



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.1.5.2024

**Pan**  
**Tomasz Gracz**  
**Wójt Gminy Kondratowice**  
Urząd Gminy Kondratowice  
ul. Nowa 1, Kondratowice  
57-150 Prusy

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kondratowice <sup>1</sup> , ul. Nowa 1, Kondratowice, 57-150 Prusy.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Gracz, Wójt Gminy Kondratowice <sup>2</sup> – od 22 października 2018 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 <sup>3</sup> , 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 <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/16/2024 z 5 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej również: Wójt.

<sup>3</sup> 14 lutego 2024 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Kondratowice podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia mieszkańcom tej Gminy lokalnego publicznego transportu zbiorowego. Pozyskano przy tym dopłaty z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>6</sup> w łącznej wysokości 450,7 tys. zł<sup>7</sup>, co przyczyniło się do zwiększenia dostępności takiego transportu dla mieszkańców. Połączenia na liniach komunikacyjnych nie obejmowały jednakże miesięcy letnich, gdyż zorganizowane zostały przede wszystkim pod kątem potrzeb uczniów szkół ponadpodstawowych. Objęcie publicznym transportem zbiorowym wszystkich miejscowości Gminy Kondratowice uwzględnione zostało w Strategii Rozwoju Gminy Kondratowice na lata 2023-2030<sup>8</sup>. Urząd realizował także obowiązki obejmujące organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Prowadził postępowania mające na celu wyłonienie operatora publicznego transportu zbiorowego, zawierał umowy o świadczenie usług w tym zakresie oraz ustalił sposób oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej. Niemniej z katalogu czynności składających się na organizowanie publicznego transportu zbiorowego, wskazanych w art. 15 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>9</sup>, Urząd nie analizował potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym pod kątem ewentualnego dostosowania środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych i z ograniczeniami w poruszaniu się, nie określił standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców, a także zasad i opłat za korzystanie z nich przez przewoźników. Dokonany przez Urząd w 2022 r. wybór operatora publicznego transportu zbiorowego nastąpił niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie. Ponadto nie przeprowadzono żadnej kontroli jakości usług świadczonych przez przewoźnika. W latach 2020-2021 oraz w 2023 r. prawidłowo wykorzystano i rozliczono środki FRPA, natomiast w 2022 r. w wyniku nierzetelnej weryfikacji otrzymanych faktur wypłacono operatorowi 58,08 zł więcej niż to wynikało z zawartej z nim umowy. W Urzędzie nie prowadzono także wydzielonej ewidencji księgowej dla środków FRPA, co było niezgodne z art. 15 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>10</sup>. Także wbrew wymogom art. 22 ust. 2 ww. ustawy, trzy z czterech umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawarto z operatorem jeszcze przed uzyskaniem stosownej zgody Rady Gminy Kondratowice. NIK wskazuje, że w latach 2023-2024<sup>11</sup> Urząd nie zabezpieczył wystarczającej ilości czasu na przeprowadzenie pełnej procedury wyboru operatora, przez co konieczne było unieważnienie jednego z trzech postępowań prowadzonych w oparciu o art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup>, oraz dwukrotne dokonanie wyboru takiego operatora w trybie z wolnej ręki, tj. bez zapewnienia konkurencyjności. Powyższe nieprawidłowości wynikały przede wszystkim z niedostosowania struktury organizacyjnej Urzędu oraz zadań i uprawnień jego pracowników do celów i zadań

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

<sup>6</sup> Dalej: FRPA.

<sup>7</sup> Z czego wykorzystano 429,6 tys. zł, a zwrócono 21,1 tys. zł.

<sup>8</sup> Uchwała nr LXVIII/141/2023 Rady Gminy Kondratowice z dnia 23 sierpnia 2023 r. [https://kondratowice.biuletyn.net/fls/bip/pliki/2023\\_09/BIPF60486286BF609Z/Uchwała\\_nr\\_LXVIII\\_417\\_2023\\_w\\_sprawie\\_przyjęcia\\_Strategii\\_Rozwoju\\_Gminy\\_Kondratowice\\_na\\_lata\\_2023-2030.pdf](https://kondratowice.biuletyn.net/fls/bip/pliki/2023_09/BIPF60486286BF609Z/Uchwała_nr_LXVIII_417_2023_w_sprawie_przyjęcia_Strategii_Rozwoju_Gminy_Kondratowice_na_lata_2023-2030.pdf) – dostęp 24 stycznia 2024 r.

Dalej: strategia rozwoju gminy.

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2464, ze zm. Dalej: ustawa o FRPA.

<sup>11</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: ustawa Pzp.

Gminy Kondratowice. Zauważyć również należy, że prawo do samodzielnego kształtowania wewnętrznych regulacji w zakresie postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie zwalnia z obowiązku kierowania się przy wyborze wykonawcy zasadami wydatkowania środków publicznych, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>. Bez względu bowiem na wartość wydatkowanych środków, pozostają one środkami publicznymi, zatem ich wydatkowanie winno być dokonywane m.in. w sposób celowy i oszczędny, a także w wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

### 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 organizacji przewozu osób

Opis stanu faktycznego

1. Urząd w latach 2020-2024<sup>14</sup> realizował zadanie własne wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>, tj. zaspokajał potrzeby wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Korzystanie z publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Kondratowice było bezpłatne. Realizację usług transportu zbiorowego Wójt zlecił podmiotowi prywatnemu, pełniącemu rolę operatora. Transport zbiorowy w latach 2020-2023 odbywał się na czterech liniach komunikacyjnych, tj.: [1] Komorowice – Zarzyca – Prusy, [2] Prusy – Podgaj – Prusy, [3] Prusy – Zarzyca – Prusy i [4] Prusy – Zarzyca – Komorowice, natomiast od 2024 r. na siedmiu liniach<sup>16</sup>, tj.: [1] Komorowice – Zarzyca – Prusy, [2] Prusy – Zarzyca – Kondratowice, [3] Prusy – Podgaj – Prusy, [4] Edwardów – Podgaj – Kondratowice, [5] Prusy – Zarzyca – Prusy, [6] Prusy – Zarzyca – Komorowice i [7] Kondratowice – Zarzyca – Prusy. Dzienna liczba kursów na wszystkich liniach w 2020 r. wyniosła 10, z czego cztery kursy (po dwa na linii nr 2 i 3) realizowane były tylko we wtorki. W latach 2020-2021 zmniejszono liczbę kursów do sześciu, tj. nie wykonywano dodatkowych kursów we wtorki. Od 2023 r., operator wykonywał dziennie osiem kursów, z uwagi na zwiększenie ich liczby na linii nr 2. Liczba kursów w 2024 r.<sup>17</sup> na wszystkich siedmiu liniach wyniosła łącznie 10, z czego tylko na linii nr 3 realizowano więcej niż jeden kurs dziennie (trzy kursy). W całym okresie objętym kontrolą autobusy nie kursowały w miesiącach letnich. Jak wskazał Wójt, z uwagi na sezon wakacyjny i urlopowy zainteresowanie takimi połączeniami było niewielkie. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą nie odnotowano żadnej skargi w przedmiocie funkcjonowania zbiorowego transportu publicznego. W sytuacji braku ograniczeń w funkcjonowaniu szkół związanych z epidemią COVID-19 lub przerwami szkolnymi, średnia miesięczna liczba pasażerów korzystających z transportu publicznego na wszystkich liniach komunikacyjnych oscylowała wokół tysiąca osób, natomiast dziennie było to między 70 a 80 osób.

