego Referatu⁷⁶ oraz przez inspektora ds. warunków zabudowy i ochrony środowiska⁷⁷). Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 „Struktura organizacyjna” w ramach Środowiska wewnętrznego, przyjętym Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁸, m.in. struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Wójt wyjaśnił, że zadanie to powierzono wyznaczonym pracownikom Urzędu osobnym pismem, na dany rok kalendarzowy, zwiększającym okresowo ich obowiązki służbowe. Wskazał również, że za wykonywanie dodatkowych zadań pracownicy otrzymują dodatki specjalne, zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁹.

Sekretarz Gminy Oleśnica wyjaśnił natomiast, że ww. zadanie powierzono pracownikom Urzędu na zasadzie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, celem uniknięcia kosztów związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że sposób ukształtowania środowiska wewnętrznego jednostki powinien służyć realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁰, w tym zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, dotyczy okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań (na przykład w związku z koniecznością okresowego zastępstwa), a nie ciągłej realizacji zadania własnego gminy przez tych samych pracowników. Ponadto realizacja przedmiotowego zadania nie musi się

⁷³ Dz. U. z 2022 r. poz. 902. Dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁷⁴ Prowadzonych przez UG Oleśnica.

⁷⁵ Z wyjątkiem spraw przystanków.

⁷⁶ Od 1 lutego 2020 r.

⁷⁷ Od 1 kwietnia 2022 r.

⁷⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 530. Dalej: ustawa o pracownikach samorządowych.

⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

wiązać z tworzeniem nowych miejsc pracy, skoro i tak pracownicy Urzędu już je wykonują.

(akta kontroli: str. 21-49, 233, 241)

2. Gmina Oleśnica w okresie objętym kontrolą nieterminowo przekazała Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego (m.in. o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie dworców i przystanków), co było niezgodne z art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁸¹. Informację za 2020 r. przekazano 16 marca 2021 r. (44 dni opóźnienia), natomiast informację za 2022 r. przekazano 28 lutego 2023 r. (28 dni opóźnienia). Ponadto Urząd nie był w stanie potwierdzić przekazania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego takiej informacji za 2021 r.

Wójt wyjaśnił m.in., że *przyczyną powyższego było każdorazowe analizowanie z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego przed wysłaniem ostatecznej wersji informacji oraz epidemia COVID-19 i wiążące się z nią zwolnienia lekarskie, a także praca w trybie zmianowym.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że analizy i konsultacje z pracownikiem merytorycznym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, ani epidemia COVID-19, nie powinny prowadzić do przekroczenia terminu nałożonego ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. Prawidłowo funkcjonujący w Urzędzie system kancelaryjny, w tym system prowadzenia akt spraw, powinien móc pozwolić zweryfikować, czy dana korespondencja została wysłana do odbiorcy.

W toku niniejszej kontroli Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że nie wpłynęła z UG Oleśnica informacja dotycząca publicznego transportu zbiorowego za 2021 r.

(akta kontroli: str. 404-412, 420-436, 525-531)

3. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (ZP.271.1.9.2020) funkcje przewodniczącego i sekretarza komisji pełniły inne osoby, niż te wskazane w zarządzeniu nr 39/20 Wójta z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania komisji przetargowej dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Świadczenie usług transportowych w zakresie przewozu autobusowego na terenie Gminy Oleśnica z dojazdem do Miasta Oleśnica oraz sześciu szkół podstawowych Gminy Oleśnica”. Według powyższego zarządzenia funkcję przewodniczącego komisji przetargowej miała pełnić osoba, która stosownie do protokołu była w przedmiotowym postępowaniu sekretarzem. Z kolei zgodnie z zarządzeniem funkcję sekretarza miała pełnić osoba, która według protokołu była przewodniczącym komisji.

