



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Zielonej Górze

LZG.410.001.05.2022

Pan Mirosław Gąsik
Burmistrz Szprotawy

Urząd Miejski w Szprotawie
ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju
przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Szprotawie ¹ , ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gąsik, Burmistrz Szprotawy ² , od 4 listopada 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Ewa Grosse, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/14/2022 z 25 stycznia 2022 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Urząd środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ⁴ .
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia środków z Funduszu;– analizy zapisów umowy zawartej przez Gminę Szprotawa⁵ z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;– analizy wybranych zapisów i dokumentów księgowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego.*

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Burmistrz*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Dalej: *Fundusz*.

⁵ Dalej: *Gmina lub Organizator*.

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wykorzystując dopłaty z Funduszu Gmina zorganizowała połączenia autobusowe na dwóch liniach komunikacyjnych, a w efekcie zwiększyła dostępność połączeń autobusowych do trzech linii komunikacyjnych o łącznej długości 298 km⁷. W tym celu zawarła z operatorem wymaganą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz sfinansowała ze środków własnych część ceny usługi.

Wniosek o objęcie dopłatą z Funduszu sporządzono w sposób rzetelny i terminowo przekazano Wojewodzie Lubuskiemu⁸. Jednakże Gmina jako organizator⁹ nie zawarła wymaganych przepisami prawa porozumień w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego z samorządami, na terenie których zorganizowano przewozy autobusowe, nie spełniła więc wymogów formalnych przy ubieganiu się o dopłatę ze środków Funduszu.

Środki z Funduszu w wysokości 127,4 tys. zł (100% przyznanej dopłaty) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, niemniej jednak Gmina sporządzając wnioski o dopłatę nie wykazała pełnych kwot deficytu, a w konsekwencji uzyskała dopłatę o 145,4 tys. zł niższą od możliwej do otrzymania na podstawie postanowień umowy z Wojewodą¹⁰. W ocenie NIK działania w tym zakresie noszą znamiona postępowania niegospodarnego. W Urzędzie prowadzono wyodrębnioną i rzetelną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą.

Burmistrz zawarł umowę z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego posiadającym uprawnienia do wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób, jednakże obowiązująca umowa nie spełniała wszystkich warunków określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. W ramach nadzoru nad realizacją ww. umowy dokonywano weryfikacji przedłożonych przez operatora dokumentów potwierdzających uprawnienia oraz posiadane środki transportowe wykorzystywane do wykonywania przewozu na zorganizowanych liniach komunikacyjnych. Nie dokonywano natomiast oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także kontroli przestrzegania przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁷ W 2020 r. dostępne były dwie linie komunikacyjne o łącznej długości 200 km.

⁸ Dalej: *Wojewoda*.

⁹ Organizator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.), dalej: *ustawa o publicznym transporcie zbiorowym*.

¹⁰ W § 1 ust.3 umowy o dopłatę określono, że dofinansowanie ze środków Funduszu zostanie wypłacone w przypadku, gdy dla pojedynczej linii komunikacyjnej wystąpi ujemny wynik finansowy netto (deficyt pojedynczej linii komunikacyjnej).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Opis stanu faktycznego

1. O objęcie dopłatą przewozów autobusowych ze środków Funduszu w 2021 r. Gmina skierowała do Wojewody dwa wnioski, tj.:

- wniosek o objęcie dopłatą w wysokości 776,6 tys. zł przewozów na czterech liniach komunikacyjnych o łącznej długości 340 km i wielkości pracy eksploatacyjnej wynoszącej 261.476 wozokilometrów – złożony w ramach naboru wniosków przeprowadzonego w okresie od 4 do 24 listopada 2020 r. (dalej: *wniosek nr 1*);
- wniosek o objęcie dopłatą w wysokości 10,8 tys. zł przewozów na jednej linii komunikacyjnej o długości 46 km i wielkości pracy eksploatacyjnej wynoszącej 3.634 wozokilometrów – złożony w ramach uzupełniającego naboru wniosków przeprowadzonego w okresie od 31 maja do 15 czerwca 2021 r. (dalej: *wniosek nr 2*).

(akta kontroli str. 5)

Ww. wnioski zostały przekazane Wojewodzie terminowo¹¹, a do wniosków dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wnioskach¹² (poza wymaganym porozumieniem, o czym niżej), co stanowiło spełnienie warunków określonych w art. 24 ust. 4 i 7 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹³.

(akta kontroli str. 5-18, 39-49)

W związku ze złożonymi wnioskami Wojewoda wezwał w przypadku:

- wniosku nr 1 – pismem z 30 listopada 2020 r. do korekty wniosku w zakresie danych dotyczących wnioskowanej dopłaty i wyliczeń uzupełniających wniosek oraz do przekazania kopii zawartych porozumień międzygminnych lub oświadczenia, że takie porozumienia zostaną zawarte i dostarczone do LUW przed podpisaniem umowy z Wojewodą;
- wniosku nr 2 – pismem z 22 czerwca 2021 r. do korekty wniosku w zakresie m.in. danych dotyczących wnioskowanej dopłaty oraz informacji na temat realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej oraz zapewnienia dostępności komunikacyjnej.

W odpowiedzi na ww. wezwania Gmina uzupełniła wnioski we wskazanych przez Wojewodę terminach i zakresach, przy czym w przypadku wniosku nr 1 porozumienia, których zawarcie Organizator zadeklarował w wymaganym przez Wojewodę oświadczeniu nie zostały zawarte i przekazane Wojewodzie, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1.

(akta kontroli str. 5, 19-31, 42-48)

¹¹ Tj. odpowiednio 20 listopada 2020 r. i 14 czerwca 2021 r.

¹² Tj. kalkulacje na podstawie, których wyliczono kwoty deficytu i wnioskowanego dofinansowania w formie dopłaty.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm. (dalej: *ustawa o Funduszu*).

Zarówno wniosek nr 1, jak i wniosek nr 2, zostały rozpatrzone pozytywnie, a Organizator został poinformowany przez Wojewodę o objęciu dopłatą przewozów autobusowych ze środków Funduszu¹⁴.

(akta kontroli str. 5, 37-38, 50)

2. Wojewoda na podstawie zawartych z Gminą umów przyznał dopłatę z Funduszu na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w przypadku:

- wniosku nr 1 w wysokości 776,6 tys. zł (100% wnioskowanej kwoty) na czterech liniach komunikacyjnych wskazanych we wniosku¹⁵ - umowa¹⁶ z 15 grudnia 2020 r.;
- wniosku nr 2 w wysokości 10,8 tys. zł. (100% wnioskowanej kwoty) na jednej linii komunikacyjnej wskazanej we wniosku¹⁷ - umowa¹⁸ z 19 sierpnia 2021 r.

Umowy o dopłatę zawierały informacje wymagane art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu, za wyjątkiem terminu przekazania dopłat, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2.

(akta kontroli str. 32-36, 51-57, 106-108)

Kwota faktycznie otrzymanych środków z Funduszu, po przedłożeniu Wojewodzie przez Organizatora wniosków o dopłatę, w przypadku umowy o dopłatę z 15 grudnia 2020 r. wyniosła 127,4 tys. zł (tj. 16,4% kwoty przyznanej dopłaty), przy czym niepełne wykorzystanie dofinansowania wynikało z:

- odstąpienia od organizacji przewozów autobusowych na linii komunikacyjnej nr 2;
- oszczędności po wyłonieniu wykonawcy usługi przewozu osób, który złożył najkorzystniejszą ofertę (kryterium wyboru 100% cena);
- nieprawidłowego sposobu wyliczenia wnioskowanej kwoty dopłaty (szerszy opis w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Burmistrz wyjaśnił, że: *Na etapie składania wniosku o dopłatę do LUW Gmina wykazała trasę Wiechlice – Szprotawa – Żagań, gdyż z przeprowadzonej wcześniej analizy potrzeb, na takie połączenie było zapotrzebowanie społeczne. Od chwili złożenia wniosku o dopłaty do podpisania umowy w kraju nastąpiło nasilenie zachorowań na COVID-19, zmalało do zera zainteresowanie takim połączeniem, dlatego nie wyszczególniono tego kursu w zaproszeniach do składania ofert przewoźnikom. Gdyby w czasie trwania umowy z LUW wystąpiło zmniejszenie zachorowalności na COVID-19 i nastąpiło zainteresowanie połączeniem wtedy zaproszono by przewoźników do składania ofert na tę trasę i uruchomiono połączenie.*

(akta kontroli str. 58-69, 77-80, 105-107, 281-286)

¹⁴ Poprzez ogłoszenie o wynikach naboru zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej LUW (odpowiednio 9 grudnia 2020 r. i 6 lipca 2021 r.) oraz przekazanie Gminie pism z prośbą o podpisanie dwóch egzemplarzy umów (odpowiednio 17 grudnia 2020 r. i 20 sierpnia 2021 r.).

¹⁵ Tj. na liniach komunikacyjnych:

- nr 1: Szprotawa – Wiechlice Osiedle – Leszno Dolne – Leszno Górne PKP – Leszno Dolne – Wiechlice Osiedle – Szprotawa (dalej: linia nr 1);
- nr 2: Wiechlice – Szprotawa – Żagań – Szprotawa – Wiechlice (dalej: linia nr 2);
- nr 3: Szprotawa – Siecieborzyce – Koźuchów – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Koźuchów – Siecieborzyce – Szprotawa (dalej: linia nr 100);
- nr 4: Szprotawa – Dzikowice – Długie – Nowe Miasteczko – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Nowe Miasteczko – Długie – Dzikowice – Szprotawa (dalej: linia nr 101).

¹⁶ Umowa nr 801.65.2020.

¹⁷ Tj.: Szprotawa D.A. – Szprotawa Netto/Sz. D.K. – Szprotawa Młynarska/Hotel – Szprotawa Kościuszki – Wiechlice Nowa – Wiechlice Brzozowa – Dziećmiarowice DK 12 – Szprotawka.

¹⁸ Umowa nr 801.23.2021.

Umowa z 19 sierpnia 2021 r. nie została zrealizowana (nie przedłożono Wojewodzie wniosków o dopłatę), pomimo iż Organizator zawarł umowę z operatorem na przewozy autobusowe, a usługę wykonano w listopadzie 2021 roku¹⁹.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Gmina nie wystąpiła z wnioskiem o dopłatę do Wojewody ze środków Funduszu na linii komunikacyjnej Szprotawa – Wiechlice – Szprotawka dlatego, iż linia ta została uruchomiona na potrzeby dojazdu do szkoły z Przemkowa do Szprotawy. Po złożeniu wniosku do Wojewody, a przed podpisaniem umowy z LUW dyrektor szkoły, do której miały być dowożone dzieci nowelizował kilkakrotnie trasę przejazdu, by zapewnić dojazd do szkoły swoim uczniom, w wyniku czego trasa przejazdu znacznie różniła się od trasy podanej we wniosku do LUW. [...] przewoźnik złożył rezygnację ze świadczenia usług umowy [...] powodem była nierentowność trasy. Gmina nie wystąpiła o dopłatę z Funduszu na tej trasie, gdyż jej przebieg został zmieniony dla potrzeb przewozów, a rezygnacja przewoźnika z wykonywania usług na tej trasie w tak krótkim czasie nie pozwalała na wniesienie poprawek do trasy przejazdu. Gmina postanowiła ponieść koszty [...] z własnych środków zabezpieczonych na przewozy.*

(akta kontroli str. 85-95, 105-107)

Szczegółowym badaniem objęto 100% otrzymanej przez Organizatora dopłaty ze środków Funduszu. Gmina spełniła warunki uzyskania dopłaty określone w art. 23 ust. 2 ustawy o Funduszu, tj. sfinansowała ze środków własnych część ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10% oraz zawarła umowę z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przy czym:

- Burmistrz nie wystąpił do Rady Miejskiej w Szprotawie o wyrażenie zgody na zawarcie z operatorem umowy²⁰ na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r., a w konsekwencji umowę zawarto bez uzyskania zgody organu stanowiącego Gminy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 3*;
- umowa zawarta pomiędzy Gminą a operatorem na okres od 2 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. nie zawierała wszystkich elementów wymaganych art. 25 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 4*;
- kopia umowy została przekazana do LUW po terminie określonym w umowie z Wojewodą, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 5*.

(akta kontroli str. 31, 58, 66-69, 93-97, 101-104)

Dwie linie komunikacyjne²¹ objęte dopłatą ze środków Funduszu wyznaczone były poza obszarem Gminy, przy czym Organizator nie zawarł wymaganych porozumień z samorządami, na terenie których zorganizowano przewozy autobusowe, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 1*.

(akta kontroli str. 21-31, 100-103)

3. W okresie objętym kontrolą przekazano Wojewodzie 12 miesięcznych wniosków o dopłatę. Z zapisów umowy o dopłatę (§ 3 ust. 2) wynikało, że dofinansowanie ze środków Funduszu przekazane zostanie po przedłożeniu przez Organizatora

¹⁹ Operator obciążył Gminę za wykonanie przewozu osób (linia 110) na kwotę 2,1 tys. zł, a od 1 grudnia 2021 r. zaprzestano świadczenia umowy zgodnie z postanowieniami umowy pomiędzy Gminą a operatorem.

²⁰ Umowa nr WI 1/2021 z 28 grudnia 2020 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r.

²¹ Linia nr 100 i linia nr 101.

wniosku o dopłatę w terminie do trzeciego dnia każdego miesiąca (data wpływu do Wojewody), pod warunkiem dostępności środków na rachunku bankowym Wojewody. Ostatni wniosek o dopłatę miał być złożony w terminie do 12 grudnia 2021 r. W przypadku 10 z ww. wniosków przekazanie Wojewodzie nastąpiło w najwcześniejszym możliwym terminie²². Natomiast w przypadku rozliczenia za luty wniosek przekazano do LUW - 11 marca 2021 r., a w przypadku rozliczenia za październik - 29 listopada 2021 r. W konsekwencji Organizator otrzymał refundację wydatków za luty - 21 kwietnia 2021 r.²³, a za październik - 22 grudnia 2021 roku²⁴.

