



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, lipca 2022 r.
RWIIa.801.2.54.2022

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Umowa o dopłatę nr: 801.1.54.2021/FRPA z 16 lutego 2021 r.

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w KATOWICACH
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

I. Dane organizacyjne przeprowadzenia kontroli

Zakres kontroli:

wykorzystanie środków dla zadania realizowanego na podstawie umowy nr 801.1.54.2021/FRPA w ramach Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2021 r. do dnia przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji zadania.

Jednostka kontrolowana:

Gmina Ujszoły
ul. Gminna 1, 34-371 Ujszoły

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Tadeusz Piętka – wójt gminy Ujszoły

Zespół kontrolerów i numery upoważnień:

- Tomasz Bukalski – inspektor wojewódzki w Wydziale Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (kierownik zespołu kontrolerów). Upoważnienie nr 29/2022 z 27 kwietnia 2022 r.
- Maciej Płader – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Upoważnienie nr 28/2022 z 27 kwietnia 2022 r.

Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli:

- art. 18 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717 ze zm.),
- § 8 umowy o dopłatę nr 801.1.54.2021/FRPA z 16 lutego 2021 r.

Kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224).

Termin kontroli:

Od 4 do 13 maja 2022 r.

II. Ocena ogólna zakresu skontrolowanej działalności

Ocena ogólna: Negatywna

Komórka wykonująca zadania z zakresu objętego kontrolą:

- Referat Finansowy Urzędu Gminy w Ujsolach

Uzasadnienie oceny ogólnej:

Ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą.

W zakresie rzeczowym kontrola wykazała, że gmina Ujsolę jako organizator publicznego transportu zbiorowego wykonał zadanie zgodnie z wnioskiem. Publiczny transport zbiorowy realizowano na liniach wskazanych we wniosku o objęcie dopłatą. Organizator jednakże w umowach z operatorem nie ujął wszystkich elementów dotyczących zadania i wskazanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (zwanej dalej ustawą). W pozostałych aspektach zakresu rzeczowego zadanie zostało zrealizowane prawidłowo.

Pod względem finansowym kontrola wykazała, że dla środków otrzymanych z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej nie została zastosowana wyodrębniona ewidencja księgowa. W złożonym rozliczeniu organizator wykazał deficyt niższy od rzeczywistego. Ponadto organizator, wykazując niższy deficyt od rzeczywistego, wniósł wkład własny w niewystarczającej wysokości. W pozostałym zakresie finansowym kontrola wykazała prawidłową realizacją zadania, w szczególności organizator prawidłowo wykorzystał kwotę otrzymanych środków Funduszu i nie odzyskał podatku VAT. Analiza kosztów i przychodów linii wykazała, że nie osiągnięto dodatniego wyniku finansowego.

III. Oceny częściowe skontrolowanej działalności w badanym obszarze, ze wskazaniem ustaleń, na których zostały oparte

A. Obszar kontroli: Realizacja rzeczowa zadania

Ocena częściowa danego obszaru: Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą:

- Referat Finansowy Urzędu Gminy Ujsolę

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Jak wynika z przedstawionej kontrolującym dokumentacji, organizator publicznego transportu zbiorowego, tj. gmina Ujsolę, realizował publiczny transport zbiorowy na dwóch liniach ujętych we wniosku o objęcie dopłatą:

- Złatna Huta - Ujsoły Nadleśnictwo,
- Sobkówka Szkoła - Ujsoły Nadleśnictwo .

Wyboru operatora dokonano w trybie określonym w art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy, a umowę zawarto na podstawie jej art. 22 ust. 1 pkt 4. Wybór trybu zawarcia umowy uzasadniono zaprzestaniem świadczenia usług przewozu osób na terenie gminy przez przewoźnika komercyjnego (zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego).

Umowy nr 7/2021 oraz 8/2021 o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy Ujsoły zostały przez organizatora zawarte 25 lutego 2021 r. z operatorem: Thermo Car Zakład Produkcyjno Usługowo Handlowy. Zgodnie z § 2 umów termin realizacji zadania obejmował okres od 1 marca do 31 grudnia 2021 r.

Organizator przedłożył do rozliczenia z wojewodą zadanie wykonane w miesiącach od marca do grudnia 2021 r., a zatem przewozy rozliczone z wojewodą były wykonywane w okresie ujętym w § 1 ust. 9 umowy o dopłatę.

Organizator zrealizował podaną w rozliczeniu dopłatę i wkładu własnego liczbę 51.288,40 wozokilometrów, co potwierdzono na podstawie dokumentów przedłożonych podczas kontroli (w szczególności miesięcznych sprawozdań operatora). Wykonano mniejszą od zaplanowanej we wniosku pracę eksploatacyjną ze względu na krótszy o 2 miesiące okres świadczenia usług (realizację usług transportowych rozpoczęto od marca, a nie jak planowano – od stycznia 2021 r.). Organizator złożył wyjaśnienia w tej sprawie wskazując przyczyny formalne późniejszego zawarcia umowy.

Przebiegi tras ujęte w § 1 ust. 1 oraz załącznikach nr 1 do umów z operatorem były zgodne z wnioskiem o objęcie dopłatą.

W umowach z operatorem nie ujęto wszystkich elementów określonych w art. 25 ust. 3 ustawy. Organizator nie określił:

- warunków, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (pkt 7);
- sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (pkt 8);
- strony umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3 i 6 (częściowo pkt 13);
- zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów (pkt 20).

Art. 25 ust. 3 ustawy określa elementy, jakie powinna zawierać umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawarta z przedsiębiorcą po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w dokumentach zamówienia (tryb zamówieniowy). Jednakże, zgodnie z powyższym artykułem, do umowy

o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawieranej na podstawie ust. 1 (bezpośrednie zawarcie umowy) *stosuje się odpowiednio* przepisy art. 24-29, czyli również art. 25 ust. 3 ustawy.

Organizator składając wyjaśnienia w tej sprawie powołał się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z którym: „odpowiednie stosowanie przepisów oznacza stosowanie ich wprost, w całości, stosowanie z modyfikacjami wynikającymi z istoty regulowanej instytucji prawnej, względnie oznacza odmowę ich stosowania (...) "odpowiedni" należy odczytywać jako: przydatny, właściwy, nadający się, należyty. Stosowanie "odpowiednio" przepisów oznacza, że niektóre przepisy stosuje się bezpośrednio, niektóre modyfikuje się, zaś jeszcze innych nie stosuje się wcale”. Dlatego też zdaniem organizatora, okoliczności, w których nie była tworzona dokumentacja zamówienia, a umowy zawarto w trybie negocjacji w warunkach utrudnionych (covid-19) uprawniały go do odpowiedniej modyfikacji art. 25 ust. 3 w zgodzie z art. 22 ust. 3.

W ocenie kontrolujących brak jest podstaw by twierdzić, że elementy wskazane w art. 25 ust. 3 ustawy, a nieuregulowane przez organizatora w umowie z operatorem są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami ustanowionymi dla umów zawieranych w trybie określonym w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, bądź wymagają modyfikacji, ponieważ dotyczą tożsamego zagadnienia (umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego) – inny jest jedynie sposób wyboru operatora. Kontrolujący wskazali elementy, które dotyczą przedmiotu umów i nie zostały w tych umowach uregulowane w żaden sposób, chociaż materializacja nieuregulowanych zdarzeń jest możliwa.

Ponadto organizator odnosząc się w sposób szczegółowy do braku regulacji poszczególnych elementów w umowie wyjaśnił:

- (pkt 7) warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma znaczenie z punktu widzenia prowadzonego postępowania w sprawie zamówienia publicznego i wymogi zawarcia postanowień o podwykonawcach w dokumentach zamówienia precyzują w szczególności artykuły rozdziału 5 pzp, ponadto wszyscy operatorzy oświadczyli, że nie mają zamiaru powierzyć świadczenia części usług podwykonawcom, stąd nie było konieczności ani uzasadnienia dla wprowadzania postanowień dotyczących podwykonawców, w tym warunków udzielenia podwykonawstwa.

Zdaniem kontrolujących, aby uregulować w umowie kwestię podwykonawstwa nie jest konieczne przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego. Ponadto wyżej wymienionych oświadczeń operatorów nie przedstawiono kontrolującym, dlatego też stoją oni na stanowisku, że jeżeli organizator nie dopuszcza podwykonawstwa, powinien również takie postanowienie ująć w umowie, aby operator nie powierzył zadań innemu podmiotowi bez wiedzy i zgody organizatora.

- (pkt 8) w umowie wskazano, że operator zobowiązany jest do rozpatrywania we własnym

zakresie wszelkich roszczeń, a w pozostałym zakresie organizator nie czuł się kompetentny, aby narzucać termin i formę rozpoznania skarg.

Kontrolujący zauważają, że ustawa nie wymaga narzucania operatorowi sposobu rozpatrywania skarg i reklamacji oraz przyznawania odszkodowań, a jedynie określenie takich informacji w umowie. Wystarczające jest dołączenie do umowy odpowiednich procedur opracowanych przez operatora, ewentualnie powołanie się na obowiązujące akty prawne regulujące te kwestie.

- (pkt 13) realizując wymóg wskazania strony umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 w umowie wskazano, że operator zobowiązany jest do wywieszenia w miejscu ogólnie dostępnym zatwierdzonych rozkładów jazdy, przepisów porządkowych oraz cennika opłat za przejazd.

Zdaniem kontrolujących pojęcie „w miejscu ogólnie dostępnym” jest zbyt ogólne. Ustawa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 precyzyjnie określa miejsca zamieszczenia poszczególnych informacji.

- (pkt 20) umowy z operatorami nie zawierały postanowień dotyczących zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów, z uwagi na fakt, że rozkłady jazdy uzgadniane były najpierw z gminą Ujsoły a następnie narzucane operatorom świadczącym usługi transportu.

Zdaniem kontrolujących skoro ustawodawca wymagał określenia takich zasad, to powinny one być ujęte w umowie z operatorem. Konieczność zmiany rozkładu może nastąpić z przyczyn nieznanych w momencie zawierania umowy. Zasady aktualizacji ujęto w rozporządzeniu wykonawczym do art. 34 ustawy Prawo przewozowe.

Pozostałe wyjaśnienia zostały przez kontrolujących przyjęte.

Kontrolujący stoją na stanowisku, że elementy wymienione w ustawie i dotyczące przedmiotu umowy powinny być uregulowane w umowie z operatorem w sposób nie budzący wątpliwości.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej umowę z operatorem zawarto po uzyskaniu zgody organu stanowiącego organizatora na podstawie uchwały nr XXIII/176/2020 Rady Gminy Ujsoły z 30 grudnia 2020 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ujsoły.

Oryginał umowy z operatorem jest zgodny z kopią dołączoną do wniosku o dopłatę.

Poza późniejszym od zaplanowanego rozpoczęciem świadczenia usługi transportu publicznego na liniach objętych wnioskiem, na podstawie przedstawionych dokumentów nie stwierdzono zmian w warunkach realizacji zadania, w szczególności mających wpływ na zgodność realizowanego zadania z opisem przedstawionym we wniosku o objęcie dopłatą. Umowy z operatorem były zmieniane – 7 czerwca 2021 r. zawarto aneksy związane z dokumentami księgowymi wystawianymi w ramach realizowanego zadania. Zmiany nie dotyczyły zakresu

rzeczowego zadania. Kopie aneksów przekazano wojewodzie.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego obszaru kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

Agnieszka Bryś – podinspektor w Referacie Finansowym Urzędu Gminy Ujsoty

B. Obszar kontroli: Realizacja finansowa zadania

Ocena częściowa danego obszaru: negatywna

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą:

- Referat Finansowy Urzędu Gminy w Ujsotach

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Organizator prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową **wydatków poniesionych** na realizację zadania.

Ewidencja księgową prowadzona była na kontach:

- 130-01-01 – *Rachunek bieżący jednostki - Wydatki*,
- 201-1-00691 – *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami – „Thermo-Car” Zakład Produkcyjny*,
- 402-31 – *Usługi obce – Publiczny transport zbiorowy*

zgodnie z polityką rachunkowości organizatora (Zarządzenie nr 64/2017 Wójta Gminy Ujsoty z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości).

Organizator nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej **środków otrzymanych**.

Ewidencja księgową prowadzona była na kontach:

- 901 – *Dochody budżetu*,
- 133 – *Rachunek budżetu*.

Organizator wyjaśnił, że brak wyodrębnionej ewidencji księgowej po stronie dochodów wynikał z błędnej interpretacji postanowień umowy o dopłatę (wyjaśnienia z 10 maja 2022 r.).

Organizator otrzymał środki Funduszu w kwocie 155 012,40 zł, które zostały wykorzystane w wysokości 153 865,20 zł. Wydatkowane środki zostały wykorzystane zgodnie z umową o dopłatę, a niewykorzystana dopłata w wysokości 1 147,20 zł została zwrócona na rachunek wojewody 20 stycznia 2022 r., tj. w terminie wynikającym z umowy.

Przedstawione podczas kontroli oryginały dokumentów księgowych były zgodne z kopiami przedstawionymi do rozliczenia. Oryginały dokumentów były opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowie o dopłatę.

Udział środków własnych organizatora reguluje § 1 ust. 6 i ust. 7 oraz § 6 ust. 7 umowy o dopłatę. Zgodnie z § 1 ust. 6 udział powinien wynieść nie mniej niż 23 097,00 zł przy

spełnionym warunku, zgodnie z § 1 ust. 7, że minimalny udział środków własnych organizatora wynosi 10% ceny usługi.

Obie linie objęte dopłatą wykazywały w każdym z rozliczanych miesięcy (tj. od marca 2021 r. do grudnia 2021 r.) deficyt dokumentowany przez operatora miesięcznie dla każdej z linii *Zestawieniem pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług*, które było akceptowane przez organizatora.

Linia Sobkówka – Ujsoły Nadleśnictwo

Kontrola wykazała:

- sumę udokumentowanych deficytów: 69 816,91 zł
- wymagany wkład własny stanowiący 10% ceny: $10\% \times 69\,816,91\text{ zł} = 6\,981,69\text{ zł}$.
- faktyczny wkład własny potwierdzony przez dokumentację księgową: 6 922,72 zł, co stanowi 9,915535% ceny.
- brakujący wkład własny: 58,97 zł.

Mając powyższe na uwadze należy:

- zwiększyć wkład własny o brakującą kwotę 58,97 zł do wysokości 6 981,69 zł co stanowić będzie 10% wykazanego deficytu,
- zmniejszyć kwotę rozliczonej dopłaty o 58,97 zł do wysokości 59 278,63 zł,
- dopłatę w kwocie 58,97 zł uznać za pobranie środków Funduszu w nadmiernej wysokości.

Linia Żłatna Huta – Ujsoły Nadleśnictwo

Kontrola wykazała:

- sumę udokumentowanych deficytów: 112 701,25 zł
- wymagany wkład własny stanowiący 10% ceny: $10\% \times 112\,701,25\text{ zł} = 11\,270,13\text{ zł}$.
- faktyczny wkład własny potwierdzony przez dokumentację księgową: 11 028,22 zł, co stanowi 9,7854% ceny.
- brakujący wkład własny: 241,91 zł.

