



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.5.3.2023

Pan
Andrzej Dwojnych
Wójt Gminy Brudzeń Duży
Urząd Gminy Brudzeń Duży
ul. Toruńska 2
09-414 Brudzeń Duży

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P23/019 - Wykluczenie komunikacyjne w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Brudzeń Duży, ul. Toruńska 2, 09-414 Brudzeń Duży [dalej: UgBD]. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Pan Andrzej Dwojnych, Wójt Gminy Brudzeń Duży [dalej: Wójt gBD], od grudnia 2010 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego [dalej PTZ]. 2. Realizacja zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2018 - 2023 (do dnia zakończenia kontroli) z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy (legalność, gospodarność i rzetelność). |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury. |
| Kontroler/Kontrolerzy | Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/45/2023 z 27 czerwca 2023 r. Krzysztof Żydek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/60/2023 z 24 listopada 2023 r. |

(akta kontroli str. 1-2, 167)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Do września 2020 r. okresu objętego kontrolą na terenie gminy Brudzeń Duży [dalej: gBD] 42% mieszkańców gminy nie miało dostępu do publicznego transportu zbiorowego [dalej: PTZ].

Ponadto podstawową przyczyną uruchomienia autobusowych połączeń wewnątrzgminnych było zapewnienie dowozu dzieci do szkół podstawowych (w ramach realizacji przez gBD obowiązku o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe), a nie zorganizowanie przewozów literalnie wypełniających ustawową definicję przewozów o charakterze użyteczności publicznej rozumianych jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze³. Świadczy o tym fakt, że połączenia wewnątrzgminne nie funkcjonowały w okresie wakacyjnym, w ferie i święta, a w dni nauki szkolnej również w nie wszystkie dni. W związku z tym, ich wykorzystanie jako stałego środka komunikacji służącego dowożeniu mieszkańców do np. pracy, urzędu czy zakładów opieki zdrowotnej było ograniczone.

Zawarcie przez gBD umów o dopłatę ze środków FRPA pozwoliło na obniżenie kosztów organizacji PTZ ponoszonych przez gBD z 538 305,82 zł w roku 2018 do 508 872,26 zł⁴ w roku 2023 przy jednoczesnym znaczącym zwiększeniu wykonanej pracy przewozowej mierzonej w wozokilometrach [dalej: WZKm] ze 129 044,81 do 393 131,80. Dzięki temu wykazywany koszt jednego WZKm dla wydatków ponoszonych z budżetu gBD obniżył się z 4,17 zł w 2018 r. do 1,29 zł w 2023 r.⁵

Urząd gBD nierzetelnie realizował zapisy umowy zawartej z Wojewodą Mazowieckim [dalej: wojewoda] w 2020 r. Wbrew ciążącemu obowiązkowi nie złożył rozliczenia końcowego za rok 2020, w wyniku czego zwrócił (wraz z odsetkami) całość uzyskanej w 2020 r. dopłaty w kwocie 93 755,5 zł. Do powstania tej nieprawidłowości mogła przyczynić się niewłaściwie funkcjonująca kontrola zarządcza, która w odniesieniu do regulaminów organizacyjnych nie spełniała standardów określonych w rozdziale II pkt 3 w komunikacie Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶. Obowiązujące przed 18 stycznia 2022 r.⁷ regulaminy organizacyjne nie przypisywały wcale lub przypisywały w sposób niejednoznaczny i nieprzejrzysty obowiązki związane z PTZ do komórek organizacyjnych i stanowisk funkcjonujących w gBD.

NIK negatywnie ocenia realizację przez gBD obowiązków wynikających z przepisów uPTZ. Przede wszystkim nie przeprowadzono badania i analizy potrzeb przewozowych w PTZ, z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, co było wymagane art. 15 ust. 1 uPTZ. W związku z tym, nie było podstawy do dokonania oceny czy funkcjonujący w gBD model PTZ odpowiadał potrzebom mieszkańców.

Za lata 2020 i 2021 gmina nie wykonała obowiązku określonego w art. 49 ust. 1 uPTZ, które stanowią, że organizator, o którym mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1-5, w zakresie swojej właściwości, przekazuje, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, właściwemu marszałkowi województwa określone informacje dotyczące PTZ.

Ponadto gBD nierzetelnie realizowała zadania określone w art. 43 ust. 1 pkt 3 uPTZ związane ze sprawowaniem kontroli nad przestrzeganiem przez operatora

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ O tej definicji jest mowa w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym [dalej: uPTZ] Dz. U. z 2022 r. 1343, ze zm.

⁴ Plan na 2023 r.

⁵ Wartości dla roku 2023 według planu.

⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁷ W poszczególnych okresach.

i przewoźnika zasad funkcjonowania PTZ. Wskutek tego stwierdzono liczne nieprawidłowości w zakresie oznakowania środków transportu oraz realizacji obowiązków informacyjnych na przystankach.

Zapisy umowy zawartej z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Gostyninie [dalej: PKS Gostynin] znacząco utrudniały sprawowanie przez gBD rzetelnego nadzoru nad prawidłowością kosztów wykazywanych w comiesięcznych rozliczeniach, związanych z wykonywaniem przewozów. Przedmiotowe zapisy, a w konsekwencji przedstawiane rozliczenia, nie zawierały informacji dotyczących podstawy rozliczenia poszczególnych rodzajów kosztów, a także informacji pozwalającej na dokonanie oceny czy wszystkie przedstawione przez przewoźnika koszty zostały poniesione wyłącznie w związku z realizacją umowy zawartej z gBD.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze gminy

Opis stanu
faktycznego

W dniu 31 grudnia 2013 r., na podstawie art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ oraz porozumienia z dnia 30 grudnia 2013 r.¹⁰ zawartego pomiędzy Gminą - Miasto Płock a gBD, strony tego porozumienia podpisały umowę, której przedmiotem było powierzenie przez gBD Gminie - Miasto Płock realizacji zadania publicznego w zakresie PTZ na liniach łączących Miasto Płock z gBD w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 4 i art. 7 ust. 1 pkt, 1 lit. b uPTZ. Strony ustaliły, że organizatorem PTZ na obszarze gBD będzie Gmina - Miasto Płock. Operatorem komunikacji publicznej na obszarze gBD na podstawie zapisów umowy została Komunikacja Miejska w Płocku [dalej: KM Płock].

Do roku 2020 do tej umowy strony podpisały 13 załączników. W dniu 31 stycznia 2020 r. została zawarta kolejna umowa w tym zakresie. W związku z powyższym, przed skorzystaniem przez gBD ze środków FRPA, tj. w latach 2018-2020 (do września) na terenie gBD funkcjonowały trzy linie komunikacyjne¹¹ działające w ramach PTZ, obsługiwane przez KM Płock. PTZ realizowany w ramach tych trzech linii był bardzo ograniczony, tj. łączna ich długość wynosiła od 76,2 do 82,2 km¹², w tym na terenie gBD jedynie 26,6 km. Łączna liczba zatrzymań¹³ wynosiła od 180 do 192 dla całego przebiegu linii, w tym od 88 do 100 zatrzymań na terenie gBD. W okresie funkcjonowania tych linii ok. 58% mieszkańców gBD miało dostęp do transportu autobusowego (ok. 4 718 osób) zamieszkujących 12 miejscowości, co stanowiło ok. 28% miejscowości ogółem. Łączna liczba wykonanych WZKm wyniosła 129 044,81 w 2018 r. i 133 838,21 w 2019 r.

W roku 2020 pomiędzy gBD a Płockiem, tak jak w latach poprzednich, PTZ realizowany był na podstawie umowy zawartej z gBD przez autobusy KM Płock przy nieco obniżonej intensywności. Łączna długość linii miała wówczas długość ok. 67 km, w tym ok. 25 km na terenie gBD. Łączna liczba zatrzymań wynosiła 170, w tym 46 na terenie gBD.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz 594, ze zm.

¹⁰ Nr 12/PT-I/P/244/2013.

¹¹ Linie 102, 103, 105.

¹² Linia 103 miała różne długości trasy w różnych godzinach kursowania - od ok 16 km do ok.22 km.

¹³ Liczona dla kursów w obie strony.

W latach 2018-2020 (do końca roku szkolnego 2019/2020) na terenie gBD funkcjonował również dowóz dzieci do szkół. Usługę tą świadczył w roku szkolnym 2018/2019 PKS Płock S.A., natomiast w roku szkolnym 2019/2020 PKS Gostynin. Umowa z PKS Płock S.A. została zawarta w dniu 10 sierpnia 2018 r.¹⁴ i obejmowała swoim zakresem przedmiotowym zakup przez gBD biletów miesięcznych uprawniających uczniów szkół i przedszkoli z terenu gBD do korzystania z usług przewozowych oferowanych przez PKS Płock S.A. oraz opiekę nad uczniami w czasie przewozu w roku szkolnym 2018/2019. Przewozy odbywały się na czterech trasach, o maksymalnej łącznej tygodniowej długości 1415 km oraz cenie jednostkowej za bilet miesięczny 99,36 zł kupowanych każdorazowo dla 334 uczniów.

Umowa z PKS Gostynin została zawarta w dniu 27 czerwca 2019 r.¹⁵ i obejmowała swoim zakresem przedmiotowym zakup przez gBD biletów miesięcznych uprawniających uczniów szkół i przedszkoli z terenu gBD do korzystania z usług przewozowych oferowanych przez PKS Gostynin oraz opiekę nad uczniami w czasie przewozu w roku szkolnym 2019/2020. Przewozy odbywały się na czterech trasach, o maksymalnej łącznej tygodniowej długości 1350 km oraz cenie jednostkowej za bilet miesięczny 137,50 zł kupowanych każdorazowo dla 296 uczniów.

Wójt gBD wyjaśnił, że z dniem 1 września 2020 r. został uruchomiony transport w zakresie dowożenia dzieci i młodzieży do szkół. W związku z pozyskaniem przez gminę środków finansowych na ten cel z administracji rządowej została podpisana umowa w zakresie PTZ umożliwiająca również korzystanie z tej formy komunikacji nie tylko przez dzieci dojeżdżające do szkół i przedszkoli, ale również przez mieszkańców gBD, dzięki czemu gmina zyskała komunikację wewnętrzną.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę treść ww. umów oraz fakt, że przewozy były wykonywane przez PKS Gostynin w roku szkolnym 2019/2020¹⁶ na podstawie zezwoleń nr 1/2018¹⁷, 2/2018¹⁸ i 3/2018¹⁹ na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym należy uznać wbrew wyjaśnieniu wójta gBD, że wewnątrzgminna komunikacja w gBD istniała już wcześniej. W gBD co najmniej od 25 stycznia 2019 r. funkcjonował PTZ świadczony przez PKS Gostynin, który zgodnie z założeniami uPTZ powinien być dostępny dla wszystkich zainteresowanych pasażerów, a nie ograniczony wyłącznie do populacji uczniów. Wynika to z faktu, że przewóz określonej grupy osób (w tym przypadku uczniów) wymaga zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, a nie zezwolenia zwykłego. Ponadto fakt wydania ww. zezwoleń w dniu 25 października 2018 r. oznacza, że linie komunikacyjne musiały zostać uruchomione przez PKS Gostynin najpóźniej w dniu 25 stycznia 2019 r., ponieważ w innym wypadku, zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁰ [dalej utd] zezwolenia cofa się w razie niewykonywania przez przedsiębiorcę, na skutek okoliczności zależnych od niego, przewozów regularnych co najmniej przez 3 miesiące. Zdaniem NIK tolerowanie przez gBD sytuacji w której linie regularne funkcjonujące na terenie gminy obsługują jedynie wąską grupę pasażerów niesprzyja przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu.

W 2020 r. ww. trzy linie komunikacyjne na których przewóz świadczył PKS Gostynin zostały przekształcone w siedem linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności

¹⁴ Zawarta w wyniku przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 12 lipca 2018 r.

¹⁵ Zawarta w wyniku przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 5 czerwca 2019 r.

¹⁶ Gmina Brudzeń Duży mimo wystosowanej prośby nie przedłożyła wydanych przez Wójta gBD zezwoleń na wykonywanie przewozu regularnego osób dla PKS Płock S.A.

¹⁷ Zezwolenie z dnia 25 października 2018 r. dla linii regularnej 178 na trasie Radotki-Główina przez Siecień.

¹⁸ Zezwolenie z dnia 25 października 2018 r. dla linii regularnej 180 na trasie Główina Szkoła-Siecień Szkoła przez Uniejewo I.

¹⁹ Zezwolenie z dnia 25 października 2018 r. dla linii regularnej 172 na trasie Brudzeń Duży – Brudzeń Szkoła przez Sikórz I.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2201.

publicznej, dzięki podpisaniu przez gBD z tym przewoźnikiem w dniu 31 sierpnia 2020 r. umowy o świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym w okresie od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

Należy jednak zauważyć, że funkcjonowanie tych linii jest ograniczone (nie funkcjonują w wakacje, ferie i święta oraz godziny funkcjonowania są dostosowane do zajęć szkolnych – nie obejmują późniejszych godzin popołudniowych). Na obszarze gBD, na koniec roku 2020, łącznie z liniami obsługiwanymi przez KM Płock mieszkańcy gBD mieli do dyspozycji linie o długości 195,2 km (w tym 153,3 km na terenie gminy) które obejmowały 285 zatrzymań (w tym 161 na terenie gminy). Łączna liczba wykonanych WZKm wyniosła 119 450,33 (w tym 42 405,40 dla połączeń realizowanych przez PKS Gostynin i 77 044,93 dla połączeń realizowanych przez KM Płock) a tym samym była niższa niż wykonana w 2019 r. o 14 387,88 WZKm.

(akta kontroli str.: 120/055-063, 121/064-080, 138/444-451, 139/461-463, 168-171, 139/461-463)

Wójt gBD wyjaśnił, że przyczyną spadku WZKm w 2020 roku było wprowadzenie stanu epidemii na terenie całego kraju i w konsekwencji zawieszenie części połączeń komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 138/444-451)

W roku 2021 w okresie 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2021 r. nadal funkcjonowały połączenia KM Płock. Długość tras obsługiwanymi przez KM Płock wynosiła łącznie 62,5 km, w tym 22,8 km na terenie gBD. Łączna liczba zatrzymań na tych trasach wynosiła 174, w tym 38 na terenie gBD. Łączna liczba WZKm dla połączeń realizowanych KM Płock wyniosła 36 025,16.

Ponadto w 2021 r. na terenie gBD funkcjonowały linie obsługiwane przez PKS Gostynin na podstawie dwóch umów:

- po zakończeniu obowiązywania umowy z KM Płock, na podstawie umowy 15/2021 o świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. uruchomiono pięć ogólnodostępnych linii (funkcjonujących jako cztery) których przebieg wykraczał poza granice gBD²¹ i kończył się w Płocku. Autobusy obsługujące te linie nie funkcjonowały (co zostało szerzej opisane w części wystąpienia dotyczącej kontroli realizowanej na zlecenie NIK przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu [dalej: WITD] z tablicami zawierającymi oznaczenia linii z umowy, tylko z oznaczeniami BD1²², BD2²³, BD3²⁴, BD4²⁵. Przebieg linii BD1, BD2, BD3, BD4²⁶ umożliwiał połączenie komunikacyjne pięciu największych miejscowości w gminie tj. Brudzeń Duży, Bądkowo Kościelne, Parzeń, Sikórz i Siecień z miastem Płock oraz dodatkowo obejmował miejscowości, które znajdowały się na trasie przebiegu linii²⁷. Całość kosztów funkcjonowania linii BD1-BD4 pokrywa gBD, w tym część kosztów ponoszonych przez przewoźnika na terenie Gminy Stara

²¹ Z uwagi na fakt, że połączenia do Płocka przebiegają przez teren gminy Stara Biała, leżącej pomiędzy Płockiem a gBD, kursy te były realizowane na podstawie zapisów porozumienia zawartego w dniu 28 maja 2020 r. na mocy którego Gmina Stara Biała powierza, a Gmina Brudzeń Duży przyjmuje zadanie organizacji PTZ na liniach komunikacyjnych: [Maszewo nad Wisłą - Siecień > Siecień - Maszewo nad Wisłą], [Maszewo Duże Lipowa - Brudzeń Duży > Brudzeń Duży - Maszewo Duże Lipowa], [Maszewo nad Wisłą - Sobowo > Sobowo - Maszewo nad Wisłą].

²² Trasa Płock Jachowicza - Murzynowo - Siecień Remiza.

²³ Trasa Płock Jachowicza Dworzec - Brudzeń Duży - Sobowo.

²⁴ Trasa Płock Jachowicza Dworzec - Murzynowo - Radołki - Rokicie.

²⁵ Trasa Płock Jachowicza Dworzec - Brudzeń Duży - Sikórz - Murzynowo.

²⁶ Oznaczenie tych linii wg. zaświadczeń wydanych przez Wójta gBD to 300, 301, 302, 303, 304.

²⁷ Takie jak Strupczewo, Sobowo, Biskupice, Murzynowo, Lasotki, Radołki, Siecień Rumunki, Gorzechowo, Rokicie.

Biała. W latach 2021-2023 dla linii 301 (BD1 i BD3) udział kosztów podlegających rekompensacie na rzecz PKS Gostynin sp. z o.o. za wykonywanie przewozów na terenie Gminy Stara Biała wyniósł 38,89% (tj. 95 653,78 zł), a dla linii 302 (BD2 i BD4) wyniósł 43,33% (tj. 123 044,1 zł).

Wójt gBD wyjaśnił, że gmina jest organizatorem linii komunikacji użyteczności publicznej na terenie Gminy Brudzeń Duży i terenie Gminy Stara Biała. Trasa na terenie od granicy Gminy Stara Biała do Miasta Płock jest realizowana komercyjnie na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ dla przewoźnika tj. PKS Gostynin. Rozkłady jazdy zostały ze sobą zsynchronizowane, tak, aby pasażerowie mogli swobodnie przemieszczać się tymi liniami do Płocka. Wójt dodał, że gBD sama organizuje PTZ na swoim terenie, ale również na terenie gminy ościennej. Koszty organizacji transportu publicznego gBD finansuje w całości, gdyż Gmina Stara Biała nie miała potrzeby wprowadzania nowych linii.

NIK zwraca uwagę, że co prawda przepisy uPTZ nienakładają na stronę porozumienia dotyczącego organizacji PTZ między gminami obowiązku dochodzenia zwrotu środków za organizację transportu na terenie innej gminy, to jednak w sytuacji ograniczonej ilości własnych środków finansowych, które przeznacza się na organizację transportu o charakterze użyteczności publicznej ponoszenie kosztów organizacji transportu na terenie innej gminy niesprzaja przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu.

Łącznie, biorąc pod uwagę ilość osób zamieszkujących wszystkie miejscowości znajdujące się na trasie w/w linii, to ponad 5 381 osób, co stanowi 66 % mieszkańców zamieszkujących 17 miejscowości (40%). Gmina jako organizator PTZ, dokonała zmiany przebiegu linii komunikacyjnych w porównaniu do linii, które funkcjonowały w okresie współpracy z KM Płock, dzięki czemu do komunikacji zostały włączone nowe miejscowości i wzrosła liczba mieszkańców korzystających z transportu zbiorowego. Ponadto dzięki zmianom w przebiegu linii, korzystniejszy dla mieszkańców był również czas przejazdu. Pasażerowie linii BD1, czyli mieszkańcy miejscowości Siecień, Murzynowo, Biskupice mieli znacznie skrócony czas przejazdu do Płocka, w porównaniu do poprzedniego Operatora.

- na podstawie umowy 7/2021 o świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym w okresie od 1 lutego 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. z PKS Gostynin funkcjonowało osiem ogólnodostępnych linii wewnątrzgminnych (szkolnych).

Na koniec roku 2021, gdy na terenie gBD funkcjonowały już od czerwca tego roku wyłącznie połączenia realizowane na podstawie umów z PKS Gostynin, długość linii ogółem na terenie gBD wynosiła 216,5 km, w tym 193,1 km na terenie gminy. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne zapewniające połączenie z Płockiem²⁸ [dalej: zewnętrzne]:

- łączna długość linii zewnętrznych realizowanych przez PKS Gostynin wyniosła 77,2 km, w tym 53,8 km na terenie gBD,
- łączna długość linii wewnątrzgminnych wyniosła 139,3 km.

Łączna liczba zatrzymań dla połączeń realizowanych przez PKS Gostynin na podstawie ww. dwóch umów wynosiła 228, w tym 204 na terenie gBD. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne:

- łączna liczba zatrzymań dla linii zewnętrznych wyniosła 114, w tym 90 na terenie gBD,

²⁸ Tj. linie o przebiegu przez gBD, gminę Stara Biała oraz miasto Płock.

- łączna liczba zatrzymań dla linii wewnątrzgminnych (szkolnych) wyniosła 114.

Łączna liczba WZKm dla połączeń realizowanych przez PKS Gostynin wyniosła 269 978,37. Natomiast łączna liczba WZKm wykonanych w 2021 r. przez KM Płock i PKS Gostynin wyniosła 306 003,53.

(akta kontroli str.: 132/316-318, 139/462-463, 168-171, 425, 588-595)

W roku 2022 PTZ na terenie gBD był w całości realizowany przez PKS Gostynin. Obejmował osiem linii wewnątrzgminnych (szkolnych) i pięć linii (połączonych w cztery linie o nazwie – BD1, BD2, BD3, BD4) komunikujących gBD z Płockiem. Łączna długość tych linii wyniosła 224,9 km, w tym 199,5 km na terenie gBD. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne:

- łączna długość linii zewnętrznych wyniosła 77,3 km, w tym 51,9 km na terenie gBD,
- łączna długość linii wewnątrzgminnych (szkolnych) wyniosła 147,6 km.

Łączna liczba zatrzymań wynosiła 340, w tym 314 na terenie gBD. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne:

- łączna liczba zatrzymań dla linii zewnętrznych wyniosła 118, w tym 92 na terenie gBD,
- łączna liczba zatrzymań dla linii wewnątrzgminnych (szkolnych) wyniosła 222.

Łączna liczba WZKm wykonanych w 2022 r. wyniosła 381 805.

W roku 2023 PTZ na terenie gBD jest w całości realizowany przez PKS Gostynin. Obejmował osiem wewnątrzgminnych (szkolnych) i pięć linii (połączonych w cztery linie o nazwie – BD1, BD2, BD3, BD4) komunikujących gminę z Płockiem. Łączna długość tych linii wyniosła 224,9 km, w tym 199,5 km na terenie gBD. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne:

- łączna długość linii zewnętrznych wyniosła 77,3 km, w tym 51,9 km na terenie gBD,
- łączna długość linii wewnątrzgminnych (szkolnych) wyniosła 147,6 km.

Łączna liczba zatrzymań wynosiła 308, w tym 282 na terenie gBD. W podziale na linie wewnątrzgminne (szkolne) i linie zewnętrzne:

- łączna liczba zatrzymań dla linii zewnętrznych wyniosła 118, w tym 92 na terenie gBD,
- łączna liczba zatrzymań dla linii wewnątrzgminnych (szkolnych) wyniosła 190.

Łączna planowana liczba WZKm na podstawie podpisanych umów ma wynieść w 2023 r. 393 131,8.

W 2023 r. linie zewnętrzne, których zadaniem jest skomunikowanie miejscowości położonych na terenie gBD z Płockiem oraz połączenie miejscowości położonych na terenie gBD z trzema największymi miejscowościami, w których zlokalizowane są: Urząd gBD (Brudzeń Duży) i zakłady opieki zdrowotnej (Brudzeń Duży, Siecień, Sikórz) - zapewniają transport dla 5 381 tys. osób (tj. 66%) zamieszkujących 17 miejscowości (40%). Łącznie z liniami wewnątrzgminnymi (szkolnymi) PTZ objętych jest 7 391 osób (91%) zamieszkujących 35 spośród 43 miejscowości (81%).

Ustalono, że przez niektóre miejscowości położone na terenie gBD (Turza Wielka, Winnica, Brudzeń Duży, Parzeń, Sikórz) odbywały się przejazdy prywatnego przewoźnika na linii NT1 relacji Tłuchowo – Brudzeń Duży – Sikórz - Płock.

Wójt gBD wyjaśnił, że rozkład jazdy tego przewoźnika nie był brany przez gminę pod uwagę przy organizacji PTZ. Gmina nie podejmowała działań w celu skoordynowania

linii 300-304 oraz linii wewnątrzgminnych (szkolnych) 655-662 z linią komercyjnego przewoźnika NT1. Wynikało to z faktu, że rozkład jazdy NT1, zdaniem Wójta ulegał zmianom, połączenia były zawieszane, co nie gwarantowało stałego i pewnego rozkładu jazdy. Ponadto rozkłady jazdy linii, dla których organizatorem jest gmina, gwarantowały stabilność kursów oraz uwzględniały potrzeby mieszkańców. Gmina organizując transport brała pod uwagę opinie i prośby mieszkańców, sołtysów, radnych, szkół, uczniów. Były to główne wytyczne, wskazania przy tworzeniu rozkładów. Godziny odjazdu autobusów starano się dopasować tak, aby mieszkańcy mogli dojechać do pracy, szkoły, ośrodków zdrowia, na zakupy, do miasta itd.

(akta kontroli str.: 138/439-443, 405, 421-673)

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Płocku w wykazie przewoźników wykonujących przewóz regularny osób na terenie powiatu płockiego wskazano cztery linie regularne o przebiegu przez gBD (NT1, NT5, NT6 i NT7), realizowane przez przewoźnika mającego siedzibę w miejscowości Brudzeń Duży.²⁹ Linia NT1 – relacji Tłuchowo – Brudzeń Duży – Sikórz – Płock z ośmioma przystankami na terenie gBD. Linia NT5 – relacji Mochowo – Bożewo – Sikórz – Płock z odpowiednio czterema przystankami. Linia NT6 relacji Sierpc – Mochowo – Bożewo – Płock również z czterema przystankami. Linia NT7 relacji Brudzeń Duży – Sobowo – Rokicie – Siecień – Płock z 18 przystankami na terenie gBD.

Z przedstawionej przez gBD dodatkowej informacji wynika, że ten prywatny przewoźnik realizuje przejazdy na 3 liniach: tj. NT1, NT5, NT7. Wójt wyjaśnił, że ten przewoźnik komercyjny funkcjonuje już od dłuższego czasu, dlatego trudno jest podać w jakich latach w okresie objętym kontrolą NIK ww. linie funkcjonowały. Nie posiada również informacji, jakie inne linie funkcjonowały w pozostałych latach. Dodał, że główny transport publiczny odbywa się po drogach wojewódzkich i powiatowych. Właścicielem tych przystanków nie jest gmina i wszystkie zezwolenia, warunki korzystania z przystanków leżą w gestii zarządcy drogi.

(akta kontroli str.: 523, 581, 421-595)

Analiza połączeń realizowanych od 2021 r. przez PKS Gostynin (linie BD 1 do BD 4), a wcześniej przez KM Płock (linie nr 102, 103 i 105) wskazuje, że część z większych miejscowości położonych na obszarze gminy nie była objęta całorocznym PTZ. Taka sytuacja występowała np. w przypadku następujących miejscowości: Główna (329 mieszkańców), Więclawic (185 mieszkańców), Karwosieki-Cholewice (168 mieszkańców), Turzy Małej (155 mieszkańców), Rembielina (152 mieszkańców).

Wójt gBD wyjaśnił, że w przypadku wskazanych miejscowości głównym czynnikiem nieobjęcia PTZ były koszty takiego transportu. Mieszkańcom zapewniony był jednak transport wewnątrzgminny (szkolny) do głównych linii z możliwością przesiadki. Rozszerzenie transportu na kolejne miejscowości oraz zwiększenie częstotliwości kursowania brane były pod uwagę przy podpisywaniu kolejnej umowy, jednak zwiększenie kosztów przy obecnej sytuacji ekonomicznej gminy nie było możliwe. I to właśnie ograniczone możliwości budżetu gminy były głównym czynnikiem kończącym współpracę z KM w Płocku.

NIK zauważa, że niektóre z ww. miejscowości są położone w południowej części gminy, przy drodze wojewódzkiej nr 562 biegnącej wzdłuż rzeki Wisły. Linia BD4 jest linią nocną z wyłącznie jednym kursem powrotnym z miasta Płock przez miejscowości położone w południowo-wschodniej części gminy.³⁰ Ponadto autobusy tej linii (podobnie jak linii BD1) kursują wyłącznie w dni robocze, tj. od poniedziałku do piątku.

²⁹ <https://powiat-plock.pl/transport-zbiorowy-osob-powiatu-plockiego>.

³⁰ Przejazd do ostatniej miejscowości (Murzynowo) o godzinie 23.26.

Ponadto jedna ze wskazanych przez Wójta gBD linii wewnątrzgminnych (szkolnych) nr 662 łącząca miejscowość Siecień z Brudzeniem Dużym nie jest dostępna we wszystkie dni tygodnia, a jedynie jeden raz w ciągu dnia, w środę.

(akta kontroli str.: 138/439-443, 132/315-318)

Funkcjonujący w gBD PTZ zapewniał połączenia z siedzibą gminy dla 27 spośród 32 sołectw od jednego do dziewięciu razy w ciągu dnia. Dla miejscowości posiadających połączenia z siedzibą gminy czas przejazdu był krótszy niż 30 minut a dla miejscowości posiadających dostęp do połączeń BD1, BD2, BD3, BD4 łączących miejscowości położone na terenie gBD z Płockiem (a przez to również ze szkołami średnimi) czas przejazdu był krótszy niż 60 min. W odniesieniu do linii przebiegających przez miejscowości, w których zlokalizowane są ośrodki zdrowia czas przejazdu z przystanku początkowego do ośrodka zdrowia był krótszy niż 30 min.

W zawartych umowach zawartych z przewoźnikami uwzględniono możliwość przemieszczania się osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej przystosowanymi do tego celu autobusami jedynie do linii BD1, BD2, BD3, BD4. Nie umieszczono takiego wymogu w odniesieniu do linii wewnątrzgminnych (szkolnych). Powodem nieuwzględnienia na ośmiu liniach wewnątrzgminnych (szkolnych) środków transportu przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami lub o ograniczonej zdolności ruchowej był, zdaniem Wójta, inny charakter tych linii. Ich głównym zadaniem jest dowożenie dzieci do szkół podstawowych. W przypadku tych linii potrzebny był przede wszystkim autobus posiadający dużą liczbę miejsc siedzących, aby wszyscy uczniowie mogli zająć miejsca siedzące, a tym samym bezpiecznie dojechać i wrócić z domu do szkoły. Trudno było zapewnić pojazd, który jednocześnie zapewni transport osób z niepełnosprawnością i będzie posiadał dużą ilość miejsc siedzących (50-70). Dodał, że w przypadku dzieci niepełnosprawnych z terenu gminy są one dowożone do szkół wraz z opiekunem, pojazdem dostosowanym dla osób niepełnosprawnych na podstawie odrębnej umowy.

W regulaminie organizacyjnym stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 145/20 Wójta z 22 października 2020 r. zadania związane z PTZ były przypisane do dwóch stanowisk, tj. stanowiska ds. kontroli gospodarki odpadami komunalnymi (§32, pkt 5, ppkt 17-18) oraz stanowiska ds. infrastruktury drogowej (§32, pkt 8, ppkt 15-16) do których należało to samo zadanie: wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wybór operatora, nadzór nad realizacją umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz rozliczanie wykonywanych usług oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i nieregularnych, specjalnych zgodnie z utd. We wcześniejszym zarządzeniu Wójta gBD z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego dla UgBD zadania z zakresu organizacji PTZ nie zostały przypisane do żadnego stanowiska.

(akta kontroli str.: 63-114, 118/001-003)

W załączniku nr 1 do Zarządzenia Nr 245/22 Wójta gBD z 18 stycznia 2022 r. określającym Regulamin Organizacyjny Urzędu gBD zadania związane z PTZ zostały przypisane do osoby zatrudnionej na stanowisku ds. infrastruktury drogowej. W ww. dokumencie określono, że jest ona zobowiązana do:

- wykonywania zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wybór operatora, nadzoru nad realizacją umowy o świadczenie usług w zakresie PTZ oraz rozliczanie wykonywanych usług;

- wydawanie i cofanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i nieregularnych, specjalnych zgodnie z utd.

Jeden pracownik urzędu (nie zajmujący się aktualnie sprawami związanymi z PTZ) odbył w dniu 13 lutego 2020 r. szkolenie dotyczące przepisów uFRPA³¹.

(akta kontroli str.: 63-114, 118/001-003)

W art. 15 ust. 1 uPTZ ustawodawca wskazał otwarty katalog zadań i czynności składających się na organizowanie publicznego transportu zbiorowego, do których zaliczył m.in. badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (pkt 1).

Na początku współpracy z nowym przewoźnikiem – PKS Gostyn wykonano badanie³² realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 5 uPTZ).

Badanie zostało przeprowadzone przez pracowników UgBD, którzy w w/w dniach korzystając z przewozów autobusowych na liniach BD1, BD2 i BD3 (300, 301, 302 i 303) zgodnie z rozkładem jazdy, ustalali frekwencję w środkach komunikacji autobusowej. Wójt gBD wyjaśnił, że celem badania było sprawdzenie liczby pasażerów na poszczególnych, nowych liniach komunikacyjnych oraz sprawdzenie liczby pasażerów korzystających z poszczególnych kursów w nowym rozkładzie jazdy. Badanie posłużyło również do określenia grupy odbiorców transportu zbiorowego na terenie gminy. Analiza badania wskazała, z której linii korzysta najwięcej pasażerów oraz które kursy są najbardziej obłożone. Wyniki badania posłużyły jako jeden z elementów mających wpływ na modyfikację rozkładu jazdy i dostosowanie go do oczekiwań mieszkańców.

NIK zauważa, że przywołany w wyjaśnieniu przykład nie jest badaniem rzeczywistych potrzeb przewozowych mieszkańców, tylko jednorazowym, przeprowadzonym jeden raz, tj. w 2021 r., pomiarem zapełnienia autobusów kursujących wyłącznie na trzech liniach, które biegną przez niewielką liczbę miejscowości, tj. badaniem na linii BD1 której trasa obejmuje trzy z 43 miejscowości zlokalizowanych na terenie gBD oraz linii BD2 i BD3 odpowiednio po siedem z 43 miejscowości. Przy czym autobusy tych linii nie kursują we wszystkie dni w roku. I tak autobusy linii BD1 kursują wyłącznie od poniedziałku do piątku oprócz świąt, a linii BD2 i BD3 kursują za wyjątkiem niedziel. A ponadto wszystkie przystanki linii BD3³³ są zlokalizowane w miejscowościach przez które biegnie linia BD1.

Ponadto Wójt gBD wyjaśnił, że innym źródłem badania potrzeb przewozowych mieszkańców w publicznym transporcie drogowym była możliwość składania wniosków i uwag do przebiegu linii autobusowych oraz rozkładu jazdy do sołtysów oraz radnych z terenu gminy³⁴. Wnioski te następnie były kierowane do Urzędu Gminy, gdzie podlegały analizie i w uzasadnionych sytuacjach (popartych badaniem oraz opinią większości mieszkańców) kierowane były do przewoźnika celem realizacji.

Kolejnym zdaniem wójta źródłem badania potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie transportu publicznego oraz analizą realizacji zaspokajania potrzeb

³¹ Prowadzone przez Szkołę Administracji Samorządowej o tematyce „Doplata z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych, wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i dowóz dzieci do szkół - praktyczne aspekty realizacji zadań”.

³² W dniach 15, 16 i 17 czerwca 2021 r.

³³ Biskupice, Murzynowo, Siecień.

³⁴ Potwierdzeniem w/w czynności tj. badania potrzeb i oczekiwań mieszkańców są komunikaty wójta gminy kierowane do mieszkańców za pośrednictwem strony internetowej oraz facebooka urzędu, jak również korespondencja z przewoźnikiem dotycząca modyfikacji rozkładu jazdy.

przewozowych, było pozyskiwanie informacji bezpośrednio od mieszkańców podczas cyklicznych spotkań sołeckich w terenie, w których uczestniczył Wójt gBD i pracownicy Urzędu. Na spotkaniach z mieszkańcami poszczególnych sołectw prowadzone były rozmowy dotyczące spraw bieżących, w tym m. in. transportu i komunikacji publicznej. Podczas spotkań mieszkańcy mogli wyrażać opinię, składać wnioski, uwagi czy propozycje dotyczące modyfikacji linii bądź rozkładu jazdy.

Wójt gBD wyjaśnił ponadto, że po naniesionych korektach, rozkład jazdy został ostatecznie tak skonstruowany, żeby zapewniał optymalne połączenie komunikacyjne dla mieszkańców gminy i zapewniał dojazd oraz powrót osób aktywnych zawodowo do pracy i z pracy oraz uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych do szkół i z powrotem (te dwie grupy społeczne są najliczniejszą grupą odbiorców usług publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy).

(akta kontroli str. 132/315-318)

Odnosząc się do pytania dlaczego nie dokonano formalnej analizy potrzeb przed określeniem linii Wójt gBD wyjaśnił, że linie BD1-BD4 powstały na podstawie tras istniejących linii KM Płock. Trasy tych linii przebiegały przez główne drogi wojewódzkie i powiatowe umożliwiając przejazd mieszkańcom największych miejscowości na terenie gminy tj. Brudzenia Dużego, Siecienia, Sikorza. Trasy te były dobrze znane przez mieszkańców z uwagi na fakt, że linie zostały tak skonstruowane, aby mogli korzystać z transportu w sposób przybliżony do funkcjonowania przez ok 25 lat KM Płock. Linie funkcjonujące obecnie na tych trasach mają większą częstotliwość połączeń w porównaniu z latami poprzednimi. Gmina Brudzeń Duży zawsze reagowała na prośby i wnioski mieszkańców w sprawach związanych m.in. ze zmianą przebiegu trasy, zmianą godzin itp. W latach 2020-2023 były wprowadzone zmiany na liniach wewnątrzgminnych (szkolnych). Z transportu tego mogą korzystać zarówno dzieci szkolne, jak i mieszkańcy którzy mogą dostać się z odległych miejscowości do ośrodków zdrowia, gminy, GOPS-u, sklepów, aptek. Mieszkańcy miejscowości takich jak: Nowe Karwosieki, Suchodół, Karwosieki Noskowice, Krzyżanowo, Janoszyce, Strupczewo Duże, Rembielin, Gorzechowo, Brudzeń Mały, Kłobukowo Patrzą, Turza Mała, Wincentowo mają zapewniony transport do największych miejscowości w gminie, czyli Brudzeń Duży, Siecień, Sikórz.

(akta kontroli str. 138/439-443)

W celu zdiagnozowania faktycznych potrzeb transportowych mieszkańców, w trakcie kontroli NIK przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe. Badaniem objęto przedstawicieli lokalnej społeczności, tj. radnych, ochotników Ochotniczej Straży Pożarnej, sołtysów oraz członkiń Kół Gospodyń Wiejskich.

Co czwarty ankietowany stwierdził, że pogorszyła się jakość PTZ w okresie ostatnich dziesięciu lat (tzn. punktualność, czystość, wentylacja/ ogrzewanie/klimatyzacja, komfort podróżowania, dostęp do informacji o rozkładach jazdy, możliwość przewozu wózków lub rowerów). Ponadto:

- blisko co trzeci respondent stwierdził, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat pogorszyła się dostępność PTZ (tzn. częstotliwość połączeń, dostępność dla osób niepełnosprawnych i starszych, dostosowanie godzin odjazdów do potrzeb mieszkańców, cena biletu).
- 59% respondentów słyszało o problemie z podjęciem pracy lub nauką w szkole ponadpodstawowej z powodu braku lub niedostatecznej oferty PTZ,
- 61% respondentów stwierdziło, że pomimo zwrócenia się w ostatnich pięciu latach do władz lokalnych w sprawie poprawy dostępności PTZ, wnioski nie zostały uwzględnione,

- 63% respondentów potwierdziło, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy zdarzyło się że autobus nie przyjechał. Taki sam % osób przyznało, że z powodu opóźnienia lub braku autobusu spóźniło się do szkoły, pracy, na umówioną wizytę w urządzie, u lekarza, itd.

Odnosnie powodów niekorzystania z PTZ 68% respondentów wskazało brak bezpośrednich połączeń lub długi czas oczekiwania na przesiadki, czterech na dziesięciu: zbyt dużą odległość od przystanku, nieodpowiednie godziny kursowania.

Natomiast na pytanie co wpłynęłoby na decyzję o skorzystaniu z PTZ:

- 71% respondentów wskazało uruchomienie bezpośredniego połączenia lub zmniejszenie liczby przesiadek,
- 41% respondentów wskazało zwiększenie częstotliwości kursowania,
- 27% respondentów wskazało zmianę lokalizacji przystanków lub skrócenie czasu przejazdu.

Ponadto 79% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem, że koniecznym jest rozwijanie PTZ, ponieważ wiele osób nie ma możliwości przemieszczania się w inny sposób. Tyle samo, że istniejąca oferta PTZ uniemożliwia młodzieży dojazd do szkoły średniej, którą chciałyby wybrać. A 67%, że istniejąca oferta PTZ zmusza osoby dojeżdżające do pracy do dostosowywania miejsca i godzin pracy do rozkładu jazdy.

(akta kontroli str. 174-396)

Przepisy art. 15 ust. 2 uPTZ stanowią, że określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego realizowane były w większości na drogach dla których zarządcą nie była gBD. Jedynie sześć przystanków znajdowało się na drogach dla których zarządcą jest gBD.

Uchwałą Nr X/58/2015 Rada Gminy w Brudzeniu Dużym z 15 października 2015 r. w sprawie określenia lokalizacji przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządzającym jest gBD oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów³⁵ Rada Gminy w Brudzeniu Dużym: określiła:

- przystanki komunikacyjne, którym właścicielem lub zarządzającym jest gBD,
- warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gBD.

(akta kontroli str. 138/439-443)

W odniesieniu do przystanków znajdujących się na drogach należących do innych zarządców oraz w związku z przepisami art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych^{36, 37} Rada gBD uchwałą nr 111/32/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r.³⁸ oraz uchwałą IV/40/19 z dnia 28 lutego 2019 r.³⁹, określiła lokalizację przystanków komunikacyjnych w celu przekazania ich właściwym zarządcom dróg.

(akta kontroli str.: 118/002- 005, 167)

³⁵ Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz.40, ze zm.) i art.15 ust. 2 uPTZ.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.

³⁷ Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych. O ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego.

³⁸ W sprawie wstępnej lokalizacji przystanków w ciągach dróg powiatowych.

³⁹ W sprawie wstępnej lokalizacji przystanków w ciągach dróg wojewódzkich.

Gmina Brudzeń Duży w latach 2018-2023 nie zwracała się z prośbą do jednostek Policji i WITD o objęcie przez nie czynnościami kontrolnymi środków transportu wykorzystywanych w świadczeniu usług publicznego drogowego transportu zbiorowego na rzecz gminy.

(akta kontroli str. 173)

W wyniku kontroli doraźnych sześciu autobusów PKS Gostynin przeprowadzonych⁴⁰ przez WITD w przypadku pięciu pojazdów inspektorzy stwierdzili naruszenia polegające na niewłaściwym oznaczeniu pojazdu – przede wszystkim niezgodnym z posiadanym zaświadczeniem. Dotyczyło to kontroli:

- a. przeprowadzonej 18 lipca 2023 r., miejsce przeprowadzenia kontroli: Sobowo, pojazdu o numerze rejestracyjnym WGM4217A, w trakcie której kierujący nie okazał ważnego zezwolenia wraz z rozkładem jazdy na realizowaną linię BD2 z Brudzenia Dużego do Sobowa.
- b. przeprowadzonej 18 lipca 2023 r., miejsce przeprowadzenia kontroli: Płock – al. Stanisława Jachowicza pojazdu o nr rejestracyjnym: WGM98962, w trakcie której stwierdzono brak tablic kierunkowych (właściwych) przedniej i bocznej. W dniu kontroli drogowej kierujący pojazdem wykonywał przewóz osób na linii regularnej zgodnie z zaświadczeniem nr 5/2023 na wykonywanie publicznego transportu drogowego - w ramach linii komunikacyjnej Maszewo nad Wisłą - Siecień Remiza przez Biskupice natomiast na pojeździe widniały tablice z nr linii BD1 i BD3.
- c. przeprowadzonej w 19 lipca 2023 r., miejsce przeprowadzenia kontroli: Płock. al. Stanisława Jachowicza (dworzec autobusowy), pojazdu o numerze rejestracyjnym WGM98962. Stwierdzono, że kierowca realizował linię o numerze BD3 - Rokicie - Płock. Podczas gdy w trakcie kontroli okazał zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego z datą ważności 31 stycznia 2023 r. na trasach Maszewo Nad Wisłą- Siecień Remiza p. Biskupice, Siecień Remiza - Rokicie. Ponadto, stwierdzono niepoprawne oznakowanie autobusu - Linie, w ramach których kierowca wykonywał przewóz są oznaczone numerami 301 oraz 303, autobus był oznakowany tablicą BD3.
- d. przeprowadzonej w 20 lipca 2023 r., miejsce przeprowadzenia kontroli: Brudzeń Duży, pojazdu o nr rejestracyjnym: WGM2344G, w trakcie której stwierdzono, że kontrolowany pojazd nie był wyposażony w wymagane tablice na realizowanej linii nr 302 wskazanej w zaświadczeniu na wykonywanie publicznego transportu drogowego. Natomiast pojazd realizujący linię był zaopatrzony w tablicę kierunkową z numerem linii BD2.
- e. przeprowadzonej w 20 lipca 2023 r., miejsce przeprowadzenia kontroli: Siecień, DW555, zatoka autobusowa Siecień Remiza, pojazdu o nr rejestracyjnym: WGM98962. Stwierdzono, że tablica znajdująca się przodu jak i boku autobusu miała oznaczenie BD3, natomiast kierowca posiadał zaświadczenie na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego dotyczącego linii nr 301. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 122, ze zm.) autobus kursujący na linii oznaczonej numerem lub literą powinien posiadać również tablice wewnętrzną i tylną z oznaczeniem linii.

(akta kontroli str. 62-63)

Odnosząc się do pytania, dlaczego kierowcy wykonujący przewóz osób na podstawie umowy zawartej pomiędzy Wójtem gBD a PKS Gostynin posiadają na tablicach

⁴⁰ W dniach 18 -20 lipca 2023 r.

oznaczenia linii BD1, BD2, BD3 i BD4, podczas gdy zaświadczenia wydane przez Wójta gBD a także umowy zawierane pomiędzy Wójtem gBD a PKS Gostynin dotyczą linii o innych numerach i innych oznaczeniach przebiegu trasy, Wójt gBD wyjaśnił, że kierowcy PKS Gostynin powinni używać w autobusach numerów linii wskazanych w zaświadczeniach. Gmina ze względu na wprowadzenie nowych linii, po bardzo długiej współpracy w zakresie transportu z KM Płock i związanych z tym zgłoszeń mieszkańców z problemami w rozróżnieniu poszczególnych linii i tras, poprosiła przewoźnika o dodatkowe oznakowanie autobusów, które miały być bardziej czytelne dla mieszkańców. Na tej podstawie ustalono dodatkowe oznakowanie BD1, BD2, BD3, BD4 (Brudzeń Duży 1, 2, 3 i 4). Oznaczenie to zostało dobrze przyjęte przez mieszkańców. Oznaczenia BD1, BD2, BD3, BD4 miały być oznakowaniem dodatkowym i nie zwalniało przewoźnika do prawidłowego oznakowania linii. Gmina zwróci uwagę Operatorowi i zobowiąże do stosowania prawidłowego oznakowania zgodnego z umową.

NIK zauważa, że we wzorach tabliczek przystankowych, stanowiących załącznik nr 14 do umów o świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym, zawieranych pomiędzy gBD a PKS Gostynin⁴¹ określono oznaczenie linii przy użyciu liter BD i cyfry 1 (dla linii Siecień – Maszewo – Płock).

(akta kontroli str. 138/446, 118/014-021, 119/022-034)

Przeprowadzone oględziny 13 przystanków wykazały, że:

- a. Na 11 przystankach rozkłady jazdy linii wewnątrzgminnych (szkolnych) nie zawierały wykazu wszystkich przystanków danej linii; a jedynie godziny odjazdu z przystanku będącego przedmiotem oględzin i informację dotyczącą kierunku w którym porusza się autobus. W związku z powyższym osoby znajdujące się na przystanku nie mogą się zapoznać z wykazem przystanków na które mogą się udać autobusem linii szkolnej,
- b. Część rozkładów jazdy umieszczonych na sześciu przystankach⁴² nie zawierała informacji, o których mowa w §9 pkt 1 Ppkt. c umowy o dopłatę nr 805.3.60.2022 zawartej w dniu 30 listopada 2022 r., w Warszawie pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą Brudzeń Duży.

Przepisy te stanowią, że Organizator wykona na własny koszt obowiązek informacyjny o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r., w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁴³ poprzez co najmniej umieszczenie informacji: *Linia komunikacyjna dofinansowana ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych województwa mazowieckiego na rozkładach jazdy podanych do publicznej wiadomości*. Powyższe nieprawidłowości, w przypadku przeprowadzenia przez wojewodę kontroli na podstawie §8 pkt 1 umowy o dopłatę, mogą w ocenie NIK zostać uznane za nienależyte wykonanie umowy, co z kolei może narazić gBD na utratę środków z FRPA, z uwagi na fakt, że § 10 ww. umowy stanowi, że może ona być rozwiązana przez wojewodę przez jej wypowiedzenie ze skutkiem natychmiastowym w przypadku m.in. nienależytego

⁴¹ Np. umowa nr 2/2023 o świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym w okresie od 1 lutego 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. pomiędzy gBD a PKS Gostynin.

⁴² Np. p. Brudzeń mały dla linii wewnątrzgminnych (szkolnych), p. Gorzechówko kierunek Brudzeń Duży/Murzynowo dla linii BD4, p. Siecień Rumunki I – kierunek Brudzeń Duży dla linii BD4 i wewnątrzgminnych (szkolnych), p. Siecień Rumunki II kier Siecień/Płock dla linii BD3, p. Siecień kierunek Murzynowo dla linii BD4 i wewnątrzgminnych (szkolnych).

⁴³ Dz. U. poz. 953 ze zm.

wykonywania umowy, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli (sprawowanej przez wojewodę na podstawie § 8 przedmiotowej umowy).

- c. Na przystanku Gorzechowo kierunek Siecień, na którym zatrzymują się autobusy linii BD 3 Siecień szkoła – Brudzeń Duży brakowało rozkładu jazdy dla linii BD3,
- d. Przystanek Gorzechówko znajdował się jedynie w kierunku Brudzenia Dużego natomiast nie było oznaczenia przystanku w kierunku Siecienia. Rozkład jazdy linii Siecień szkoła – Brudzeń był częściowo zasłonięty inną tabliczką z rozkładem jazdy linii BD4 Płock Jachowicza – Murzynowo. Odczytanie godzin odjazdu autobusów linii Siecień szkoła – Brudzeń wymagało odchylenia tabliczki z rozkładem jazdy linii BD4. Na przystanku, dla linii BD3 znajdowały się zarówno zniszczone rozkłady jazdy jak i nowe niezniszczone,
- d. Na przystanku Siecień Rumunki II w kierunku Siecienia, umieszczono dwa rozkłady jazdy linii BD3 z różnymi godzinami odjazdu, przy czym żaden rozkład nie zawierał wszystkich godzin zgodnych z rozkładem stanowiącym załącznik do umowy. Na tym przystanku nie umieszczono rozkładu jazdy linii Główna-Siecień szkoła przez Rembielin – rozkład ten został nieprawidłowo umieszczony na przystanku znajdującym się po drugiej stronie drogi dla autobusów jadących w stronę Gorzechowa,
- e. Na przystanku znajdującym się przy szkole w miejscowości Sikórz zostały wywieszane rozkłady jazdy z różnymi nazwami tego przystanku: w rozkładzie linii Brudzeń Duży Szkoła- Brudzeń Duży Szkoła przez Karwosieki, Cholewice i Sikórz – nazwa brzmiała „Sikórz szkoła”, a w rozkładzie linii BD4 i BD2– „Sikórz kościół”. Ponadto na przystanku umieszczono dwa rozkłady jazdy linii BD2 z których jeden zawierał prawidłowe godziny przyjazdów autobusów, natomiast drugi poza prawidłowymi godzinami przyjazdu autobusów zawierał jedną (ostatnią) godzinę przyjazdu autobusu, jak wynika z godziny, linii BD4,
- f. Na przystanku w miejscowości Stupczewo Małe w rozkładzie linii BD2 – nazwa przystanku brzmiała „Strupczewo Małe”, a w rozkładzie dla linii Brudzeń Duży Szkoła- Brudzeń Duży Szkoła przez Sobowo – „Wymyślin”. Nazwy tych przystanków (różne) były natomiast zgodne z rozkładami jazdy stanowiącymi załącznik do umowy z PKS Gostynin,
- g. Na przystanku Główna szkoła w kierunku Główny zostały zawieszane rozkłady jazdy w obie strony tj. zarówno w stronę Główny jak i w stronę Siecienia, co utrudniało prawidłowe odczytanie informacji o faktycznej godzinie odjazdu,
- h. Na trzech przystankach (Gorzechowo, Gorzechówko, Siecień Rumunki I) stwierdzono, że rozkłady jazdy były częściowo nieczytelne (zniszczone).
- i. Na przystanku Siecień Remiza w kierunku Brudzeń Duży rozkład jazdy linii NT7 nie posiadał zamieszczonej informacji o terminie obowiązywania rozkładu jazdy.

(akta kontroli str. 3-10, 582-585)

Zgodnie z umowami zawartymi z PKS Gostynin (§3, pkt 3, lit. „f” umowy 2/2023 i §3, pkt 3, lit. „m” umowy nr 40/2022) operator został zobowiązany do umieszczania na własny koszt rozkładów jazdy, na wszystkich przystankach i dworcach w nich wymienionych, systematycznego wymieniania uszkodzonych i nieczytelnych rozkładów jazdy oraz uzupełniania brakujących rozkładów jazdy. Zgodnie z zapisami tych umów poprzez rozkład jazdy należy rozumieć dokumenty opracowane przez Organizatora określające dla linii komunikacyjnych co najmniej: oznaczenie handlowe linii, oznaczenie trasy, przystanki komunikacyjne i dworce, na których będą się zatrzymywały pojazdy Operatora oraz godziny odjazdów, w podziale na dni tygodnia lub okresy, w których kursy na tych liniach będą realizowane.

Na podstawie art. 43 ust.1 pkt 3 uPTZ, a także zgodnie z zapisami umów zawieranych pomiędzy gBD a PKS Gostynin przedstawiciele UgBD są obowiązani do kontroli jakości świadczonych usług. Ustalono, że kontrole w tym zakresie nie były wykonywane. Wójt gBD wyjaśnił, że przyczyną tego był brak jakichkolwiek skarg ze strony mieszkańców. Stwierdził, że ostatnie zgłoszenie z 7 września 2023 r. dotyczyło zerwanego rozkładu jazdy w miejscowości Brudzeń Duży. W dniu zgłoszenia wysłano wiadomość do PKS Gostynin z prośbą o zawieszenie aktualnego rozkładu. Wcześniejsze zgłoszenia były przekazywane telefonicznie, a pracownik urzędu zgłaszał te informacje telefonicznie do PKS Gostynin. Wszystkie zgłoszenia były przekazywane na bieżąco.

W wyniku ustaleń kontroli NIK stwierdzono szereg uwag co do jakości oraz treści rozkładów jazdy. W trakcie kontroli NIK, dniu 9 października 2023 r. wysłano wiadomość do Operatora w sprawie zaktualizowania rozkładów i uzupełnienia braków (w załączeniu). Wyznaczono termin kontroli na dzień 26 października 2023 r. Ponadto wójt poinformował, że gmina będzie starała się dopilnować prawidłowej jakości, treści i oznaczeń rozkładów jazdy oraz pociągnięcia Operatora do odpowiedzialności w związku z zapisami umowy, która wskazuje PKS Gostynin jako podmiot odpowiedzialny za opracowanie rozkładów jazdy, ich wymianę i uzupełnianie.

NIK zwraca uwagę, że przepisy uPTZ nie uzależniają realizacji obowiązku kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania PTZ, w tym w szczególności w zakresie środków transportu, udostępniania rozkładów jazdy i cenników opłat oraz uwzględniania uprawnień pasażerów do przysługujących im ulg, od wpływu skarg na prowadzoną działalność. Kontrola taka powinna mieć charakter stały i mieć na celu również uzyskanie bieżącego zapewnienia, że przewoźnik wykonuje nałożone na niego obowiązki w sposób prawidłowy i rzetelny.

(akta kontroli str. 138/439-443)

Przepisy art. 48 ust. 1 uPTZ stanowią, że operator i przewoźnik jest obowiązany przekazywać organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Za lata 2020-2023 PKS Gostynin przekazywał ww. informacje w wymaganych terminach i zakresie (za rok 2022 – 31 marzec 2023 r., za rok 2021 – 31 marzec 2022 r., za rok 2020 – 30 marzec 2021 r. Protokoły te zawierały informacje odnośnie łącznej liczby skarg, sposobu ich złożenia oraz liczby rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie. Nie zawierały natomiast informacji czego te skargi dotyczyły oraz dlaczego zostały rozpatrzone pozytywnie lub negatywnie. Zgodnie z art. 48 ust. 2 uPTZ, informacja, o której mowa w z art. 48 ust. 1, powinna być wykorzystywana przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 132/305-307)

Wyjaśniając czy UgBD pozyskał informacje na temat spraw jakich te skargi/reklamacje dotyczyły i dlaczego zostały rozpatrzone pozytywnie/negatywnie Wójt gBD poinformował, że zgodnie z art. 48 ust. 1 operator i przewoźnik jest obowiązany przekazywać organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Informacja, o której mowa w ust. 1, jest wykorzystywana przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przewoźnik w okresie współpracy tj. w latach 2020-2023 wywiązywał się z w/w obowiązku terminowo

i merytorycznie. Skargi dotyczące przewoźnika i świadczonych przez niego usług, które trafiają do jego siedziby są załatwiane przez Operatora i to na nim ciąży obowiązek prawidłowego załatwienia sprawy. Urząd nie posiada pisemnej, szczegółowej informacji na temat tego, czego dotyczyły skargi oraz dlaczego zostały rozpatrzone pozytywnie lub negatywnie. Nie mniej jednak informacje na temat uwag, wniosków, skarg dotyczące transportu, przekazywane zarówno do Operatora jak i Organizatora były i są przedmiotem bieżących rozmów telefonicznych i osobistych pracowników przewoźnika i urzędu. Zatem gmina posiada bieżącą wiedzę na temat skarg mieszkańców w zakresie transportu.

(akta kontroli str. 139/464-465)

Przepisy art. 48 ust. 3 uPTZ stanowią, że pasażerom przysługuje prawo składania bezpośrednio do właściwego organizatora skarg i reklamacji w związku z realizacją przewozów przez operatora. Skargi pisemne, które wpływały do Urzędu Gminy dotyczące publicznego transportu zbiorowego, rejestrowane były w ewidencji Skarg i rozpatrywane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie miesiąca od daty wpływu. Jeśli skarga dotyczyła pracy przewoźnika, skarga kierowana była do operatora celem uzyskania informacji wyjaśniających. Urząd każdorazowo zawiadamiał o sposobie załatwienia skargi skarżącego. Jeśli skarga na przewoźnika okazała się zasadna, urząd nakładał karę na operatora zgodnie z katalogiem kar zawartym w umowie z przewoźnikiem. Skargi zgłaszane telefonicznie, załatwiane były niezwłocznie.

W roku 2020 – nie złożono żadnej skargi dotyczącej publicznego drogowego transportu zbiorowego, którego organizatorem jest gBD. W roku 2021 złożono jedną skargę dotyczącą niewłaściwego świadczenia usług przez PKS Gostynin (złożona w dniu 15 listopada 2021 r. przez mieszkankę gminy Brudzeń Duży). Skarga skierowana do przewoźnika. Odpowiedź na skargę udzielona 14 grudnia 2021 r.). W roku 2022 złożono 2 skargi dotyczące niewłaściwego świadczenia usług przez PKS Gostynin Sp. z o.o. Obie skargi zostały skierowane do przewoźnika i uznane za zasadne, w związku z czym naliczono w obu przypadkach, zgodnie z katalogiem kar zapisanym w umowie, kary w wysokości 50 zł. W roku 2023 złożono jedną skargę, która po skierowaniu do przewoźnika została uznana za zasadną w wyniku czego, zgodnie z katalogiem kar zapisanym w umowie, naliczono karę w wysokości 600,00 zł.

(akta kontroli str. 132/305-307)

Przepisy art. 49 ust. 1 uPTZ stanowią, że organizator, o którym mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1-5, w zakresie swojej właściwości, przekazuje, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, właściwemu marszałkowi województwa informacje dotyczące PTZ. Informacja za 2022 rok dotycząca PTZ z uwzględnieniem linii komunikacyjnych, na które jednostka otrzymała dopłaty z Funduszu Przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej została przekazana do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie w terminie. Natomiast nie została przekazana za lata 2020 i 2021. Pracownik odpowiedzialny za to zadanie w tym czasie, nie jest już pracownikiem urzędu. W informacji za 2022 r. została podana błędna informacja odnośnie liczby przystanków, zarówno będących własnością jak i w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego. Wójt gBD wyjaśnił, że tabelę wypełniano ręcznie zliczając wszystkie przystanki na terenie gBD. Wykonywała to osoba będąca na zastępstwie, podczas dłuższej nieobecności pracownika, który na co dzień zajmuje się transportem i nieumyślnie podała błędne dane. Gmina Brudzeń Duży w zarządzie nie posiadała przystanków na drogach

wojewódzkich i powiatowych. Łączna liczba przystanków należących do gminy Brudzeń Duży wynosiła 24 szt⁴⁴.

(akta kontroli str. 132/308-309, 139/459-460, 139/467)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt gBD nierzetelnie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Nowe zadania wynikające z uPTZ i uFRPA, w szczególności kwestie związane z problematyką organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz korzystania ze środków FRPA, do dnia wejścia w życie przepisów Zarządzenia Nr 245/22 Wójta gBD z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie określenia Regulaminu Organizacyjnego UgBD nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym oraz odpowiednio w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. Pracownikom, za wyjątkiem udziału jednego pracownika urzędu, nie zajmującego się aktualnie sprawami związanymi z PTZ, w szkoleniu dotyczącym przepisów uFRPA⁴⁵, nie zapewniono całościowego przeszkolenia w zakresie przepisów prawa stosowanych w obszarze objętym kontrolą, na co wskazują inne stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶ kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta oraz kierownika jednostki. Natomiast zgodnie z Rozdziałem II pkt. 3 w komunikacie Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁷, w zakresie kompetencji zawodowych, należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, odnośnie struktury organizacyjnej jednostki - powinna ona być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, przy czym zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, określony dla każdego pracownika. Skutkiem powyższego był brak kontroli gBD nad wykonywaniem przez PKS Gostynin umów w zakresie PTZ, co w konsekwencji nierzetelnego ich wykonywania przez przewoźnika spowodowało kolejne, stwierdzone w toku kontroli, nieprawidłowości.

Wójt gBD wyjaśnił, że w zarządzeniu z 2020 r. obowiązki związane z wykonywaniem zadań organizatora PTZ zostały przypisane do dwóch stanowisk z tego powodu, że pracownikiem który zajmował się PTZ była osoba na stanowisku ds. kontroli gospodarki odpadami komunalnymi. Natomiast osoba na nowym stanowisku ds. infrastruktury drogowej miała uczyć się tego zakresu obowiązków i pomagać w wykonywaniu zadań osobie na stanowisku ds. kontroli

⁴⁴ Przystanki należące do gminy posadowione są przy drogach gminnych w miejscowościach: Krzyżanowo - 4, Brudzeń Mały - 2, odcinek Główna - Sobowo - 4, odcinek Turza Mała - Kłobukowo Patrze - 8, odcinek Wincentowo - Izabelin - 6.

⁴⁵ W dniu 13 lutego 2020 r. o tematyce „Doplata z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych, wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i dowóz dzieci do szkół - praktyczne aspekty realizacji zadań”.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

gospodarki odpadami komunalnymi. Ostatecznie zarządzeniem z 2022 r. stanowisko kontroli ds. odpadami komunalnymi zostało zlikwidowane i obowiązki z zakresu transportu publicznego zostały przypisane jedynie do stanowiska ds. infrastruktury drogowej. Natomiast w zarządzeniu z 2018 r. zadania związane z PTZ nie zostały przypisane do żadnego stanowiska, ponieważ w tym okresie obowiązywała gminę umowa z KM Płock, która zajmowała się organizacją transportu. Dopiero od 2020 r. gmina przejęła rolę organizatora zbiorowego transportu publicznego i wówczas zakres obowiązków został uwzględniony w regulaminie.

(akta kontroli str.: 138/439-443)

Odnosząc się do złożonych przez Wójta gBD wyjaśnień NIK wskazuje, że w czasie zawierania umowy o dopłatę nr 805.2.21.2020 z 2 lipca 2020 r. w regulaminie organizacyjnym UgBD żadnej komórce organizacyjnej ani stanowisku nie przypisano zadań związanych z PTZ. Stanowiło to naruszenie standardów kontroli zarządczej określonych w ww. komunikacie Ministra Finansów. W ocenie NIK również zapisy ujęte w załączniku nr 1 do zarządzenia 145/20 Wójta gBD z 22 października 2020 r., w myśl których obowiązki związane z wykonywaniem zadań organizatora PTZ zostały przypisane do dwóch stanowisk, nie spełniały tych standardów, z uwagi na fakt, że zakres zadań i odpowiedzialności nie został określony w sposób spójny i przejrzysty. Ponadto należy zauważyć, że Wójt gBD jest organizatorem PTZ od wejścia w życie uPTZ tj. od 1 marca 2011 r., ponieważ rolą organizatora nie jest wyłączenie organizacja przewozów użyteczności publicznej, ale również zapewnienie funkcjonowania PTZ na danym obszarze np. poprzez zapewnienie odpowiedniego standardu i usytuowania przystanków, czy też wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób dla przewoźników komercyjnych.

2. Wójt gBD, jako organizator PTZ nie przeprowadzał badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej do czego zobowiązywały go przepisy art. 15 ust. 1 pkt 1 uPTZ. W szczególności takich analiz nie przeprowadzono przed uruchomieniem linii dofinansowywanych z FRPA, a także po ich uruchomieniu – w zakresie stopnia zaspokojenia tych potrzeb. Tym samym działania organizatora - jako dotyczące wybranej grupy społeczności lokalnej - nie miały charakteru kompleksowego. Gmina Brudzeń Duży nie przeprowadziła analiz potrzeb przewozowych na terenie gminy ze szczególnością dotyczącą poszczególnych miejscowości, z których będzie konieczny przewóz, tj. dni tygodnia, częstotliwości i godzin kursowania bądź wielkości środka transportu.

Wójt gBD wyjaśnił, że na początku współpracy z nowym przewoźnikiem – PKS Gostyn wykonano badanie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie PTZ. Badanie zostało przeprowadzone przez pracowników UgBD, którzy w w/w dniach korzystając z przewozów autobusowych na liniach BD1, BD2 i BD3 (300, 301, 302 i 303) zgodnie z rozkładem jazdy, ustalali frekwencję w środkach komunikacji autobusowej. Ponadto Wójt gBD wyjaśnił, że innym źródłem badania potrzeb przewozowych mieszkańców w publicznym transporcie drogowym była możliwość składania wniosków i uwag do przebiegu linii autobusowych oraz rozkładu jazdy do sołtysów oraz radnych z terenu gminy. Kolejnym, zdaniem wójta, źródłem badania potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie transportu publicznego oraz analizą realizacji zaspokajania potrzeb

przewozowych, było pozyskiwanie informacji bezpośrednio od mieszkańców podczas cyklicznych spotkań sołeckich w terenie, w których uczestniczył Wójt gBD i pracownicy Urzędu.

(akta kontroli str.: 132/315-318, 138/439-443)

Zdaniem NIK wskazane przez Wójta działania miały charakter jednorazowy i dotyczyły ograniczonej liczby mieszkańców. Badanie przeprowadzono bowiem jeden raz, w kolejne trzy dni robocze (w czerwcu 2021 r.), przy czym dotyczyło ono pomiaru zapewnienia autobusów wyłącznie na 3 z 12 linii komunikacyjnych, których trasy obejmowały od trzech do 7 z 43 miejscowości w gBD. Badaniem nie objęto potrzeb mieszkańców w dni wolne od nauki szkolnej oraz święta. Badaniem i analizą potrzeb nie jest ponadto wskazana przez Wójta w złożonym wyjaśnieniu możliwość składania wniosków i uwag do przebiegu linii oraz rozkładu jazdy. Nie zasługuje również na uwzględnienie podana w wyjaśnieniu przyczyna braku formalnej analizy potrzeb przewozowych przed określeniem linii komunikacyjnych, w którym wskazano że powodem było utworzenie 4 z 12 linii na podstawie istniejących wcześniej (od 25 lat) linii realizowanych przez KM Płock. NIK zauważa, że nieprzeprowadzenie cyklicznych badań i analiz potrzeb przewozowych skutkuje brakiem rozpoznania rzeczywistego problemu wykluczenia komunikacyjnego oraz powoduje ryzyko organizowania i finansowania linii, które nie odpowiadają istniejącym potrzebom komunikacyjnym.

3. Wójt gBD nierzetelnie realizował obowiązki określone w art. 43 ust. 1 pkt 3 uPTZ w zakresie sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania PTZ określonych w art. 46 ust. 1 ww. ustawy. Na powyższe wskazują wyniki przeprowadzonych przez WITD kontroli oraz oględzin przeprowadzonych przez NIK, w czasie których stwierdzono, że:
- a) Pięć spośród sześciu autobusów należących do PKS Gostynin, realizujących kursy na podstawie umowy z gBD, było wyposażonych w oznakowanie (tablice) niezgodne z zaświadczeniem na wykonywanie transportu drogowego wydanym na podstawie art. 28 ust 1 uPTZ przez Wójta gBD tj. z naruszeniem art. 46 ust. 1 pkt 2 uPTZ. Tablice zawierały niezgodne z wydanym zaświadczeniem, zarówno numer linii jak i informację o przebiegu linii na której był wykonywany przewóz. W wyniku przeprowadzonych kontroli nałożono trzy mandaty karne w łącznej wysokości 250 zł. Wskutek stwierdzonych naruszeń przepisów utd (dziewięć przypadków) wszczęto postępowania administracyjne wobec przedsiębiorcy.
 - b) wbrew art. 46 ust. 1 pkt 3-5 uPTZ nie zapewniono prawidłowej i aktualnej informacji na przystankach ujętych w rozkładach jazdy załączonych do umów zawartych pomiędzy Urzędem gBD a PKS Gostynin.

W czasie przeprowadzonych oględzin 13 przystanków dotyczyły stwierdzono następujących nieprawidłowości:

- nieuwzględniania na części umieszczonych na przystankach rozkładów jazdy informacji, że linia „Linia komunikacyjna dofinansowana ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych województwa mazowieckiego” (co było wymagane zapisami § 9 pkt 1 ppkt. c umowy o dopłatę nr 805.3.60.2022 zawartej w dniu 30 listopada 2022 r., w Warszawie pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą Brudzeń Duży),
- rozkłady jazdy linii wewnątrzgminnych (szkolnych) nie zawierały, zgodnie z obowiązkiem określonym w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r.

w sprawie rozkładów jazdy⁴⁸, wykazu wszystkich przystanków na których będzie się zatrzymywał autobus, a jedynie godziny odjazdu z przystanku będącego przedmiotem oględzin i informację dotyczącą kierunku w którym porusza się autobus danej linii,

- na części przystanków brakowało rozkładów linii, które przez nie przebiegały,
- umieszczanie na jednym przystanku dwóch rozkładów jazdy tej samej linii, z których żaden nie zawierał wszystkich godzin zgodnych z załącznikiem do umowy z PKS,
- umieszczanie rozkładów jazdy na przystankach po niewłaściwej stronie drogi,
- w części przystanków rozkłady jazdy były zniszczone i nieczytelne.

Wójt gBD wyjaśnił, że kierowcy PKS Gostynin powinni używać w autobusach numerów linii wskazanych w zaświadczeniach. Gmina ze względu na wprowadzenie nowych linii, po bardzo długiej współpracy w zakresie transportu z KM Płock i związanych z tym zgłoszeń mieszkańców z problemami w rozróżnieniu poszczególnych linii i tras, poprosiła przewoźnika o dodatkowe oznakowanie autobusów, które miały być bardziej czytelne dla mieszkańców. Na tej podstawie ustalono dodatkowe oznakowanie BD1, BD2, BD3, BD4 (Brudzeń Duży 1, 2, 3 i 4). Oznaczenia BD1, BD2, BD3, BD4 miało być oznakowaniem dodatkowym i nie zwalniało przewoźnika do prawidłowego oznakowania linii. Wójt gBD dodał, że zwróci uwagę Operatorowi i zobowiąże do stosowania prawidłowego oznakowania zgodnego z umową. Wójt gBD wyjaśnił ponadto, że przyczyną braku przeprowadzania kontroli przystanków był brak jakichkolwiek skarg ze strony mieszkańców. Stwierdził, że ostatnie zgłoszenie z 7 września 2023 r. dotyczyło zerwanego rozkładu jazdy w miejscowości Brudzeń Duży. W dniu zgłoszenia wysłano wiadomość do PKS Gostynin z prośbą o zawieszenie aktualnego rozkładu. Wcześniejsze zgłoszenia były przekazywane telefonicznie, a pracownik urzędu zgłaszał te informacje telefonicznie do PKS Gostynin. Wszystkie zgłoszenia były przekazywane na bieżąco.

(akta kontroli str. 3-10, 62-63, 118/014-021, 119/022-034, 138/439-443, 138/446, 582-585)

Wyjaśnienia złożone przez Wójta gBD potwierdzają, że w gBD w ogóle nie przeprowadzano kontroli przestrzegania przez przewoźnika zasad funkcjonowania PTZ określonych w art. 46 ust. 1 uPTZ. Ustalony stan faktyczny wskazuje, że do czasu przeprowadzenia przez WITD kontroli pojazdów przewoźnika pracownicy UgBD nie mieli świadomości używania przez PKS Gostynin błędnego oznakowania autobusów w czasie przejazdów wykonywanych na terenie gBD i Gminy Stara Biała (oznaczenie na terenie Miasta Płock było prawidłowe i wynikało z wydanych przez Prezydenta Miasta Płock zezwoleń). Zdaniem NIK w gBD niesprawowano również jakiegokolwiek kontroli nad stanem przystanków i prawidłowością zamieszczonych na nich rozkładach jazdy, ponieważ oczekiwanie przez pracowników UgBD na skargę pasażerów w tym zakresie nie można uznać za wykonywanie obowiązku wynikającego z art. 43 ust. 1 pkt 3 uPTZ.

4. Zgodnie z art. 49 ust. 1 uPTZ gmina przekazuje, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, właściwemu marszałkowi województwa informacje dotyczące PTZ.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 202.

Informacje w tym zakresie nie zostały przez gminę przekazane za lata 2020 i 2021. Natomiast informacja za 2022 r. została sporządzona nierzetelnie w zakresie liczby przystanków pozostających w zarządzie i będących własnością gBD. Z wyjaśnień wójta wynika, że tabelę za 2022 r. wypełniała osoba będąca na zastępstwie która nieumyślnie podała błędne dane. Przyczyną tego stanu jest w ocenie NIK nierzetelnie wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (opisano w punkcie pierwszym stwierdzonych nieprawidłowości).

Wójt gBD nie wyjaśnił przyczyn niezłożenia ww. sprawozdań za roku 2020 i 2021 stwierdzając, że pracownik odpowiedzialny za to zadanie w tym czasie, nie jest już pracownikiem urzędu. Wójt gBD dodał ponadto, że tabelę wypełniano ręcznie zliczając wszystkie przystanki na terenie gBD. Wykonywała to osoba będąca na zastępstwie, podczas dłuższej nieobecności pracownika, który na co dzień zajmuje się transportem i nieumyślnie podała błędne dane.

(akta kontroli str. 132/308-309, 139/459-460, 139/467)

Zdaniem NIK fakt wykonywania obowiązków sprawozdawczych przy pomocy niewykwalifikowanego pracownika nie jest okolicznością usprawiedliwiającą podanie błędnych danych, tym bardziej, że dane te powinny służyć innym instytucjom do monitorowania i oceny funkcjonowania jakości i finansowania PTZ.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia organizowanie i funkcjonowanie PTZ na obszarze gminy. Jedynie 66% mieszkańców gBD miało dostęp do komunikacji autobusowej przez wszystkie dni w roku. Nadal 25% mieszkańców gBD miało ograniczoną możliwość skorzystania z transportu zbiorowego realizowanego w ramach linii wewnątrzgminnych (szkolnych), tj. dostęp do środków transportu jedynie w dni nauki szkolnej i w godzinach dostosowanych do zajęć szkolnych. Niezależnie od tego, że w niektórych przypadkach gmina prowadziła działania w celu dostosowania PTZ do zgłaszanych wniosków, z uwagi na fakt, że w gBD nie wykonano badania i analizy rzeczywistych potrzeb przewozowych mieszkańców gBD w PTZ, o których mowa w art. 15 ust. 1 uPTZ, nie jest możliwym określenie, czy zakres, godziny i dni funkcjonowania PTZ w gBD zostały dostosowane do potrzeb mieszkańców gminy. Ponadto gBD nierzetelnie wykonywała zadania dotyczące oceny i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania PTZ (art. 43 ust. 1 pkt 2 uPTZ), a także przekazywania informacji dotyczących PTZ marszałkowi województwa (art. 43 ust. 1 uPTZ).

Kontrola przeprowadzona na zlecenie NIK przez WITD wykazała, że pojazdy realizujące połączenia z Płockiem posiadały oznaczenia niezgodne z zaświadczeniami wydanymi przewoźnikowi przez Wójta gBD. Stwierdzono ponadto, że przewoźnik nierzetelnie wykonywał wynikające z podpisanych umów obowiązki informacyjne ponieważ część rozkładów jazdy nie zawierała informacji o tym, że linia została dofinansowana ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych województwa mazowieckiego. A także w zakresie umieszczania na przystankach aktualnych rozkładów jazdy zawierających wszystkie wymagane dane. W przypadku kontroli przeprowadzanej przez wojewodę, niewypełnianie obowiązków informacyjnych, może na podstawie § 10 pkt. 2 ppkt. 2 umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a gBD skutkować utratą części dopłaty.

2. Realizacja przez gminę zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dofinansowywanych ze środków FRPA.

Opis stanu faktycznego

W związku z wejściem w życie przepisów uFRPA oraz bardzo dużym wzrostem kosztów usług PTZ świadczonych przez KM Płock Urząd gBD podjął działania mające na celu uzyskanie dopłat z FRPA. Wójt gBD wyjaśnił, że dotacja z budżetu gminy na transport zbiorowy przekazywana do Urzędu Miasta Płocka w związku z organizacją transportu przez KM Płock w latach 2018 - 2021 wynosiła: w roku 2018 – 538 305,82 zł, w roku 2019 - 559 443,71 zł, w roku 2020 - 597 508,79 zł, w roku 2021 (okres od I do VI) - 275 592,50 zł.

W 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, gBD powierzyła Miastu Płock realizację zadania w zakresie PTZ na terenie gminy. Transport lokalny obsługiwany był poprzez KM Płock na trzech liniach 102,103 i 105, których trasa przebiegała po głównych drogach wojewódzkich 559, 555 i 562. W 2019 r. Operator wykonał na rzecz gBD 133 838,205 WZKm. Wysokość stawki w 2019 r. nie uległa zmianie w stosunku do 2018 r. i wynosiła 4,18 zł za WZKm. Łączna kwota dotacji należnej, do zapłaty przez gBD, za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. to 559 443,71 zł. W/w linie autobusowe łączyły trzy największe miejscowości w gminie tj. Brudzeń Duży, Sikórz i Siecień z miastem Płock. Z komunikacji korzystały głównie osoby aktywne zawodowo, osoby w wieku emerytalnym, osoby nieposiadające własnego środka transportu oraz młodzież szkolna.

W 2020 r. wysokość stawki żądanej przez KM Płock za WZKm wzrosła w stosunku do 2019 r. do 7,65 zł za WZKm w 2020 r. oraz do 8,03 zł w okresie kwiecień - sierpień 2020 r. Łączna kwota dotacji do zapłaty przez gBD, za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. pierwotnie zgodnie z umową wynosiła 706 851,60 zł. Jednak w związku z ogłoszeniem przez Rząd RP w marcu 2020 r. stanu epidemii wywołanego wirusem SARS-CoV-2 oraz wprowadzeniem z tego tytułu ograniczeń w przemieszczaniu się, skłoniły gBD do podjęcia decyzji dotyczącej zawieszenia części połączeń w okresie, kiedy szkoły zaprzestały naukę stacjonarną oraz część zakładów pracy przeszła na pracę zdalną. W związku z powyższym w wymienionym wyżej okresie została wykonana mniejsza ilość WZKm od planowanej i finalnie dotacja do zapłaty przez gBD za 2020 r. wyniosła 597 508,79 zł.

W 2021 roku wysokość stawki za WZKm pozostała na poziomie z 2020 roku i wynosiła 7,65 zł, co zgodnie z szacunkami przekładało się na dotację celową z budżetu gminy w wysokości 677 331,01 zł w 2021 roku. W związku z powyższym gBD przeprowadziły działania mające na celu wykorzystanie środków z FRPA do finansowania zadań w zakresie organizacji PTZ na terenie gBD.

Decyzja dotycząca korzystania z dopłat FRPA w kolejnych latach podyktowana była w dużej mierze drastycznym wzrostem dopłaty gBFD do organizacji PTZ przez KM Płock.

(akta kontroli str.: 120/056-058, 138/444-451, 574, 596)

W okresie objętym kontrolą gBD złożyła sześć wniosków o objęcie dopłatą przewozów autobusowych w ramach środków FRPA. Wnioski zostały złożone w terminie wskazanym przez Wojewodę. W każdym przypadku, ze względu na złożenie wniosków niekompletnych (w roku 2020, 2021, 2022 oraz 2023,) wojewoda wzywał

gminę do ich uzupełnienia.⁴⁹ W Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁵⁰ publikowane były wzory wniosków, oświadczeń i kalkulacji z instrukcjami ich wypełnienia, wykazy załączników, pouczenie, a także informacje dotyczące m.in. przyznanej kwoty środków z FRPA, okresu w jakim prowadzony będzie nabór. Przy czym wnioski zawierały wytyczne z zakresem informacji i sposobem wypełnienia wniosku. Wezwania wojewody dotyczyły uzupełnienia wniosku o (m.in.):

- poprawne wyliczenie kwoty deficytu i ceny usługi; poświadczoną za zgodność z oryginałem kserokopię porozumienia między gminami lub statutu związku międzygminnego; poprawnie sporządzony schemat połączeń komunikacyjnych na mapie poglądowej z uwzględnieniem: całej/całych linii komunikacyjnej/komunikacyjnych, planowanych przystanków z ich zaznaczeniem oraz nazwą; wyraźne zaznaczenie granic gminy; legendę z opisem zastosowanych oznaczeń; poprawne dane w zakresie częstotliwości połączeń, ceny usługi (w odniesieniu do deficytu), kwoty środków własnych organizatora oraz kwoty dopłaty; o podpis elektroniczny⁵¹.
- wskazanie poprawnych danych w odniesieniu do liczby przystanków wskazanych w części graficznej; wyjaśnienie przebiegu linii komunikacyjnej poprzez przedłożenie wykazu przystanków w kolejności zgodnej z przebiegiem linii komunikacyjnej oraz jednoznaczne (niebudzące wątpliwości) zaznaczenie na schemacie linii komunikacyjnych przystanków oraz ich nazw i numerów; wskazanie jednolitego nazewnictwa linii komunikacyjnych we wniosku oraz w załącznikach tj. schematach linii komunikacyjnych oraz w kalkulacjach deficytu; określenie numeracji przystanków na schematach linii komunikacyjnych w sposób czytelny oraz nie budzący wątpliwości; elektroniczną kontrasygnatę skarbnika gminy na załączniku dotyczącym kalkulacji planowanej kwoty deficytu; wskazanie poprawnej kwoty ceny usługi oraz kwoty deficytu w odniesieniu do danych wskazanych w kalkulacji deficytu; podpisy elektroniczne osób uprawnionych do reprezentowania gminy wraz z elektroniczną kontrasygnatą skarbnika gminy⁵².

Po uzupełnieniu wniosków gBD podpisała umowy o dopłatę z wojewodą. W każdym przypadku gmina, po rozpatrzeniu wniosków, została poinformowana przez wojewodę o objęciu dopłatą przewozów autobusowych ze środków Funduszu.

(akta kontroli str.: 121/064-080, 122/094-125/162)

W umowach o dopłatę⁵³ zawartych pomiędzy gBD a wojewodą wskazano, że przez kwotę deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii nieuwzględniający rozsądnego zysku.⁵⁴

Sposób wyliczania deficytu na liniach komunikacyjnych został również określony w załączniku nr 1 do umowy 1 nr 2/2023 o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym w okresie od 1 lutego 2023 r. do 31

⁴⁹ Wniosek złożony 28 maja 2020 r. uzupełniano dwukrotnie, dwa wnioski złożone 23 listopada 2020 r. – pierwszy dwukrotnie a drugi trzykrotnie, kolejne dwa złożone 13 grudnia 2021 r. – pierwszy jeden raz, drugi trzykrotnie, wniosek złożony 30 listopada 2022 r. – uzupełniony jeden raz.

⁵⁰ <https://bip.mazowieckie.pl/artykuly/565/1/25/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej>.

⁵¹ Dotyczyło wniosku o objęcie dopłatą z FRPA przewozów w 2020 r.

⁵² Dotyczyło wniosku o objęcie dopłatą z FRPA przewozów w 2021 r.

⁵³ Zgodnie z art. 6 pkt 1 uFRPA dopłatę stanowi dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi.

⁵⁴ O których mowa w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.).

grudnia 2023 r. która została zawarta w dniu 20 stycznia 2022 roku pomiędzy: gBD a PKS Gostynin. Zgodnie z tymi przepisami do kwoty przedstawianych przez operatora sumy: kosztów wynagrodzeń kierowców z pochodnymi, kosztów eksploatacyjnych (w tym: paliw, części, przeglądów), pozostałych kosztów bezpośrednich, kosztów wydziałowych, kosztów ogólnozakładowych oraz innych kosztów dodawany jest rozsądny zysk. Od sumy tych kosztów odejmowana jest suma przychodów ze sprzedaży biletów i pozostałych przychodów związanych z przewozami i w wyniku tego ustalany jest deficyt na danej linii autobusowej.