Sekretarz Gminy Oleśnica wyjaśnił, że to w przytoczonym wyżej zarządzeniu Wójta *błędnie wskazano osobę sekretarza i przewodniczącego komisji. Do omyłki doszło najprawdopodobniej dlatego, iż przygotowując zarządzenie pracowano na wzorze, w którym widniały już dane członków komisji. Faktyczny (prawidłowy) podział obowiązków był wskazany w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.*

(akta kontroli: str. 244-249, 309, 318, 341)

4. W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (ZP.271.1.9.2020), stwierdzono brakujące treści, w szczególności brak wypełnienia: punktu 3 (dotyczącego czynności związanych z przygotowaniem postępowania), punktu 4.B.3-5 (dotyczącego m.in. imion i nazwisk osób przygotowujących opis warunków udziału w postępowaniu), punktu 4.C-D (dotyczącego m.in. informacji na

⁸¹ Przepis ten określa termin do 31 stycznia danego roku.

temat relacji określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1-4 Prawa zamówień publicznych), punktu 6.4-6.5 (dotyczącego m.in. informacji na temat zamieszczenia ogłoszenia w siedzibie zamawiającego), punktu 8 (dotyczącego informacji na temat sytuacji określonej w art. 22c ust. 2 Prawa zamówień publicznych), punktu 10.1-10.2 (dotyczącego m.in. miejsca składania ofert).

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy Oleśnica, powyższe wynikało przede wszystkim z niedopracowania programu MarketPlanet z którego został wygenerowany protokół. Ponadto, postępowanie w zakresie zamówień powyżej progów unijnych jest dużo bardziej złożone niż postępowanie poniżej tych progów, a pracownik obsługujący ten program dopiero poznawał jego funkcjonalności i nie zauważył braków w wygenerowanym protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli: str. 306-321, 341-342)

5. Umowa ZP.271.1.9.2020, zawarta 29 czerwca 2020 r. przez organizatora (Gminę Oleśnica) z operatorem (firmą POLBUS-PKS sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu) o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, nie zawierała niektórych obligatoryjnych elementów określonych w art. 25 ust. 3 pkt 8, 9 i 20 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dotyczących odpowiednio: sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów.

Wójt wyjaśnił, że powyższą umowę przygotowywał pracownik UG Oleśnica ds. zamówień publicznych, który był zatrudniony wówczas na samodzielnym stanowisku. Jego obowiązkiem było przygotowanie umowy m.in. zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. Nie jestem w stanie wyjaśnić dlaczego w przedmiotowej umowie nie zostały zamieszczone ww. wymienione elementy, ponieważ pracownik zajmujący się tym postępowaniem nie pracuje już w Urzędzie.

(akta kontroli: str. 157-167, 420)

6. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, tj. aktualnej (działającej od 15 lutego 2023 r.)⁸² i archiwalnej (funkcjonującej przed 15 lutego 2023 r.)⁸³, nie zamieszczono żadnego z dokumentów pokontrolnych z ogółem 13 kontroli przeprowadzonych w UG Oleśnica w badanym okresie, tzn. od 2020 r., przez podmioty zewnętrzne⁸⁴, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z powyższym przepisem, udostępnieniu takiemu podlega dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających⁸⁵.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną powyższego było uznanie, że dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających może, a nie musi być publikowana na stronie BIP-u.

⁸² Pod adresem: <https://olesnica.nowoczesnagmina.pl>.

⁸³ Pod adresem: <https://olesnica.archiwum.bip.net.pl/>.

⁸⁴ W tym okresie kontrole w Urzędzie prowadziły m.in. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, Wojewoda Dolnośląski, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Oleśnicy, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, Archiwum Państwowe we Wrocławiu.

⁸⁵ Na archiwalnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu znajdowały się linki przekierowujące na stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, co trudno uznać za spełnienie wymogu ustawowego w tym zakresie, w odniesieniu do kontroli RIO, prowadzonej w Urzędzie w 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowi o obowiązku (nie zaś o fakultatywności) udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej tego rodzaju dokumentów, stanowiących informację publiczną.

(akta kontroli: str. 5-20, 480-491, 493)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przepisanie konkretnej komórce organizacyjnej Urzędu zadania własnego gminy dotyczącego lokalnego transportu zbiorowego.
2. Zapewnienie przekazywania w wymaganym terminie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
3. Rzetelne przygotowywanie zarządzeń Wójta w sprawie powołania komisji przetargowej.
4. Zapewnienie rzetelnego sporządzania protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
5. Doprowadzenie do skorygowania umowy nr ZP.271.1.9.2020 z 29 czerwca 2020 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, poprzez uwzględnienie wszystkich obligatoryjnych elementów przewidzianych w art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
6. Publikowanie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 20 marca 2024 r.

Kontroler:
Radosław Chodziński
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis