

LH + Sekretarz
J. M. 26.11.2021



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.02.2021



RPW/75150/2021
2021-11-24

Pani
Gabriela Lisius
Starosta Wejherowski
Starostwo Powiatowe w Wejherowie
ul. 3 Maja 4
84-200 Wejherowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001/LGD – Wykorzystanie w województwie pomorskim środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wejherowie, ul. 3 Maja 4, 84-200 Wejherowo (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriela Lisius, Starosta Wejherowski, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Starosta”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących otrzymania i wykorzystania środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.
Okres objęty kontrolą	Od 18 lipca 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 2 listopada 2021 r., z uwzględnieniem dowodów dotyczących działań i zdarzeń zaistniałych przed lub po okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/140/2021 z 31 sierpnia 2021 r. i nr LGD/168/2021 z 25 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Zadania dotyczące otrzymania i wykorzystania środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: „Fundusz”) Starosta realizowała prawidłowo i efektywnie.

Wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu na rok 2020 i 2021, które dotyczyły również przewozów na terenie powiatu puckiego (porozumienie między powiatami o realizacji zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego), zostały terminowo przekazane Wojewodzie Pomorskiemu (dalej: „Wojewoda”) i zawierały rzetelne dane. W wyniku tego powiat wejherowski (dalej: „Powiat”) zawarł z Wojewodą umowy o objęcie dofinansowaniem realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Powiat, po przekazaniu Wojewodzie kompletnych wniosków o dopłatę do publicznego transportu, na ww. zadanie w 2020 r.³ otrzymał dopłatę z Funduszu w kwocie 518,7 tys. zł, a w 2021 r. (za I i II kwartał) 1 762 tys. zł. Środki te Powiat wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o Funduszu⁴, tj. na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności przez dopłatę do ceny usługi (przewozy te wykonywane były przez jednego operatora publicznego transportu zbiorowego). W wyniku wykorzystania środków Funduszu zwiększyła się dostępność autobusowego transportu zbiorowego z 14 linii komunikacyjnych (stan na koniec 2020 r.) do 52 linii od 1 stycznia 2021 r. Zwiększyła się łączna długości linii komunikacyjnych oraz częstotliwości połączeń i liczba przewiezionych pasażerów.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli przyjęła w niniejszej kontroli formułowanie oceny ogólnej w formie opisowej.

³ Od 19 października do 31 grudnia.

⁴ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.), dalej: „ustawa o Funduszu”.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nienależenia przez Starostę, na operatora publicznego transportu zbiorowego, kary pieniężnej za nieprzekazanie w terminie do 31 marca 2021 r., informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Powiat, na mocy porozumienia o realizacji zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z 3 lipca 2015 r., zawartego pomiędzy Powiatem i powiatem puckim⁵, został organizatorem publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich na obszarze ww. powiatów. Porozumienie zawarto na czas nieokreślony.

W okresie objętym kontrolą Powiatowi (jako organizatorowi publicznego transportu zbiorowego), Wojewoda przyznał dofinansowanie ze środków Funduszu na realizację zadania własnego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w wysokości nie większej niż 4 304,2 tys. zł, z tego: w 2020 r. 700,7 tys. zł i w 2021 r. 3 603,5 tys. zł.

Na dofinansowanie ww. zadania w 2020 r. Powiat otrzymał od Wojewody kwotę 526,9 tys. zł, przy czym po rozliczeniu finansowym udzielonej dopłaty za okres od października do grudnia 2020 r.⁶, dopłata z Funduszu wyniosła ostatecznie 518,7 tys. zł – różnica pomiędzy wartościami planowanymi a wykonanymi spowodowana była zawieszeniem zajęć stacjonarnych w szkołach w listopadzie i grudniu 2020 r. Na dofinansowanie zadania w 2021 r., do 22 września Powiat otrzymał od Wojewody kwotę 1 762 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-9, 163-168, 216-224, 302-304, 431-445)

Przed wejściem w życie ustawy o Funduszu (tj. 18 lipca 2019 r.), nie funkcjonowały linie komunikacyjne, na których wykonywane były przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizatorem był Powiat. Linie te zaczęły funkcjonować od 19 października 2020 r.

Według stanu na:

- 31 grudnia 2020 r. funkcjonowało 14 linii komunikacyjnych (osiem na terenie Powiatu i sześć na terenie powiatu puckiego),
- 1 stycznia 2021 r. oraz 30 września 2021 r. funkcjonowały 52 linie komunikacyjne (30 na terenie Powiatu i 22 na terenie powiatu puckiego).

Przewozy te wykonywane były przez operatora publicznego transportu zbiorowego, tj. PKS Gdynia S.A. (dalej: „Operator”), wybranego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie zbiorowym⁷.

Powiat, zgodnie z wymogiem określonym w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o transporcie zbiorowym, opracował⁸ plan transportowy pn.: „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu wejherowskiego i puckiego

⁵ Odpowiednio reprezentowanym przez: Zarząd Powiatu Wejherowskiego (Starostę i etatowego członka Zarządu Powiatu) i Zarząd Powiatu Puckiego (Starostę i Wicestarostę).

⁶ W „Sprawozdaniu z wykorzystania dopłaty oraz realizacji zadania finansowanego ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej 2020 r.”, przekazany Wojewodzie.

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371), dalej: „ustawa o transporcie zbiorowym”.

⁸ Zlecił opracowanie planu firmie zewnętrznej.

na lata 2015-2025⁹, który zawierał elementy określone w art. 12 ust. 1 ww. ustawy, m.in. sieć komunikacyjną, na której planowane było wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych oraz przewidywane finansowanie usług przewozowych.

(akta kontroli str. 10-162, 229-239, 449-458, 693-706, 720-730, 733-736)

Z wyjaśnień Starosty wynikało m.in., że przeprowadzone w 2020 r. konkursy o przyznanie środków z Funduszu przewidywały bardzo krótkie terminy na składanie wniosków o dofinansowanie do Wojewody, co wraz z wpływem pandemii, uniemożliwiło kompleksowe zbadanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, zwłaszcza w szczególności na poziomie dni tygodnia, godzin i pojemności środków transportu. Powiat zdecydował się na faktyczną realizację takich połączeń dopiero w chwili objęcia ich zwiększoną dopłatą ze środków Funduszu. Zgodnie z Planem transportowym przyjęto, że „przewozy powiatowe o charakterze użyteczności publicznej powinny być organizowane wszędzie tam, gdzie przewozy wojewódzkie (...) oraz przewozy realizowane w ramach działalności komercyjnej, nie zapewniają dojazdu (...)”.

Ponadto Starosta wyjaśniła, że w sytuacji ograniczania oferty przewozowej w ramach komunikacji komercyjnej, analiza potrzeb mieszkańców przed złożeniem wniosku do Wojewody skupiała się na określeniu obszarów nieposiadających lub pozbawianych, w wyniku zachodzących zmian, dostępu do transportu publicznego oraz zgłaszanych przewoźnikom operującym na terenie Powiatu i powiatu puckiego, postulatów dotyczących niezaspokajanych potrzeb. Przebieg linii komunikacyjnych był konsultowany z wójtami gmin obu powiatów, do których również mieszkańcy zgłaszali potrzeby przewozowe. Uwzględniono także konieczność uruchomienia komunikacji w weekendy, w związku z prowadzeniem przez część szkół ponadpodstawowych zajęć w soboty.

W wyniku skutków wprowadzanych w okresie stanu epidemii ograniczeń, badanie popytu rzeczywistego – wielkości popytu dla całej komunikacji zbiorowej na obszarze powiatów – wraz z więźbą podróży, nie było w ocenie Starosty gospodarne i celowe z uwagi na nieprzewidywalność wprowadzanych ograniczeń i ich skutków. Jednocześnie nieprzewidywalność w zakresie dalszego rozwoju sytuacji epidemiologicznej i wprowadzanych na terenie kraju obostrzeń, uniemożliwiła zaplanowanie kompleksowych badań popytu rzeczywistego w przekroju obu powiatów na IV kwartał 2021 r. Starosta zamierza przeprowadzić takie badania po zniesieniu stanu zagrożenia epidemiologicznego, w przekrojowych okresach roku (marzec – kwiecień lub październik – listopad), zgodnie z Planem transportowym, a w kolejnych latach także w okresie wakacyjnym.

(akta kontroli str. 689, 691-692)

W okresie objętym kontrolą Powiat złożył Wojewodzie dwa wnioski o przyznanie dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach Funduszu: 17 września 2020 r. (wniosek na 2020 r.) i 20 listopada 2020 r. (wniosek na 2021 r.), w terminie określonym na stronie podmiotowej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW w Gdańsku”) ¹⁰. Wnioski zawierały rzetelne dane, wymagane art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu (m.in. linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej

⁹ Przyjęty uchwałą nr V/XIII/138/15 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na lata 2015-2025 dla Powiatów Wejherowskiego i Puckiego.

¹⁰ Termin upływał odpowiednio: 18 września i 24 listopada 2020 r.

w wozokilometrach¹¹ na każdej linii, planowaną kwotę deficytu każdej linii). Do wniosków dołączono, zgodnie z wymogiem określonym w art. 24 ust. 7 ww. ustawy, dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wnioskach. Starosta nie był wzywany przez Wojewodę do uzupełnienia ww. wniosków.

Wniosek na 2020 r. obejmował 14 nowych linii komunikacyjnych. Określona we wniosku planowana, w okresie od października do grudnia 2020 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła łącznie 233 555,4 wkm,
- kwota deficytu na ww. liniach: 793,9 tys. zł,
- łączna kwota wkładu własnego netto: 93,3 tys. zł,
- łączna kwota dopłaty w danym roku budżetowym: 700,7 tys. zł (maksymalnie 3 zł do 1 wkm).

Wniosek na 2021 r. obejmował 52 nowe linie komunikacyjne. Określona we wniosku planowana, w okresie od stycznia do grudnia 2021 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła łącznie 1 201 142,9 wkm,
- kwota deficytu na ww. liniach: 4 024 tys. zł,
- łączna kwota wkładu własnego netto: 420,5 tys. zł,
- łączna kwota dopłaty w danym roku budżetowym: 3 603,4 tys. zł (maksymalnie 3 zł do 1 wkm).

Z wyjaśnień Starosty wynikało m.in., że przeprowadzone w 2020 r. konkursy o przyznanie środków z Funduszu przewidywały bardzo krótkie terminy na składanie wniosków o dofinansowanie, co wraz z wpływem pandemii utrudniło szczegółową analizę z rozbudowaną, najlepiej na podstawie danych historycznych, metodologią szacowania deficytów na poszczególnych liniach. Po uruchomieniu naborów, Starosta w ciągu kilku – kilkunastu dni musiał, w uzgodnieniu ze Starostą Puckim, zdefiniować linie, na których zamierza zorganizować przewozy, oszacować ich deficyt i przygotować wnioski do Wojewody. W odniesieniu do przychodów i kosztów realizacji poszczególnych linii, wobec niezwykle krótkiego terminu na składanie wniosków o wsparcie z Funduszu, Starosta bazował na szacunkach przekazanych przez przewoźnika obsługującego przewozy komercyjne w powiatach wejherowskim i puckim.

(akta kontroli str. 174-215, 307-430, 583-586)

O objęciu dopłat do przewozów autobusowych ze środków Funduszu w 2020 r. i 2021 r. Powiat został poinformowany przez Wojewodę pismami, poprzez platformę e-PUAP, w których podano link do ogłoszenia o wynikach naboru w ramach Funduszu, tj. pismem z 28 września 2020 r. (wyniki III naboru w 2020 r.) oraz z 8 grudnia 2020 r. (wyniki naboru na 2021 r.).

(akta kontroli str. 166, 168, 170-172)

W okresie objętym kontrolą Powiat¹², na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Funduszu, zawarł z Wojewodą dwie umowy o objęcie dofinansowaniem realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, tj.:

- umowę nr 21/FA/2020 z 5 października 2020 r. o objęcie w 2020 r. dofinansowaniem realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹³ (dalej: „umowa o dopłatę w 2020 r.”);

¹¹ Jednostka miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym 1 wozokilometr to przejazd 1 autobusu na odległość jednego kilometra (dalej: „wkm”).

¹² Reprezentowany przez Starostę oraz Wicestarostę, przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

¹³ Aneks nr 1 z 10 grudnia 2020 r. (dotyczył zmiany numeru wyodrębnionego rachunku bankowego organizatora).

- umowę nr 5/FA/2021 z 22 grudnia 2020 r. o objęcie w 2021 r. dofinansowaniem realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: „umowa o dopłatę w 2021 r.”).

Przedmiotem ww. umów było udzielenie dofinansowania realizacji zadania własnego organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę z Funduszu dla zadań opisanych w złożonych przez organizatora wnioskach o przyznanie dofinansowania, określających m.in. linie komunikacyjne, ich długość, częstotliwość połączeń oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na poszczególnych liniach (wnioski stanowiły załącznik nr 1 do ww. umów).

Na realizację ww. zadań, Wojewoda, zgodnie z ww. umowami, zobowiązał się przekazać Powiatowi dofinansowanie z Funduszu w łącznej wysokości nie większej niż 4 304,2 tys. zł, tj.:

- w umowie o dopłatę w 2020 r. (obejmującej 14 linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej)
 - w wysokości nie większej niż 700,7 tys. zł;
- w umowie o dopłatę w 2021 r. (obejmującej 52 linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej)
 - w wysokości nie większej niż 3 603,5 tys. zł.

Www. umowy spełniały wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli str. 216-225, 431-445)

W ww. okresie Powiat¹⁴ zawarł z Operatorem dwie umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, tj.:

- umowę nr 206/2020 z 16 października 2020 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w okresie od 19 października do 31 grudnia 2020 r.;
- umowę nr 250/2020 z 23 grudnia 2020 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

Kopie ww. umów Starostwo przekazało Wojewodzie z zachowaniem terminu określonego w § 2 ust. 2 ww. umów, tj. pięć dni od daty ich podpisania (odpowiednio: 21 października 2020 r. i 28 grudnia 2020 r.).

Zawarcie ww. umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w ramach powiatowych przewozów pasażerskich w 2020 r. i w 2021 r., zgodnie z wymogiem określonym w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Powiatu Wejherowskiego, odpowiednio: 26 września 2020 r. (uchwała nr VI/XVI/262/20) oraz 18 grudnia 2020 r. (uchwała nr VI/XVIII/289/20).

(akta kontroli str. 226-267, 446-526)

Powiat, zgodnie z art. 14 ustawy o Funduszu oraz postanowieniami umów o dopłatę, terminowo przekazał Wojewodzie wnioski o dopłatę do publicznego transportu zbiorowego za dany okres rozliczeniowy, tj.:

- za IV kwartał 2020 r. – 9 grudnia 2020 r. (zgodnie z § 4 ust. 4 umowy o dopłatę w 2020 r. termin upływał 10 grudnia 2020 r.),
- za I i II kwartał 2021 r. – odpowiednio: 12 kwietnia i 13 lipca 2021 r. (zgodnie z § 4 ust. 2 umowy o dopłatę w 2021 r. termin upływał 15 dnia miesiąca po zakończeniu danego kwartału).

¹⁴ Reprezentowany przez Starostę i Wicestarostę.

Wnioski zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. umów o dopłatę i zawierały rzetelne dane (do wniosku za IV kwartał 2020 r. wykazano szacunkową/prognozowaną wartość deficytu dla każdej linii na miesiąc grudzień). Do wniosków dołączone były dokumenty potwierdzające dane i informacje w nich zawarte. Wniosek o dopłatę za II kwartał 2021 r., w związku z pismem z Wydziału Infrastruktury PUW w Gdańsku z 14 lipca 2021 r., został skorygowany i niezwłocznie przekazany Wojewodzie (zmieniła się m.in. wartość dopłaty netto z 886,2 tys. zł na 886,9 tys. zł).

Dopłaty ze środków Funduszu Powiat otrzymał na zasadach i w terminach wynikających z ww. umów o dopłatę (w kwartalnych okresach rozliczeniowych, na wyodrębniony rachunek bankowy, w terminie 14 dni od daty przedłożenia wniosku o dopłatę¹⁵), we wnioskowanej wysokości, tj.:

- 21 grudnia 2020 r. (w kwocie 526,9 tys. zł),
- 20 kwietnia 2021 r. (w kwocie 875,1 tys. zł),
- 20 lipca 2021 r. (w kwocie 886,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 164-165, 270-291, 531-583, 586, 589-602)

Środki Funduszu otrzymane w 2020 r. i 2021 r. (za I i II kwartał), Powiat wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o Funduszu oraz umowach o dopłatę, tj. na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi.

Powiat, zgodnie z umowami zawartymi z Operatorem (nr 206/2020 i nr 250/2020), przekazał na jego rachunek bankowy (22 grudnia 2020 r. – 526,9 tys. zł oraz 22 kwietnia 2021 r. – 875,1 tys. zł i 21 lipca 2021 r. – 886,9 tys. zł) rekompensatę z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez niego usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto Powiat przekazał na realizację ww. zadania środki własne stanowiące część ceny usługi, tj.:

- w 2020 r. w łącznej kwocie 69,8 tys. zł¹⁶ (w tym 51,7 tys. zł ze środków dotacji uzyskanej z powiatu puckiego), tj. w wysokości nie mniejszej niż 10%;
- w 2021 r. (za I i II kwartał) w łącznej kwocie 204,7 tys. zł (w tym 134,4 tys. zł ze środków dotacji uzyskanej z powiatu puckiego).

(akta kontroli str. tabela 164-165, 268-269, 527-530, 632-683)

W wyniku wykorzystania przez Powiat środków Funduszu zwiększyła się dostępność autobusowego transportu zbiorowego z 14 linii komunikacyjnych (według stanu na 31 grudnia 2020 r.) do 52 (od 1 stycznia 2021 r.), co spowodowało m.in. zwiększenie długości linii komunikacyjnych, częstotliwości połączeń i liczby przewiezionych pasażerów.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. (tj. w okresie od 19 października do 31 grudnia) funkcjonowało 14 linii komunikacyjnych¹⁷, o łącznej:

- długości: 547,6 km,
- liczbie zatrzymań autobusów na przystankach komunikacyjnych: 473,
- częstotliwości połączeń (ilość kursów w tygodniu): 479,
- liczbie przewiezionych pasażerów: 13 455,
- o łącznym przebiegu: 173 324,9 km.

¹⁵ Zgodnie z § 4 ust. 1 i 8 umów o dopłatę.

¹⁶ Rzeczywiste wydatki.

¹⁷ Jedna linia nie kursowała w okresie nauki zdalnej.

Według stanu na 30 września 2021 r. (tj. w okresie od 1 stycznia do 30 września) funkcjonowały 52 linie komunikacyjne¹⁸, o łącznej:

- długości: 1567,4 km,
- liczbie zatrzymań autobusów na przystankach komunikacyjnych: 1250,
- częstotliwości połączeń (ilość kursów w tygodniu): 833,
- liczbie przewiezionych pasażerów: 152 082,
- o łącznym przebiegu: 883 842,2 km.

(akta kontroli str. 720-730)

Z przekazanych do NIK, przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin (miast) położonych w granicach powiatów wejherowskiego i puckiego, informacji wynikało, że w 10 gminach zorganizowane przez Powiat połączenia komunikacyjne spełniały oczekiwania mieszkańców¹⁹.

(akta kontroli str. 737-766)

W Starostwie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą. Dane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami otrzymanych, w okresie objętym kontrolą, środków Funduszu i dokonanych wydatków.

(akta kontroli str. 603-687)

Z wyjaśnień Starosty wynikało m.in., że zadania określone w art. 43 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 ustawy o transporcie zbiorowym (dotyczące oceny i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przestrzegania zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego oraz analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego), realizowała poprzez analizę poprawności, zasadności i terminowości występowania przez Operatora z wnioskami o rekompensatę z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej oraz bieżący kontakt z przedstawicielami Operatora, zwłaszcza w przypadku występowania zakłóceń w przewozach. Ponadto Starosta zawierała umowy oraz je realizuje w okresie pandemii. Z uwagi na ograniczenia, nie można było kompleksowo ocenić realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych mieszkańców, które w tym okresie zmieniały się wraz z każdą zmianą w zakresie obostrzeń. Tempo zmian w potrzebach przewozowych, wynikające ze zmian w funkcjonowaniu gospodarki czy szkolnictwa, uniemożliwiało choćby zaprojektowanie badań napelnień, czy realizację badań terenowych. Niemniej, ani do Starosty, ani do Operatora nie trafiały uwagi, czy wnioski dotyczące realizowanych przewozów, co – choć nie wprost – wskazuje na zaspokajanie potrzeb przewozowych poprzez wykonywanie przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 166-169)

Powiat, zgodnie z § 5 ust. 3 umowy o dopłatę w 2020 r., przekazał 8 stycznia 2021 r. Wojewodzie rozliczenie dofinansowania z Funduszu w 2020 r. wraz z załącznikami²⁰, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do umowy, tj. „Sprawozdanie z wykorzystania dopłaty oraz realizacji zadania dofinansowanego ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze

¹⁸ Przy czym część linii funkcjonowała wyłącznie w dniach nauki szkolnej, część tylko w okresie letnim.

¹⁹ Do 19 listopada 2021 r. wpłynęło 13 informacji (z jednej wynikało, że na terenie gminy nie funkcjonowała autobusowa linia komunikacyjna, dla której organizatorem był Powiat, a dwie nie zawierały wszystkich informacji).

²⁰ Tj.: wycieszenie rzeczywistej kwoty deficytu oraz wartości wozokilometrów dla każdej linii za miesiąc grudzień wraz z wycieszeniem należnej dopłaty uwzględniającej te dane, dokument księgowy potwierdzający dokonanie wydatku.

użyteczności publicznej 2020". Ww. sprawozdanie zostało poprawione (w zakresie wykazanej planowanej kwoty deficytu) i ponownie przekazane 5 lutego 2021 r., a następnie, zgodnie z zapisami § 5 ust. 4 ww. umowy – zatwierdzone przez Wojewodę (10 lutego 2021 r.).

Jednym z załączników do ww. sprawozdania był dokument księgowy potwierdzający poniesienie wydatku. Powiat załączył dokument z 22 grudnia 2020 r. potwierdzający wydatek, tj. przekazanie otrzymanych środków Funduszu w wysokości 526,9 tys. zł na rachunek bankowy Operatora, z tytułu dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że Wojewoda nie żądał przedłożenia dokumentu potwierdzającego wydatek organizatora, o którym mowa w § 1 ust. 3 ww. umowy (tj. przekazania środków własnych stanowiących część ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%), ani w żaden inny sposób tego nie sprawdzał.

Weryfikacja danych zawartych w ww. sprawozdaniu z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych wykazała, że prawidłowo wykazano m.in. rozliczenie pracy eksploatacyjnej oraz deficytu, tj. zrealizowaną wielkość pracy eksploatacyjnej: 173 324,9 wkm, osiągniętą kwotę deficytu: 588,6 tys. zł, wypłaconą kwotę dopłaty: 526,9 tys. zł oraz rozliczenie finansowe udzielonej dopłaty:

- środki własne (wykonane): 69,8 tys. zł,
- środki budżetu państwa, w tym kwotę dopłaty uwzględniającą rzeczywiste wartości: 518,7 tys. zł oraz kwotę do zwrotu: 8,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 292-306, 583, 586, 688, 690)

Powiat po zakończeniu realizacji zadania w 2020 r., tj. 13 stycznia 2021 r., zwrócił niewykorzystaną część środków przyznanych z Funduszu (tj. 8,1 tys. zł), na wyodrębniony rachunek bankowy PUW w Gdańsku wskazany w umowie o dopłatę w 2020 r., w terminie określonym w § 5 ust. 2 ww. umowy.

(akta kontroli str. 638-644, 655)

Starosta, w terminie określonym w art. 49 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym (do 31 stycznia każdego roku), przekazała Marszałkowi Województwa Pomorskiego informacje dotyczące publicznego transportu drogowego, tj.: 31 stycznia 2020 r. za rok 2019 i 29 stycznia 2021 r. za rok 2020, na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji²¹. W Informacji za 2020 r. prawidłowo wykazano linie komunikacyjne, na które Powiat otrzymał dopłatę z Funduszu (14 linii), kwotę rekompensaty, którą otrzymał Operator (588,6 tys. zł) oraz łączny przebieg na ww. liniach komunikacyjnych (173 325 km). W 2019 r. nie były realizowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 693-711)

W okresie od 19 lipca 2019 r. do 4 października 2021 r. do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga, ani wniosek dotyczący przewozów autobusowych.

Do Starostwa, 30 kwietnia 2021 r., tj. 30 dni po terminie określonym w art. 48 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym, wpłynęła informacja od Operatora o liczbie skarg i reklamacji złożonych w 2020 r. przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz o przyznanych odszkodowaniach (nie zawierała informacji o sposobie ich załatwienia, Operator poinformował o tym w piśmie z 13 września 2021 r.). Z informacji wynikało, że

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2382.

wpłynęły trzy skargi, wszystkie dotyczyły opóźnień autobusów, przy czym wynikało to z przyczyn niezależnych od Operatora i wiązało się ze zdarzeniami drogowymi z udziałem pojazdów trzecich oraz dużym natężeniem ruchu. W 2020 r., w związku z ww. przewozami, Operator nie wypłacił odszkodowań.

Starosta, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, do czasu kontroli NIK nie nałożyła na Operatora kary pieniężnej, o której mowa art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 166, 168, 173, 712-719)

Podstawowymi trudnościami związanymi z otrzymywaniem środków Funduszu, jak wynika z wyjaśnień Starosty, były problemy o charakterze systemowym:

a) bardzo krótkie terminy naborów prowadzonych przez Wojewodę;

Powyższe wymusza duże i nieplanowane wykorzystanie zasobów kadrowych i organizacyjnych organizatorów w krótkim czasie. Pomimo realizacji Planu transportowego, szczegółowe rozwiązania na dany okres powinny być dookreślane przy uwzględnieniu szeregu interesariuszy, w przypadku umów z udziałem Starosty Wejherowskiego: Starosta Pucki, burmistrzowie (prezydent miasta) i wójtowie, a także reprezentowane przez nich społeczności lokalne. W przypadku powiatów wejherowskiego i puckiego, nierozzerwalnie związanych z obszarem Trójmiasta (w szczególności Gdynią), a także powiatem lęborskim, brakuje czasu na zawarcie porozumień z powiatami sąsiednimi (miastami na prawach powiatu).

b) bezzaliczkowe kwartalne rozliczenia realizacji umów;

Przekazywanie środków z Funduszu przez Wojewodę dopiero po rozliczeniu kwartału wpływa na płynność operatorów i (potencjalnie) ich gotowość do świadczenia usług w formule linii użyteczności publicznych. Operator finansuje samodzielnie świadczenie usług przez okres od jednego do niemal czterech miesięcy. Choćby częściowa zaliczkowa wypłata środków z Funduszu ułatwiałaby organizację przewozów oraz zmniejszała ryzyko finansowane ponoszone tak przez Operatora, jak i organizatora, w przypadku ewentualnego zaprzestania świadczenia usług przez Operatora w wyniku utraty płynności.

c) nabory na okres roku kalendarzowego lub nawet krótsze okresy;

Organizacja konkursów na okres jednego roku kalendarzowego utrudnia długofalowe planowanie transportu publicznego na terenie jednostek samorządu terytorialnego. Duża część klientów pozaaglomeracyjnego transportu publicznego to uczniowie szkół ponadpodstawowych, którzy wybierają szkoły nie na rok kalendarzowy, lecz na kilka lat szkolnych. Siatka połączeń autobusowych wpływa na wybory tych uczniów, a w przypadku nieuzyskania dofinansowania ze środków Funduszu w kolejnych latach, Powiat nie będzie w stanie utrzymywać tak rozbudowanej siatki połączeń, jak ma to miejsce w IV kwartale 2020 r. i 2021 r. W obecnej sytuacji nie należy spodziewać się także uruchamiania nowych połączeń przez przewoźników autobusowych na zasadach komercyjnych. Uczniowie mogą więc zostać pozbawieni możliwości dojazdów do szkół w środku roku szkolnego. Potencjalni użytkownicy transportu publicznego, nie tylko uczniowie, oczekują m.in. przewidywalności i stabilności siatki połączeń. Coroczna rewolucja zależna od wyników naboru na środki z Funduszu (ich uzyskanie przez organizatora lub nie), nie pozwala na budowę nawyków korzystania z transportu publicznego, co wpływa negatywnie na wolumen pasażerów.

Podobnie, coroczna, jednoczesna organizacja konkursów dla wszystkich poziomów samorządu, sprawia, że skupiają się one na organizacji przewozów wyłącznie na

swoim terenie, bez konieczności zawierania porozumień z innymi jednostkami, które wymagają czasu do właściwego przygotowania i zawarcia.