(akta kontroli str. 118/012)

Gmina BD zawarła z wojewodą łącznie 6 umów o dopłatę z FRPA, których wartość była zgodna ze złożonymi wnioskami, tj.:

1. Umowę o dopłatę nr 805.2.21.2020 z 2 lipca 2020 r. W umowie określono, że łączna kwota dofinansowania wszystkich zadań objętych umową, w żadnym razie nie może przekroczyć kwoty zawartej we wniosku o objęcie dopłatą jako planowana łączna kwota dopłaty wynosząca 250 321,80 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 83 440,60 WZKm. Umową zostało objętych 10 linii/zadań o łącznej długości 152,3 km.
2. Umowę o dopłatę nr 805.4.71.2020 z dnia 29 stycznia 2021 r. Odpowiednio 521 837,79 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 173 945,93 WZKm. Umową zostało objętych 7 linii/zadań o łącznej długości 138,8 km.
3. Umowę o dopłatę nr 805.4.77.2020 z 16 lutego 2021 r. Odpowiednio 727 451,40 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 242 483,8 WZKm. Umową zostało objętych 5 linii/zadań o łącznej długości 67,5 km.
4. Umowę o dopłatę nr 805.3.39.2021 z dnia 21 stycznia 2022 r. Odpowiednio 740 839,20 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 246 946,40 WZKm. Umową zostało objętych 5 linii/zadań o łącznej długości 67,2 km.
5. Umowę o dopłatę nr 805.3.41.2021 z dnia 21 stycznia 2022 r. Odpowiednio 387 881,40 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 129 293,80 WZKm. Umową zostało objętych 8 linii/zadań o łącznej długości 139,4 km.
6. Umowę o dopłatę nr 805.3.60.2022 z dnia 30 listopada 2022 r. Odpowiednio 1 179 395,40 zł (maksymalna łączna kwota dopłaty). Powyższe przekładało się na całkowitą maksymalną liczbę WZKm objętych dopłatą określoną na 393 131,80 WZKm. Umową zostało objętych 13 linii/zadań o łącznej długości 339,4 km.

W każdej z ww. umów gBD zobowiązała się do sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10% w odniesieniu do poszczególnego zadania.

NIK zauważa, że w przypadku linii komunikacyjnych BD1-BD4 we wnioskach o objęcie dopłatą przewozów autobusowych w ramach środków FRPA oraz podpisanych w wyniku ich złożenia umowach o dopłatę nr 805.4.77.2020,

805.3.39.2021 i 805.3.60.2022 niewskazano przebiegu całych linii komunikacyjnych. Zarówno we wnioskach jak i w umowach zakres ww. linii komunikacyjnych został ograniczony wyłącznie do tereny gBD i Gminy Stara Biała, z pominięciem informacji, że przewóz w ramach tych linii przeprowadzany jest również na terenie Miasta Płock. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 uPTZ linia komunikacyjna jest to połączenie komunikacyjne na sieci dróg publicznych wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy. Oznacza to, że za linię komunikacyjną można uznać wyłącznie całą trasę pokonywaną przez dany środek transportowy, a nie jej część.

Łączna kwota planowanej dopłaty na podstawie wyżej wymienionych umów wyniosła: 3 807 726,99 zł, z czego:

- w 2020 r. z planowane dopłaty na kwotę 250 321,80 zł otrzymano 92 338,50 zł a następnie całość kwoty z należnymi odsetkami (łącznie 93 755,50 zł) zwrócono na konto wojewody,
- w 2021 r. z planowanej dopłaty na kwotę 1 249 289,19 zł faktycznie wykorzystano 809 935,11 zł, tj. 65% planowanej kwoty,
- w 2022 r. z planowanej dopłaty na kwotę 1 128 720,60 zł faktycznie wykorzystano całą kwotę,
- w 2023 r. z planowanej dopłaty na kwotę 1 179 395,40 zł do końca czerwca wykorzystano 616 338,30 zł, tj. 52% planowanej kwoty.

Wójt gBD wyjaśnił, że przyczyną niższego niż planowany wykorzystania środków FRPA w 2020 i 2021 r. było to, że:

- Za rok 2020 gBD nie złożyła rozliczenia końcowego, o którym mowa w z § 6 ust. 2 umowy o dopłatę nr 805.2.21.2020 z dnia 2 lipca 2020 r.
- W związku z tym w dniu 25 marca 2021 r. wojewoda działając na podstawie § 6 ust. 2 ww. umowy w związku z art. 13 ust. 5 pkt 7 uFRPA, wezwał do zwrotu całkowitej kwoty pobranej w roku budżetowym 2020 dopłaty z FRPA powiększonej o należne odsetki. Gmina BD w związku z ww wezwaniem zwróciła 93 755,5 zł.
- W 2021 roku gmina złożyła po raz pierwszy wniosek na dopłatę w ramach FRPA na komunikację wewnątrzgminną (szkolną) i komunikację gminy w miastem Płock. Ponieważ był to pierwszy wniosek, kwota wnioskowana była szacunkowa i ostatecznie kwota wykorzystanej dopłaty odbiegała od kwoty wnioskowanej.
- NIK zwraca uwagę na fakt, że na powstanie nieprawidłowości dotyczące niezłożenia za rok 2020 rozliczenia końcowego mogły wpłynąć opisane w punkcie pierwszym wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości dotyczące kontroli zarządczej. W okresie zawierania umowy o dopłatę nr 805.2.21.2020 z dnia 2 lipca 2020 roku w regulaminie organizacyjnym gBD zadania związane z PTZ nie zostały przypisane do żadnej komórki organizacyjnej ani stanowiska.

(akta kontroli str.: 12-46, 118/002, 118/007-012, 138/433-436, 138/444-451, 138/456-458, 588-595, 685-694)

Gmina przekazywała do Urzędu Wojewódzkiego, w terminie określonym w umowie z wojewodą kserokopie umów i aneksów zawartych z operatorem usług w zakresie PTZ.

(akta kontroli str.: 118/002, 118/006-119/040)

Zasięg PTZ w 2020 r. świadczonego przez KM Płock, tj. w okresie zanim gBD zaczęła wykorzystywać środki z FRPA obejmował 4 347 mieszkańców (58% populacji gminy) mieszkających w 11 miejscowościach (26% liczby miejscowości położonych na terenie GBD). Od II połowy roku 2021, tj. z chwilą gdy na terenie gBD wszystkie

połączenia PTZ były realizowane przez PKS Gostynin i współfinansowane ze środków FRPA, PTZ obejmował:

- Bez linii funkcjonujących jedynie w dni nauki szkolnej: miejscowości zamieszkałe przez 5 381 mieszkańców (66%) i 17 miejscowości (40% liczby miejscowości położonych na terenie gBD.).
- Łącznie z liniami funkcjonującymi jedynie w dni nauki szkolnej (część linii we wszystkie a część jedynie w wybrane dni tygodnia z wyłączeniem weekendów: miejscowości zamieszkałe przez 7 391 mieszkańców (91% populacji gminy) i 35 miejscowości (81% liczby miejscowości położonych na terenie gBD).
- W porównaniu do roku 2018, w 2023 r. długość 4 linii łączących miejscowości położone na terenie gBD z Płockiem (obejmująca obszar na terenie jak i poza terenem gminy Brudzeń Duży), nie uległa znaczącym zmianom. Obsługiwane w 2018, 2019, 2020 i część 2021 r. przez KM Płock linie miały łączną długość od 76,2 do 82,2 km (w zależności od godziny danego kursu), a obsługiwane przez PKS Gostynin od czerwca 2021 5 linii miało łączną długość 77,2 km. Natomiast ponaddwukrotnie zwiększyła się długość tych linii na terenie gBD z ok. 26 w latach 2018-maj 2021 do 77,2 km w okresie czerwiec 2021-2023. Liczba zatrzymań na terenie gBD z 88/100 nieznacznie wzrosła w porównaniu z liczbą zatrzymań realizowanych przez najkrótsze połączenia realizowane przez KM Płock (w zależności od godziny danego kursu) z 88 do 92, jednakże spadła w porównaniu do najdłuższych połączeń realizowanych przez KM Płock (100).
- Ponadto na zwiększenie dostępności komunikacji autobusowej w tym okresie miało wpływ objęcie umowami o świadczenie usług w ramach PTZ ośmiu połączeń na które uzyskano dopłatę z FRPA, których przebieg ograniczony był do granic administracyjnych gBD.⁵⁵ Połączenia wcześniej funkcjonowały w ramach realizacji przez gBD obowiązku, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe dotyczącym zapewnienia przez UgBD m.in. bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do publicznych szkół podstawowych albo zwrotu kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej.⁵⁶
- W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podstawową przyczyną uruchomienia tych ośmiu połączeń było zapewnienie dowozu młodzieży szkolnej, a nie zorganizowanie przewozów dokładne wypełniających ustawową definicję przewozów o charakterze użyteczności publicznej (bieżące i nieprzerwane

⁵⁵ Linia 655 - Główna-Sieczeń Szkoła p. Rembielin. Pierwszy kurs z Główny realizowany był o godz. 7:24 a ostatni o 15:52, natomiast pierwszy kurs powrotny z Sieczenia o godz. 7:50 a ostatni o 15:30.

Linia 656 - Brudzeń Duży Szkoła-Brudzeń Duży Szkoła p. Turza Mała. Pierwszy kurs wykonywany jest o godz. 7:00 a ostatni o godz. 16:20.

Linia 657 - Sieczeń szkoła – Główna p. Rokicie II Uniejewo. Pierwszy kurs z Główny realizowany był o godz. 6:22 a ostatni z Sieczenia o 16:15.

Linia 658 - Brudzeń Duży szkoła - Brudzeń Duży szkoła p. Wymyślin. Pierwszy kurs realizowany był o 6:40 a ostatni o 15:25.

Linia 659 - Karwosieki Noskowice Pętla - Sikórz Szkoła p. Łukoszyn, Suchodół. Pierwszy kurs realizowany był o godz. 14:10 a kolejny (ostatni) o 16:35.

Linia 660 - Sikórz Szkoła - Brudzeń Duży przedszkole p. Parzeń. Pierwszy kurs z Sikórza realizowany był o godz. 8:00 a ostatni o 16:25 (z tym że kolejny kurs po godz. 8:00 - o 13:10), natomiast z Brudzenia Dużego pierwszy kurs realizowany był o godz. 7:40 a kolejny o 12:35.

Linia 661 - Brudzeń Duży szkoła - Brudzeń Duży szkoła p. Karwosieki, Cholewice, Sikórz. Pierwszy kurs realizowany był o 6:45 a ostatni o 15:25.

Linia 662 - Sieczeń Szkoła-Brudzeń Duży. Z Sieczenia kurs realizowany był o 8:41 a powrotny z Brudzenia Dużego o 11:48.

⁵⁶ Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza trzy km (w przypadku uczniów klas I-IV) lub cztery km odpowiednio klas V-VIII).

zaspokajanie potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze), o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 12 uPTZ. NIK zauważa, że połączenia te nie funkcjonują w okresie wakacyjnym, ferie i święta, a w dni nauki szkolnej w nie wszystkie dni. Wykorzystanie połączeń tego rodzaju jako stałego środka komunikacji służącego dowożeniu mieszkańców przede wszystkim do pracy, urzędu czy zakładów opieki zdrowotnej jest ograniczone, a w okresie wakacji ferii wręcz niemożliwe.

- Mając na uwadze liczbę wykonywanych WZKm planowanych do wykonania w 2023 r., ok. 65% WZKm zostanie zrealizowanych w ramach linii łączących miejscowości położone na terenie gBD z Płockiem, a 35% w ramach linii wewnątrzgminnych (szkolnych).

(akta kontroli str.: 168-171, 139/462-463)

Wójt wyjaśnił, że korzystanie przez gBD ze środków FRPA pozwoliło na oferowanie mieszkańcom tańszych biletów niż oferowane przez KM Płock. Według cennika biletów oferowanych przez KM Płock, obowiązującego w okresie od 1 lutego 2022 r.⁵⁷ bilet do miejscowości położonych w strefie C⁵⁸ kosztuje 9,4 zł, podczas gdy w komunikacji organizowanej przez gBD - 5 zł. Bilety miesięczne bez ulgi w KM Płock to koszt 200 zł a 150 zł w PKS Gostynin, natomiast ze zniżką 50% 100 zł w KM Płock i 76,50 zł (przy uldze dla uczniów 49%) w PKS Gostynin.

NIK zauważa, że co prawda cena biletu na liniach BD1-BD4 jest niższa niż na liniach wykonywanych przez KM Płock, to sytuacja ta dotyczy wyłącznie przejazdów oferowanych w granicach gBD i Gminy Stara Biała. Za kontynuowanie podróży z terenu Gminy Stara Biała do Miasta Płock pobierana jest opłata za nowy bilet jednorazowy w wysokości 5 zł (sytuacja ta nie dotyczy biletów miesięcznych)⁵⁹. Oznacza to, że podróż z terenu gBD do Miasta Płock kosztuje 10 zł, a więc 0,60 zł więcej niż w przypadku KM Płock. Zdaniem NIK optymalizowanie kosztów własnych gminy z tytułu organizacji transportu użyteczności publicznej z jednoczesnym podwyższeniem ceny jednostkowej biletów jednorazowych niesprzaja przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu.

(akta kontroli str.: 397-404, 119/033)

Wykorzystanie środków FRPA wpłynęło na spadek kosztów funkcjonowania PTZ ponoszonych przez gBD, zarówno w ujęciu bezwzględnym jak i w przeliczeniu na koszt 1 WZKm, tj.:

- w 2018 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 538 305,82 zł, wykonano 129 044,81 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 4,17 zł,
- w 2019 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 559 443,71 zł, wykonano 133 838,21 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 4,18 zł,
- w 2020 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 690 664,94 zł, wykonano 119 450,33 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 5,78 zł,
- w 2021 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 521 304,79 zł, wykonano 306 003,53 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 1,70 zł,
- w 2022 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 478 990,24 zł, wykonano 381 805,00 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 1,25 zł,
- w 2023 r. wydatki na PTZ z budżetu gBD wyniosły 508 872,26 zł, wykonano 393 131,80 WZKm, koszt 1 WZKm wyniósł 1,29 zł,

⁵⁷ <https://www.kmplock.eu/bilety/cennik-biletow/>

⁵⁸ Do strefy C należą miejscowości położone na terenie gBD.

⁵⁹ <https://www.e-podroznik.pl/public/defineTicketP.do?tabToken=1f3b789dc0ce1b4706319b524fd5f153&resId=caf904b30bcc499899c0860713db37cb&forward=url>.
<http://pksgostynin.pl/sprzedaz-biletow/>.