(akta kontroli str. 32-36, 93-95, 244-251)

Zastępca Kierownika Wydziału Inwestycji i Infrastruktury wyjaśnił, że przyczyną późniejszego złożenia wniosku za luty była absencja chorobowa, a za miesiąc październik konieczność uwzględnienia w rozliczeniu przesłanych przez operatora korekt do faktur za wrzesień i październik.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że refundacja wydatków przez Wojewodę w późniejszym terminie nie miała wpływu na płynność w realizacji zadania.

(akta kontroli str. 252-254)

Wszystkie wnioski o dopłatę zawierały niezbędne dane oraz dokumenty wymagane umową²⁵, niemniej jednak sposób wyliczenia wnioskowanej kwoty dopłaty oraz wykazane dane w tym zakresie nie były prawidłowe, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 6.*

(akta kontroli str. 93-95, 109-243, 281-286)

4. Organizator otrzymywał dopłaty z Funduszu na wskazany rachunek bankowy i we wnioskowanych wysokościach, przy czym w przypadku wniosków za marzec, kwiecień, wrzesień, listopad i grudzień (pięć wniosków) - niezwłocznie po złożeniu wniosku, za styczeń, maj - sierpień (pięć wniosków) - od daty złożenia kompletnego wniosku do daty otrzymania środków upływało 14 dni i więcej²⁶, natomiast w przypadku wniosków za luty i październik – po upływie miesiąca, co było następstwem późniejszego złożenia wniosku o dopłatę (opis w pkt 3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 58, 93-95, 244-251)

5. Umowa o dopłatę z Funduszu nie przewidywała konieczności sporządzenia i przekazania Wojewodzie sprawozdania z rozliczenia zadania za 2021 rok. Organizator dokonywał rozliczeń przekazując Wojewodzie wnioski o dopłatę wraz z niezbędną dokumentacją (opis w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W jednym przypadku, tj. rozliczenia za grudzień, niezwłocznie po otrzymaniu

²² Do trzeciego dnia miesiąca przekazywano zapotrzebowanie na środki, a następnie po otrzymaniu od operatora faktury i ewidencji wykonanych wozokilometrów i sprzedanych biletów, przekazywano wniosek wraz z dokumentami potwierdzonymi za zgodność z oryginałem tj. kopią faktury, rozliczenia z przewoźnikiem ilości wykonanych wozokilometrów, zestawienia sprzedaży biletów oraz potwierdzenia przelewu zapłaty za wystawioną fakturę.

²³ 15 marca 2021 r. Wojewoda zawiadomił Gminę o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

²⁴ Brak zawiadomienia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w listopadzie.

²⁵ Wojewoda nie wzywał Gminy do uzupełnienia żadnego z wniosków o dopłatę.

²⁶ Tj. wpływ środków 25 lutego 2021 r. za styczeń, 29 czerwca 2021 r. za maj, 2 sierpnia 2021 r. za czerwiec, 30 sierpnia 2021 r. za lipiec, 29 września 2021 r. za sierpień.

rozliczenia od operatora dokonał zwrotu niewykorzystanych środków²⁷ w wysokości 738 zł na wyodrębniony rachunek bankowy LUW.

(akta kontroli str. 32-36, 93-95, 255)

6. Poza ww. przypadkiem zwrotu dopłaty na rachunek bankowy LUW nie wystąpiły inne przypadki zwrotów dopłaty, a Wojewoda nie wydawał decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 17 ust. 7 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli str. 255-256)

7. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych. I tak w porównaniu do 2020 r. liczba linii komunikacyjnych zwiększyła się z dwóch do trzech, długość linii komunikacyjnych zwiększyła się z 200 km do 298 km (wzrost o 33%), a łączna liczba zatrzymań autobusów na przystankach komunikacyjnych zwiększyła się z 27 do 48 (wzrost o 44%).

(akta kontroli str. 257)

8. Organizator poprzez weryfikację dokumentów przedłożonych przez operatora, tj. licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób oraz przekazanych informacji o środkach transportu wykorzystywanych do przewozu osób, pełnił nadzór nad realizacją umowy z operatorem. Niemniej jednak nie przeprowadzono kontroli u operatora oraz nie dokonywano oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także kontroli przestrzegania przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 7.*

(akta kontroli str. 98-99, 252-253, 258-265)

9. W Urzędzie rzetelnie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z Funduszu oraz wydatków objętych dopłatą, co stanowiło spełnienie wymogów określonych w art. 15 ustawy o Funduszu. Zarówno kwoty dochodów z tyt. otrzymanej dopłaty, jak i kwoty wydatków, na rzecz operatora publicznego transportu zbiorowego za świadczenie usług były zgodne ze stanem rzeczywistym i zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 267-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo braku wymaganych porozumień w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego z właściwymi gminami, Gmina Szprotawa zorganizowała przewozy autobusowe na linii komunikacyjnej nr 100²⁸ - obejmującej teren poza obszarem Gminy, tj. obszar gmin Koźuchów i Nowa Sól oraz miast Nowa Sól i Zielona Góra oraz na linii nr 101²⁹ - obejmującej teren poza obszarem Gminy, tj. obszar gmin Nowa Sól i Nowe Miasteczko oraz miast Nowa Sól i Zielona Góra, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wobec braku stosownych porozumień - w odniesieniu do obsługiwane obszaru poza terenem Gminy - organizator działał bez

²⁷ Tj. różnicy wynikającej z zapotrzebowanych środków na podstawie prognozy dopłaty przedłożonej do Wojewody 2 grudnia 2021 r. a rzeczywistą kwotą wnioskowanej dopłaty po przedłożeniu faktury sprzedaży za grudzień.

²⁸ Szprotawa – Siecieborzyce – Koźuchów – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Koźuchów – Siecieborzyce – Szprotawa.

²⁹ Szprotawa – Dzikowice – Długie – Nowe Miasteczko – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Nowe Miasteczko – Długie – Dzikowice – Szprotawa.

wymaganego umocowania wyrażonego w porozumieniach. W konsekwencji Organizator nie przekazał Wojewodzie wymaganych porozumień, a tym samym nie spełnił wymogów formalnych przy ubieganiu się o dopłatę ze środków Funduszu, pomimo złożonego do LUW oświadczenia³⁰, deklarującego przedłożenie wymaganych dokumentów. Ponadto Organizator uzyskiwał dofinansowanie ze środków Funduszu na realizację nie tylko zadań własnych, ale i zadań gmin faktycznie obsługiwanych dwiema ww. liniami. Analizując przepisy ustawy o Funduszu (art. 1 ust. 1 pkt 2), które regulują m.in. zasady dofinansowania ze środków Funduszu realizacji zadań własnych organizatorów, należy mieć na względzie zapisy art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań własnych gminy należy w szczególności zaspakajanie potrzeb w zakresie – tylko i wyłącznie – „lokalnego” transportu zbiorowego. Przy czym termin lokalny odnosi się do terenu obszaru gminy. Brak stosowego porozumienia wykluczył możliwość ewentualnej partycypacji kosztów (np. w wymaganym wkładzie własnym) i odpowiedzialności faktycznie obsługiwanych gmin w realizacji zadania, a cały ciężar jego realizacji spoczął na Gminie Szprotawa.

(akta kontroli str. 19-21, 31, 100-103)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Gmina nie zawarła porozumień międzygminnych ze względu na to, iż nie było zainteresowania gmin ościennych przewozem w ramach Funduszu. Deklaracja Gminy, iż takie porozumienia zostaną zawarte była oparta na przypuszczeniach, że podpisanie takich porozumień będzie możliwe. W dalszym postępowaniu po rozmowach telefonicznych z przedstawicielami gmin okazało się, że nie ma chętnych do podpisania porozumienia. Gmina nie była z tego tytułu, iż nie zostały podpisane porozumienia wzywana, do ich przedstawienia, ani nie została zerwana umowa o dopłatę, dlatego przewozy funkcjonowały i sprawa porozumienia została odłożona. W miesiącu marcu 2021 powróciła sprawa reaktywowania działalności Związku Powiatowo-Gminnego przy Starostwie Powiatowym w Żaganiu wraz z informacją, iż w 2022 roku przewozy przejdą do Związku Powiatowego, w związku z tym zaniechano prac związanych z porozumieniami.*

Gmina zdecydowała się na organizację przewozów mimo braku porozumienia ze względu na potrzeby społeczne mieszkańców Gminy. Połączenie z Zieloną Górą i Nową Solą to dla ludzi starszych – mieszkańców Gminy - niejednokrotnie jedyny sposób na dojazdy do lekarza, szpitala czy urzędów. Dodatkowym argumentem na uruchomienie tych przewozów był fakt uzyskania przez przewoźnika od Gmin, przez które wykonywane były przewozy, zezwoleń na korzystanie z przystanków autobusowych.

(akta kontroli str. 103)

2. Umowa o dopłatę zawarta z Wojewodą nie zawierała zapisów dotyczących terminu przekazywania środków Gminie, co stanowiło naruszenie przepisu art. 27 ust. 2 pkt 7 ustawy o Funduszu. Powyższe nie zabezpieczało interesu Gminy.

(akta kontroli str. 32-36, 106-108)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Umowy zawarte z Wojewodą o dopłatę z Funduszu przychodziły do Gminy w wersji papierowej [...] podpisane bez możliwości nanoszenia zmian czy poprawek. Umowa wymagała tylko podpisu Burmistrza i Skarbnika Gminy i należało ją odesłać do LUW.*

(akta kontroli str. 108)

³⁰ Oświadczenie przekazano do LUW 8 grudnia 2020 r.

Należy mieć na względzie, że wprowadzie Wojewoda przygotował i przekazał wzór umowy, to Organizator jako równorzędny partner stosunku cywilnoprawnego mógł domagać się określenia w umowie obowiązku Wojewody dotyczącego terminu przekazania środków na realizację zadania, co niewątpliwie leżało w jego interesie.

3. Burmistrz nie wystąpił do Rady Miejskiej w Szprotawie o wyrażenie zgody na zawarcie umowy z operatorem³¹ na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r., a w konsekwencji umowę zawarto bez uzyskania zgody organu stanowiącego Gminy, co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli str. 31, 100-103)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Organ wykonawczy Gminy wystąpił do Rady Miejskiej w Szprotawie o wyrażenie zgody na zawarcie umowy z operatorem świadczeń w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2019 - Uchwała Rady Miejskiej Nr XII/83/2019 z dnia 30 sierpnia 2019. Uchwała miała charakter bezterminowy, natomiast nie została zmieniona, poprzez uzupełnienie załącznika o dodatkową trasę, przez oczekiwanie na rychłą reaktywację Związku Powiatowo-Gminnego.*

(akta kontroli str. 103)

4. Wbrew wymogom określonym w przepisach ustawy o transporcie zbiorowym umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³² zawarta pomiędzy Gminą a operatorem³³ na okres od 2 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. nie zawierała:
 - wymagań w stosunku do środków transportu w zakresie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 25 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy);
 - sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 25 ust. 3 pkt 8 ww. ustawy);
 - sposobu dystrybucji biletów (art. 25 ust. 3 pkt 14 ww. ustawy);
 - strony umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi (art. 25 ust. 3 pkt 16 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 66-69, 97, 101-103)

Burmistrz wyjaśnił, że: *W umowie WI 1/2021 nie zawarto elementów wymaganych przez art.25 ust.3 ustawy o transporcie zbiorowym poprzez pominięcie, [...] miała ona charakter czasowy i wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie środków transportu w okresie trwania umowy ograniczyło się do używania sprawnych technicznie i niezatrdujących środowisko pojazdów. Gmina składając wniosek do LUW o dopłaty nie wskazywała, że będzie korzystała ze środków transportu z przeznaczeniem dla osób niepełnosprawnych, dlatego w umowie nie wskazano, że*

³¹ Umowa nr WI 1/2021 z 28 grudnia 2020 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r.

³² Umowa nr WI 1/2021 z 28 grudnia 2020 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r. - zadanie pn. "Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych Gminy Szprotawa".

³³ Feniks V Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach.

takie pojazdy są potrzebne. W roku poprzednim była zawarta umowa z tym samym przewoźnikiem i nie wpłynęła żadna skarga na świadczenie usług, dlatego w umowie nie wskazano sposobu ich rozpatrywania. Dystrybucja biletów przez przewoźnika odbywała się w sposób określony funkcjonowaniem przewozów osobowych, każdy pojazd świadczący usługi wyposażony był w kasę fiskalną, a przewoźnik obowiązany był do złożenia sprawozdania ze sprzedaży biletów na koniec każdego miesiąca rozliczeniowego. Przewoźnik samodzielnie występował o pozwolenie z korzystania z przystanków autobusowych i takie pozwolenia otrzymywał.

(akta kontroli str. 103)

5. Kopię umowy³⁴ o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³⁵ zawartej pomiędzy Gminą a operatorem³⁶ przekazano Wojewodzie z 21 dniowym opóźnieniem, tj. 24 lutego 2021 r., podczas gdy § 3 ust. 3 umowy o dopłatę stanowi, że do wniosku o dopłatę należy przedstawić potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez upoważnionego przedstawiciela Gminy kserokopię umowy z operatorem przy pierwszym wniosku o dopłatę, tj. do 3 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 93-96, 252-253)

Z-ca Kierownika Wydziału Inwestycji i Infrastruktury wyjaśnił, że: *Przez przeoczenie nie przekazałem do LUW kopii umowy z operatorem wraz z wnioskiem o dopłatę za styczeń, w lutym przebywałem na zwolnieniu lekarskim i to spowodowało, że kopie umowy przekazałem dopiero po powrocie do pracy tj. 24 lutego.*

(akta kontroli str. 252-253)

6. We wnioskach o dopłatę przekazanych Wojewodzie w 2021 r. nieprawidłowo wykazano kwotę deficytu, w efekcie czego zaniżono kwotę dopłaty. I tak, w przypadku:
 - linii komunikacyjnej nr 137 - nie wykazano (we wszystkich wnioskach) kwot deficytu zawartych w wystawionych przez operatora fakturach³⁸ oraz wnioskowanej kwoty dopłaty, pomimo iż wykazano dane w zakresie wielkości pracy eksploatacyjnej w wozokilometrach, a operator w przedkładanych dokumentach, tj. analizie sprzedaży biletów i wykonanych wozokilometrów każdorazowo informował o występującym na linii deficycie i wystawiał faktury za usługę przewozu osób opiewające na kwotę deficytu wyliczonego dla obsługiwanej linii w danym okresie rozliczeniowym stosownie do postanowień umowy³⁹; w konsekwencji nie uzyskano dopłaty ze środków Funduszu w łącznej wysokości 28,8 tys. zł (tj. 90% kwoty deficytu);
 - linii komunikacyjnej nr 100⁴⁰ i nr 101⁴¹ - nie wykazano pełnych kwot deficytu zawartych w wystawionych przez operatora fakturach⁴², a w konsekwencji

³⁴ Umowa nr WI 1/2021 z 28 grudnia 2020 r.

³⁵ Zadanie pn. "Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych Gminy Szprotawa".

³⁶ Feniks V Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach.

³⁷ Szprotawa – Wiechlice Osiedle – Leszno Dolne – Leszno Górne PKP – Leszno Dolne – Wiechlice Osiedle – Szprotawa.

³⁸ W łącznej wysokości 32 tys. zł.

³⁹ Umowa nr WI 1/2021 z 28 grudnia 2020 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r.

⁴⁰ Szprotawa – Siecieborzyce – Koźuchów – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Koźuchów – Siecieborzyce – Szprotawa.

⁴¹ Szprotawa – Dzikowice – Długie – Nowe Miasteczko – Nowa Sól – Zielona Góra – Nowa Sól – Nowe Miasteczko – Długie – Dzikowice – Szprotawa.

⁴² Wykazano 45,5 tys. zł zamiast 113,2 tys. zł w przypadku linii nr 100 oraz 81,9 tys. zł zamiast 158 tys. zł w przypadku linii nr 101.

wartości wnioskowanych i otrzymanych kwot dopłaty ze środków z Funduszu były niższe od możliwych do uzyskania. I tak w przypadku:

- linii nr 100 wykazano, a w konsekwencji uzyskano dopłatę w łącznej wysokości 45,5 tys. zł (40,2% deficytu) zamiast 101,9 tys. zł (90% deficytu),
- linii nr 101 wykazano, a w konsekwencji uzyskano dopłatę w łącznej wysokości 81,9 tys. zł (51,8% deficytu) zamiast 142,2 tys. zł (90% deficytu).

Powyższe skutkowało otrzymaniem łącznej dopłaty w ramach umowy zawartej z Wojewodą w wysokości o 145,4 tys. zł niższej od możliwej do otrzymania na podstawie postanowień umowy z Wojewodą⁴³ oraz umowy z operatorem⁴⁴ - faktycznie uzyskano kwotę 127,4 tys. zł (tj. 42% łącznej kwoty deficytu)⁴⁵, zamiast możliwą do uzyskania kwotę 272,8 tys. zł (90% łącznej kwoty deficytu).

(akta kontroli str. 58, 109-243, 281-286)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Pracownik przygotowujący wnioski o dopłatę w ramach Funduszu o sposobie rozliczania deficytu na poszczególnych trasach został pouczony przez pracownika LUW odpowiedzialnego za rozliczanie wniosków o dopłatę, polegał on na tym, iż deficytem była różnica między kwotą jaką przewoźnik wystawiał na fakturze za daną linię a kwotą za sprzedane bilety. Jeżeli kwota za sprzedane bilety była wyższa od kwoty z umowy za daną trasę to na takiej linii deficyt nie występował i nie należała się dopłata. W wypadku linii 1 utarg ze sprzedanych biletów był przez cały okres świadczenia usługi wyższy niż kwota za obsługę linii na fakturze – nie należało we wniosku wykazywać deficytu, gdyż go nie było, tak zostało to przekazane przez pracownika LUW. W przypadku linii 100 i 101 w zależności od miesiąca różnica pomiędzy kwotami za przejazd na trasach wystawionymi na fakturze a kwotami uzyskanymi ze sprzedaży biletów była różna i wystawiano wniosek na różnicę między tymi kwotami. Wnioski składane przez gminę były wysyłane do LUW i przyjmowane jako rozliczone właściwie, nie było uwag co do sposobu ich rozliczania. Urząd Wojewódzki nie zorganizował w czasie trwania umowy żadnego szkolenia na temat rozliczania deficytu.*

(akta kontroli str. 286)

Zdaniem NIK przyjęty sposób wykazania deficytu i wnioskowanej kwoty do dopłaty we wnioskach przedkładanych do Wojewody był nieprawidłowy. Umowa Gminy z operatorem nie określała przyjętej wartości kosztów uruchomienia i obsługi linii komunikacyjnych, tj. kosztu wozokilometra, a jedynie kwotę dopłaty Organizatora do istniejącego deficytu, przy czym określono w kosztorysie, że 10% dopłaty będą stanowiły środki własne, a 90% środki Funduszu. Operator każdorazowo informował

⁴³ W § 1 ust.3 umowy o dopłatę określono, że dofinansowanie ze środków Funduszu zostanie wypłacone w przypadku, gdy dla pojedynczej linii komunikacyjnej wystąpi ujemny wynik finansowy netto (deficyt pojedynczej linii komunikacyjnej).

