



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W KIELCACH

27 MAJ 2019 Projektant - P.7. Ujętych - pr. o zmianach

CUW kopia  
Mecenas kopio

Urząd Gminy Brody  
ul. Stanisława Staszica 3  
127-230 Brody  
0144557  
Data wpływu: 2019-05-27  
Numer: PP. 3680. 2019  
Przyjeź: Angelika Niedro  
Referat Organizacyjny  
Załączników: 0

WK.60.1.2019

URZĄD GMINY BRODY

wpłynęło dn. 27 MAJ 2019

znak .....

ilość zał. ....

podpis .....

A. Niedro

Kielce, dnia 23 maja 2019 r.

Pani Marzena Bernat  
Wójt Gminy Brody

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup>, w związku z § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2014 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>2</sup> przeprowadziła w Urzędzie Gminy Brody, w okresie od 8 stycznia do 25 stycznia 2019 roku doraźną kontrolę w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Brody za lata 2016 – 2019. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 26 marca 2019 roku.

Kontrolą objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie od 01.09.2016 r. do 31.12.2017 r.” przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy.

Wszczęcie ww. postępowania nastąpiło w dacie zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, tj. z dniem 11.08.2016 r. pod nr ogłoszenia 300762-2016. W przeprowadzonym postępowaniu do upływu terminu wyznaczonego na składanie ofert czterech oferentów przystąpiło do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego składając oferty, tj. Oferent nr 1 za cenę 68,94 zł netto (74,46 zł brutto) za zakup jednego biletu miesięcznego, Oferent nr 2 za cenę 59,26 zł netto (64,00 zł brutto) za zakup jednego biletu miesięcznego, Oferent nr 3 za cenę 56,19 zł netto (60,69 zł brutto) za zakup jednego biletu miesięcznego, Oferent nr 4 za cenę 117,11 zł netto (126,48 zł brutto) za zakup jednego biletu miesięcznego.

W wyniku kontroli stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości i uchybienia, które powstały wskutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

1. Na podstawie kosztów poniesionych na usługę dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Brody w latach wcześniejszych została ustalona wartość szacunkowa zamówienia na kwotę 174.994,26 zł brutto, co stanowiło równowartość 41.915,80 euro, zamiast

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm., dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1747

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej Prawo zamówień publicznych

- na kwotę 162.031,72 zł netto, co stanowiło równowartość 38.810,92 euro. Nieprawidłowość narusza art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Ustalenie wartości zamówienia jako całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy wraz z podatkiem od towarów i usług (brutto) nie miało wpływu na wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego.
2. W części III Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia - opis przedmiotu zamówienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie od 01.09.2016 r. do 31.12.2017 r.” - Zamawiający nie określił wymogu zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>4</sup>. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie został również określony sposób dokumentowania zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez Wykonawcę wymogu zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, oraz sankcji z tytułu niespełnienia wymogu, zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez Wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia. Nieprawidłowość narusza art. 29 ust. 3a w związku z art. 36 ust. 2 pkt 8a Prawa zamówień publicznych. Stosownie do art. 29 ust. 3a Prawa zamówień publicznych zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy, natomiast zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w przypadku gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera również m.in. określenie w szczególności:
- a) sposobu dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a,
  - b) uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 3a, oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań,
  - c) rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia.
3. Termin realizacji przedmiotowego zamówienia został określony przez Zamawiającego i wskazany w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia od dnia 1.09.2016 r. do dnia 31.12.2017 r., tj. na okres 16 miesięcy. Wzór umowy stanowiący załącznik Nr 10 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie 1.09.2016 r. – 31.12.2017 r.” nie zawierał postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego Wykonawcy w przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości składki na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Nieprawidłowość narusza art. 142 ust. 5 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym umowa

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 917, dalej ustawa Kodeks pracy

zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany m.in. wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

4. Otwarcia ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie 1.09.2016 r. – 31.12.2017 r.” dokonano w terminie i miejscu wskazanym w ogłoszeniu, tj. w Urzędzie Gminy w dniu 19.08.2016 r. Zamawiający niezwłocznie po otwarciu ofert nie zamieścił na stronie internetowej informacji o której stanowi art. 86 ust. 5 Prawa zamówień publicznych, tj. kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie, ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Informacja ta została opublikowana przez Zamawiającego dopiero dnia 25.08.2016 r., tj. w dniu dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej i powiadomieniu o tym Wykonawców biorących udział w przedmiotowym postępowaniu. Nieprawidłowość narusza art. 86 ust. 5 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym niezwłocznie po otwarciu ofert zamawiający zamieszcza na stronie internetowej informacje dotyczące:

- 1) kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia;
- 2) firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie;
- 3) ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach.