Mając powyższe na uwadze należy:

- zwiększyć wkład własny o brakującą kwotę 241,91 zł do wysokości 11 270,13 zł co stanowić będzie 10% wykazanego deficytu,
- zmniejszyć kwotę rozliczonej dopłaty o 241,91 zł do wysokości 94 285,69 zł,
- dopłatę w kwocie 241,91 zł uznać za pobranie środków Funduszu w nadmiernej wysokości.

Organizator terminowo regulował płatności wobec operatora oraz terminowo poniósł wydatki związane z zadaniem, tj. od 1 stycznia 2021 r. do 25 stycznia 2022 r.

Przedstawione wyciągi z rachunku bankowego, wskazanego w załączniku nr 4 do umowy o dopłatę, potwierdziły że:

- organizator prowadził odrębny rachunek bankowy dedykowany do obsługi Funduszu,
- organizator nie dokonywał lokat wolnych środków Funduszu oraz nie dysponował nimi w inny sposób niż na ponoszenie wydatków związanych z zadaniem,

- organizator osiągnął odsetki od środków zgromadzonych na odrębnym rachunku bankowym do obsługi środków Funduszu, które w całości zostały zwrócone na wskazany rachunek wojewody w terminie określonym w umowie o dopłatę.

Nie zaistniały przesłanki umożliwiające organizatorowi odliczenie od podatku należnego podatek VAT, co potwierdza przedstawiona dokumentacja księgowa. Organizator 4 maja 2022 r. złożył również oświadczenie w tym zakresie (oświadczenie w aktach kontroli).

Organizator nie naliczał operatorowi kar umownych związanych z realizowanym zadaniem, co potwierdza przedstawiona dokumentacja księgowa. Organizator 4 maja 2022 r. złożył oświadczenie w tym zakresie (oświadczenie w aktach kontroli).

Rozliczenie dopłaty i wkładu własnego organizator przekazał wojewodzie 7 lutego 2022 r., tj. w terminie wynikającym z umowy (do 30 dni licząc od dnia dokonania ostatniej płatności). Kontrola wykazała, że dane zawarte w rozliczeniu nie są zgodne z danymi ustalonymi podczas kontroli w zakresie deficytu. Organizator wykazał w rozliczeniu łączny deficyt w kwocie 171 816,14 zł, podczas gdy faktyczny deficyt wyniósł łącznie 182 518,16 zł.

Analiza kosztów i przychodów linii komunikacyjnych wykazała, że nie osiągnięto dodatniego wyniku finansowego, a przedstawiona do umowy o dopłatę kalkulacja ceny była sporządzona z zachowaniem należytej staranności.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego obszaru kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

Agnieszka Bryś – podinspektor w Referacie Finansowym Urzędu Gminy w Ujsołach

IV. Zalecenia pokontrolne lub wnioski

W kolejnych zadaniach realizowanych z udziałem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zalecam:

- ujmowanie w umowach z operatorami publicznego transportu zbiorowego wszystkich, dotyczących przedmiotu tych umów, elementów wskazanych w art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;
- ponoszenie środków własnych na realizację zadania w kwocie zgodnej z warunkami określonymi w umowie o dopłatę;
- prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków Funduszu;
- podawanie w rozliczeniu kwoty deficytu zgodnej ze stanem faktycznym.

Ponadto zalecam zwrócić na rachunek bankowy wojewody nr 84 1010 1212 0053 5313 9130 1000 (NBP O/O Katowice) kwotę **300,88 zł**, która została uznana jako środki Funduszu pobrane w nadmiernej wysokości. Środki należy zwrócić w terminie do 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego wraz z odsetkami, w wysokości jak dla zaległości podatkowych, liczonymi począwszy od dnia stwierdzenia pobrania środków w nadmiernej wysokości, tj. od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zwrotu proszę dokonać wraz z pismem wyszczególniając numer umowy wraz z rozbiem dokonanej wpłaty na kwotę środków Funduszu podlegających zwrotowi i wysokość odsetek.

V. Pouczenie

Oczekuję przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Kierownik jednostki kontrolującej

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Dorota Wójtowicz

dyrektor

Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej

- podpis elektroniczny-