Realizacja zadania zapewnienia publicznego transportu zbiorowego nie została ujęta w zakresie działania żadnej z komórek organizacyjnych wskazanych w regulaminie organizacyjnym<sup>18</sup> Urzędu, ani w zakresach obowiązków poszczególnych jego

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: ufp.

<sup>14</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>16</sup> Z czego trzy zmieniły swoje numery. Linia nr 3 z 2024 r. była uprzednio linią nr 2, linia nr 5 z 2024 r. była uprzednio linią nr 3, a linia nr 6 z 2024 r. była uprzednio linią nr 4.

<sup>17</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>18</sup> <https://kondratowice.biuletyn.net/?bip=1&cid=41> – dostęp 11 stycznia 2024 r.

pracowników. Potrzeba rozwoju publicznego transportu zbiorowego znalazła natomiast swoje odzwierciedlenie w Strategii Rozwoju Gminy Kondratowice na lata 2023-2030. Jednym z kierunków działań opracowanych w ramach celu strategicznego nr I „Zintegrowany rozwój infrastruktury z poszanowaniem walorów przyrodniczych”, była rozbudowa oferty transportu zbiorowego o wszystkie miejscowości Gminy Kondratowice. Ponadto w powyższym dokumencie wskazano, że połączenia komunikacyjne z innymi gminami są jednym spośród 13 najniżej ocenionych elementów funkcjonowania gminy. W skali pięciopunktowej<sup>19</sup> uzyskał bowiem średnio 1,93 punktu, a 8% mieszkańców biorących udział w badaniu ankietowym<sup>20</sup>, prowadzonym przez Urząd, wskazało na konieczność poprawy funkcjonowania transportu zbiorowego na terenie Gminy Kondratowice. Od 2015 r.<sup>21</sup> do czasu przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Kondratowice na lata 2023-2030, Urząd nie posiadał takiego dokumentu.

(akta kontroli: tom I, str. 3-201, 209-210, 214-215, 330-391; tom III, str. 1, 29, 41-70)

2. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym w art. 8 nakłada na organizatora obowiązek planowania rozwoju transportu oraz organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Niemniej gminy z liczbą mieszkańców mniejszą niż 50 tys.<sup>22</sup>, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zostały zwolnione z obowiązku opracowania formalnego dokumentu pod nazwą: plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Planowanie transportu, jak wyjaśnił Wójt, odbywało się w oparciu o potrzeby zgłaszane na zebraniach wiejskich lub bezpośrednio przez sołtysów, niemniej z powyższych spotkań nie powstała żadna dokumentacja.

Transport zbiorowy planowano w Urzędzie przede wszystkim w związku z potrzebami uczniów dojeżdżających do szkół ponadpodstawowych. Natomiast, w wyniku postulatów mieszkańców uruchomiono także połączenia dodatkowe (raz lub dwa razy w tygodniu, poza godzinami porannymi) umożliwiające dotarcie do miejscowości, w których zlokalizowane są sklepy, placówki medyczne czy też bankowe.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>23</sup> na terenie Gminy Kondratowice zlokalizowano łącznie 34 przystanki autobusowe, z czego 21 w miejscowościach, a pozostałych 13 przy drogach i skrzyżowaniach w okolicach miejscowości należących do Gminy Kondratowice.

W Gminie Kondratowice nie wdrożono zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, gdyż jak wyjaśnił Wójt, gmina jest zbyt mała, aby tworzyć taki system. Dalej Wójt wskazał, że dotychczas nie rozważano również przystąpienia do porozumienia międzygminnego obejmującego publiczny transport zbiorowy, ponieważ gmina, nie posiada wystarczających środków, aby dopłacać do stawki rynkowej za jeden wozokilometr, gdyż koszt wozokilometra zależy także od długości tras w poszczególnych gminach, a stawki te mogą nie być akceptowalne dla wszystkich stron porozumienia.

W okresie objętym kontrolą Urząd organizował publiczny transport zbiorowy, poprzez prowadzenie postępowań prowadzących do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, określenie sposobu oznakowania środków transportu oraz zawieranie umów z operatorem. Z uwagi na nieformalny charakter badania potrzeb przewozowych, Urząd nie pozyskiwał powyższych danych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i z ograniczoną zdolnością ruchową,

<sup>19</sup> Jeden – najgorzej oceniony, pięć – najlepiej oceniony.

<sup>20</sup> Badania ankietowe przeprowadzone w okresie od 8 września do 31 października 2022 r. Zebrano 75 ankiet od 4059 mieszkańców Gminy Kondratowice w 2022 r., co stanowiło niespełna 2% liczby mieszkańców.

<sup>21</sup> Od dnia zakończenia obowiązywania poprzedniej strategii rozwoju Gminy Kondratowice.

<sup>22</sup> Gminę Kondratowice zamieszkuje około pięciu tysięcy osób.

<sup>23</sup> Tj. do 14 lutego 2024 r.

których potrzeby, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, należało uwzględniać planując transport zbiorowy. Ponieważ publiczny transport zbiorowy w Gminie Kondratowice był bezpłatny Urząd nie był zobligowany do określania opłat za przewóz a także sposobu dystrybucji biletów. Pomimo wymogu zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Urząd nie ustalił standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz korzystania z przystanków. Urząd nie ustalił także opłat za korzystanie z przystanków autobusowych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, zdefiniowane w art. 43 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, obligowało organizatora m.in. do oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli nad przestrzeganiem przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, wskazanych w pkt 2 i 3 przywołanego przepisu ustawy. Tym czasem w latach 2020-2024<sup>24</sup> pracownicy Urzędu nie przeprowadzili żadnej kontroli u operatora w zakresie realizacji zadań objętych zawartymi umowami, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Gmina Kondratowice, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, przekazywała Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego (m.in. o liczbie linii komunikacyjnych, dworców i przystanków, przewiezionych pasażerów) za lata 2021, 2022 i 2023 po terminie 31 stycznia (następnego roku), określonym w art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Z kolei w przypadku analogicznej informacji za 2020 r., której termin przekazania upływał 31 stycznia 2021 r. Urząd nie dysponował dokumentacją potwierdzającą wykonanie takiej czynności. W związku z powyższym Departament Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że nie otrzymał z Urzędu informacji o publicznym transporcie zbiorowym, której terminie przesłania upływał 31 stycznia 2021 r. Powyższe opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom: I, str. 3-201, 212-213, 216-217; tom III, str. 25-28, 33-37, 72-73, 258-269, 281-300)

3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa zarządzenia regulujące sposób udzielania zamówień publicznych dla tych, których wartość szacunkowa nie przekraczała kwoty 130,0 tys. zł, tj. zarządzenie nr 27/G/2014 Wójta z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Gminy w Kondratowicach Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. Euro<sup>25</sup> i zarządzenie nr 86/G/221 Wójta z dnia 25 października 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130 000,00 złotych<sup>26</sup>. Pierwszy wybór operatora w 2020 r. odbył się<sup>27</sup> w oparciu o art. 22 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 22 ust. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. poprzez bezpośrednie zawarcie umowy z operatorem. Przytoczony przepis dopuszczał taką możliwość, gdy średnia roczna wartość przedmiotu umowy nie przekraczała 1 mln Euro a świadczenie tych usług odbyło się w wymiarze mniejszym niż 300,0 tys. km rocznie. Urząd spełnił powyższe warunki. W latach 2020-2022 operator wyłoniony został w oparciu o wewnętrzne uregulowania. Wójt w 2020 r. i 2021 r., zgodnie z § 6 regulaminu z 2014 r., był uprawniony do wydania, w uzasadnionych przypadkach, zgody na odstąpienie od stosowania powyższego regulaminu. W latach 2020-2021

<sup>24</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>25</sup> Dalej: regulamin z 2014 r.

<sup>26</sup> Dalej: regulamin z 2021 r.

<sup>27</sup> Umowa nr 67/220 z 1 września 2020 r. pomiędzy Gminą Kondratowice a Firmą Handlowo-Usługową Piotr Bodnar.

przedmiotowej zgody Wójt udzielił odpowiednio 25 i 26 sierpnia. Uzasadnieniem dla odstąpienia od regulaminowego trybu wyboru operatora był krótki czas na wyłonienie wykonawcy, który odpowiednio od 1 września 2020 r. i 1 września 2021 r. miał rozpocząć dowożenie uczniów w pierwszym tygodniu roku szkolnego. Jak wskazał Wójt, Urząd nie otrzymywał informacji od Wojewody Dolnośląskiego o uruchomieniu dopłat z FRPA. Wniosek na 2020 r. został więc złożony dopiero w drugim naborze, tj. do 29 maja 2020 r. Pracownik, który pierwotnie prowadził sprawę od listopada 2020 r. przebywał na kwarantannie w związku z epidemią COVID-19, a następnie na długim zwolnieniu lekarskim. W związku z powyższym nie złożono także w pierwszym terminie (w listopadzie 2020 r.) wniosku o dopłatę z FRPA na 2021 r. Ponadto Wójt wskazał, że kontynuacja ograniczeń w funkcjonowaniu szkół nie dawała pewności czy od 1 września 2021 r. uczniowie będą do nich uczęszczać.

Wyboru operatora na 2022 r. dokonano w oparciu o regulamin z 2021 r., w którym ustanowiono trzy tryby udzielania zamówienia. Dla wartości szacunkowej nieprzekraczającej 30,0 tys. zł netto możliwe było dokonanie zakupu bezpośredniego. Przy szacunkowych wartościach przedmiotu zamówienia od 30,0 tys. zł netto do 60,0 tys. zł netto należało przeprowadzić rozeznanie cenowe, a dla wartości szacunkowej od 60,0 tys. zł netto do kwoty nieprzekraczającej 130,0 tys. zł netto wprowadzono tryb zapytania ofertowego. W § 5 powyższego regulaminu, przewidziano także możliwość odstąpienia od stosowania trybów określonych zarządzeniem z 2021 r. Katalog zamówień wyłączonych z zastosowania trybów wynikających z zarządzenia, obejmował m.in. usługi społeczne, bez względu na ich szacunkową wartość.

Wójt wyjaśnił, że żaden przepis prawa nie obliguje Urzędu do przyjmowania regulacji wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych, a sama ustawa Pzp także zawiera katalog usług wyłączonych spod rygoru jej stosowania. W ocenie Wójta oznacza to, że przyjęcie takiego katalogu w regulacjach wewnętrznych nie narusza zasad wydatkowania środków publicznych wskazanych w art. 44 ust. 3 ufp.

W przypadku postępowania o wyłonienie operatora na 2022 r. Urząd powołał się na powyższy katalog wskazując, że zamówienie na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego dotyczy usług społecznych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W celu wyłonienia operatora do realizacji usług publicznego transportu zbiorowego w 2023 r. w oparciu o art. 275 pkt 2 ustawy Pzp, ogłoszono przetarg nieograniczony z możliwością negocjacji<sup>28</sup>. W tym postępowaniu do Urzędu wpłynęły dwie oferty, niemniej jedna nieprawidłowo zaszyfrowana<sup>29</sup> co uniemożliwiło odczytanie jej treści. Urząd wyłonił wykonawcę, odstępując jednak od przeprowadzenia z nim negocjacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku powyższego Gmina Kondratowice zawarła umowę ze stawką za jeden wozokilometr wyższą o 41,0% od stawki tego samego operatora, zaoferowanej w 2022 r. Kolejny przetarg nieograniczony z możliwością negocjacji przeprowadzono na usługi realizowane w 2024 r. W zaproszeniu do negocjacji, skierowanym do trzech wykonawców, Urząd wskazał, że negocjacje podlegać będzie tylko jedno z dwóch kryteriów oceny ofert, tj. cena, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku konieczności zmiany załącznika do SWZ<sup>30</sup>, tj. rozkładu jazdy na linii komunikacyjnej nr 4 (likwidacja kursu o godz. 6:35 z Edwardowa do Prus) przetarg ten, już po otrzymaniu ofert złożonych po negocjacjach, został unieważniony. Urząd zmuszony był dokonać powyższej zmiany, ponieważ przewoźnik, który przewoził pasażerów poruszających się na trasie Prusy – Kondratowice – Strzelin zawiesił połączenie

<sup>28</sup> Ogłoszenie nr 2022/BZP 00465816 z 29 listopada 2022 r.