5. Zamawiający w związku z niezłożeniem przez trzech Wykonawców (Oferenta nr 1, Oferenta nr 2 i Oferenta nr 3) ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie 1.09.2016 r. – 31.12.2017 r.” oświadczenia w formie pisemnej o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej zaniechał wezwania tych Wykonawców do złożenia ww. oświadczenia, wyznaczając Wykonawcom odpowiedni termin na dokonanie takiej czynności.

Ponadto Zamawiający - w związku z niezłożeniem przez dwóch Wykonawców (Oferenta nr 1 i Oferenta nr 2) zobowiązania podmiotu trzeciego potwierdzającego, że wykonawcy, realizując zamówienie, będą dysponowali niezbędnymi zasobami tego podmiotu, stanowiącego podstawę do wstępnej oceny, czy wykonawcy spełniają warunki udziału w postępowaniu i nie podlegają wykluczeniu lub umowy tworzącej pomiędzy wykonawcami, a tym podmiotem stosunek prawny, na jakim oparto uprawnienie wykonawcy do dysponowania zasobami podmiotu trzeciego – nie wezwał tych Wykonawców do ich złożenia, wyznaczając odpowiedni termin na dokonanie takiej czynności. Nieprawidłowości naruszają art. 26 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 1 Prawo zamówień publicznych. Stosownie do art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia

lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania.

6. W części 8 pkt 8.4 – 8.5 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego wskazano dokumenty które po wyborze oferty najkorzystniejszej na wezwanie Zamawiającego powinien złożyć Wykonawca którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, tj. „w celu potwierdzenia spełniania warunku udziału dotyczącego uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie wykonywania przedmiotu zamówienia - Licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób lub zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego osób, zgodnie z ustawą z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. 2013 poz. 1414 z późn. zm.), dowody rejestracyjne wykazanych pojazdów do realizacji zamówienia potwierdzające dopuszczenie pojazdów do ruchu drogowego zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 tekst jednolity poz. 1137 ze zm.), prawa jazdy i uprawnienia kierowców wykazanych do realizacji zamówienia potwierdzające posiadanie uprawnień do kierowania autobusami (prawo jazdy kat. D) oraz uprawnienia do przewozu osób. W celu potwierdzenia spełniania warunku udziału dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej – wykaz usług wykonanych, wykaz pojazdów, wykaz osób skierowanych do realizacji zamówienia”. Zamawiający nie wezwał Wykonawcy (Oferenta nr 2), którego oferta została najwyżej oceniona do złożenia dokumentów potwierdzających okoliczności o których mowa w art. 25 ust. 1 Prawa zamówień publicznych wyznaczając Wykonawcy termin na dokonanie tej czynności nie krótszy niż 5 dni. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 2 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, albowiem stosownie do art. 26 ust. 2 Prawa zamówień publicznych jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający może wezwać wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 5 dni, terminie aktualnych na dzień złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1.
7. Usługa dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Brody świadczona była przez Wykonawcę (Oferenta nr 1) wybranego w drodze przetargu nieograniczonego na podstawie umowy Nr 1.D.SK.16, umowy Nr 1.D.GR.16 i umowy Nr 1.D.GK.16 zawartych dnia 5.09.2016 r. na okres od 1.09.2016 r. do 31.12.2017 r. W dokumentacji przetargowej, tj. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, wzorze umowy stanowiącej załącznik nr 10 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz w formularzu ofertowym postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego wskazano odpowiednio, że: *liczba uczniów dowożonych w danym miesiącu to 157 uczniów w roku szk. 2016/2017. Ilość uczniów może ulec zmianie w przypadku: zmiany liczby dzieci zamieszkałych w obwodzie szkół w obrębie danej trasy dowozu, ze względu na zmianę miejsca zamieszkania uczniów, reorganizacji sieci szkół, zmiany obwodu szkoły (szkół), zmiany przepisów prawa oświatowego, zmiany organizacji roku szkolnego (wynikająca ze zmian ilościowych uczniów w poszczególnych szkołach w roku szkolnym 2016/2017 i 2017/2018) m.in. w związku z rozpoczęciem jak i zakończeniem zajęć dydaktycznych, zakończeniem nauki dla klas III Gimnazjum oraz rozpoczęciem zajęć przez uczniów kl. I, zmiany planu nauczania w szkole (szkołach), zmiany planu lekcji w poszczególnych dniach tygodnia, których Zamawiający nie mógł przewidzieć w dniu podpisania umowy, z innych nieprzewidzianych przyczyn, których nie można było przewidzieć w momencie podpisania umowy, zmiany szkoły obwodowej lub zmiany szkoły przez ucznia. Zamawiający przewiduje*