(akta kontroli str.: 138/456-458, 139/462-463, 119/029-030, 119/036-039)

W związku z brzmieniem art. 1 ust. 2. uFRPA, który stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do przewozów realizowanych w ramach komunikacji miejskiej (a co za tym idzie przewozów dofinansowanych z FRPA nie mogła wykonywać KM Płock), od roku 2020, przewozy na które gmina uzyskuje środki z FRPA były realizowane przez innego przewoźnika, tj. PKS Gostynin. Zapisy umowy 2/2023 zawartej pomiędzy gBD a PKS Gostynin, której przedmiotem jest świadczenie usług w zakresie PTZ w transporcie drogowym w okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2023 r. określają sposób wyliczania rekompensaty, tj. świadczenia pieniężnego należnego operatorowi z tytułu realizacji umowy, w okresie rozliczeniowym, w związku z ponoszeniem przez operatora bieżących kosztów realizacji usług. Rekompensata jest obliczana i wypłacana zgodnie z postanowieniami Umowy, w tym zgodnie z Załącznikiem Nr 9, 10 i 12. Rekompensata jest kalkulowana, przy uwzględnieniu kosztów, przychodów oraz rozsądnego zysku. Rekompensata nie zawiera podatku VAT. W umowie wskazano, że przy obliczaniu wysokości rekompensaty w sposób odpowiedni uwzględnia się każdą korzyść przyznaną operatorowi bezpośrednio lub pośrednio ze środków publicznych i związaną z realizacją usług. W załączniku nr 9 do umowy, dotyczącym zasad wyliczania rekompensaty w punkcie „B) Szczegółowe zasady rozliczania kosztów” określono, że koszty realizacji umowy rozliczane są zgodnie z zasadami rachunkowości Operatora. Zgodnie z układem kalkulacyjnym i zasadami rozliczeń kosztów, na koszty składają się koszty poniesione w związku z wykonywaniem zleconych przewozów:

1. Koszty wynagrodzeń z pochodnymi kierowców autobusów.
2. Koszty eksploatacyjne (w tym paliwa, części, przeglądów).
3. Pozostałe koszty bezpośrednie.
4. Koszty wydziałowe, w odpowiedniej części.
5. Koszty ogólnozakładowe, w odpowiedniej części.
6. Pozostałe koszty.

W umowie nie określono natomiast sposobów obliczania ww. kosztów (wskaźników przeliczeniowych, sposobu dokumentowania i przedstawiania ich wykonania w comiesięcznych sprawozdaniach przekazywanych gBD), tj. w jakiej części koszty objęte kalkulacją były związane z wykonywaniem umowy podpisanej z gBD, tj:

- Ad 1. Nie określono jakim wskaźnikiem mają być wyliczane koszty wynagrodzeń w przypadku gdy dany kierowca pracował zarówno w związku z umową podpisaną z gBD, jak i w związku z realizacją innych umów podpisanych przez PKS Gostynin.
- Ad 2. Nie określono jakim wskaźnikiem mają być wyliczane koszty eksploatacyjne pojazdu w przypadku, gdy dany pojazd był wykorzystywany zarówno w związku z umową podpisaną z gBD, jak i w związku z realizacją innych umów podpisanych przez PKS Gostynin sp. z o.o. (np. proporcją przebiegu autobusu wykonanego w danym miesiącu w związku z umową podpisaną z gBD do przebiegu wykonanego w związku z realizacją innych umów podpisanych przez PKS Gostynin).
- Ad 3. Nie określono jakie to mogą być koszty i w jakiej części oraz ewentualnie jakim wskaźnikiem mają być przeliczane (koszty mogą być ponoszone również w związku z działalnością prowadzoną przez przewoźnika na rzecz innych podmiotów).
- Ad 4 i 5. Nie określono co znaczy „odpowiednia” część i jak ma być wyliczana (według jakich wskaźników rozliczeniowych).

Ad 6. Nie określono jakie koszty wchodzi w skład tej pozycji oraz w jakiej części i jakiego wskaźnika przypisywane są do umowy z gBD – przewoźnik ponosi również takie koszty związane z działalnością prowadzoną na rzecz innych podmiotów.

Nieokreślenie wskaźników przeliczeniowych, według których mają być przeliczane koszty oraz sposobu ich prezentacji w comiesięcznych sprawozdaniach z realizacji umowy nie ma co prawda przełożenia na kwotę środków pobieranych z FRPA (które są rozliczane według stałej stawki pomnożonej przez liczbę przejechanych WZKm) jednak ma bezpośredni wpływ na środki wypłacane z budżetu gBD, z których pokrywana jest pozostała część rekompensaty.

(akta kontroli str. 139/465)

W gBD prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych z FRPA dopłat oraz wydatków objętych dopłatą, tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 uFRPA. Ewidencja księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków z funduszu prowadzona była w programie księgowym budżet w oddzielnej zakładce/rejestrach na kontach zapisanych w polityce rachunkowości w UgBD wprowadzonej Zarządzeniem Nr 198a Wójta gBD z dnia 29 grudnia 2017 r. Wpływ środków na konto księgowany był na kontach Wn 130 Ma 223 Zapłata za notę księgową na kontach Wn 201 Ma 130 Nota księgową za świadczenie usług Wn 402 Ma 201. Na koniec każdego miesiąca zarówno wpływ środków jak i poniesione wydatki na podstawie PK doliczany był do łącznych dochodów i wydatków gminy celem sporządzenia sprawozdań miesięcznych RB 27S o dochodach oraz Rb 28S o wydatkach. Zapisy na ww. kontach odzwierciedlały przebieg operacji dotyczących dopłat i wydatków z FRPA.

(akta kontroli str.: 120/053-054, 12-46)

Poza opisanym wcześniej przypadkiem zwrotu do Wojewody całości dopłaty za rok 2020, tj. pierwszy rok w którym gBD otrzymała środki z FRPA, w kolejnych latach rozliczenia zarówno miesięczne jak i roczne za 2021 i 2022 były składane rzetelnie i terminowo przy wykorzystaniu formularza stanowiącego załącznik do umowy.

(akta kontroli str.: 137/415-138/432, 138/433-436)

Wójt gBD nie występował z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków na organizację przewozów w związku z ogłoszeniem kolejnych naborów wniosków (tzw. uzupełniających) w trakcie roku, wynikających z niepełnego zaangażowania środków przewidzianych na województwo na pierwszy, drugi lub trzeci kwartał na podstawie dokonanej przez wojewodę analizy ich zaangażowania.

(akta kontroli str.: 118/001-119-039)

Na stronie internetowej gminy zamieszczone były informacje na temat korzystania przez gBD ze środków FRPA.

(akta kontroli str.: 406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt gBD działając nierzetelnie nie złożył rozliczenia końcowego za rok 2020 w terminie wynikającym z § 6 ust. 2 umowy o dopłatę nr 805.2.21.2020 z dnia 2 lipca 2020 r., skutkiem czego gBD została wezwana przez wojewodę do zwrotu całości środków uzyskanych z FRPA w tym roku wraz z odsetkami, w kwocie 93 755,5 zł. Zgodnie z ww. zapisem, rozliczenie końcowe zadania lub zadań oraz terminu i sposobu rozliczenia dopłaty, pod rygorem obowiązku zwrotu przez

organizatora PTZ uzyskanej dopłaty, powinno zostać dokonane w terminie 21 dni od końca roku budżetowego, czego w tym terminie Wójt gBD nie uczynił.

Wójt gBD wyjaśnił, że pracownik wykonujący wówczas obowiązki w zakresie nadzoru nad PTZ nie jest już pracownikiem UgBD, zwrot zaś był wynikiem niezłożenia w terminie rozliczenia końcowego.

(akta kontroli str.: 12-46, 118/002, 118/007-012, 138/433-436, 138/444-451, 138/456-458, 588-595, 685-694)

2. Wójt gBD działając nierzetelnie nie określił w umowach zawartych pomiędzy gminą a PKS Gostynin sposobów obliczania kosztów realizacji usługi, z precyzyjnym określeniem w jakiej części koszty objęte kalkulacją były związane z wykonywaniem umowy na rzecz gBD. Zaniechanie to spowodowało, że gBD nie miała możliwości sprawowania nadzoru nad rzetelnością danych zawartych w miesięcznych wnioskach o wypłatę rekompensaty – rozliczeniach miesięcznych, w skutek czego gBD nie posiadała rzetelnych informacji czy koszty ujęte we wnioskach o wypłatę rekompensaty zostały faktycznie poniesione wyłącznie w związku z wykonywaniem usługi.

W umowach zawartych z PKS Gostynin sp. z o.o. określono, że przy obliczaniu wysokości rekompensaty w sposób odpowiedni uwzględnia się każdą korzyść przyznaną operatorowi bezpośrednio lub pośrednio ze środków publicznych i związaną z realizacją usług. Podstawowym wskaźnikiem przy rozliczaniu kosztów realizacji umowy stosowanym przez PKS Gostynin był udział przebiegu danego autobusu zrealizowanego na rzecz gBD w przebiegu zrealizowanego przez autobus w danym miesiącu. W umowach nie określono natomiast sposobów obliczania kosztów tj:

- nie określono jakim wskaźnikiem mają być wyliczane koszty wynagrodzeń w przypadku gdy dany kierowca pracował zarówno w związku z umową podpisaną z gBD, jak i w związku z realizacją innych umów podpisanych przez PKS Gostynin.
- nie określono jakim wskaźnikiem mają być wyliczane koszty eksploatacyjne pojazdu w przypadku, gdy dany pojazd był wykorzystywany zarówno w związku z umową podpisaną z gBD, jak i w związku z realizacją innych umów podpisanych przez PKS Gostynin.
- nie sprecyzowano jakie to mogą być koszty i w jakiej części oraz ewentualnie jakim wskaźnikiem mają być przeliczane (koszty mogą być ponoszone również w związku z działalnością prowadzoną przez przewoźnika na rzecz innych podmiotów).
- nie określono co znaczy „odpowiednia” część i jak ma być wyliczana (według jakich wskaźników rozliczeniowych).
- nie określono jakie koszty wchodzi w skład tej pozycji oraz w jakiej części i jakiego wskaźnika przypisywane są do umowy z gBD (przewoźnik ponosi również takie koszty związane z działalnością prowadzoną na rzecz innych podmiotów).

Wójt gBD wyjaśnił, że przepisy zawarte w umowie z Operatorem (§6 pkt. 16, 17) obligują przewoźnika do prowadzenia oddzielnej rachunkowości i operacji księgowych związanych z wykonaniem usługi na terenie gBD. Weryfikacja kosztów miesięcznych jest sprawowana np. przez sprawdzenie, czy wszystkie kursy zostały wykonane w miesiącu, którego dotyczy wnioski, a dla załącznika nr 12 - wnioski o wypłatę rekompensaty przewoźnik przesyła rozliczenie dopłaty oraz zestawienie dopłat ze sprzedaży, według sprzedaży na kursach linii gBD

zarejestrowanych w bileterkach przewoźnika. Wójt dodał, że w umowie z przewoźnikiem jest zapis mówiący o tym, że Operator nie może przenosić środków publicznych przeznaczonych na działalność związaną z wykonywaniem usług objętych Umową na inną działalność.

(akta kontroli str. 139/465)

Zdaniem NIK przedstawiony przez Wójta gBD sposób weryfikacji kosztów wykonywania usługi był niewystarczający, ponieważ nie gwarantował on uzyskania rzetelnych informacji czy koszty ujęte we wnioskach o wypłatę rekompensaty zostały faktycznie poniesione wyłącznie w związku z wykonywaniem umowy na rzecz gBD. Nieokreślenie wskaźników przeliczeniowych, według których mają być przeliczane koszty oraz sposobu ich prezentacji w comiesięcznych sprawozdaniach z realizacji umowy nie miało co prawda przełożenia na kwotę środków pobieranych z FRPA (które były rozliczane według stałej stawki pomnożonej przez liczbę przejechanych WZKm) jednak miało bezpośredni wpływ na środki wypłacane z budżetu gBD, z których pokrywana była pozostała część rekompensaty.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt skutecznie realizował zadania dotyczące pozyskania dofinansowania do publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków FRPA w latach 2020-2023 r. Jednostka jednak nie zawsze postępowała prawidłowo w tym obszarze. Wprawdzie Gmina złożyła terminowo wniosek o objęcie dopłatą oraz miesięczne wnioski o dopłatę, które pod względem formalno-rachunkowym były prawidłowe, jednak w wyniku niezłożenia rozliczenia końcowego za rok 2020 zmuszona została do zwrotu całkowitej kwoty pobranie z FRPA w tym roku budżetowym. Ponadto stwierdzono, że umowy zawarte pomiędzy gBD a PKS Gostynin na świadczenie usług w zakresie PTZ nie pozwalały na sprawowanie nadzoru nad rzetelnością danych zawartych w miesięcznych wnioskach o wypłatę rekompensaty – rozliczeniach rekompensaty. Umowy nie zawierały informacji o wskaźnikach podziałowych danych kosztów, wartości tych wskaźników wykonanych ogółem i wartości tych wskaźników wykonanych w związku z umową zawartą z gBD. Ponadto Urząd gBD nie wykorzystywał dostępnych narzędzi kontroli prawidłowości rozliczeń miesięcznych przedstawianych przez PKS Gostynin.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przeprowadzenie badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
2. Podjęcie działań zmierzających do uzyskania zgodności z prawem działalności PKS Gostynin, w zakresie prawidłowego oznakowania pojazdów, tj. zgodnego z zaświadczeniami wydanymi przez Wójta gBD;
3. Podjęcie działań w zakresie prawidłowego oznakowania przystanków i wiat przystankowych oraz zapewnienia rozkładów jazdy na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach;
4. Przeprowadzenie oceny i kontroli obejmującej realizację przez operatora/przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1

pkt 2 uPTZ), a także kontroli: przestrzegania przez ww. zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 3 uPTZ), spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń (art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a utd), prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób oraz przestrzegania przepisów prawa miejscowego przez wykonujących na tym obszarze przewóz drogowy (art. 84 ust. 1, 2 i 4 utd);

5. Wyegzekwowanie od PKS Gostynin wypełniania zapisów umowy w zakresie prawidłowego umieszczania na własny koszt rozkładów jazdy, na wszystkich przystankach i dworcach w nich wymienionych, systematycznego wymieniania uszkodzonych i nieczytelnych rozkładów jazdy oraz uzupełniania brakujących rozkładów jazdy. Ponadto wyegzekwowanie umieszczania na rozkładach jazdy informacji „Linia komunikacyjna dofinansowana ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych województwa mazowieckiego”;
6. Określenie wskaźników przeliczeniowych kosztów dla zawieranych przez urząd gminy w Brudzeniu Dużym umów o świadczenie usług przewozowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz umieszczanie w kolejnych umowach wymogu szczegółowego przedstawiania rozliczeń dotyczących obliczania kosztów poniesionych przy realizacji umowy z urzędem gminy, w oparciu o przyjęte wskaźniki rozliczenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Infrastruktury 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 22 grudzień 2023 r.

Kontroler
Krzysztof Żydek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury NIK
p.o. Dyrektora
Paweł Zambrzycki

/ - /

.....
podpis

/ - /

.....
podpis