<sup>29</sup> Postępowanie prowadzone elektronicznie na stronie [www.miniportal.gov.pl](http://www.miniportal.gov.pl).

<sup>30</sup> Specyfikacja Warunków Zamówienia.

umożliwiającej płynną przesiadkę. Informacje o zmianie rozkładu jazdy przewoźnika komercyjnego Urząd pozyskał 28 grudnia 2023 r., a przewoźnikiem tym był jeden z podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia na 2024 r. Z uwagi na etap postępowania, Urząd nie mógł także podjąć czynności zmierzających np. do zmiany treści SWZ. W wyniku unieważnienia postępowania przetargowego na okres od 1 do 31 stycznia 2024 r. wybrano operatora w trybie z wolnej ręki. Był nim wykonawca, którego biznesowa decyzja skutkowałą koniecznością unieważnienia wspomnianego postępowania. W dniu 10 stycznia 2024 r. Wójt ogłosił przetarg nieograniczony nr WI.271.2.2024 w tej samej sprawie, z tym, że okres świadczenia usług zaplanowano od lutego do grudnia 2024 r. Termin składania ofert upłynął 19 stycznia, a zaproszenie do negocjacji wysłano 23 stycznia. Po przeprowadzonych 24 stycznia negocjacjach, wykonawcy otrzymali zaproszenie do składania ofert dodatkowych – do 30 stycznia 2024 r. Tego samego dnia Urząd poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty. W związku z datą przekazania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty Urząd nie mógł podpisać umowy z wykonawcą na świadczenie usług w terminie od 1 lutego 2024 r., ponieważ zgodnie z art. 308 ust. 2 ustawy Pzp, umowę można zawrzeć nie wcześniej niż pięć dni po przekazaniu informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, w tym przypadku był to 5 lutego. Tak więc, w celu zapewnienia zbiorowego transportu publicznego od 1 do 4 lutego 2024 r. wyłoniono wykonawcę<sup>31</sup> w trybie z wolnej ręki<sup>32</sup>. W postępowaniach prowadzonych w oparciu o ustawę Pzp, Urząd zgodnie z wymogami art. 134 ust. 1 ustawy Pzp, sporządził Specyfikację Warunków Zamówienia oraz prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami art. 283 tejże ustawy, wyznaczył terminy składania ofert oraz ofert dodatkowych. Zarówno ogłoszenia o postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego jak i informacje z otwarcia ofert oraz o wyborze najkorzystniejszej oferty Urząd zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych, zgodnie z wymogami ustawy Pzp. Urząd rzetelnie opracował protokoły z przeprowadzonych postępowań i opublikował je na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 212-217; tom II, str. 1-302; tom III, str. 25-28, 33-37, 74-252, 270-280)

**4.** Urząd w latach 2020-2024 (do 9 lutego) złożył do Wojewody Dolnośląskiego łącznie pięć wniosków o objęcie dopłatą ze środków FRPA przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Wnioski obejmowały po cztery linie w latach 2020-2023 i siedem linii w 2024 r.

Wniosek na lata 2020-2021 dotyczył dopłat za okres od 1 września do 31 grudnia, a w latach 2022-2024 – okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Łączna wartość wnioskowanej dopłaty wyniosła 450,7 tys. zł (z tego: 41,3 tys. zł w 2020 r., 34,5 tys. zł w 2021 r., 99,0 tys. zł w 2022 r., 103,4 tys. zł w 2023 r. i 172,5 tys. zł w 2024 r.). W latach 2020-2023 Urząd zapewnił także finansowanie powyższego transportu ze środków własnych, w wysokości nie mniejszej niż 10% stawki za jeden wozokilometr. Stosowne wnioski o objęcie dopłatą Wójt złożył w terminach wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego<sup>33</sup>, tj. odpowiednio: do 29 maja 2020 r., do 29 września 2021 r., do 14 grudnia 2021 r., do 4 listopada 2022 r. oraz do 10 listopada 2023 r. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 24 ust. 6 i 7 ustawy o FRPA, Urząd załączył do wniosków dokumentację potwierdzającą dane wskazane we wnioskach, w tym m.in. kalkulacje planowanej kwoty deficytu dla każdej z linii komunikacyjnych objętych

<sup>31</sup> Ten sam wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza w postępowaniu nr WI.271.2.2024.

<sup>32</sup> Postępowanie nr WI.271.4.2024.

<sup>33</sup> <https://duw.pl/pl/urząd/programy/fundusz-rozwoju-przewoz/16636,Ogloszenie-o-naborze-nr-2-wnioskow-o-objecie-w-2020-roku-doplata-do-przewozow-au.html>,  
<https://duw.pl/pl/urząd/programy/fundusz-rozwoju-przewoz/17835,Ogloszenie-o-naborze-nr-2-wnioskow-o-objecie-w-2021-r-doplata-do-przewozow-autob.html>,  
<https://duw.pl/pl/urząd/programy/fundusz-rozwoju-przewoz?page=0> – dostęp 11 stycznia 2024 r.



wnioskiem, wysokość dopłaty ze środków FRPA oraz wysokość wkładu własnego Gminy Kondratowice, a także mapy ze wskazaniem przebiegu linii komunikacyjnej i projekty rozkładów jazdy. Wojewoda Dolnośląski poinformował pisemnie Urząd o pozytywnym rozpatrzeniu każdego ze złożonych wniosków, tj. odpowiednio: 18 czerwca 2020 r., 29 października 2021 r., 22 listopada 2022 r., 29 grudnia 2021 r. oraz 21 listopada 2023 r. Termin przekazania Wójtowi informacji o objęciu dopłatą przewozów na wskazanych liniach był wynikiem korygowania wszystkich złożonych przez Gminę Kondratowice wniosków. Korekty dotyczyły przede wszystkim drobnych błędów rachunkowych. Wojewoda Dolnośląski zawarł z Gminą Kondratowice pięć umów o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>34</sup>.

Zawarte umowy gwarantowały Urzędowi dopłaty w łącznej wysokości 450,7 tys. zł, tj. tożsamej z kwotą wnioskowaną przez Urząd. Dopłatą objęto wszystkie linie autobusowe ujęte we wnioskach.

Urząd w latach 2020-2024<sup>35</sup> zawarł łącznie siedem umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, z tym, że trzy umowy dotyczyły świadczenia usług w 2024 r. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o FRPA, zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora. Tymczasem: [1] umowa nr 67/2020 zawarta została 1 września 2020 r., a wyrażająca zgodę na jej zawarcie uchwała Rady Gminy Kondratowice podjęta została 29 października 2020 r., [2] umowę nr 75/2021 zawarto 1 września 2021 r., a uchwałę Rady Gminy Kondratowice w jej sprawie podjęto 24 listopada 2021 r., [3] umowa nr 11/2022 zawarta została 18 stycznia 2022 r., a uchwała Rady Gminy Kondratowice w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie tej umowy podjęta została 23 lutego 2022 r., [4] umowę nr 2/2023 zawarto 2 stycznia 2023 r., a uchwałę Rady Gminy Kondratowice w tej sprawie podjęto 30 listopada 2022 r., [5] umowa nr 16/2023 (na styczeń 2024 r.) zawarta została 29 grudnia 2023 r., a umowy [6] nr 11A/2024 i [7] nr 11B/2024 odpowiednio 1 i 5 lutego 2024 r., przy czym stosowną uchwałę w sprawie tych trzech umów Rada Gminy Kondratowice podjęła 21 grudnia 2023 r.<sup>36</sup>, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2020-2024<sup>37</sup> Urząd zwrócił niewykorzystane środki FRPA w łącznej kwocie 21,1 tys. zł, z czego: [1] 16,8 tys. zł za 2020 r., [2] 3,3 tys. zł za 2021 r. i [3] 1,0 tys. zł za 2022 r. Zwrotu powyższych środków za lata 2020-2021 dokonano w terminach wynikających z zawartych umów, tj. do 10 stycznia. Zwrotu środków za 2022 r. Urząd dokonał w dwóch terminach, tj. 8 marca 2022 r. w kwocie 495,0 zł i 11 stycznia 2022 r. również w wysokości 495,0 zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Operator prawidłowo rozliczył się z realizacji umów zawartych na 2020 r., 2021 r. i 2023 r., a w 2022 r. wystawił faktury o wartości wyższej o 58,08 zł (brutto), niż wynikało to z umowy zawartej z operatorem, o czym dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 3, 6-201, 218-329; tom II, str. 18-58; tom III, str. 2-28, 74-76, 225-227)

**5. W okresie objętym kontrolą na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej<sup>38</sup> Urzędu nie publikowano dokumentacji dotyczącej przebiegu i efektów**

<sup>34</sup> Umowa nr 22/FPA/2020 z 26 czerwca 2020 r., umowa nr 33/FPA/2021 z 17 listopada 2021 r., umowa nr 10/FPA/2022 z 30 grudnia 2021 r., umowa nr 16/FPA/2023 z 21 listopada 2023 r. i umowa nr 2/FPA/2024 z 28 listopada 2023 r.

<sup>35</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>36</sup> <https://kondratowice.biuletyn.net/?bip=1&cid=62&bsc=N> – dostęp 12 lutego 2024 r.

<sup>37</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 14 lutego 2024 r.

<sup>38</sup> Dalej: BIP.

kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 202-210, 212-213)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1)** W okresie objętym kontrolą na stronie internetowej BIP Urzędu nie publikowano dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających.

Publikacja powyższych informacji była obowiązkiem Wójta, określonym w 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 publicznej<sup>39</sup>.

Jak wyjaśnił Wójt, żaden z pracowników nie ma w zakresie czynności powyższego zadania, a przy tworzeniu nowej strony BIP przeoczono sekcję dotyczącą kontroli, ujętą w archiwalnej wersji tej strony.

(akta kontroli: tom I, str. 202, 209-210, 215)

W trakcie prowadzonych przez NIK czynności kontrolnych w Urzędzie przystąpiono do zamieszczenia w BIP informacji wymienionych w przywołanym wyżej przepisie ww. ustawy.

**2)** Gmina Kondratowice, w latach 2020-2024<sup>40</sup>, zawarła trzy z siedmiu umów o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym przed uzyskaniem stosownej zgody Rady Gminy Kondratowice. I tak: [1] umowa nr 67/2020 zawarta została 1 września 2020 r., natomiast uchwała Rady Gminy Kondratowice w sprawie wyrażenia zgody na jej zawarcie podjęta została 29 października 2020 r.; [2] umowę nr 75/2021 zawarto 1 września 2021 r., natomiast uchwałę Rady Gminy Kondratowice w ww. przedmiocie podjęto 24 listopada 2021 r.; [3] umowa nr 11/2022 zawarta została 18 stycznia 2022 r., natomiast uchwała Rady Gminy Kondratowice w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie takiej umowy podjęta została 23 lutego 2022 r. Było to niezgodne z art. 22 ust. 2 ustawy o FRPA, stosownie do którego zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora.

Jak wyjaśnił Wójt, w każdym z powyższych przypadków przystąpiono do opracowania projektu uchwały z opóźnieniem, a następnie oczekiwano na termin sesji Rady Gminy Kondratowice. Pomędzy 2020 r. a 2021 r., z uwagi na długotrwałe zwolnienie lekarskie, nastąpiła zmiana pracownika zajmującego się tematem transportu. Pracownik w 2020 r. przeoczył ten obowiązek, a w 2021 r. nie miał wiedzy w tym zakresie. Wójt nadmienił, że art. 22 ust. 2 ustawy FRPA nie wyklucza zgody następczej, której to Rada Gminy Kondratowice udzieliła we wszystkich przypadkach. Terminy umów, jak wyjaśnił Wójt, nie były także kwestionowane przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, który otrzymał dokumentację z Urzędu.

(akta kontroli: tom I, str. 209, 214-215; tom II, str. 18-25, 27-33, 35-44; tom III, str. 74-76, 225-227)

Przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, że zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora. Taka konstrukcja przepisu nie pozostawia wątpliwości co do nieprawidłowej kolejności działań podejmowanych przez Urząd.

**3)** Wbrew wymogom wynikającym z art. 15 ustawy o FRPA, w Urzędzie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków z FRPA przekazywanych przez Wojewodę Dolnośląskiego.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>40</sup> Do 14 lutego 2024 r.

Jak wyjaśnił Wójt, taka ewidencja nie była prowadzona, ponieważ możliwe było ich wyodrębnienie poprzez zastosowanie klasyfikacji budżetowej, tj. w rozdziale 60004, paragrafie 2170 księgowane są środki pochodzące wyłącznie z FRPA, a po stronie wydatkowej księgowane są w paragrafie 4300.

(akta kontroli: tom I, str. 218-329; tom III, str. 2-24, 32, 71)

NIK wskazuje, że ewidencja księgowa prowadzona jest w oparciu o zapisy na kontach księgowych – zarówno syntetycznych, jak i analitycznych.

**4)** W prowadzonych przez Urząd, w oparciu o ustawę Pzp, postępowaniach w celu wyłonienia operatora publicznego transportu zbiorowego w latach 2020-2024<sup>41</sup> (w tym w postępowaniach nr WI.271.29.2023 i WI.271.2.2024), nierzetelnie ukształtowano punktację za kryterium jakościowe – czas podstawienia autobusu zastępczego w sytuacji awarii, w wyniku czego jedynym kryterium decydującym o wyborze wykonawcy (operatora) była cena. Stanowiło to naruszenie art. 246 ust. 1 ustawy Pzp, który wskazuje, że nie stosuje się kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert albo jako kryterium o wadze przekraczającej 60%.

Przy punktacji przydzielanej za kryterium jakościowe Urząd ustalił maksymalną liczbę punktów (40) za czas podstawienia autobusu zastępczego w przypadku awarii – do 30 minut. Za czas powyżej 30 minut punktacja ulegała stosownemu obniżeniu. Pomimo że od 2020 r. żaden z oferentów nie wskazał czasu podstawienia pojazdu zastępczego dłuższego niż 30 minut Urząd nadal utrzymywał opracowaną pierwotnie punktację. Oznaczało to, że pierwszy próg punktowy za kryterium jakościowe nie pozwalał na faktyczne różnicowanie ofert wykonawców według obu kryteriów, a najkorzystniejszą ocenę mogła otrzymać oferta z najniższą ceną i najdłuższym z możliwych (w najwyżej punktowanym progu) czasie podstawienia pojazdu zastępczego.

Jak wyjaśnił Wójt, zastosowano taką punktację, która dopuszczała sytuację, w której najwyższą ocenę uzyskalaby oferta z wyższą ceną, ale i z czasem podstawienia autobusu zastępczego krótszym niż przy najniższej cenie.

(akta kontroli: tom II, str. 130-241; tom III, str. 25-28, 33, 77-97, 151-156, 270-274)

W ocenie NIK, pomimo że cena była jednym z dwóch kryteriów, to w rezultacie tylko ona decydowała o wyborze oferty, nawet gdy występowałyby istotne różnice pomiędzy ofertami wykonawców odnośnie do drugiego kryterium. Co istotne, w art. 240 ust. 2 ustawy Pzp wskazano wprost, że kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach.

**5)** W Urzędzie nierzetelnie przygotowano postępowania o zamówienie publiczne nr WI.271.29.2023 i nr WI.271.2.2024, gdyż w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego odpowiednio od 1 stycznia 2024 r. i od 1 lutego 2024 r. operator wyłoniony został w trybie z wolnej ręki, o którym mowa w art. 213 ustawy Pzp.

W przypadku postępowania nr WI.271.29.2023 Urząd opublikował ogłoszenie o zamówieniu publicznym 12 grudnia 2023 r., tj. niemal dwa tygodnie po dniu, w którym uzyskał decyzję Wojewody Dolnośląskiego o objęciu w 2024 r. publicznego transportu zbiorowego dopłatą ze środków FRPA. Konieczność zachowania terminów na złożenie ofert oraz przeprowadzenie negocjacji w zaplanowanej przez Urząd procedurze, skutkowało opublikowaniem informacji z otwarciem ofert 28 grudnia 2023 r. Następnie 29 grudnia 2023 r. Urząd unieważnił postępowanie powołując się na

---

<sup>41</sup> Do 14 lutego 2024 r.

art. 255 pkt 6 ustawy Pzp<sup>42</sup>. W rezultacie w ostatnim dniu roboczym 2023 r. Urząd nie posiadał operatora, który miałby realizować usługi publicznego transportu zbiorowego od 1 stycznia 2024 r. Z kolei w przypadku postępowania nr WI.271.2.2024 ogłoszenie o zamówieniu publicznym zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych 10 stycznia 2024 r. Termin składania ofert upływał 19 stycznia 2024 r. Następnie zaproszono potencjalnych wykonawców do składania ofert po negocjacjach, wyznaczając termin na 30 stycznia 2024 r. Po poinformowaniu o wyborze najkorzystniejszej oferty Urząd, w oparciu o art. 308 ust. 2 ustawy Pzp, był zobowiązany odczekać pięć dni, tj. do 5 lutego, aby móc zawrzeć umowę z wykonawcą. Oznaczało to, że w okresie od 1 do 4 lutego istniało ryzyko pozbawienia mieszkańców możliwości korzystania z transportu zbiorowego.

Jak wyjaśnił Wójt w Urzędzie zatrudniony jest tylko jeden pracownik, który zajmuje się prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne, a terminy publikacji ogłoszeń czy innych czynności wynikały przede wszystkim z dużej liczby obowiązków tego pracownika. Dodatkowo w postępowaniu nr WI.271.29.2023, Urząd pozyskał wiedzę o zmianie rozkładu jazdy przewoźnika komercyjnego już po przeprowadzonych negocjacjach.

(akta kontroli: tom II, str. 130-241; tom III, str. 25, 74-252)

NIK zauważa, że Urząd planując nieprzerwanie od 2020 r. zapewnienie publicznego transportu zbiorowego powinien zidentyfikować ryzyka związane z prowadzonymi postępowaniami, w tym te dotyczące niewystarczającej obsady kadrowej i zaprojektować działania zmniejszające lub niwelujące skutki w przypadku zmaterializowania się któregoś ze zidentyfikowanych ryzyk. Samo prowadzenie postępowania także obarczone jest ryzykiem, co może mieć wpływ na konieczność wydłużenia postępowania (np. czas na ewentualne wyjaśnienia treści SWZ, zmiany treści SWZ dopuszczone ustawą Pzp, możliwe odwołania wykonawców do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, itp.). Natomiast konieczność wyboru wykonawcy w trybie z wolnej ręki była w ocenie NIK skutkiem planowania postępowań bez identyfikacji istotnych ryzyk, w tym braku wystarczającej ilości czasu.

**6)** W postępowaniu o wyłonienie wykonawcy (operatora) świadczącego usługi publicznego transportu zbiorowego w 2023 r. Urząd, pomimo prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy Pzp, nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia negocjacji z jedynym zainteresowanym wykonawcą, w wyniku czego zawarł umowę ze stawką za jeden wozokilometr wyższą o 41% od analogicznej stawki tego samego wykonawcy w 2022 r.

Jak wyjaśnił Wójt, za niemiarodajne uznano odnoszenie się do stawki za wozokilometr w 2022 r., ponieważ wzrost tej stawki spowodowany był wzrostem cen paliw po wybuchu wojny w Ukrainie. Wójt wyjaśnił także, że rozważał negocjacje w sytuacji, gdyby wpłynęły co najmniej dwie oferty, w których zaproponowane stawki pozwoliłyby na ocenę zasadności prowadzenia negocjacji. W omawianym przypadku jednej oferty nie można było odczytać.

(akta kontroli: tom II, str. 59-129; tom III, str. 30, 253)

W ocenie NIK brak co najmniej dwóch ofert nie stanowi usprawiedliwienia dla rezygnacji z czynności mogących wpłynąć na obniżenie ceny.

**7)** Urząd wypłacił operatorowi w 2022 r. wynagrodzenie wyższe o 58,08 zł od wynikającego z zawartej umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, przewidującego, że wydatki ponosi się w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z zawartej między Gminą Kondratowice a operatorem

---

<sup>42</sup> Postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

umowy nr 11/2022 wynikało, że stawka za jeden wozokilometr wynosiła 4,21 zł brutto. Po przemnożeniu liczby wozokilometrów wskazanych przez operatora w załącznikach do faktur VAT wystawionych w 2022 r. wynika, że łączna kwota wynagrodzenia dla operatora powinna wynieść 122 258,40 zł brutto. Jednakże Urząd wypłacił wynagrodzenie w wysokości 122 316,48 zł brutto, tj. o 58,08 zł większej niż wynikało to z zawartej umowy. Przyczyną powyższego była nierzetelna weryfikacja faktur VAT.

Jak wyjaśnił Wójt, faktury VAT weryfikowano poprzez mnożenie stawki netto 3,9 przez liczbę wozokilometrów, a następnie iloczyn powiększono o stawkę VAT. Dodał, że z uwagi na rozliczanie się z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim we Wrocławiu według wartości netto, nie zwrócono uwagi na różnice w kwocie brutto wystawionych faktur.

(akta kontroli: tom III, str. 2-24, 27, 36)

**8)** Urząd w 2022 r. zwrócił niewykorzystane środki dotacji z FRPA z jednodniowym opóźnieniem, tzn. zamiast do 10 stycznia zwrotu dokonał 11 stycznia.

Termin zwrotu niewykorzystanych środków określony został w umowie nr 10/FPA/2022 z 30 grudnia 2021 r., zawartej z Wojewodą Dolnośląskim, a środki zwrócone po wskazanym w umowie terminie należało powiększyć o odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych.

Jak wyjaśnił Wójt zwrot środków nastąpił bez powiększania ich o wartość odsetek na podstawie art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>43</sup>, tj. ich wartość wyniosła 0,22 zł.

(akta kontroli: tom III, str. 15, 27, 36)

**9)** Przed podpisaniem w dniu 11 stycznia 2022 r. umowy nr 11/2022 na świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym, Urząd nie przeprowadził postępowania w trybie zapytania ofertowego. Było to niezgodne z § 2 zarządzenia nr 86/G/2021 Wójta w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130,0 tys. zł.

W ww. przepisie wskazano trzy tryby wyłaniania wykonawców, uzależnione od wartości zamówienia. W przypadku kwestionowanego przez NIK sposobu wyłonienia operatora świadczącego usługi publicznego transportu zbiorowego w 2022 r., szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 127,8 tys. zł i zgodnie z przyjętymi regulacjami wymagała zastosowania trybu zapytania ofertowego.

Jak wyjaśnił Wójt, usługę publicznego transportu zbiorowego zakwalifikowano do zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, a konkretnie jako świadczenie usług na rzecz społeczności (pozycja 10) lub jako inne usługi komunalne (pozycja 5). Wójt wyjaśnił także, że brak w dyrektywach unijnych kodu CPV odpowiedniego dla publicznego transportu zbiorowego nie przesądza o możliwości zakwalifikowania powyższego do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej lub innych usług komunalnych.

(akta kontroli: tom II, str. 1-10, 27, 35-41; tom III, str. 30-31, 254)

NIK wskazuje, że katalog usług społecznych i innych szczególnych usług, na które powołał się Urząd, nie ma zastosowania do tzw. zamówień podprogowych. Jednakże nawet pomocnicze posługiwanie się wspólnym słownikiem zamówień nie uprawnia do dowolnego kwalifikowania przez Zamawiającego usługi publicznego transportu zbiorowego jako usługi komunalnej lub usługi na rzecz społeczności lokalnej. Kod CPV nr 60112000-6 - usługi publicznego transportu drogowego nie zostały ujęte

<sup>43</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm. Zgodnie z tym przepisem, odsetek za zwłokę nie nalicza się jeżeli wysokość odsetek nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.

w tym słowniku. Wyłonienie operatora na 2022 r. powinno odbyć się w trybie zapytania ofertowego przewidzianego w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

**10)** Umowy zawarte pomiędzy Gminą Kondratowice a operatorem świadczącym usługi publicznego transportu zbiorowego w latach 2020-2024<sup>44</sup> nie zawierały wszystkich elementów wymaganych art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. warunków dotyczących norm jakości oraz podnoszenia jakości świadczonych usług, wymagań w stosunku do środków transportu (w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych), a także ich dostosowywania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, jak również warunków w jakich dopuszczalne jest podwykonawstwo w realizacji usług. Ponadto nie określono częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług publicznego transportu zbiorowego.

Jak wyjaśnił Wójt, przy opiniowaniu projektów umów nie zwrócono uwagi na wskazane uregulowania. Brak tych postanowień nie rzutował – według Wójta – na jakość świadczonych usług. Wójt nadmieniał jednocześnie, że zwrócił uwagę obsłudze prawnej Urzędu na konieczność dostosowania treści umowy to wymogów ustawowych, poczynawszy od najbliższej umowy.