zmiany umowy zawartej z Wykonawcą w sprawie zamówienia w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 144 ust 1 pkt 2 - 6 ustawy PZP oraz Zamawiający przewiduje możliwość wcześniejszego rozwiązania umowy za porozumieniem stron w przypadku zmiany przepisów prawnych dotyczących możliwości ubiegania się przez Wykonawcę dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych zgodnie z art. 8a ust 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Wynagrodzenie będzie płacone na podstawie faktycznie sprzedanych biletów miesięcznych przez Wykonawcę, na podstawie list imiennych uczniów, co oznacza, że górna granica wynagrodzenia Wykonawcy może nie zostać osiągnięta w okresie realizacji zamówienia” oraz, że „Ceny biletów na dany miesiąc będą stałe, tożsame z cenami biletów określonymi przez Wykonawcę w ofercie (kalkulacji cenowej)”. Formularz oferty stanowiący załącznik Nr 8 do SIWZ zawierał między innymi oświadczenie treści następującej: „Oświadczam, że zapoznałem się ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy i nie wnosimy do niej zastrzeżeń oraz przyjmujemy warunki w niej zawarte. W przypadku udzielenia zamówienia zobowiązuję się do zawarcia umowy w miejscu i terminie wskazanym przez Zamawiającego oraz na warunkach określonych we wzorze umowy stanowiącym Załącznik nr 10 do SIWZ”. Wykonawca składając oświadczenie woli tej właśnie treści przyjął wszystkie warunki określone przez Zamawiającego w dokumentacji przetargowej, tj. w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz wzorze umowy.

W trakcie realizacji usługi dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody pismem z dnia 28.08.2017 r. (wpływ do Urzędu Gminy dnia 28.08.2017 r.) Wykonawca zwrócił się do Zamawiającego o aneksowanie umów Nr 1.D.SK.16, Nr 1.D.GR.16 oraz Nr 1.D.GK.16 zawartych dnia 5.09.2016 r. Zmiana dotyczyć miała ceny jednostkowej biletu miesięcznego z kwoty wskazanej w ofercie, tj. 68,94 zł netto + 8% = 74,46 zł brutto na kwotę 86,42 zł netto + 8% = 93,33 zł brutto, tj. cena jednego biletu miesięcznego miała by wzrosnąć o 18,87 zł brutto. W ww. piśmie Wykonawca wskazał, iż konieczność zmiany ceny jednostkowej biletu miesięcznego wynika ze zmniejszenia się liczby uczniów a wzrost ceny biletu miesięcznego nie zwiększy kosztów całego zamówienia tylko pokryje różnicę wynikającą ze zmniejszenia się liczby dowożonych uczniów. Wykonawca wskazał również, że przy składaniu ofert nie było informacji na temat likwidacji gimnazjów oraz że bez zmiany ceny jednostkowej biletu miesięcznego wykonanie usługi staje się niemożliwe ponieważ koszty przewyższają przychody. Zamawiający uwzględnił wniosek wykonawcy rozwiązując dnia 28.08.2017 r. na mocy porozumienia stron umowy Nr 1.D.SK.16, Nr 1.D.GR.16 oraz Nr 1.D.GK.16 zawarte dnia 5.09.2016 r. dotyczące dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Brody w okresie od 1.09.2016 r. do 31.12.2017 r. Należy stwierdzić, że rozwiązanie umów za porozumieniem stron było czynnością pozorną. Stosownie do art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.<sup>5</sup> Kodeks cywilny nieważne jest oświadczenie woli złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozorów. Jeżeli oświadczenie takie zostało złożone dla ukrycia innej czynności prawnej, ważność oświadczenia ocenia się według właściwości tej czynności. O pozorności czynności prawnej świadczy fakt, że w dniach 31.08.2017 r. oraz 1.09.2017 r. zawarte zostały pomiędzy Gminą Brody a dotychczasowym Wykonawcą umowy na świadczenie usługi dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Brody w okresie od 1.09.2017 r. do 31.12.2017 r.: umowa Nr 1.D.SK.17 zawarta w dniu 31.08.2017 r. przez Wójta przy kontrasygnacie Skarbnika, umowa Nr

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, dalej ustawa Kodeks cywilny

1.D.ZSP.R.17 zawarta w dniu 1.09.2017 r. Dyrektora Zespołu Szkolno – Przedszkolnego im. Stanisława Staszica w Rudzie przy kontrasygnacie Głównego księgowego, umowa Nr 1.D.ZSP.K.17 zawarta w dniu 1.09.2017 r. przez Dyrektora Zespołu Szkolno – Przedszkolnego im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego przy kontrasygnacie Głównego księgowego.

W nowo zawartych umowach zmianie uległa jedynie cena biletu miesięcznego w wysokości określonej we wniosku wykonawcy z dnia 28.08.2017 r., a pozostałe postanowienia umowne pozostały bez zmian, co wskazuje na fakt, że Zamawiający pod pozorem rozwiązania obowiązujących umów dokonał zmian postanowień umownych, które nie zostały przewidziane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu.

Ponadto w treści § 4 pkt 3 umów Nr 1.D.SK.17, Nr 1.D.ZSP.R.17 oraz Nr 1.D.ZSP.K.17 zawartych w dniach 31.08.2017 r. oraz 1.09.2017 r. wskazano, że „*zamawiający dopuszcza możliwość przedłużenia terminu realizacji usługi do dnia 22.06.2018 r.*” Zamawiający nie określił jednak charakteru, zakresu tych zmian oraz okoliczności po wystąpieniu, których dopuszczalna będzie możliwość zmiany terminu realizacji przedmiotu umowy. Po upływie terminu określonego w ww. umowach, tj. 31.12.2017 r. strony zgodnie postanowiły przedłużyć termin realizacji usługi dowozu uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy. Aneksami nr 1 do ww. umów na realizację usługi dowozu uczniów do placówek oświatowych strony dokonały zmiany treści § 4 ww. umów, zastępując ustalony umowny termin wykonania zamówienia z dnia 31.12.2017 r. nowym terminem upływającym w dniu 22.06.2018 r. Wynagrodzenie Wykonawcy ustalone zostało w wysokości, tj. 93,33 zł brutto za jeden bilet miesięczny oraz łączne wynagrodzenie w kwocie 11.666,25 zł miesięcznie. W zakresie prowadzonych rozliczeń Gmina zobowiązana została do comiesięcznego przedstawiania wykonawcy imiennych wykazów uczniów korzystających z dowozu, stanowiących podstawę wystawienia imiennych biletów miesięcznych.

Nieprawidłowość narusza art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w związku z art. 83 § 1 ustawy Kodeks cywilny.

W okresie 1.09.2016 r. do 30.06.2017 r. dokonywano wydatków na realizację zadania pn. „Dowóz uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Brody w okresie od 01.09.2016 r. do 31.12.2017 r.” zgodnie z zobowiązaniem wykonawcy przedstawionym w złożonej ofercie, tj. w wysokości 68,94 zł netto (74,46 zł brutto) za jeden bilet miesięczny. W tym czasie dowozem do placówek oświatowych objętych było 157 uczniów. Koszty zakupu biletów miesięcznych kształtowały się następująco:  $157 \times 74,46 \text{ zł} = 11.690,22 \text{ zł}$  miesięcznie. Na podstawie umów Nr 1.D.SK.17, Nr 1.D.ZSP.R.17 oraz Nr 1.D.ZSP.K.17 zawartych w dniach 31.08.2017 r. oraz 1.09.2017 r. na okres od 1.09.2017 r. do 31.12.2017 r. cena biletu miesięcznego uległa zmianie i w tym okresie wynosiła 86,42 netto (93,33 zł brutto) za jeden bilet miesięczny. W tym czasie, tj. od 1.09.2017 r. do 31.12.2017 r. dowozem do placówek oświatowych położonych na terenie Gminy Brody objętych było 125 uczniów. Koszt zakupu biletów miesięcznych kształtowały się następująco:  $125 \times 93,33 \text{ zł} = 11.666,25 \text{ zł}$  miesięcznie. Powyższe wskazuje na fakt, że pomimo zmniejszenia się liczby uczniów w okresie 1.09.2017 r. – 31.12.2017 r. wynagrodzenie miesięczne Wykonawcy zostało utrzymane na poziomie wynagrodzenia, które otrzymywał Wykonawca w okresie od 1.09.2016 r. do 30.06.2017 r. przy sprzedaży większej liczby biletów miesięcznych. W związku z powyższym zmiany umów