⁴⁴ Stosownie do postanowień umowy z operatorem (§ 7 ust. 2 i 3 umowy) maksymalna kwota dopłaty do deficytu wynosiła:

- 0,60 zł brutto za każdy wozokilometr dla linii 1;
- 1,40 zł brutto za każdy wozokilometr dla linii 100;
- 1,40 zł brutto za każdy wozokilometr dla linii 101,

a wykonawca usługi wystawiał Gminie fakturę na kwotę deficytu obsługiwanych linii komunikacyjnych w danym okresie rozliczeniowym. Ponadto w kosztorysie stanowiącym załącznik do ww. umowy określono, że przy zakładanym deficycie dla ww. linii dopłata z Funduszu do każdego wozokilometra wyniesie:

- 0,54 zł brutto (90% deficytu) za każdy wozokilometr dla linii 1;
- 1,26 zł brutto (90% deficytu) za każdy wozokilometr dla linii 100;
- 1,26 zł brutto (90% deficytu) za każdy wozokilometr dla linii 101,

a pozostała część usługi (tj. 10%) zostanie sfinansowana ze środków własnych Gminy.

⁴⁵ Przy udziale własnym Gminy w wysokości 175,7 tys. (58% łącznej kwoty deficytu).

o występującym deficycie na linii, w związku z powyższym dla każdej linii komunikacyjnej wyliczał kwotę dopłaty i obciążał Organizatora kosztami usługi. Ponadto należy zauważyć, że w kalkulacji kosztów sporządzonej dla poszczególnych linii komunikacyjnych⁴⁶ deficytem każdorazowo była różnica pomiędzy planowanym kosztem wykonanych wozokilometrów⁴⁷ a planowanym przychodem ze sprzedaży biletów.

7. W okresie objętym kontrolą Organizator:

- nie przeprowadzał kontroli u operatora, o których mowa w § 5 ust. 5 umowy zawartej z operatorem o świadczenie usług, tj. kontroli u operatora przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników na podstawie legitymacji służbowej (żaden z pracowników Urzędu nie został upoważniony do wykonywania ww. czynności oraz nie posiadał legitymacji służbowej);
- nie dokonywał oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli przestrzegania przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego wbrew wymogom określonym w art. 43 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 98-99,102-104, 253, 265)

Burmistrz wyjaśnił, że: *Rok 2021 był rokiem pandemii COVID-19 i ze względu na obostrzenia COVIDOWE zaniechano bezpośredniej kontroli pojazdów wykonujących przewozy. Nie wydano w związku z tym również żadnemu pracownikowi upoważnienia i legitymacji służbowej uprawniającej do kontroli. W czasie trwania umowy nie wnoszono skarg ani uwag dotyczących przewozów dlatego ograniczono się tylko do weryfikacji dokumentów przedłożonych przez operatora Gminie oraz sprawdzania punktualności przejazdu pojazdów wykonujących przewozy jak i wielkości środków transportu zawartego w umowie i deklarowanego przez przewoźnika.*

Z uwagi na posiadaną wiedzę, że zadania związane z organizacją przewozów w ramach Funduszu przejmie Związek Powiatowo-Gminny⁴⁸ odstąpiono od dokonania oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 104)

V. Uwagi i wnioski

W związku z przejęciem zadań Gminy w zakresie organizacji przewozów autobusowych, objętych dofinansowaniem z Funduszu, przez Związek Powiatowo-Gminny Powiatu Żagańskiego, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

⁴⁶ Stanowiących załącznik do wniosku o objęcie dopłatą przedłożonego Wojewodzie.

⁴⁷ Iloczyn liczby kilometrów i planowanego kosztu jednego wozokilometra – w kalkulacji przyjęto koszt 1 km w wysokości 5 zł.

⁴⁸ Według informacji udostępnionej na stronie podmiotowej LUW wniosek ww. Związku Powiatowo-Gminnego został objęty dopłatą ze środków Funduszu w ramach naboru wniosków przeprowadzonego w dniach od 1 do 15 grudnia 2021 r. (przypis kontrolera).

VI. 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 piśmie⁴⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Zielona Góra, 21 marca 2022 r.

Kontroler
Ewa Grosse
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.