



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4114-003-01/2014
I/14/010

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/010 „Wybrane zagadnienia funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Marcin Wesoly, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89083 z dnia 18 marca 2014 r. i nr 91656 z 5 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3000-3001, 8204-8205) 2. Magdalena Kisiolek, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89098 z dnia 8 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7974-7975) 3. Beata Olejnik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89074 z dnia 7 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 4. Arkadiusz Przytułski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89073 z dnia 7 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, ul. Barbary 21 A, 40-053 Katowice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Urbańczyk, Przewodniczący Zarządu KZK GOP. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność kontrolowanej jednostki w latach 2010 - 2014³ w zbadanym zakresie, tj.:

- wybranych zamówień publicznych,
- projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- kosztów działalności,
- sprawozdawczości budżetowej i finansowej,
- postępowania ze skargami pasażerów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą powyższej oceny były stwierdzone w kontrolowanej działalności KZK GOP nieprawidłowości:

1. Cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały przeprowadzone z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, poprzez ograniczenie liczby potencjalnych wykonawców, w wyniku których KZK GOP udzielił zamówień publicznych na

¹ Zwany dalej „KZK GOP” lub „Związkiem”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Tj. okres objęty kontrolą. Kontrolą objęto również działania i zdarzenia zaistniałe przed 2010 r., które miały wpływ na badaną działalność.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej „ustawą Pzp”.

usługi przewozowe w łącznej kwocie brutto 3 183 100,1 tys. zł, w tym w kwocie 853 384,7 tys. zł z naruszeniem ustanowionej w art. 86 ust. 3 tej ustawy zasady podawania tylko bezpośrednio przed otwarciem ofert kwoty, jaką KZK GOP zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówień.

2. W latach 2010-2013 nie zostały sporządzone 32 miesięczne sprawozdania z wykonania planu: dochodów budżetowych Rb-27S i wydatków budżetowych Rb-28S, tj. niewykonania obowiązku określonego w § 19 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵.
3. W KZK GOP nie dopełniono obowiązków płatnika określonych w art. 41 ust. 1 i 42 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶, tj. nie dokonano obliczenia, poboru i odprowadzania podatków na rachunek właściwego urzędu skarbowego od przychodów członków organów oraz pracowników KZK GOP o łącznej kwocie podstawy opodatkowania 1 354,8 tys. zł.
4. Dokonano zapłaty wynagrodzenia w wysokości 84,9 tys. zł za niewykonaną usługę emisji telewizyjnej cykli wyprodukowanych reportaży i wywiadów, w wyniku nierzetelnego odbioru przedmiotu umów oraz dokonano zaniżenia zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług z powyższego tytułu o kwotę 15,9 tys. zł.
5. Zamówienia publicznego na usługi prawnicze na kwotę 764,7 tys. zł udzielono w trybie z wolnej ręki, mimo niewystąpienia co najmniej jednej z okoliczności, określonych w art. 5 ust. 1a ustawy Pzp.
6. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia⁷ na wykonanie projektu Śląskiej Karty Usług Publicznych⁸ oraz Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej⁹ została przygotowana nierzetelnie, co spowodowało opóźnienia w realizacji tych projektów.
7. Wyплаты wynagrodzenia wykonawcy SDIP w kwocie brutto 6 004,3 tys. zł dokonano pomimo niewykonania przez niego umowy w pełnym wymaganym zakresie.

Warunki udzielenia przez KZK GOP zamówień na wykonywanie usług publicznego transportu zbiorowego w ramach ww. czterech postępowań, formułowane były w ten sposób, że podmiotami, które je spełniały w pełnym zakresie były wyłącznie spółki transportowe, których jedynymi udziałowcami były gminy będące jednocześnie członkami Związku.

Skutkiem takiego postępowania było dokonywanie zakupu usług przewozowych za stawki oferowane przez jedynych w tych warunkach dostawców. Ten zaś mechanizm nie dawał możliwości uzyskania efektu wynikającego z konkurencji pomiędzy wykonawcami, czyli optymalizacji kosztów i jakości kupowanych przez KZK GOP świadczeń.

Postępowanie takie uniemożliwiało zarazem rynkową weryfikację cen usług przewozowych finansowanych ze środków publicznych i nie było skutecznym mechanizmem ograniczającym ryzyko wzrostu wydatków z tego tytułu.

⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości”.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm., zwana dalej „ustawą p.d.o.f.”.

⁷ Zwanej dalej „SIWZ”.

⁸ Zwanego dalej „SKUP” lub „Projektem” lub „Projektem SKUP”.

⁹ Zwanego dalej „SDIP”.

Skala, charakter i istotność stwierdzonych nieprawidłowości spowodowały, że brak uwag NIK dotyczących pozostałego zakresu kontroli, tj. podstaw prawnych utworzenia i funkcjonowania KZK GOP oraz źródeł jego finansowania nie miał wpływu na ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podstawy prawne działalności KZK GOP

KZK GOP (powstały w 1991 r.¹⁰) działał jako związek międzygminny na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹ oraz statutu¹². Statut KZK GOP zawierał elementy wymagane art. 67 ust. 2 ww. ustawy. Uczestnikami KZK GOP (§ 2 statutu) było łącznie 27 gmin z terenu województwa śląskiego¹³, a jego zadaniem (§ 3 ust. 1) było wspólne zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych.

Zgodnie z § 7 statutu organem stanowiącym i kontrolnym Związku jest Zgromadzenie Związku¹⁴, a organem wykonawczym jest Zarząd Związku¹⁵. Według postanowień § 30 statutu, skład Zarządu stanowi 9 członków. W dniu 28 grudnia 2010 r., Zgromadzenie KZK GOP wybrało sześciu Członków Zarządu oraz Przewodniczącego i jego Zastępcę. Dnia 19 kwietnia 2011 r. Zgromadzenie KZK GOP uchwałą nr CVI/15/2011 powołało drugiego Zastępcę Przewodniczącego. Tym samym skład Zarządu osiągnął wymaganą statutem liczbę dziewięciu członków.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 12-17, 20-35;41-54)

1.2. Podstawowa działalność KZK GOP

Wykonywanie usług publicznego transportu zbiorowego na poszczególnych liniach (lub grupach linii) Związek powierzał podmiotom zewnętrznym ze względu na nieposiadanie własnego taboru. Podstawą wyboru przewoźników w okresie objętym kontrolą była ustawa Pzp. Koszty nabycia usług przewozowych stanowiły w latach 2010-2013 największą pozycję w działalności operacyjnej KZK GOP (ok. 95 %)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 142, 226, 305, 5425, 5438, 5449-5450)

Wykonanie usług przewozowych było zlecane zarówno przewoźnikom prywatnym, jak i spółkom komunalnym. Operatorami obsługującymi największą liczbę linii autobusowych¹⁷ i tym samym generującymi najwyższe koszty KZK GOP

¹⁰ W dniu 13 września 1991 r. Wojewoda Katowicki zarządzeniem Nr 175/91 dokonał podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Katowicach na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1991 r. w sprawie szczególnego trybu podziału przedsiębiorstw państwowych podlegających komunalizacji (Dz. U. Nr 58, poz. 248). Pierwsze zebranie zgromadzenia założycielskiego KZK GOP odbyło się w dniu 19 września 1991 r. W zebraniu udział wzięli przedstawiciele dziewięciu rad miejskich i dwóch rad gminnych (Chorzowa, Katowic, Knurowa, Mysłowic, Pyskowic, Rudy Śląskiej, Siemianowic, Sosnowca, Zabrze, Bobrownik oraz Gierałtowic) oraz Wiceprzewodniczący Sejmiku Samorządowego Woj. Katowickiego, Pełnomocnik Wojewody ds. Przekształceń Wojewódzkich Przedsiębiorstw Użyteczności Publicznej, Dyrektor Wydziału Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego, Delegat Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego oraz Dyrektor Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

¹² Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 12 października 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu statutu KZK GOP z siedzibą w Katowicach. Dz. Urz. Województwa Śląskiego Nr 187, poz. 3401 ze zm., zwany dalej „statutem”.

¹³ Uczestnikami były gminy: Będzin, Bobrowniki, Bytom, Chelm Śląski, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gierałtowice, Gliwice, Imielin, Katowice, Knurów, Mysłowice, Piekary Śląskie, Pilchowice, Psary, Pyskowice, Radzionków, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Siewierz, Sławków, Sosnowiec, Sośnicowice, Świętochłowice, Woźkowice, Zabrze.

¹⁴ Zwane dalej „Zgromadzeniem”. W jego skład wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) gmin uczestniczących w Związku lub obowiązki te mogą być powierzone ich zastępcom lub radnym.

¹⁵ Zwany dalej „Zarządem”.

¹⁶ Koszty zakupu usług przewozowych wynosiły: 474 732 029,46 zł w 2010 r., 506 500 676,06 zł w 2011 r., 536 838 254,84 zł w 2012 r. i 547 978 783,96 zł w 2013 r. (z wyłączeniem zakupu usług finansowanych z budżetu Marszałka i Powiatu w latach 2012-2013), tj. odpowiednio 94,7%, 94,95%, 94,60% i 94,19% kosztów działalności operacyjnej KZK GOP wynoszących: 501 308 093,77 zł, 533 440 905,11 zł, 567 494 509,03 zł i 581 759 208,38 zł.

¹⁷ Na dzień 30 kwietnia 2014 r. na 302 linie autobusowe, 184 z nich (około 61%) obsługiwały 3 spółki komunalne: PKM Katowice, PKM Sosnowiec i PKM Gliwice (bądź ich konsorcjum).

z tego tytułu były spółki komunalne: Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Sosnowcu, Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice sp. z o.o. w Katowicach oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Gliwicach¹⁸. W latach 2010-2013 KZK GOP zaewidencjonował koszty nabycia autobusowych usług przewozowych od ww. spółek w łącznej kwocie przewyższającej miliard złotych (1,03 mld zł), co stanowiło 71,5 % wszystkich kosztów z tego tytułu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5425, 5459-5465, 5894-5924, 6000-6003, 6170-6175, 6618-6625)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą KZK GOP przygotował i przeprowadził cztery postępowania przetargowe o udzielenie zamówień publicznych na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na liniach komunikacji miejskiej²⁰ w sposób utrudniający uczciwą konkurencję. Ograniczenie liczby potencjalnych wykonawców nastąpiło w wyniku opisanego przedmiotu zamówienia tak, że podmiotami mogącymi sprostać wymogom stawianym przez Zamawiającego były jedynie transportowe spółki komunalne należące do gmin – członków Związku. Postępowanie takie naruszało zasadę uczciwej konkurencji, określoną w art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy Pzp. Powyższe wpłynęło na wzrost cen nabywanych usług przewozowych i tym samym na wielkość wydatków KZK GOP.

Działania naruszające ww. zasadę wynikały ze stosowania przez Związek tzw. „*polityki regulowanej konkurencji*” polegającej na „*promowaniu podmiotów komunalnych dla ochrony miejsc pracy*”.

Z tytułu realizacji czterech umów zawartych w wyniku rozstrzygnięć postępowań przetargowych nr 1-4 KZK GOP do 31 lipca 2014 r. wydatkował kwotę 998 223 829,06 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5495-5496, 5523-5524, 5678, 5741, 5791, 5867, 8210)

W ocenie NIK, o naruszaniu przez KZK GOP ww. zasady świadczą następujące fakty:

- 1) W opisie przedmiotu zamówienia w przeprowadzonych w kolejnych latach przetargach na zakup usług przewozowych łączono w grupy coraz większą liczbę linii autobusowych, pomimo braku przesłanek - w szczególności ekonomicznych - wskazujących na interes KZK GOP i uzasadniających takie działanie, co przedstawiono w dalszej części nin. wystąpienia. Powyższe spowodowało ograniczenie uczciwej konkurencji w tych postępowaniach.

¹⁸ PKM z siedzibą w Sosnowcu, ul. Lenartowicza 73 (udziałowcy: gmina Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Będzin i Czeladź), PKM Katowice z siedzibą w Katowicach, ul. Mickiewicza 59 (udziałowcy: gmina Katowice, Siemianowice Śląskie, Chorzów), PKM z siedzibą w Gliwicach, ul. Chorzowska 150 (udziałowcy: gmina Gliwice, Zabrze, Knurów, Gierałtowiec i Zbroslawice), zwane dalej „spółkami komunalnymi” lub „PKM”.

¹⁹ Rok 2010: PKM Sosnowiec – 91 139 773,27 zł, PKM Gliwice – 58 242 621,33 zł, PKM Katowice – 81 663 256,09 zł = 231 045 650,69 zł. Rok 2011: PKM Sosnowiec – 99 649 173,66 zł, PKM Gliwice – 60 674 175,33 zł, PKM Katowice – 90 655 556,57 zł. = 250 978 905,56 zł. Rok 2012: PKM Sosnowiec – 107 348 249,17 zł, PKM Gliwice – 68 109 123,32 zł, PKM Katowice – 97 854 850,92 zł. = 273 312 223,41 zł. Rok 2013: PKM Sosnowiec – 106 231 905,60 zł, PKM Gliwice – 68 645 949,37 zł, PKM Katowice – 98 741 341,97 zł. = 273 619 196,94 zł. RAZEM lata 2010 – 2013: 1 028 955 976,60 zł / 1 439 086 544,40 zł (całość usług przewozowych w kwocie 2 066 049 744,32 zł – tramwajowe usługi przewozowe w kwocie 626 963 199,92 zł) x 100% = 71,5%.

²⁰ Objętych badaniem w toku kontroli NIK: nr ZP/PO/20/PZ/49/09 (ogłoszone w dniu 3 lipca 2009 r. i rozstrzygnięte w dniu 2 grudnia 2009 r. na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 48 liniach komunikacji miejskiej we wschodniej części aglomeracji katowickiej), nr ZP/PO/1/PZ/1/10 (ogłoszone w dniu 18 stycznia 2010 r. i rozstrzygnięte w dniu 18 marca 2010 r. na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 59 liniach komunikacji miejskiej w centralnej części aglomeracji katowickiej), nr ZP/PO/19/PZ/48/09 (ogłoszone w dniu 3 lipca 2009 r. i rozstrzygnięte w dniu 24 listopada 2009 r. na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 32 liniach komunikacji miejskiej w zachodniej części aglomeracji katowickiej) i nr ZP/PO/40/PZ/39/13 (ogłoszone w dniu 7 sierpnia 2013 r. i rozstrzygnięte w dniu 21 października 2013 r. na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 181 liniach komunikacji miejskiej zachodniej, centralnej i wschodniej części aglomeracji katowickiej), zwane dalej „postępowaniami przetargowymi odpowiednio nr 1, 2, 3 i 4.”

Początkowo KZK GOP zgrupował, w trzech przetargach przeprowadzonych na przełomie lat 2009-2010²¹, linie do obsługi części aglomeracji górnośląskiej: centralnej (59 linii)²², wschodniej (48 linii)²³ i zachodniej (32 linie)²⁴. Linie te obsługiwane były uprzednio w oparciu o jedenaście umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia odrębnych postępowań przetargowych.

Wykonawcami, którzy jako jedyni złożyli oferty w tych trzech przetargach były: PKM Katowice (linie części centralnej), PKM Sosnowiec (linie części wschodniej) oraz PKM Gliwice (linie części zachodniej).

Następnie w 2013 r. ²⁵, Związek połączył **w jednym pakiecie przetargowym** 181 linii obsługiwanych dotychczas na podstawie jedenastu umów zawartych z różnymi przewoźnikami, w tym trzech umów zawartych w wyniku opisanych wyżej postępowań nr 1, 2 i 3.

Przedmiotem zamówienia było wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego w trzech rejonach²⁶, obsługiwanych wcześniej przez każdą z ww. spółek komunalnych, przy czym w SIWZ zawarto odrębne wymagania dla każdego z tych rejonów co do terminu rozpoczęcia realizacji usług przewozu oraz rodzaju i wyposażenia autobusów, z jednoczesnym umożliwieniem zaoferowania różnych cen usług dla poszczególnych rejonów. **Nie dopuszczono jednak w tym postępowaniu możliwości składania ofert wariantowych lub częściowych, zobowiązując równocześnie wykonawcę - wg opisu przedmiotu zamówienia - do dysponowania 611 autobusami²⁷.**

Zastosowane rozwiązanie w sposób oczywisty preferowało jedyne wykonawcę jaki zgłosił się do tego postępowania przetargowego, tj. konsorcjum złożone z ww. trzech spółek komunalnych. Z konsorcjum tym zawarto 31 października 2013 r. umowę nr PO/68/PZ/505/DO/586 na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 181 liniach z rozpoczęciem jej realizacji dla rejonu zachodniego od 1 stycznia, rejonu wschodniego od 1 marca i rejonu centralnego od 1 kwietnia 2014 r. Na 30 kwietnia 2014 r. ww. trzy spółki komunalne obsługiwały łącznie 184 z ogółem 302 linii autobusowych (60,9 %), w tym 181 linii (59,9 % ogółu) na podstawie ww. umowy z 31 października 2013 r. Pozostałe 118 linii obsługiwane było przez 29 innych przedsiębiorców, w tym konsorcja, na podstawie 72 umów.

NIK zwraca uwagę, że przy grupowaniu linii do przedmiotowych czterech postępowań przetargowych nie włączono północnej części aglomeracji śląskiej, obsługiwanej między innymi do czerwca 2006 r. przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Bytomiu S.A. (obecnie w likwidacji). Na obsługę „bytomskich” 25 linii autobusowych²⁸ zorganizowano natomiast trzynaście odrębnych postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku których zawarto umowy z różnymi przedsiębiorcami, z których każda obejmowała od 1 do 9 linii²⁹.

Fakty te świadczą o możliwości stosowania także zdekoncentrowanego sposobu zlecenia usług przewozowych, który daje możliwość wywołania

²¹ Postępowania przetargowe nr 1, 2 i 3.

²² W wyniku przetargu nr 2 zawarto umowę nr PO/8/PZ/188/DO/211/10 z dnia 31 marca 2010 r. na okres od 1 kwietnia 2010 r. do 31 marca 2014 r. Przed zawarciem ww. umowy obowiązywało pięć umów zawartych 30 grudnia 2009 r. z PKM Katowice.

²³ W wyniku przetargu nr 1 zawarto umowę nr PO/1/PZ/7/DO/7/10 z dnia 15 stycznia 2010 r. na okres od 1 marca 2010 r. do 28 lutego 2014 r. Przed zawarciem ww. umowy obowiązywała umowa nr PO/44/PZ/480/DO/562/09 z dnia 27 października 2009 r. zawarta, w wyniku przeprowadzenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, z PKM Sosnowiec, obowiązująca od 1 listopada 2009 r. do 28 lutego 2010 r. (znak sprawy ZP/PO/27/PZ/65/09), z tym, że przed tą umową obowiązywały dwie umowy: nr PO/550/DZ/197/DO/324/03 z dnia 31 grudnia 2003 r. oraz nr PO/538/DZ/180/DO/284/03 z dnia 17 listopada 2003 r.

²⁴ W wyniku przetargu nr 3 zawarto umowę nr PO/56/PZ/511/DO/604/09 z dnia 29 grudnia 2009 r. na okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. Przed zawarciem ww. umowy obowiązywało pięć umów zawartych z PKM Gliwice, z tego cztery z 31 grudnia 2001 r. i jedna z 3 sierpnia 2009 r.

²⁵ Postępowanie przetargowe nr 4.

²⁶ W zachodniej, centralnej i wschodniej części aglomeracji katowickiej.

²⁷ W okresie od 1 stycznia 2014 r. - 148 pojazdami, w okresie od 1 marca 2014 r. - dodatkowo 230 pojazdami i w okresie od 1 kwietnia 2014 r. - dodatkowo 233 pojazdami.

²⁸ obsługiwanych przez PKM Bytom na dzień 1 czerwca 2006 r.

²⁹ dane na dzień 30 kwietnia 2014 r.

konkurencji co do ceny i jakości pomiędzy potencjalnymi dostawcami usług i przez to spełnia wymogi ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 5629-5678, 5681-5703, 5741, 5746-5791, 5867, 5925-5999, 6170-6391, 6626-6652, 6694-6749, 6796-6797, 6921-6929, 7027-7035, 7137-7145, 7159-7170, 7174-7178)

NIK zauważa, że:

- Postępująca koncentracja linii w przeprowadzonych przetargach nie była uzasadniona żadnymi uwarunkowaniami organizacyjnymi i ekonomicznymi. Świadczy o powyższym w szczególności fakt, iż w *przetargu nr 4* scaleniu w jeden przedmiot zamówienia podlegały usługi, zdefiniowane w różniący się od siebie sposób dla każdego z trzech obszarów; różnice te dotyczyły terminu realizacji zamówienia, stanu technicznego posiadanego taboru oraz dopuszczenia do stosowania w ofercie zróżnicowanych terytorialnie stawek za usługi przewozowe.
- Takie ustalenie warunków, tj. rezygnacja z unifikacji standardów świadczenia usług z jednoczesnym ustaleniem bardzo wysokiego progu dostępności do zamówienia ze względu na rozmiar prowadzonej działalności (konieczność posiadania kilkuset autobusów) ograniczyło krąg możliwych oferentów wyłącznie do jednego, znanego Zamawiającemu podmiotu.

Zarząd KZK GOP usankcjonował grupowanie linii autobusowych poprzez zmianę swojej uchwały o konieczności dokonania podziału przedmiotu zamówienia w przypadku wypowiedzenia przez przewoźnika umowy.

Po wypowiedzeniu w dniu 29 maja 2009 r. przez PKM Sosnowiec umów na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego³⁰, Zarząd uchwałą z 9 czerwca 2009 r.³¹ uchylił wcześniejszą uchwałę z 13 grudnia 2007 r.³² zobowiązującą w takim przypadku do podziału grup linii objętych wypowiedzianą umową na mniejsze grupy lub pojedyncze linie. Następnie, obsługiwane uprzednio przez PKM Sosnowiec dwie grupy obejmujące 27 i 18 linii zostały scalone w jednej grupie obejmującej 48 linii³³ (ogłoszenia o zamówieniu dokonano w dniu 3 lipca 2009 r.³⁴, a umowę zawarto 15 stycznia 2010 r. z okresem obowiązywania do końca lutego 2014 r.).

W dniu 24 listopada 2009 r. umowy przewozowe (obejmujące odrębnie 23, 15, 10, 3 i 1 linię) wypowiedział również PKM Katowice³⁵, w następstwie czego w KZK GOP zorganizowano postępowanie przetargowe³⁶ (ogłoszenia o zamówieniu dokonano

³⁰ Umowy z PKM Sosnowiec zawarte na okres od 1 grudnia 2003 r. do 30 listopada 2011 r. (nr PO/538/DZ/180/DO/284/03 z dnia 17 listopada 2003 r.) i od 1 lutego 2004 r. do 31 stycznia 2012 r. (nr PO/550/DZ/197/DO/324/03 z dnia 31 grudnia 2003 r.) zostały wypowiedziane przez Zarząd PKM Sosnowiec pismem nr PKM/ZS/1484/2009 z dnia 29 maja 2009 r., ze skutkiem na dzień 31 października 2009 r. W dniu 27 października 2009 r. z PKM Sosnowiec zawarto umowę nr PO/44/PZ/480/DO/562/09 (po przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na obsługę wypowiedzianych linii autobusowych w okresie od 1 listopada 2009 r. do 28 lutego 2010 r.).

³¹ Nr 32/2009

³² Nr 76/2007

³³ Z tym, że zadania przewozowe linii nr 821 włączono do linii nr 801 i 831, ponadto pakiet objął dodatkowe 4 linie.

³⁴ Postępowanie przetargowe nr 1.

³⁵ Umowy z PKM Katowice zawarte na okres od 1 września 2003 r. do 31 sierpnia 2011 r. (nr PO/514/DZ/137/DO/196/03 z dnia 31 lipca 2003 r.), od 1 listopada 2003 r. do 31 października 2011 r. (nr PO/536/DZ/177/DO/271/03 z dnia 30 października 2003 r. i nr PO/534/DZ/162/DO/255/03 z dnia 21 października 2003 r.), od 1 grudnia 2003 r. do 30 listopada 2011 r. (nr PO/537/DZ/179/DO/283/03 z dnia 12 listopada 2003 r.) oraz od 1 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2012 r. (nr PO/17/DZ/61/DO/86/04 z dnia 26 marca 2004 r.) zostały wypowiedziane przez Zarząd PKM Katowice pismami z dnia 24 listopada 2009 r., ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2009 r. W dniu 30 grudnia 2009 r. z PKM Katowice zawarto pięć umów nr PO/59/PZ/642/DO/739/09, nr PO/60/PZ/643/DO/740/09, nr PO/61/PZ/644/DO/741/09, nr PO/65/PZ/648/DO/745/09 i nr PO/64/PZ/647/DO/744/09 (po przeprowadzeniu postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki, na obsługę w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2010 r. wypowiedzianych linii autobusowych).

³⁶ Nr 2.

w dniu 18 stycznia 2010 r.) na obsługę 59 linii³⁷. W wyniku tego przetargu, 31 marca 2010 r. zawarto z PKM Katowice umowę, obowiązującą do końca marca 2014 r. Ceny za wozokilometr w ww. nowych umowach zawartych przez PKM Sosnowiec (15 stycznia 2010 r.) i PKM Katowice (31 marca 2010 r.) były wyższe od cen obowiązujących w wypowiedzianych umowach³⁸ i wynosiły dla taboru B³⁹ 4,77 zł za wozokilometr⁴⁰ i 5,56 zł za wzkm dla taboru C⁴¹ w umowie z PKM Sosnowiec oraz odpowiednio 4,94 zł i 5,65 zł za wzkm w PKM Katowice, podczas gdy ostatnia cena w umowach z tymi spółkami komunalnymi wynosiła 4,40 zł za wzkm dla taboru B i 5,20 zł za wzkm dla taboru C, tj. wzrost wynosił dla taboru B odpowiednio: 8,4 % i 12,3 %, a dla taboru C 6,9 % i 8,6 %.

(dowód: akta kontroli str. 5625-5745, 5925-5999, 6626-6652, 6796-6825)

W przetargach nr 1, 2, 3 przedstawionym grupowaniem obejmowano linie autobusowe obsługiwane dotychczas wyłącznie przez ww. spółki komunalne. Natomiast spośród 181 linii objętych przetargiem nr 4, jedynie sześć linii obsługiwały wcześniej podmioty gospodarcze inne niż ww. trzy spółki komunalne.

NIK zwraca uwagę iż plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁴² określał jako pożądany standard, organizowanie postępowań przetargowych obejmujących jedynie kilka linii (w przypadku możliwości obniżenia kosztów realizacji zamówienia poprzez wprowadzenie tzw. obiegu wozów pomiędzy liniami), a nie pakietów obejmujących ich kilkadziesiąt, jak np. w przetargu nr 4⁴³ obejmującym 181 linii.

(dowód: akta kontroli str. 5444-5458, 5794-5867, 6626-6652)

- 2) Liczba oraz specyfikacje techniczne taboru, wymaganego SIWZ w postępowaniach przetargowych nr 1, 2, 3 i 4, odpowiadała⁴⁴ liczbie i standardowi jakościowemu taboru, jakim dysponowały spółki komunalne.
- W SIWZ do przetargów nr 1, 2 i 3 minimalna oczekiwana liczba pojazdów niskopodłogowych dla świadczenia usług przewozowych oraz wymagania jakościowe dla tych pojazdów, tj. liczba miejsc, dopuszczalny czas użytkowania (rok produkcji) i spełnianie przez silniki pojazdów normy czystości spalin odpowiadały stanowi posiadania, na dzień zatwierdzenia SIWZ oraz dzień rozpoczęcia świadczenia usług, dotychczasowych przewoźników (tj. spółek komunalnych).
 - W dniu zatwierdzenia SIWZ do przetargu nr 1, tj. 26 czerwca 2009 r., PKM Sosnowiec posiadał 255 pojazdów, z czego z wymaganych tym dokumentem 170 pojazdów, w dyspozycji przewoźnika było, na określony w SIWZ dzień rozpoczęcia świadczenia usług, 216 pojazdów. Pojazdami tymi były m.in. autobusy wykorzystywane dla realizacji dotychczasowych

³⁷ Z tym, że linia nr 266 została zawieszona z dniem 1 września 2004 r. (jej zadania przejęła m.in. linia nr 66 ujęta w pakiecie), ponadto pakiet objął dodatkowe 8 linii.

³⁸ Umowa z PKM Sosnowiec z 27 października 2009 r. nr PO/44/PZ/480/DO/562/09 i umowy z PKM Katowice z 30 grudnia 2009 r. nr PO/59/PZ/642/DO/739/09, nr PO/60/PZ/643/DO/740/09, nr PO/61/PZ/644/DO/741/09, nr PO/65/PZ/648/DO/745/09 i nr PO/64/PZ/647/DO/744/09.

³⁹ Oznaczenie stosowane przez KZK GOP dla autobusu o pojemności co najmniej 90 lub 91 miejsc. W pozostałych objętych badaniem przetargach nr 3 i 4 liczba miejsc, wg której kwalifikowano pojazd do tego taboru wyniosła również co najmniej 86. Pojazdy te zwane dalej „tabor B”.

⁴⁰ Zwany dalej „wzkm”.

⁴¹ Oznaczenie stosowane przez KZK GOP dla autobusu o pojemności co najmniej 140 miejsc. W pozostałych objętych badaniem przetargach nr 3 i 4 liczba miejsc, wg której kwalifikowano pojazd do tego taboru wyniosła również co najmniej 130. Pojazdy te zwane dalej „tabor C”.

⁴² Przyjęty uchwałą Zgromadzenia nr CXIX/12/2013 w dniu 25 kwietnia 2013 r., zwany dalej „Planem transportu”.

⁴³ Plan transportu wszedł w życie 22 maja 2013 r., przetarg nr 4 ogłoszono 7 sierpnia 2013 r.

⁴⁴ Przy czym KZK GOP w projektach umów stanowiących załączniki do SIWZ założył m.in. możliwość czasowego zwiększenia zakresu rzeczowego przedmiotu zamówienia, mogącego spowodować zmianę ilości autobusów przeznaczonych do obsługi linii.

umów przewozowych⁴⁵ wypowiedzianych przez tego przewoźnika przed zatwierdzeniem ww. SIWZ (akceptacja wypowiedzenia ze strony KZK GOP nastąpiła również przed datą zatwierdzenia SIWZ⁴⁶).

W SIWZ szczegółowe wymagania jakościowe określono dla 85 pojazdów, z czego PKM Sosnowiec z ww. 216 pojazdów dysponował 81 pojazdami, tj. 95,3% ich wymaganej liczby. Wymagania te obligowały wykonawcę do dysponowania 44 pojazdami niskopodłogowymi, wyposażonymi w silniki spełniające normę czystości spalin minimum EURO 3, o pojemności co najmniej 91 miejsc, nie starszymi (rok produkcji) niż z 2002 roku (w grupie pojazdów oznaczonych jako tabor typu B) oraz 41 pojazdami jednoczłonowymi niskopodłogowymi, o ww. normie czystości spalin, pojemności co najmniej 140 miejsc, nie starszymi niż z 2003 roku. (w grupie pojazdów oznaczonych jako tabor typu C). W dniu zatwierdzenia SIWZ PKM Sosnowiec dysponował 40 pojazdami taboru B (90,1% ich wymaganej liczby) oraz pełną liczbą pojazdów taboru C (100%). Ponadto, KZK GOP żądał aby 33 pojazdy taboru B oraz 37 pojazdy taboru C wyposażone było w urządzenia do dynamicznej informacji pasażerskiej służące do zapowiadania przystanków zlokalizowanych na trasie danej linii oraz przekazywania pasażerom informacji o dodatkowych usługach komunikacji publicznej⁴⁷. Warunki te, na dzień zatwierdzenia SIWZ, spełniało odpowiednio 32 (97,0%) i 36 (97,3%) pojazdów.

- W dniu zatwierdzenia SIWZ do przetargu nr 2, tj. 8 stycznia 2010 r., PKM Katowice posiadał 246 pojazdów, z czego z wymaganych 238 pojazdów, 240 pojazdów było w dyspozycji na dzień rozpoczęcia świadczenia usług w wyniku m.in. wcześniej wypowiedzianych przez tego przewoźnika umów przewozowych⁴⁸.

Szczegółowe wymagania jakościowe określono dla 69 pojazdów, z czego z ww. 240 pojazdów PKM Katowice dysponował 74 pojazdami, tj. 107,2% liczby wymaganej. Wymagania te obligowały wykonawcę do dysponowania 49 (tabor B) i 20 (tabor C) pojazdami przegubowymi, niskopodłogowymi, o pojemności co najmniej 90 miejsc (tabor B) i 140 miejsc (tabor C), nie starszymi niż z 2002 roku (tabor B) i z 1997 roku, w tym 4 nie starsze niż z 2006 roku (tabor C), wyposażonymi w silniki spełniające normę czystości spalin minimum EURO 3 (tabor B) i EURO 2 (tabor C). W dniu zatwierdzenia SIWZ PKM Katowice dysponował 54 pojazdami taboru B (110,2% liczby wymaganej) oraz pełną liczbą pojazdów taboru C (100%). Ponadto KZK GOP żądał aby 24 pojazdy taboru B oraz 4 pojazdy taboru C wyposażone było w urządzenia do informacji pasażerskiej. Warunki te, na dzień zatwierdzenia SIWZ, spełniało odpowiednio 29 (120,8%) i 4 (100%) pojazdy.

- W dniu zatwierdzenia SIWZ do przetargu nr 3 (w tym samym co do przetargu nr 1), PKM Gliwice posiadał 176 pojazdów, z czego z wymaganych 138 pojazdów, 159 pojazdów było w dyspozycji na dzień rozpoczęcia świadczenia usług.

Szczegółowe wymagania jakościowe dla pojazdów określono natomiast dla 58 pojazdów, z czego z ww. 159 pojazdów PKM Gliwice dysponował 61 pojazdami, tj. 105,2% liczby wymaganej. Wymagania te obligowały

⁴⁵ Umowy nr PO/550/DZ/197/DO/324/03 z dnia 31 grudnia 2003 r. oraz nr PO/538/DZ/180/284/03 z dnia 17 listopada 2003 r.

⁴⁶ pismem z dnia 24 czerwca 2009 r.

⁴⁷ Zwane dalej „urządzeniami informacji pasażerskiej”.

⁴⁸ Umowy nr PO/514/DZ/137/DO/196/03 z dnia 31 lipca 2003 r., nr PO/534/DZ/162/DO/255/03 z dnia 21 października 2003 r., nr PO/536/DZ/177/DO/271/03 z dnia 30 października 2003 r., nr PO/537/DZ/179/DO/283/03 z dnia 12 listopada 2003 r. oraz nr PO/17/DZ/61/DO/86/04 z dnia 26 marca 2004 r.

wykonawcę do dysponowania 38 (tabor B) i 20 (tabor C) pojazdami niskopodłogowych, o pojemności co najmniej odpowiednio: 86 i 130 miejsc, nie starszymi niż z 2000 roku, wyposażonymi w silniki spełniającymi normę czystości spalin EURO 2, w tym 8 pojazdów nie starszych niż z 2008 roku, wyposażonych w silniki spełniające normę czystości spalin EEV (tabor B) i nie starszych niż 2005 r. wyposażonych w silniki spełniające normę EURO 3 (tabor C). W dniu zatwierdzenia SIWZ PKM Gliwice dysponował 37 pojazdami taboru B (97,4% liczby wymaganej) oraz 24 pojazdami taboru C (120% liczby wymaganej). Ponadto KZK GOP żądał aby 16 pojazdów taboru B oraz 17 pojazdów taboru C wyposażonych było w urządzenia do informacji pasażerskiej. Warunki te, na dzień zatwierdzenia SIWZ, spełniało odpowiednio 17 (106,2%) i 21 (123,5%) pojazdów.

Ogółem wymogi szczegółowe opisane wyżej dotyczyły 212 pojazdów z 546 pojazdów wymaganych łącznie dla wykonywania usług przewozowych objętych przetargami 1, 2, 3. W odniesieniu natomiast do 334 pojazdów, tj. 61,2 % całości taboru wymaganego do świadczenia usług przewozowych w ramach ww. przetargów nie stawiano tak szczegółowych wymagań, czego skutki przedstawiono w dalszej części nin. wystąpienia.

- W przetargu nr 4 (grupującym 181 linii autobusowych) w SIWZ dla każdego z trzech rejonów (obsługiwanych przez poszczególne spółki komunalne) określono odrębne wymagania m.in. w zakresie dopuszczalnego roku produkcji pojazdu jak i spełnienia norm środowiskowych.

W dniu zatwierdzenia SIWZ, tj. w dniu 31 lipca 2013 r., w rejonie nr I, II i III wymagano aby wykonawcy dysponowali odpowiednio 148, 230 i 233 pojazdami. Wymogi te odpowiadały stanowi liczbowemu taboru poszczególnych spółek komunalnych, tj. PKM Gliwice (176 pojazdów), PKM Sosnowiec (254 pojazdy) i PKM Katowice (229 pojazdów).

Szczegółowe wymagania jakościowe dla pojazdów określono następująco:

- rejon I: dla 16 z 61 pojazdów taboru B oraz dla 40 z 87 pojazdów taboru C, wymaganych do świadczenia usług, określono 2010 rok jako najwcześniejszy, dopuszczalny ich rok produkcji. Wymagano, aby pojazdy te spełniły normę czystości spalin EEV lub EURO 5. W dniu zatwierdzenia SIWZ PKM Gliwice dysponował⁴⁹ 3 pojazdami taboru B (18,7 % liczby wymaganej) oraz 33 pojazdami taboru C (82,5 % wymaganej liczby pojazdów). Należy jednak zaznaczyć, że przed ogłoszeniem przetargu⁵⁰, a już w następnym dniu po zatwierdzeniu SIWZ (1 sierpnia 2013 r.), PKM Gliwice, w wyniku realizacji postępowania przetargowego na podstawie ustawy Pzp, zawarł umowę na dostawę, niskopodłogowych, spełniających normę czystości spalin EEV, 10 pojazdów taboru B oraz 10 pojazdów taboru C, z terminem dostawy do 19 grudnia 2013 r. Przewoźnik ten dysponował, z uwzględnieniem taboru nabytego na podstawie ww. umowy, wymaganą liczbą pojazdów niskopodłogowych, tj. 63 z wymaganych 46 pojazdów taboru B (139,9 %) oraz 79 z wymaganych 74 pojazdów (106,7 %),
- rejon II: dla 39 i 33 z 130 pojazdów taboru B oraz 45 z 100 niskopodłogowych pojazdów taboru C wymaganych dla świadczenia usługi

⁴⁹ Tabor do dyspozycji na dzień rozpoczęcia świadczenia usług od 1 stycznia 2014 r.

⁵⁰ Ogłoszenia dokonano w dniu 7 sierpnia 2013 r.

przewozu, w SIWZ określono wymóg, iż pojazdy te nie miały być starsze (rok produkcji) niż odpowiednio z: 2006 roku i 2002 roku oraz 2006 roku, a także miały spełniać normę czystości spalin, co najmniej EURO 3. W dniu zatwierdzenia SIWZ, PKM Sosnowiec dysponował odpowiednio 39 i 30 pojazdami taboru B (100,0 % i 90,9 % wymaganej liczby pojazdów) oraz 46 pojazdami taboru C (102,2 %). Przewoźnik ten dysponował 91 z wymaganych 111 pojazdów niskopodłogowych taboru B (82,0 %) oraz 113 z wymaganych 100 pojazdów niskopodłogowych taboru C (113,0 %) spełniających normę czystości spalin EURO3,

- rejon III: dla 20 i 20 z 130 pojazdów taboru B oraz 46 z 102 pojazdów taboru C wymaganych do wykonania usługi przewozu w tym rejonie, w SIWZ określono iż nie mogą być one starsze (rok produkcji) niż odpowiednio: 2010 rok i 2006 rok (tabor B) i 2010 rok (tabor C). Dla tych pojazdów w SIWZ ustalono, że muszą one spełniać normę czystości spalin co najmniej EURO 5 lub EEV oraz spełniających normę co najmniej EURO 3 (tabor B) i EEV (tabor C). W dniu zatwierdzenia SIWZ PKM Katowice dysponował odpowiednio 20 i 22 pojazdami taboru B (100,0 % i 110,0 % wymaganej liczby pojazdów) oraz 45 pojazdami taboru C (97,8 %).

(dowód: akta kontroli str. 6910, 6997, 7014, 7125, 7161, 7184-7229, 7230-7234, 8214-8471)

Ponadto w przetargu nr 1 wymagano wyposażenia taboru w urządzenia do pomiaru i gromadzenia informacji (uzyskanych automatycznie) o liczbie pasażerów, które posiadał wybrany w tym postępowaniu PKM Sosnowiec. Związek natomiast, przed ogłoszeniem tego przetargu, dysponował wiedzą, iż PKM Sosnowiec jest jedynym przewoźnikiem, który posiadał wymagane urządzenia. Informacje takie wynikały z umowy na gromadzenie i przekazywanie uzyskanych automatycznie danych o liczbie przewiezionych pasażerów, z dnia 22 stycznia 2009 r. zawartej pomiędzy KZK GOP a PKM Sosnowiec⁵¹ Ponadto w SIWZ wskazano linie autobusowe, na których miała być wykonywana powyższa usługa, tożsame z liniami objętymi wcześniej ww. umową⁵². Wymogu posiadania przedmiotowych urządzeń nie zawarto natomiast w SIWZ do przetargów nr 2 i nr 3 rozstrzygniętych na rzecz odpowiednio: PKM Gliwice i PKM Katowice, tj. świadczeniodawców, których tabor nie posiadał takich urządzeń. Wymóg ten zawarty został z kolei w przetargu nr 4, ale tylko dla rejonu II, którego realizatorem został PKM Sosnowiec, jako jedyny (spośród pozostałych członków konsorcjum: PKM Katowice i PKM Gliwice) oferujący tabor spełniający przedmiotowy warunek.

PKM Sosnowiec urządzenia do pomiaru i gromadzenia informacji o liczbie pasażerów uzyskał w związku z realizacją zawartej w dniu 24 stycznia 2006 r. z Wojewodą Śląskim (Instytucją Pośredniczącą) umowy o dofinansowanie Projektu „Modernizacja infrastruktury autobusowej transportu publicznego na terenie gmin Będzin, Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec”, w której zobowiązał się m.in. do odnowienia istniejących 22 linii komunikacyjnych i zachowania trwałości Projektu w tym zakresie do 4 maja 2012 r. Gwarantem wykonania warunków umowy były, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, umowy przewozowe zawarte z KZK GOP.

⁵¹ Umowa nr PP/1/PZ/139/DO/147/09 z dnia 22 stycznia 2009 r. zawarta pomiędzy KZK GOP a PKM Sosnowiec na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r., w której zadeklarowano, iż „usługa przekazywania danych o liczbie pasażerów może być świadczona tylko przez wykonawcę dysponującego autobusami wyposażonymi w potrzebne urządzenia, a spośród przewoźników świadczących usługi na rzecz KZK GOP tylko jeden przewoźnik dysponuje takimi autobusami”, tj. PKM Sosnowiec.

⁵² Umowa nr PP/1/PZ/139/DO/147/09 obejmowała łącznie 22 linii autobusowych, z czego 18 wskazano w SIWZ w przetargu nr 1, a na pozostałe 4 zawarto umowę nr PP/3/PZ/641/DO/737/09 z dnia 30 grudnia 2009 r. (obowiązującą od 1 stycznia 2010 r.).

Umowa zobowiązała również beneficjenta do zbierania danych nt. obciążenia ww. linii autobusowych, które dostarczane miały być przez KZK GOP.

(dowód: akta kontroli str. 5794-5866, 6897-6920, 6997-7026, 7108-7136, 7158-7173, 7263-7280, 7536-7621)

- 3) Według SIWZ, dla postępowań przetargowych nr 1 do 4 znacząca część pojazdów jakimi winien dysponować wykonawca, nie została objęta wymogami zapewniającymi pasażerom podstawowego komfortu podróży. W postępowaniach przetargowych nr 1, 2 i 3, w stosunku do znaczącej części wymaganych pojazdów (50,0 % - 58,0 %⁵³) najstarszy dopuszczalny rok produkcji ustalono aż na rok 1984⁵⁴ (wiek pojazdów 30 lat). Jednocześnie łącznie na 546 autobusów wymagano jedynie 212 (38,8 %) pojazdów niskopodłogowych. W postępowaniu przetargowym nr 4, wobec żadnego z 611 pojazdów nie wymagano, aby był fabrycznie nowy, a dla 357 pojazdów (58,4 %) nie wprowadzono do SIWZ w ogóle kryterium roku produkcji. Ponadto dopuszczono pojazdy wysokopodłogowe, a klimatyzację całego pojazdu wymagano w przypadku 35 autobusów (5,7 %). Tymczasem zgodnie z Planem transportu KZK GOP miał dążyć m.in. do stosowania zasady, iż w okresie trwania umowy wiek najstarszego autobusu nie może przekroczyć 15 lat.

Tak określone wymogi w zakresie jakości taboru, umożliwiły spółkom komunalnym (konsorcjum) wykonywanie w badanym okresie usług przewozowych będącymi w ich dyspozycji pojazdami o niskim standardzie, charakteryzującymi się dużą awaryjnością, niespełniającymi norm ekologicznych, wykluczającymi przewóz osób na wózkach inwalidzkich oraz dzieci w wózkach⁵⁵. W latach 2010 – 2013 połowę taboru zaoferowanego przez ww. trzy spółki komunalne stanowiły pojazdy niebędące pojazdami niskopodłogowymi⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5654-5677, 5681-5703, 5770-5790, 5794-5866, 6012-6121, 6897-6920, 6997-7026, 7108-7136, 7158-7173)

Zdaniem NIK, KZK GOP przedkładał interes spółek komunalnych nad prawem pasażerów do odpowiedniego standardu świadczonych usług. Tym samym KZK GOP działał wbrew swojej strategii działania na lata 2008 -2020, w której jednym z zadań miało być dążenie do poprawiania standardu i bezpieczeństwa obsługi między innymi poprzez zwiększanie udziału taboru niskopodłogowego i ekologicznego (zwiększenia wymogów jakościowych określonych w umowach

⁵³ Postępowanie nr 1 (łącznie 170 autobusów): najstarszy dopuszczalny rocznik produkcji określono dla 85 pojazdów (50%), w tym 44 (2002 r.) i 41 (2003 r.). Postępowanie nr 2 (238 autobusów): najstarszy dopuszczalny rocznik produkcji określono dla 89 pojazdów (29 %), w tym 49 (2002 r.), 36 (1997 r.) i 4 (2006 r.). Postępowanie nr 3 (łącznie 138 autobusów): najstarszy dopuszczalny rocznik produkcji określono dla 58 pojazdów (42%), w tym 30 (2000 r.), 8 (2008 r.) i 20 (2005 r.).

⁵⁴ Poprzez zamieszczenie wymogu posiadania przez pojazdy homologacji - obowiązek uzyskania świadectwa homologacji został wprowadzony od dnia 1 stycznia 1984 r., zgodnie z art. 55 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.).

⁵⁵ Zgodnie z umowami zawartymi w wyniku rozstrzygnięcia przetargów nr 1 do 4, do obsługi linii przewozu pasażerów środkami publicznego transportu przeznaczono odpowiednio 52, 81, 50 i 38 pojazdów marki IKARUS, co stanowiło 30 %, 34 %, 36 % i 6 % zaoferowanego taboru. Według uchwały Zgromadzenia KZK GOP nr LXVII/8/2004 z dnia 24 czerwca 2004 r. wysokopodłogowe pojazdy IKARUS, o przestarzałej konstrukcji odbiegającej od standardów stosowanych w państwach zachodnioeuropejskich, nawiązującej koncepcyjnie do rozwiązań lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX, stanowią bardzo istotną barierę dla osób niepełnosprawnych, starszych, a nawet matek z wózkami dziecięcymi. Spółki komunalne we wnioskach aplikacyjnych o dofinansowanie ze środków unijnych zakupu nowych autobusów, wskazywały na szereg wad posiadanego taboru, a w szczególności pojazdów marki IKARUS. Wskazywano m.in. na wyeksploatowanie taboru autobusowego, jego awaryjność i związany z nią brak realizacji kursów oraz kosztowne i pracochłonne naprawy, uciążliwość dla środowiska, budowę nadwozia wykluczającą przewóz osób na wózkach inwalidzkich oraz dzieci w wózkach, możliwość ogrzewania jedynie przedniej części przedziału pasażerskiego, przedostający się kurz do wnętrza pojazdu oraz hałas z silnika, brak zabezpieczeń w postaci automatycznego cofania drzwi, wycieki olejów stwarzające zagrożenie dla innych użytkowników dróg i środowiska, układ napędowy nie zapewniający dostatecznych osiągnięć trakcyjnych, przez co autobusy utrudniają ruch innych pojazdów. PKM Sosnowiec wskazał ponadto, że obsługa linii komunikacyjnych wyeksploatowanych, mało estetycznymi pojazdami obniża subiektywną ocenę jakości usługi przewozowej dokonywaną przez pasażerów, co w znaczący sposób wpływa na dokonywane wybory metod przemieszczania się (niekorzystnie dla transportu zbiorowego).

⁵⁶ W umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia przetargów nr 1 do 4, spółki komunalne zaoferowały tabor składający się m.in. z 78, 131, 71 i 99 pojazdów niebędących pojazdami niskopodłogowymi, co stanowiło odpowiednio ponad 45,9 %, 55,0 %, 51,4 % i 16,2 % całości zaoferowanego taboru.

przewozowych na rzecz preferowania przewozów realizowanych nowoczesnym taborem o niskiej energochłonności). Powyższego dowodzą m.in. zapisy SIWZ do przetargu nr 4, umożliwiające zaoferowanie usług przewozowych wysokopodłogowym taborem pojazdów marki IKARUS. Jak wynikało z informacji posiadanych przez KZK GOP z sierpnia 2013 r.⁵⁷, tabor ten był eksploatowany wyłącznie przez konsorcjum trzech spółek komunalnych (na 32 przedsiębiorstwa transportowe wykonujące przewozy na zlecenie KZK GOP). Jednocześnie kierownictwo KZK GOP⁵⁸ posiadało od wielu lat wiedzę o bardzo niskiej jakości tego taboru (potwierdzonej skargami pasażerów⁵⁹). Dopuszczono jednakże w SIWZ wykonywanie usług tym taborem pomimo określonego w Planie transportu standardu usług przewozowych, iż „*Wszystkie autobusy muszą być niskopodłogowe, zgodne z polską normą PN-S-57010*”. Ponadto w ww. Planie przyjęto zobowiązanie do uwzględniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia w zakresie usług przewozowych, m.in. podnoszenia jakości usług w aspektach niezawodności transportu, wygody i bezpieczeństwa podróżowania, dostępności do pojazdów (także dla osób niepełnosprawnych) i zapewnienia właściwej informacji pasażerskiej oraz obniżenia negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne zarówno poprzez obniżenie poziomu hałasu, jak i emisji zanieczyszczeń⁶⁰. Opisane wyżej działania KZK GOP stanowiły tym samym naruszenie podstawowych założeń przyjętych przez tą jednostkę w dokumencie strategicznym, jakim jest Plan transportu.

(dowód: akta kontroli str. 510, 5444-5458, 5607-5624, 5794-5867, 6166-6169, 7158-7173, 7235-7247, 7377, 7672-7673)

- 4) Wbrew twierdzeniom KZK GOP, zawartym w uzasadnieniach składanych w toku postępowań odwoławczych⁶¹, że grupowanie kilkudziesięciu linii komunikacyjnych, jako jednego przedmiotu zamówienia powoduje obniżenie kosztów komunikacji⁶² z uwagi na powiązania obszarowe i funkcjonalne⁶³, działania te nie wpłynęły w rzeczywistości na spadek cen ofertowych, a tym samym obniżenie tych kosztów. Ograniczanie uczciwej konkurencji poprzez ustalenie przedmiotu zamówienia w sposób ukierunkowany na spółki komunalne, prowadziło do oferowania wyższych

⁵⁷ Pismo nr PP.724.40.2013 z dnia 1 sierpnia 2013 r.

⁵⁸ Jakość tego typu taboru oceniono m.in. w załączniku do uchwały Zgromadzenia KZK GOP nr LXVII/8/2004 z dnia 24 czerwca 2004 r.

⁵⁹ M.in. skargi, których rozpatrzenie zamieszczono w pismach nr: PK.1510.574s.580.2012 z 18 grudnia 2012 r. (skarga dotyczyła podstawienia przez PKM Katowice uszkodzonego pojazdu marki IKARUS, skutkiem usterki woda przedostawała się do środka pojazdu), PK.1510.600s.576.2012 z 3 grudnia 2012 r. (skarga dotyczyła świadczenia przez PKM Katowice usług pojazdami marki IKARUS, w których zdaniem skarżącego panowały temperatury ujemne), PK.1510.541s.550.2012 (również dotycząca niskich temperatur w pojeździe – KZK GOP potwierdził, że w naczepach pojazdów marki IKARUS nagrzewnice nie są montowane fabrycznie), PK.1510.120s.128.2012 z 25 kwietnia 2012 r. (skarga dotyczy pojazdu PKM Katowice, w którym w toku przewozu pasażerów zdaniem skarżącego „można było się udusić z ilości spalin wewnątrz pojazdu”, KZK GOP stwierdził, że przyczyną wydostających się spalin do przedziału pasażerskiego była wydmuchana uszczelka pod korektorem), PK.1510.92s.105.2013.JS (KZK GOP wyjaśnił, że w taborze przegubowym typu IKARUS 280 konstruktor nie przewidział nagrzewnic w tylnej części autobusu, w związku z czym w okresie zimy przy niskich temperaturach zewnętrznych (...) pasażer może odczuwać (...) niedogrzenie), PK.1510.708s.726.2013 z 28 sierpnia 2013 r. (KZK GOP w odpowiedzi na skargę dotyczącą m.in. dziurawej podłogi w autobusie, potwierdził „fakt znacznego wyeksploatowania autobusu”), PK-0561/292s/2416/1291/11 z 21 stycznia 2011 r. (KZK GOP wyjaśnił skarżącemu, iż „autobusy marki IKARUS fabrycznie posiadają ogrzewanie tylko w przedniej części pojazdu, które niestety nie zdola utrzymać odpowiedniej temperatury w autobusie (...)).

⁶⁰ Zgodnie z planem transportu KZK GOP miał dążyć do stosowania także następujących zasad: w okresie trwania umowy wiek najstarszego autobusu nie może przekroczyć 15 lat, dopuszczalny poziom emisji substancji szkodliwych nie może być wyższy niż odpowiadające normie EURO 5, autobusy będą wyposażone w klimatyzację, urządzenia informacji pasażerskiej, pakiet udogodnień niezbędnych dla osób z niepełnosprawnościami. Również zgodnie ze Strategią Działania KZK GOP na lata 2008-2020 jako jeden z głównych kierunków działania KZK GOP w obszarze przewozów przyjęto zwiększanie wymogów jakościowych określonych w umowach przewozowych na rzecz preferowania przewozów realizowanych współczesnym taborem o niskiej energochłonności.

⁶¹ Postępowania odwoławcze prowadzone w związku z wniesieniem protestów na treść SIWZ w przetargach nr 3 i 1, które zostały zakończone wydaniem przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroków z dnia 12 i 13 października 2009 r. (sygn. akt KIO/UZP 1220/09 i KIO/UZP 1221/09).

⁶² Powyższe, zdaniem KZK GOP, pozwala potencjalnemu wykonawcy na bardziej racjonalne gospodarowanie zasobami (racjonalizacja obiegu taboru, racjonalizacja czasu pracy kierowców itp.), co w rezultacie oznacza spadek poziomu cen ofertowych i dla zamawiającego oznacza obniżenie kosztów komunikacji (tym samym oszczędność wydatkowanych środków publicznych).

⁶³ Wspólny obieg wozów, wspólne przystanki końcowe i węzły przesiadkowe.

cen przez podmioty posiadające wiedzę o swej uprzywilejowanej pozycji⁶⁴. Porównanie bowiem kosztów usług przewozowych wynikających z rozstrzygnięcia badanych postępowań przetargowych nr 1 do 4, ze stawkami za wozokilometr ustalonymi w umowach obowiązujących do czasu tych rozstrzygnięć (z uwzględnieniem ich waloryzacji dokonanej przez KZK GOP na podstawie wskaźników cen oleju napędowego w województwie śląskim oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych), wykazało wzrost kosztów obciążających KZK GOP o łączną szacunkową kwotę ponad 125 mln zł⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5654-5677, 5681-5703, , 5770-5790, 5794-5809, 6047, 6076-6077, 6103-6104, 6626-6630, 6794-6797, 6970-6992, 7065-7104, 8212-8213)

W umowie⁶⁶ zawartej przez KZK GOP w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nr 4 z konsorcjum spółek komunalnych obowiązująca średnia stawka wozokilometra była wyższa od średnich stawek obowiązujących w umowach zawartych w tym samym czasie z innymi niż te spółki przewoźnikami, co świadczy o braku ekonomicznej konkurencyjności ofertowej tych spółek. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. różnica ta wynosiła 1,46 zł (tabor A), 1,31 zł (tabor B) i 1,24 zł (tabor C). A zatem w przypadku zawarcia ww. umowy z konsorcjum trzech spółek komunalnych obejmującej obsługę

⁶⁴ PKM Sosnowiec w uzasadnieniu wniosku aplikacyjnego (nr WND-RPSL.07.02.00-00-004/09-01 z 25 sierpnia 2009 r.) o dofinansowanie unijne zakupu nowych autobusów miejskich, wskazał bowiem, że: „PKM świadczy na rzecz KZK GOP usługi przewozowe w oparciu o 3 umowy, które zostały zawarte w rezultacie przetargu nieograniczonego i wyboru oferty PKM. Umowy te precyzują zakres usług PKM, zasady świadczenia, a także sposób wynagrodzenia. W chwili obecnej, organizowany jest nowy przetarg na obsługę linii autobusowych do którego PKM złoży swoją ofertę. Termin składania ofert do przetargu upływa 31.08.2009 r. (...) W opinii PKM, oferta będzie najkorzystniejsza na tle konkurentów i PKM spodziewa się wygrania przetargu i obsługi KZK na kolejne lata (...). Obecne umowy obowiązują, wskutek wypowiedzenia, do końca października 2009 roku. Ponieważ Beneficjent jest przekonany, że przetarg wygra, uważa więc że trwałość projektu nie jest zagrożona. Należy podkreślić, że oferta PKM jest zawsze bardzo atrakcyjna w porównaniu z ofertami konkurentów, co daje perspektywę na kontynuację obsługi linii autobusowych, na których PKM jest obecne począwszy od 1979 roku”.

PKM Gliwice w uzasadnieniu wniosku aplikacyjnego (nr WND-RPSL.07.02.00-00-021/09-01 z 28 sierpnia 2009 r.) o dofinansowanie unijne zakupu nowych autobusów miejskich) wskazał m.in. co następuje: „Trwałość projektu jest zapewniona, gdyż obecnie nowe autobusy obsługują linie komunikacyjne nr (...). Realizacja tej pracy przewozowej odbywa się na podstawie umów zawartych z organizatorem transportu publicznego na terenie Aglomeracji Śląskiej, tj. z KZK GOP. Co prawda, w większości umowy te kończą się w roku 2009, jednak już w lipcu rozpoczęto nowe postępowanie przetargowe dotyczące realizacji zamówienia publicznego (...), o udzielenie którego ubiega się PKM Gliwice w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego przez KZK GOP. PKM Gliwice ma bardzo duże szanse na wygraną, która zapewni mu podpisanie umów na najbliższe 4 lata”.

PKM Katowice we wniosku aplikacyjnym (nr WND-RPSL.07.02.00-00-021/09-01 z 28 sierpnia 2009 r.) o dofinansowanie unijne zakupu nowych autobusów miejskich wskazał, że „ponieważ w obszarze objętym działaniem KZK GOP, PKM Katowice Sp. z o.o. jest jedną z największych firm świadczących usługi przewozowe i dysponuje wystarczającym taborem oraz potencjałem organizacyjnym i finansowym do obsługi dużej liczby połączeń autobusowych należy oczekiwać, że po wygaśnięciu umów (dotychczasowych – przypis własny), PKM Katowice Sp. z o.o. będzie kontynuował obsługę linii wyznaczonych przez KZK GOP w podobnym, jak dotychczas zakresie”.

⁶⁵ Wzrost wyniósł 125 170 379 zł, zgodnie z wyczeniem przedstawionym w poniższej tabeli (wg wzoru: dotychczasowa stawka według rodzaju taboru x liczba wzmk według zawartej umowy – nowa stawka według rodzaju taboru x liczba wzmk według zawartej umowy):

PKM/typ taboru	Dotychczasowa stawka według rodzaju taboru			Nowa stawka wg umowy w przetargach nr 1-3			Różnica
	Stawka	Wozokilometr	w zł	Stawka	Wozokilometr	w zł	
Sosnowiec							
B	4,40	22 900 000,00	100 760 000,00	4,76	22 900 000,00	109 004 000,00	8 244 000,00
C	5,20	29 600 000,00	153 920 000,00	5,56	29 600 000,00	164 576 000,00	10 656 000,00
Katowice							
B	4,40	39 660 000,00	174 504 000,00	4,94	39 660 000,00	195 920 400,00	21 416 400,00
C	5,20	22 668 000,00	117 873 600,00	5,65	22 668 000,00	128 074 200,00	10 200 600,00
Gliwice							
B	3,73	17 210 400,00	64 194 792,00	4,69	17 210 400,00	80 716 776,00	16 521 984,00
C	4,62	22 086 000,00	102 037 320,00	5,40	22 086 000,00	119 264 400,00	17 227 080,00
PKM	Stawka po rewal. umów przetar. 1, 2 i 3			Nowa stawka wg umowy w przetargu nr 4			
Sosnowiec							
B	5,67	76 332 500,00	432 805 275,00	5,76	76 332 500,00	439 675 200,00	6 869 925,00
C	6,57	59 484 100,00	390 810 537,00	6,72	59 484 100,00	399 733 152,00	8 922 615,00
Katowice							
A	5,05	395 500,00	1 997 275,00	5,12	395 500,00	2 024 960,00	27 685,00
B	5,83	79 412 000,00	462 971 960,00	5,95	79 412 000,00	472 501 400,00	9 529 440,00
C	6,66	48 806 000,00	325 047 960,00	6,80	48 806 000,00	331 880 800,00	6 832 840,00
Gliwice							
B	5,70	38 379 000,00	218 760 300,00	5,76	38 379 000,00	221 063 040,00	2 302 740,00
C	6,58	45 850 500,00	301 696 290,00	6,72	45 850 500,00	308 115 360,00	6 419 070,00
Razem							125 170 379,00

⁶⁶ Nr PO/68/PZ/505/DO/586/13 z 31 października 2013 r.

181 linii autobusowych, ale na ww. uśrednionych warunkach cenowych oferowanych przez innych przewoźników, koszt świadczenia jej realizacji mógłby być niższy o nie mniej niż 440 mln zł⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 5794-5809, 6626-6652)

Stwierdzono równocześnie, że KZK GOP podał do publicznej wiadomości w BIP informacje o wysokości kwot jakie zamierza przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia już na 6 dni przed terminem złożenia ofert (przetarg nr 2) i 141 dni (przetarg nr 1 i 3), czym naruszył art. 86 ust. 3 ustawy Pzp, dopuszczający dokonanie tej czynności jedynie bezpośrednio przed otwarciem ofert. Umożliwiło to PKM Katowice, Sosnowiec i Gliwice, jako jedynym oferentem, zaoferowanie cen brutto w wysokości wynoszącej odpowiednio 346 674 222 zł, 292 730 600 zł i 213 979 858,32 zł, tj. w kwotach niższych od kwot przeznaczonych przez KZK GOP na sfinansowanie zamówienia jedynie o 0,0027% (9 523 zł), 3,79% (11 523 900 zł) i 6,83% (15 683 336,70 zł).

(dowód: akta kontroli str. 5678-5680, 5741-5745, 5791-5793, 6993-6996, 7105-7107, 7154-7157)

W przetargu nr 4, KZK GOP jakkolwiek nie podał do publicznej wiadomości informacji o wysokości kwoty, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (ponad 2,3 mld zł brutto) przed upływem terminu do złożenia ofert, to cena oferty złożonej przez konsorcjum spółek komunalnych (2 329 715 424,96 zł) była niższa tylko o 0,000025 % (575,04 zł) od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 7176, 7179-7183)

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości dotyczące naruszenia zasady uczciwej konkurencji ponosi Zarząd KZK GOP, który podjął uchwały o przyjęciu SIWZ w przetargach nr 1 do 4⁶⁸. Przewodniczący Zarządu KZK GOP⁶⁹ potwierdził w wyjaśnieniach, że opis przedmiotu zamówienia w przetargach nr 1 do 4 uwzględniał potrzebę zlecenia usług przewozowych spółkom komunalnym, co było wyrazem realizacji przyjętej wcześniej przez KZK GOP zasady stosowania tzw. „*polityki regulowanej konkurencji*”.

Powyższe potwierdzają także zapisy protokołu z posiedzenia Zarządu KZK GOP⁷⁰, w których przykładowo Prezydent Gliwic wnioskował o zmianę projektu SIWZ w zakresie pojemności minimalnej pojazdów, tak aby warunki mogły spełnić pojazdy marki DAB (PKM Gliwice jako jedyny z pozostałych członków konsorcjum spółek komunalnych zgłosił w umowie z KZK GOP te pojazdy), a Prezydent Katowic

⁶⁷ Różnica pomiędzy wartościami usług przewozowych według stawek oferowanych przez spółki komunalne i pozostałych przewoźników wyniosła 442 083 559 zł, zgodnie z wyliczeniem przedstawionym w poniższej tabeli (stan na 30 kwietnia 2014r.):

Rodzaj taboru	Średnia ważona stawka za wozokilometr spółek komunalnych (w zł)	Średnia ważona stawka za wozokilometr pozostałych przewoźników (w zł)	Liczba wozokilometrów zakontraktowana w umowie z konsorcjum spółek komunalnych	Wartość usługi wg stawek spółek komunalnych (w zł)	Wartość usługi wg stawek pozostałych przewoźników (w zł)	Różnica w wartości usługi (w zł)	Różnica w wysokości stawek
A	5,12	3,66	395 500,00	2 024 960,00	1 447 530,00	577 430,00	1,46
B	5,75	4,44	191 123 500,00	1 098 960 125,00	848 588 340,00	250 371 785,00	1,31
C	6,59	5,35	154 140 600,00	1 015 786 554,00	824 652 210,00	191 134 344,00	1,24
Razem						442 083 559,00	

Stawki za wozokilometr oferowane przez spółki komunalne na dzień 30 kwietnia 2014 r. kształtowały się w granicach od 5,43 zł do 5,95 zł (tabor B) i od 6,13 zł do 6,80 zł (tabor C), a przez pozostałych przewoźników od 2,15 zł do 5,37 zł (tabor B) i od 4,50 zł do 7,44 zł (tabor C).

⁶⁸ Uchwały Zarządu KZK GOP nr 30/2009 i 31/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r. (zmienione uchwałami Zarządu nr 40/2009, 41/2009 z dnia 28 lipca 2009 r. i nr 47/2009, 48/2009 z dnia 27 października 2009 r.), nr 1/2010 z dnia 5 stycznia 2010 r. (zmieniona uchwałą Zarządu nr 4/2010 z dnia 16 lutego 2010 r.) oraz nr 57/2013 z dnia 9 lipca 2013 r.

⁶⁹ Który zatwierdził SIWZ na przetargi nr 1 do 4.

⁷⁰ Protokół nr 11/2013 z posiedzenia Zarządu KZK GOP w dniu 18 czerwca 2013 r.

w kontekście SIWZ proponował odpowiednie zapisy umowy konsorcjum spółek komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5680, 5743, 5793-5866, 6899, 6999, 7108, 7158, 7624-7666, 7922)

Przyczyną tego stanu był, zdaniem NIK, występujący w KZK GOP konflikt interesów, polegający na tym, że członkami Zarządu tej jednostki są prezydenci miast, reprezentujący gminy będące jednocześnie udziałowcami spółek komunalnych, świadczących usługi na rzecz Związku.

(dowód: akta kontroli str. 45-54, 6004-6011, 6760-6770)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, KZK GOP w większym stopniu winien ułatwiać korzystanie z komunikacji publicznej osobom z dysfunkcją wzroku (osobom niewidomym, słabowidzącym, osobom starszym). Jak bowiem stwierdzono, nawet w ostatnim z badanych czterech przetargów, tj. przetargu nr 4 na usługi przewozu w latach 2014 – 2021, zapisano w SIWZ wymóg wyposażenia pojazdów w urządzenia do dynamicznej informacji pasażerskiej⁷¹ jedynie w odniesieniu do niecałej połowy autobusów⁷², pomimo iż w Planie rozwoju dostrzeżono potrzebę wyposażenia taboru w sposób zapewniający dostępność do pojazdów osobom niepełnosprawnym. Problem korzystania z komunikacji miejskiej przez te osoby, był znany KZK GOP z prowadzonej w roku 2008 korespondencji m.in. z Zarządem Polskiego Związku Niewidomych.

(dowód: akta kontroli str. 6897-6920, 6997-7026, 7108-7136, 7158-7173, 7320-7327)

Opis stanu faktycznego

1.3 Taryfy stosowane przez KZK GOP w publicznym transporcie zbiorowym

W okresie objętym kontrolą dokonano czterech zmian taryfy opłat za przewóz osób i bagażu w komunikacji miejskiej KZK GOP. Zmiany te wprowadzono uchwałami Zgromadzenia z dniem 1 marca 2010 r.⁷³, 1 sierpnia 2011 r.⁷⁴ i 1 kwietnia 2012 r.⁷⁵. Taryfę obowiązującą od dnia 1 marca 2013 r. wprowadzono uchwałą Zarządu⁷⁶ m.in. na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁷⁷, który stanowił, że określone w ustawie zadania organizatora (publicznego transportu zbiorowego), o którym mowa w ust. 1 pkt 1-5, wykonuje, w przypadku związku międzygminnego, zarząd związku międzygminnego. Zmianami taryf (podwyżkami cen) objęto wszystkie grupy biletów.

(dowód: akta kontroli str. 475-490; 492-508; 536-551, 562-576; 596-613, 1537)

Z treści uzasadnień do projektów uchwał w sprawie zmian wysokości cen biletów w latach 2011-2013 wynika, że zmiany te spowodowane były koniecznością zapewnienia dochodów ze sprzedaży biletów na poziomie przyjętym w planach finansowych Związku. W planach finansowych KZK GOP założono, że dochody z biletów powinny wynosić 235 mln zł w 2011 r., 262,7 mln zł w 2012 r. i 268,4 mln zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1433, 1453, 1475-1476)

⁷¹ Służące do zapowiadania przystanków zlokalizowanych na trasie danej linii oraz przekazywania pasażerom informacji o dodatkowych usługach komunikacji publicznej.

⁷² W SIWZ z przetargu nr: 1 na 170 pojazdów, urządzeń dynamicznej informacji pasażerskiej wymagano odnośnie 70 pojazdów (41%), 2 na 238 pojazdów, urządzeń dynamicznej informacji pasażerskiej wymagano odnośnie 28 pojazdów (11%), 3 na 138 pojazdów urządzeń dynamicznej informacji pasażerskiej wymagano odnośnie 33 pojazdów (23%), 4 na 611 pojazdów, urządzeń dynamicznej informacji pasażerskiej wymagano odnośnie 297 pojazdów (48%).

⁷³ Nr XCIX/26/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r.

⁷⁴ Nr CVIII/29/2011 r. z dnia 14 czerwca 2011 r.

⁷⁵ Nr CXII/3/2012 z dnia 14 lutego 2012 r.

⁷⁶ Nr 3/2013 z dnia 7 stycznia 2013 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm., zwana w dalej „ustawą o transporcie zbiorowym”.

W latach 2010-2013 systematycznie zmniejszał się udział dochodów ze sprzedaży biletów w dochodach ogółem Związku z 45,4 % (224 934,2 tys. zł) w 2010 r. do 38,7 % (247 391,7 tys. zł) w 2013 r. Jednocześnie systematycznie malała liczba sprzedanych biletów- spadek ten pomiędzy rokiem 2010 a 2013 wyniósł 5 816 051 sztuk, tj. 9,9 %.

(dowód: akta kontroli str. 166, 241, 320-321, 391-392,434,2868-2879)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Ograniczenie, na podstawie pkt II taryf⁷⁸ obowiązujących w okresie objętym kontrolą, sprzedaży biletów przez kierujących pojazdami jedynie do najwyższych nominalów ustalonych w cenniku opłat i stały wzrost wielkości tej sprzedaży w latach 2010-2013, w ocenie NIK, świadczy o niezapewnieniu pasażerom przez KZK GOP wystarczającej dostępności biletów o innych nominalach w celu skorzystania z usługi przewozowej. W latach 2010 – 2013 kierujący pojazdami sprzedali łącznie 17 351 130 sztuk biletów jednorazowych, z tego 4 192 999 szt. w 2010 r., 4 539 513 szt. w 2011 r., 4 379 533 szt. w 2012 r. i 4 239 085 szt., co stanowiło odpowiednio: 22,1%, 45,1 %, 44,7 % i 45,2 % sprzedanych biletów jednorazowych o najwyższych nominalach obowiązujących w danym okresie.

Naczelnicy Wydziałów Sprzedaży i Kontroli Biletów podali w wyjaśnieniach, że obecne regulacje taryfowe nie zmuszają pasażerów do zakupu biletów u kierującego pojazdem. Według wyjaśnień, sprzedaż biletów przez kierującego jest jedynie rozszerzeniem stacjonarnej sieci sprzedaży, a pasażer ponosi ryzyko braku możliwości nabycia biletu u kierującego pojazdem. Jako argument podniesiono kwestię specyfiki pracy kierowców i ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo pasażerów oraz przestrzegania ustalonych rozkładów jazdy, co – wg wyjaśnień - ogranicza możliwość sprzedaży podczas postoju pojazdów na przystankach, które w KZK GOP są bardzo krótkie, a czas postoju służy „(...) w praktyce jedynie dla wymiany pasażerów. (...)”.

W ocenie NIK, sprzedaż biletów przez kierujących pojazdami nie może być traktowana jedynie jako uzupełnienie sprzedaży stacjonarnej, w sytuacji gdy jeden automat biletowy przypadał na 24 przystanki komunikacji miejskiej (dane dot. 2013 r.). Ponadto, stosując taką formę sprzedaży biletów przez kierujących pojazdami KZK GOP ograniczył możliwość dokonania przez pasażerów wyboru nominalu kupowanego biletu, w cenie adekwatnej do ich potrzeb. Zdaniem NIK, wzrastały także uzyskiwane przez KZK GOP korzyści finansowe w przypadku gdy pasażer korzystał z ograniczonego zakresu usługi, kupując bilet u kierującego pojazdem o najwyższym nominalu. Dotyczyło to przypadków kiedy pasażer podróżował w granicach administracyjnych mniej niż trzech gmin (miast) lub poniżej godziny jazdy od skasowania biletu (z uwzględnieniem przesiadek), tj. nie korzystał z zakresu usługi ustalonego dla najdroższych biletów.

(dowód: akta kontroli str. 480;487;498;506, 1574, 2868-2875, 7483-7487)

1.4. Ustalanie rozkładów jazdy

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2014 (do końca I kwartału) Przewodniczący Zarządu KZK GOP zatwierdził zmiany rozkładów jazdy wydając w tych sprawach 86 zarządzeń, z czego: 17 w 2010 r. , 21 w 2011 r., 25 w 2012 r., 23 w 2013 r. i siedem w I kwartale 2014 r. Tym samym spełniony został wymóg zatwierdzenia tych zmian

⁷⁸ Taryfa przewozu osób i bagażu w komunikacji miejskiej KZK GOP.

określony w uchwałach⁷⁹ Zarządu KZK GOP w tej sprawie, obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str.664-684)

Na podstawie badania dokumentacji dokonanych zmian w rozkładach jazdy, obejmującej losową próbę, na którą składała się: dokumentacja do czterech wniosków⁸⁰ o dokonanie zmiany istniejącego rozkładu jazdy linii autobusowych stwierdzono, że w KZK GOP stosowano przyjęte zasady przeprowadzania zmian ujęte w ww. uchwale Zarządu Nr 1/99 z dnia 19 stycznia 1999 r. W szczególności dokonano konsultacji i uzgodnień z zarządami gmin, na terenie których przebiegały linie komunikacyjne, przekazano przewoźnikom do realizacji zmienione rozkłady jazdy.

(dowód: akta kontroli str.1027-1030, 1038-1088)

1.5. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Plan transportu, którego obowiązek opracowania i uchwalenia wynikał z art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym, przyjęto uchwałą Zgromadzenia nr CXIX/12/2013 w dniu 25 kwietnia 2013 r. Plan ten wszedł w życie w dniu 22 maja 2013 r., tj. 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Wojewody Śląskiego z dnia 8 maja 2013 r.⁸¹ Dokument zawierał wszystkie elementy określone w art. 12 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str.2077-2086;2801-2806)

1.6. Umowy na wykonywanie usług transportu publicznego

W latach 2010 - 2013, KZK GOP zawarł łącznie 187 umów na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego, z czego 36 w 2010 r., po 50 w 2011 r. i w 2012 r. oraz 51 w 2013 r., w tym 111 umów (odpowiednio w ww. latach: 16, 35, 34 i 26) po wyborze wykonawcy w określonym w ustawie Pzp trybie przetargu nieograniczonego. Objęte badaniem losowo wybrane pięć umów⁸², których wykonawcy zostali wybrani w trybie przetargu nieograniczonego, zawarte po 1 marca 2011 r., tj. po wejściu w życie ustawy o transporcie zbiorowym, zawierały wymagane elementy (dotyczące KZK GOP) określone w art. 25 ust. 3 pkt 1-5, 7, 9-13, 18-20 i 22-23 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.1748-1763,1792-1807,1808-1824,2101-2117, 2817-2818, 5794-5866)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W objętych badaniem ww. pięciu wybranych umowach⁸³, KZK GOP nie określił sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Tym samym nie został zrealizowany obowiązek określony w art. 25 ust. 3 pkt 8 ustawy o transporcie zbiorowym.

⁷⁹ Uchwały: Nr 1/99 z dnia 19 stycznia 1999 r. i nr 19/2014 z 11 lutego 2014 r.

⁸⁰ Dotyczące zmian w rozkładach jazdy linii autobusowych nr 2, 619, 719, 186 i 840.

⁸¹ Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r., poz. 3751.

⁸² Nr: PO/24/PZ/308/DO/351/12 z dnia 13 maja 2012 r., PO/46/PZ/360/DO/454/12 z dnia 30 lipca 2012 r., PO/47/PZ/364/DO/458/12 z dnia 3 lipca 201 r., PO/14/PZ/303/DO/338/13 z dnia 10 kwietnia 2013 r. PO/68/PZ/505/DO/586/13 z 30 października 2013 r.

⁸³ Nr: PO/24/PZ/308/DO/351/12 z dnia 13 maja 2012 r., PO/46/PZ/360/DO/454/12 z dnia 30 lipca 2012 r., PO/47/PZ/364/DO/458/12 z dnia 3 lipca 201 r., PO/14/PZ/303/DO/338/13 z dnia 10 kwietnia 2013 r.

W miejsce wymaganych ww. postanowień, KZK GOP wprowadził obowiązek⁸⁴ rozpatrywania przez wykonawcę (poszczególnych przewoźników, tj. spółki gminne) skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania odszkodowań wynikających z realizacji usług przewozowych zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁵. NIK zwraca uwagę, że przepisy tej ustawy regulują tylko i wyłącznie tryb postępowań toczących się przed organami administracji publicznej, w sprawach skarg, a w zakresie spraw dotyczących reklamacji i odszkodowań nie określają w ogóle sposobu postępowania. Tym samym zapis ten był nieprawidłowy (niezritelny).

Naczelnik Wydziału Organizacji Przewozów podał w wyjaśnieniach, że „(...)przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zostały przywołane jako przepisy porządkujące sposób załatwiania tego rodzaju spraw w relacji pomiędzy zamawiającym (KZK GOP), a wykonawcą usług (operatorem)”. Naczelnik podał, że w nowo prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na wykonywanie usług autobusowego publicznego transportu zbiorowego, KZK GOP dokona korekty treści umów „(...) poprzez uściślenie postanowienia dotyczącego trybu rozpatrywania skarg”.

(dowód: akta kontroli str. 1756,1799,1816,2109, 2890)

NIK zwraca uwagę, że wadliwe zapisy występują w umowie na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na 181 liniach komunikacji miejskiej z dnia 31 października 2013 r. zawartej z konsorcjum trzech spółek komunalnych, obowiązującej do końca 2021 r., co nadal skutkuje wadliwym sposobem rozpatrywania skarg.

(Dowód: akta kontroli str. 5794-5866)

1.7. Biuletyn Informacji Publicznej

Opis stanu faktycznego

Związek prowadził podmiotową stronę Biuletynu Informacji Publicznej⁸⁶, o której mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie BIP⁸⁷, pod adresem <http://78.9.15.230/>. Prowadził do niej także odsyłacz (tzw. link) ze strony <http://www.kzkgop.com.pl/>. Na stronie BIP umożliwiono dostęp do informacji publicznej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2-3, pkt 4 lit. c i pkt 5 lit. c. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸⁸.

(dowód: akta kontroli str.1538-1565)

Ustalone nieprawidłowości

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

Na stronie BIP KZK GOP nie umieszczono dokumentacji przebiegu i efektów 14 z 15⁸⁹ przeprowadzonych w latach 2010-2013 kontroli zewnętrznych w postaci wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających. Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Zarządu wynika że nieumieszczenie ww. wymaganych informacji nie było działaniem celowym, a nastąpiło przez przeoczenie.

⁸⁴ W § 7 ust. 9 i ust. 1.9 objętych badaniem umów.

⁸⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

⁸⁶ Zwaną dalej „BIP”.

⁸⁷ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

⁸⁸ J.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 782, ze zm., zwana dalej „ustawą o dostępie do informacji publicznej”.

⁸⁹ Kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzoną w dniach 16 sierpnia – 2 września 2010 r. zakończono Notatką Urzędową z przeprowadzonej kontroli Nr 04144-5303-K052-NS/10.

Skutkiem niedopełnienia przez KZK GOP tego obowiązku było ograniczenie prawa do dostępu do informacji publicznej, przysługującego każdemu na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy⁹⁰.

W dniu 26 czerwca 2014 r. w trakcie trwania niniejszego postępowania kontrolnego przedmiotowe dokumenty kontroli zostały umieszczone na stronie BIP KZK GOP.

(dowód: akta kontroli str.1562-1566;1673, 8032)

Opis stanu
faktycznego

2.1. Struktura finansowania działalności statutowej KZK GOP

W latach 2010 – 2013 dochody KZK GOP wyniosły łącznie 2 249 892,7 tys. zł, z tego 495 652,5 tys. zł w 2010 r., 536 050,7 tys. zł w 2011 r., 577 911,8 tys. zł w 2012 r. i 640 277,6 tys. zł w 2013 r. Głównymi źródłami tych dochodów były wpływy z wpłat gmin na dofinansowanie zadań bieżących (§ 2900) wykonane w wysokości 1 176 506,8 tys. zł⁹¹ (52,3 %) oraz wpływy z usług (§ 0830)⁹² w wysokości 987 266,7 tys. zł⁹³ (43,9 %).

(dowód: akta kontroli str.166-172, 241-248, 320-328, 391-400)

Wydatki KZK GOP w latach 2010-2013 wyniosły 2 223 939,3 tys. zł, z tego 507 309,9 tys. zł w 2010 r., 534 429,4 tys. zł w 2011 r., 576 431,3 tys. zł w 2012 r. i 605 768,7 tys. zł w 2013 r. Środki przeznaczono na zadania statutowe jednostki związane z zaspokajaniem potrzeb gmin w zakresie organizowania lokalnego transportu zbiorowego i skorelowanych z nimi innych usług publicznych, w tym na zadania realizowane w ramach działu 600 – transport i łączność; rozdział 60004 – lokalny transport zbiorowy w kwocie łącznej 2 130 834,3 tys. zł⁹⁴ (95,8 % wydatków) oraz na wydatki w dziale 750 – administracja publiczna; rozdział 75095 – pozostała działalność, z którego finansowano zadania realizowane przez Biuro KZK GOP w kwocie łącznej 61 707,5 tys. zł⁹⁵ (2,8 % wydatków).

(Dowód: akta kontroli str. 173-194, 249-268, 329-350, 401-426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W latach 2010-2013 KZK GOP nie sporządził 32 miesięcznych sprawozdań z wykonania planu: dochodów budżetowych Rb-27S i wydatków budżetowych Rb-28S, naruszając tym samym obowiązek określony w § 19 ust.1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości, tj. sporządzania sprawozdań miesięcznych za każdy kolejny miesiąc kalendarzowy. Związek ww. sprawozdania budżetowe sporządzał kwartalnie, a zamiast pozostałych miesięcznych sprawozdań sporządzał „informację” o dochodach i wydatkach w terminie do 10 dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni.

Główny Księgowy podał w wyjaśnieniach, że „Treść ww. rozporządzenia rozumie w taki sposób, iż sporządzamy i składamy sprawozdania budżetowe z częstotliwością i w terminach wynikających z załącznika nr 44 do ww. rozporządzenia”.

⁹⁰ Z zastrzeżeniem w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, określającym ograniczenia tego prawa,

⁹¹ Wpłaty dokonane przez uczestników związku na rzecz KZK GOP z tytułu organizowania przewozów pasażerskich na terenie gmin członków Związku wyniosły: 242 411,7 tys. zł w 2010 r., 276 745,0 tys. zł w 2011 r., 306 427,6 tys. zł w 2012 r. oraz 350 922,6 tys. zł w 2013 r..

⁹² W tym przede wszystkim wpływy ze sprzedaży biletów w kwocie 947 817,3 tys. zł, z tego 224 934,2 tys. zł w 2010 r., 233 278,0 tys. zł w 2011 r., 242 213,4 tys. zł w 2012 r. i 247 391,7 tys. zł w 2013 r. oraz m.in. z wpłat gmin nienależących do Związku, na rzecz których KZK GOP świadczy usługi przewozowe i dochodów uzyskanych z tytułu objazdów spowodowanych remontami dróg i infrastruktury technicznej znajdującej się w pasie drogi.

⁹³ W 2010 r. – 237.110,58 tys. zł, w 2011 r. – 245.586,39 tys. zł, w 2012 r. – 250.274,20 tys. zł i w 2013 r. – 254.295,51 tys. zł.

⁹⁴ Z tego 492 618, 3 tys. zł (97,1 % wydatków) w 2010 r., 518 986,0 tys. zł (97,1 %) w 2011 r., 544 829,2 tys. zł (94,5 %) w 2012 r. i 574 400,8 tys. zł (94,8 %) w 2013 r.

⁹⁵ W 2010 r na utrzymanie Biura wydano łącznie 14 343,1 tys. zł (2,8 % wydatków); 2011 r. 15 443,3 tys. zł (2,9 %); w 2012 r. 15 584,6 tys. zł (2,7 %) i w 2013 r. 16 346,6 tys. zł (2,7 %).