(akta kontroli: tom II, str. 18-58; tom III, str. 25-26, 34, 74-76, 225-227)

**11)** Gmina Kondratowice nie określiła w formie uchwały Rady Gminy Kondratowice przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z dworców, których była właścicielem. Było to niezgodne z art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wójt wyjaśnił, że nie ma uchwał w przedmiotowej sprawie, ponieważ z uwagi na sytuację finansową Urząd nie dysponuje środkami na zapewnienie stanowiska pracy dedykowanego jedynie transportowi publicznemu. Tylko takie stanowisko pozwoliłoby, jak wyjaśnił Wójt, na realizację wszystkich obowiązków organizatora, który nie dostrzegł konieczności przygotowania projektu przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli: tom III, str. 26, 34, 72, 159)

**12)** Wójt w latach 2020-2024<sup>45</sup> nie dokonał oceny realizacji przez operatora usług publicznego transportu zbiorowego oraz nie przeprowadził u operatora żadnej kontroli przestrzegania zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Było to niezgodne z art. 43 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wójt wyjaśnił, że po uzyskaniu informacji ustnej od operatora o braku skarg oraz po konsultacji z radcą prawnym dokonał interpretacji przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wedle której brak skarg nie rodził po stronie operatora obowiązku składania informacji wymaganych przywołanym przepisem.

(akta kontroli: tom III, str. 26, 34, 72, 259)

**13)** Wójt nie powierzył żadnemu z pracowników zadań związanych ze zbiorowym transportem publicznym ani publikacją wyników kontroli na stronie internetowej BIP Urzędu. Było to niezgodne z komunikatem nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>46</sup> (Standard A pkt 3: 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 pisemnie w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika).

---

<sup>44</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>45</sup> Do 14 lutego 2024 r.

<sup>46</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Wójt wyjaśnił, że powyższe wynikało z niedopatrzona pracownika, a w najbliższym czasie zostanie przeprowadzony przegląd zakresów czynności pracowników i ich dostosowanie do aktualnych celów i zadań.

(akta kontroli: tom I, str. 210-211, 214-215, 330-391; tom III, str. 27-28, 36-37)

**14)** Gmina Kondratowice nie przekazała Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego za lata: 2020, 2021, 2022 i 2023 w terminie przypadającym na 31 stycznia następnego roku, co było niezgodne z art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Urząd nie był w stanie potwierdzić przekazania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego takiej informacji za 2020 r. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że nie wpłynęła z Gminy Kondratowice informacja dotycząca publicznego transportu zbiorowego za 2020 r. W związku z powyższym Urząd przekazał stosowną informację za 2020 r. 19 marca 2024 r., tj. ponad trzy lata po terminie. Z kolei informacja za 2021 r. została przekazana 2 marca 2022 r. (30 dni po terminie), informację za 2022 r. przekazano 3 marca 2023 r. (31 dni po terminie), a informację za 2023 r. przekazano 12 lutego 2023 r. (12 dni po terminie).

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie posiadał potwierdzenia przekazania informacji za 2020 r., ponieważ w latach 2020-2021 nastąpiła dwukrotna zmiana pracownika odpowiedzialnego za realizację obowiązku wynikającego z art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a ponadto Urząd nie otrzymał żadnego wezwania o uzupełnienie brakującego dokumentu. Odnośnie nieterminowego składania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji z zakresu publicznego transportu zbiorowego Wójt wyjaśnił, że ze względu na ograniczone możliwości finansowe w Urzędzie nie stworzono odrębnego stanowiska pracy ds. publicznego transportu zbiorowego, które umożliwiłoby realizację wszystkich zadań ustawowych, które spoczywają na Gminie Kondratowice jako organizatorze zbiorowego transportu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zmiany na stanowisku odpowiedzialnym za realizację obowiązku przekazania stosownej informacji do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, ani nieotrzymanie wezwania do jej uzupełnienia, 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.

(akta kontroli: tom III, str. 72, 281-300)

## **IV. 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

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia wskazują na potrzebę rozważenia przez Wójta podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ufp, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych, m.in. w sposób zgodny z prawem i terminowy. W szczególności, działania te powinny odnosić się do sfer działalności w obszarze realizacji objętych kontrolą zadań związanych z zapewnieniem lokalnego transportu zbiorowego, stanowiącego zadanie własne Gminy Kondratowice, wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wnioski

1. Poinformowanie NIK o wyniku działań podjętych w zakresie dostosowania struktury organizacyjnej oraz zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Urzędu, do aktualnych celów i zadań Gminy Kondratowice.
2. Poinformowanie NIK o wyniku działań podjętych wobec operatora w celu odzyskania nadpłaconego w 2022 r. wynagrodzenia.
3. Dostosowanie ewidencji księgowej dla środków FRPA, wypłacanych w związku z zawarciem z Wojewodą Dolnośląskim umowy o dopłaty na 2024 r. oraz na kolejne lata do wymogów wynikających z art. 15 ustawy o FRPA.
4. Podjęcie działań skutkujących zapewnieniem czasu niezbędnego do terminowego wyłonienia wykonawcy.
5. Określanie kryteriów oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego tak, aby kryterium jakościowe miało rzeczywisty wpływ na wybór najkorzystniejszej oferty.
6. Zapewnienie zawierania umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego wszystkich elementów wskazanych w art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
7. Zapewnienie realizacji obowiązków sprawozdawczych przez operatora wobec Gminy Kondratowice.
8. W przypadku wyłaniania wykonawcy zamówienia publicznego z możliwością prowadzenia negocjacji, zapewnienie przeprowadzenia negocjacji bez względu na liczbę zgłoszonych ofert.
9. Planowanie i przeprowadzanie kontroli w zakresie realizowania przez operatora usług w publicznym transporcie zbiorowym.
10. Zapewnienie terminowego zwracania Wojewodzie Dolnośląskiemu niewykorzystanych środków z FRPA.
11. Zapewnienie stosowania przyjętych w Urzędzie regulacji wewnętrznych w zakresie trybów udzielania zamówień publicznych w zależności od szacunkowej wartości takiego zamówienia.
12. Przedłożenie Radzie Gminy Kondratowice projektu uchwały w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z dworców, których Gmina Kondratowice była właścicielem.
13. Zapewnienie terminowego przekazywania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

## 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, 29 marca 2024 r.

Kontroler:  
Anna Łuczak  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

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

.....  
*podpis*