dotyczące świadczenia usługi dowozu uczniów do placówek oświatowych zawarte dnia 31.08.2017 r. i 1.09.2017 r. były umowami niekorzystnymi dla Zamawiającego, tj. przy zachowaniu ceny biletu miesięcznego określonej przez Wykonawcę w ofercie przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby uczniów Zamawiający poniósłby wydatek w wysokości 9.307,50 zł/miesiąc (125 uczniów x 74,46 zł = 9.307,50 zł). Wprowadzając istotną zmianę polegającą na zmianie ceny biletu miesięcznego Zamawiający poniósł wydatek w wysokości 11.666,25 zł/miesiąc (125 uczniów x 93,33 zł = 11.666,25 zł). W okresie obowiązywania umów, tj. 1.09.2017 r. - 31.12.2017 r. Zamawiający poniósł wydatki w wysokości 46.665,00 zł (125 uczniów x 93,33 zł x 4 miesiące = 46.665,00 zł), zamiast w wysokości 37.230,00 zł (125 uczniów x 74,46 zł x 4 miesiące = 37.230,00 zł). Różnica wyniosła 9.435,00 zł (46.665,00 zł - 37.230,00 zł = 9.435,00 zł).

Z treści art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> wynika, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zatem każdy wydatek leżący po stronie podmiotu zobowiązanego do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest również zamówieniem publicznym. Wydatkowanie środków publicznych w procedurach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych nie może następować w sposób zupełnie dowolny. Wynika to z faktu, że do każdego wydatku realizowanego przez jednostki sektora finansów publicznych, bez względu na jego wartość, muszą znaleźć zastosowanie zasady określone w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Nieprawidłowość narusza art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. a) i lit. b) Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- a) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści,
- b) zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej,

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt ponosi w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości. Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki), zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, dalej ustawa o finansach publicznych

## WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności Gminy.

1. Wartość szacunkową ustalać jako całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług (netto), stosownie do art. 32 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.
2. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na usługi lub roboty budowlane określać wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia na podstawie umowy o pracę wraz ze wskazaniem czynności, których wykonanie polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz sposób dokumentowania zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, uprawnień Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymogu zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę oraz sankcji z tytułu niespełnienia wymogu zatrudnienia osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia, stosownie do art. 29 ust. 3a w związku z art. 36 ust. 2 pkt 8a Prawa zamówień publicznych.
3. Przy zawieraniu umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na okres dłuższy niż 12 miesięcy przestrzegać obowiązku zamieszczania w umowach postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, zgodnie z art. 142 ust. 5 Prawa zamówień publicznych.
4. Wzmocnić nadzór nad pracownikami biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie terminowości zamieszczania na stronie internetowej informacji dotyczącej kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie, ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach, stosownie do art. 86 ust. 5 Prawa zamówień publicznych.
5. Wykonawcę, który nie złożył oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, wzywać do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielenia wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, stosownie do art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, za wyjątkiem, gdy oferta wykonawcy będzie podlegać odrzuceniu. W przypadku, gdy wykonawca nie wykaże spełniania warunków udziału w postępowaniu lub braku podstaw wykluczenia wykluczać z postępowania o udzielenie zamówienia, w oparciu o art. 24 ust. 1 pkt 12 Prawa zamówień publicznych.



6. Wykonawców których oferty zostaną uznane za najkorzystniejsze wzywać do złożenia aktualnych na dzień składania dokumentów w zakresie potwierdzającym spełnianie warunków udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego, wyznaczając wykonawcy termin na dokonanie tej czynności nie krótszy niż 5 dni, stosownie do art. 26 ust. 2 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
7. Nie wprowadzać istotnych zmian do umów w stosunku do treści oferty na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy pod pozorem ich rozwiązania, stosownie do art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z art. 83 ust. 1 ustawy Kodeks cywilny.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pani Wójt zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:  
Rada Gminy w Brodach

ZASTĘPCA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach

*mgr Zbigniew Hekas*