Organizacja konkursów na okres jednego roku kalendarzowego uniemożliwia także zawieranie umów wieloletnich z operatorami, co niewątpliwie wpływa na ich gotowość do zawierania umów, inwestycje, poziom wymogów jakościowych.

Coroczny nabór bez możliwości zawarcia umowy na dłuższy okres uniemożliwia kompleksową ocenę, analizę potrzeb transportowych mieszkańców i stopnia ich realizacji. Starostwo nie posiada rozbudowanej kadrowo i organizacyjnie jednostki odpowiedzialnej za organizację transportu publicznego. Zlecenie analizy systemu transportowego powiatów wejherowskiego i puckiego wraz z badaniami terenowymi (np. napełnień poszczególnych kursów, badań ankietowych dotyczących preferencji transportowych) oraz projektem aktualizacji Planu transportowego, w sytuacji możliwości nieuzyskania środków z Funduszu w latach kolejnych, może zostać ocenione jako przedwcześnie i nie w pełni uzasadnione pod kątem wydatkowania środków publicznych.

d) nieelastyczność w zakresie zmian w trakcie trwania umowy na dofinansowanie ze środków z Funduszu;

Nabór przeprowadzany jest przez Wojewodę na dofinansowanie określonych linii autobusowych, z bardzo szczegółowo określonym wolumenem wozokilometrów, liczby zatrzymań na przystankach i częstotliwością połączeń. Utrudnia to reakcję na ewentualnie zgłaszane w trakcie umowy z Wojewodą potrzeby społeczne (np. wydłużenie linii o dodatkowy przystanek, dodatkowe połączenie w trakcie doby), czy zmiany w infrastrukturze (wybudowanie nowego przystanku) oraz utrudnia reakcję na bieżące problemy z realizacją umowy (np. zamknięcia dróg związane z remontami powodujące konieczność realizacji połączeń po trasach objazdowych).

Starosta wyjaśniła ponadto, że podstawowym problemem związanym z organizacją przewozów autobusowych wspartych środkami z Funduszu w latach 2020-2021 był wpływ pandemii, w szczególności wprowadzone obostrzenia w zakresie nauki stacjonarnej oraz sektorów gospodarki takich jak turystyka i gastronomia, utrudniające pozyskiwanie oczekiwanych przychodów z biletów. Konsekwencją tego był także brak możliwości kompleksowej analizy dotyczącej faktycznego „normalnego” popytu na poszczególnych liniach i kursach oraz zachowań transportowych. Z uwagi na konsekwencje wprowadzanych obostrzeń, pierwszym „normalnym” miesiącem realizacji usług był miesiąc wakacyjny (lipiec), w którym zachowania komunikacyjne mieszkańców w sposób naturalny odbiegają od pozostałych miesięcy, a pierwszym „normalnym” miesiącem nauki szkolnej (nauka stacjonarna przez pełen miesiąc, wszystkie klasy obecne w szkołach) jest wrzesień 2021 r.

(akta kontroli str. 583, 587-588)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie nałożyła kary pieniężnej określonej w art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie zbiorowym, na Operatora, który nie złożył w terminie do 31 marca 2021 r. informacji o liczbie skarg i reklamacji złożonych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz o przyznanych odszkodowaniach²². Ww. informacja wpłynęła do Starostwa 30 kwietnia 2021 r., tj. 30 dni po upływie ww. terminu. Zgodnie z art. 64 ust. 4 ww. ustawy, kary pieniężne nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy organizator.

²² Ww. obowiązek wynikał z art. 48 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że po upływie tego terminu wezwano telefonicznie Operatora do przesłania ww. informacji.

W wyniku kontroli NIK, Starosta wydała 18 października 2021 r. decyzję nakładającą na Operatora karę pieniężną w wysokości 1 000 zł (decyzję wysłano 22 października 2021 r.).

(akta kontroli str. 712-719)

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

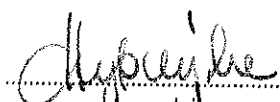
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Gdańsk, dnia 22 listopada 2021 r.

Kontroler

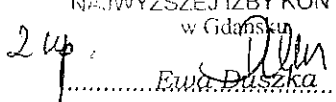
Hanna Rybczyńska

główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

CI DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

2 up.

.....
Ewa Duszcza
podpis