NIK zwraca uwagę, że wymieniony załącznik nr 44 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości jednoznacznie wskazuje okres sprawozdawczy – jeden miesiąc oraz terminy przekazywania m.in. sprawozdań miesięcznych sporządzanych narastająco Rb-27S i Rb-28S (za marzec - 22 kwietnia, za czerwiec - 22 lipca, za wrzesień - 22 października, za grudzień - 22 stycznia) a także ich odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2858-2859;7911-7914)

- 2) W planie dochodów i wydatków budżetowych dokonano zmian ujętych w uchwale Zgromadzenia nr CXVI/22/2012 z dnia 23 października 2012 r., pomimo wstrzymania jej wykonania na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z wniesieniem przez gminę Czeladź protestu, o którym mowa w art. 72 ust. 2 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.68-71;107-115;119;519-535;)

Główny Księgowy nie podał przyczyn dokonania korekty planu dochodów i wydatków mimo wstrzymania wykonania uchwały. Naczelnik Wydziału Finansowo-Budżetowego KZK GOP, nadzorująca poprawność dokonywania księgowania planu dochodów i wydatków, podała że nie trafił do niej sprzeciw gminy Czeladź do uchwały Zgromadzenia. O wstrzymaniu jej wykonania Naczelnik dowiedziała się dopiero w listopadzie, kiedy została poproszona o ponowne przygotowanie uchwały o takiej samej treści w sprawie zmian budżetu na listopadowe posiedzenie Zgromadzenia.

(dowód: akta kontroli str.2814;2852-2853)

Skutkiem powyższego, plan dochodów i wydatków Związku na dzień 31 października 2012 r. wynikający z ewidencji kont pozabilansowych dochodów i wydatków był niezgodny ze stanem wynikającym z uchwał organów uprawnionych do dokonania w tym planie zmian po stronie dochodów i wydatków o kwotę per saldo (-) 29 310,6 tys. zł. Tym samym plan ten, jako źródło nierzetelnych danych, nie mógł spełniać przypisanej mu podstawowej funkcji zarządczej.

(dowód: akta kontroli str.57)

- 3) W latach 2010-2013 w dacie zapłaty faktur związanych z wydatkami na działalność Biura, tj. w dziale 750 (administracja publiczna), rozdziale 75095 (pozostała działalność) w § 4530 (VAT) dokonano wydatków z tytułu podatku od towarów i usług⁹⁶ bez uwzględnienia ich w planie finansowym KZK GOP, który nie przewidywał środków na te wydatki w tej podziałce klasyfikacji budżetowej. Kwota wydatków VAT wynosiła łącznie 1 839 312,05 zł, z tego 421 915,87 zł w 2010 r., 432 210,65 zł w 2011 r., 455 501,18 zł w 2012 r. i 529 684,35 zł w 2013 r. Stanowiło to naruszenie zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określonych w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁷, stanowiących że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w jej planie finansowym.

Na koniec każdego miesiąca, wewnętrznym poleceniem księgowania (PK), w jednostce dokonywano przeksięgowania kwot zapłaconego VAT z rozdziału 75095 § 4530 (dotyczących działalności Biura) do wydatków w dziale 600 (komunikacja i transport), rozdziale 60004 (lokalny transport zbiorowy) i § 4530 (VAT), tj. do tej części planu finansowego Związku, w której wydatki na VAT były planowane.

Naczelnik Wydziału Finansowo Budżetowego i Główny Księgowy podali w wyjaśnieniach, że w dziale 750 (administracja publiczna), rozdziale 75095 (pozostała działalność) wydatki dokonywane w ramach paragrafu 453 (VAT),

⁹⁶ Zwanym dalej „VAT”.

⁹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

każdorazowo na koniec miesiąca były rozliczane z podatkiem należnym za dany miesiąc. Według wyjaśnień w związku z powyższym nie planowano wydatków w tym paragrafie, a wykonanie wynosiło zero.

NIK zwraca uwagę, że oprócz naruszenia zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego jaką jest Związek, powyższe świadczy, iż osoby pełniące w okresie objętym badaniem funkcję Głównego Księgowego w KZK GOP nierzetelnie wykonywały powierzone im obowiązki, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych, w zakresie dokonywania wstępnej kontroli dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 204-207, 282-285, 368-371, 436-439, 459-460, 462, 466, 1477-1525, 2146-2800, 2814-2816, 8211)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Finansowanie działalności Związku innej niż publiczny transport zbiorowy

2.2.1. W latach 2010 – 2013, na podstawie sześciu uchwał Zgromadzenia⁹⁸, których projekty (z wyjątkiem dwóch) przyjął Zarząd KZK GOP, przyznających diety nieetatowym członkom Zarządu⁹⁹ oraz Przewodniczącemu, Wiceprzewodniczącym oraz członkom Zgromadzenia i komisji¹⁰⁰, wypłacono członkom organów KZK GOP łącznie brutto 1 292 394,00 zł¹⁰¹.

(dowód: akta kontroli str. 3002-3008, 3045-3048, 3091-3100, 4387)

Uchwały dotyczące wypłaty tzw. „diety” w okresie od 1 stycznia 2011 r.¹⁰², zostały zaskarżone przez Wojewodę Śląskiego, w następstwie czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach¹⁰³ (a następnie Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰⁴) orzekł o wydaniu przedmiotowych uchwał z naruszeniem prawa, ze względu na brak w przepisach prawa podstaw uprawniających do takiego rozporządzenia środkami finansowymi Związku¹⁰⁵. KZK GOP, po wydaniu przez WSA w Gliwicach ww. orzeczeń sądowych, zaprzestał wypłaty przedmiotowych świadczeń pieniężnych¹⁰⁶.

(dowód: akta kontroli str. 3006-3083, 3093-3115, 4387, 6896)

Zarząd KZK GOP podjął w dniu 4 czerwca 2013 r. uchwałę¹⁰⁷ o przyjęciu projektu uchwały Zgromadzenia, w którym pomimo ww. orzeczeń WSA w Gliwicach z dnia 5 listopada 2012 r.) o braku podstaw do pobierania przez prezydentów miast jakichkolwiek środków finansowych z tytułu zasiadania w Zarządzie, ponownie przyznano gratyfikację finansową nieetatowym członkom Zarządu (w dodatku w kwocie wyższej od kwoty dotychczasowej diety miesięcznej¹⁰⁸), określając je tym razem nie jako „dieta” lecz jako „wynagrodzenie”. W dniu 18 czerwca 2013 r. Zgromadzenie KZK GOP uchwaliło przedmiotowy projekt¹⁰⁹. Wojewoda Śląski

⁹⁸ Uchwały Zgromadzenia KZK GOP: nr LXXX/36/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r., nr CIV/50/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. i nr CVII/25/2011 z dnia 24 maja 2011 r. oraz nr LXXX/35/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r., nr CIV/49/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. i nr CVII/24/2011 z dnia 24 maja 2011 r., przy czym uchwały Zgromadzenia z 2006 r. zostały podjęte bez uprzedniego przedłożenia przez Zarząd projektów tych uchwał.

⁹⁹ Uchwały Zarządu: nr 79/2010 z dnia 7 grudnia 2010 r., nr 43/2011 z dnia 10 maja 2011 r.

¹⁰⁰ Uchwały Zarządu: nr 78/2010 z dnia 7 grudnia 2010 r., nr 42/2011 z dnia 10 maja 2011 r.

¹⁰¹ Tj. 361 976 zł w 2010 r., 423 972 zł w 2011 r., 374 984 zł w 2012 r., i 131 462 zł w 2013 r.

¹⁰² Uchwały Zgromadzenia: nr CIV/50/2010, nr CVII/25/2011 i nr CVII/24/2011.

¹⁰³ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 listopada 2012 r. (sygn. akt IV SA/GI 1490/11 oraz sygn. akt IV SA/GI 1518/11) i z dnia 3 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/GI 58/13), zwanego dalej „WSA w Gliwicach”.

¹⁰⁴ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 492/13 oraz sygn. akt II OSK 493/13).

¹⁰⁵ W szczególności nie stanowiły takiej podstawy powołane w uchwałach art. 25 ust. 4-8, art. 69 ust. 3 i art. 73a ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁰⁶ Ostatnia wypłata na rzecz nieetatowych członków Zarządu KZK GOP nastąpiła w listopadzie 2012 r., na rzecz pozostałych osób otrzymujących tzw. diety we wrześniu 2013 r.

¹⁰⁷ Nr 47/2013.

¹⁰⁸ Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały z dnia 18 czerwca 2013 r. wynagrodzenie miesięczne brutto nieetatowego członka Zarządu wynosić miało 3 200 zł, na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały Zarządu nr 47/2011 z dnia 24 maja 2011 r. (podjętej w związku z uchwałą Zgromadzenia nr CVII/25/2011 z dnia 24 maja 2011 r.) przedmiotowe wynagrodzenie wynosiło brutto 2.649 zł.

¹⁰⁹ Uchwała nr CXX/16/2013.

w dniu 19 lipca 2013 r., działając w trybie nadzoru, stwierdził nieważność tej uchwały Zgromadzenia KZK GOP¹¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 3047-3048, 3084-3090)

Przewodniczący Zarządu wyjaśnił, że w jego ocenie, *wbrew stanowisku Sądu, obowiązki poszczególnych prezydentów jako członków Zarządu KZK GOP obejmują nie tylko obowiązki zastrzeżone dla nich jako reprezentantów danej gminy, lecz obejmują również obowiązki wynikające z całej działalności KZK GOP dotyczącej obecnie 27 gmin. Powyższe stanowiło przesłankę do podjęcia ww. uchwały.*

(dowód: akta kontroli str. 5245-5247)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Środki finansowe wypłacone na podstawie uchwał przyznających diety nieetatowym członkom Zarządu oraz Przewodniczącemu, Wiceprzewodniczącym oraz członkom Zgromadzenia i komisji (wydanych z naruszeniem prawa), zostały nieprawidłowo zakwalifikowane do przychodów otrzymywanych przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, określonych w art. 13 pkt 5 ustawy p.d.o.f. Skutkowało to zaniżeniem przychodów podlegających opodatkowaniu osób, które otrzymały w latach 2010 – 2013 ww. apanaże, o łączną kwotę 1 195 226,00 zł¹¹¹.

W myśl bowiem art. 13 pkt 5 ww. ustawy, za przychody z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, uważa się przychody otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, bez względu na sposób powoływania tych osób, nie wyłączając odszkodowania za utracony zarobek, z wyjątkiem przychodów, o których mowa w art. 13 pkt 7 ustawy, tj. otrzymywanych przez osoby, niezależnie od sposobu ich powoływania, należące do składu zarządów, rad nadzorczych, komisji lub innych organów stanowiących osób prawnych. Zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, związek międzygminny posiada osobowość prawną, którą nabywa (art. 68 ust. 2 po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu. Tym samym środki finansowe otrzymywane przez osoby wymienione w pkt. 7 art. 13 ustawy p.d.o.f. nie mieszczą się w zakresie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 17 tej ustawy. KZK GOP nie dokonując od przedmiotowych przychodów obliczenia, poboru i odprowadzania podatków na rachunek właściwego urzędu skarbowego, nie wykonał obowiązków płatnika w zakresie określonym w art. 41 ust. 1 i 42 ust. 2 ustawy p.d.o.f.

(dowód: akta kontroli str. 4387)

Ponadto KZK GOP, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹², nie dokonał zgłoszenia właściwemu organowi podatkowemu danych osób wyznaczonych do obliczania i pobierania podatków oraz terminowego wpłacania pobranych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 4385 -4386)

Odpowiedzialność za brak właściwego opodatkowania wypłaconych ww. świadczeń pieniężnych oraz za niedokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa, ponoszą Naczelnik Wydziału Finansowo-Budżetowego, do której obowiązków należało kierowanie pracami podległego Wydziału, w tym

¹¹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.368.2013.

¹¹¹ 1 292 394,00 zł – 97 168,00 zł kwota opodatkowana jako nadwyżka nad wysokością zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt. 17 ustawy p.d.o.f).

¹¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

w zakresie wykonywania obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych¹¹³ oraz Główny Księgowy z tytułu braku sprawowania właściwego nadzoru.

NIK w szczególności krytycznie ocenia przy tym niepodjęcie przez ww. Naczelnik żadnych działań dla opodatkowania wypłacanych środków finansowych, pomimo jednoznacznego orzecznictwa sądowego¹¹⁴, o którym w dodatku była pisemnie informowana przez pracownika swojego Wydziału¹¹⁵. Naczelnik w wyjaśnieniach nie wskazała przyczyn tego zaniechania. Dodać należy, że w badanym okresie KZK GOP posiadał zawartą z Kancelarią doradztwa podatkowego¹¹⁶, umowę o stałe świadczenie usług doradztwa podatkowego, jednak według wyjaśnień ww. Naczelniczki, nie było konieczności zwracania się do ww. podmiotu o wydanie opinii w kwestii opodatkowania ww. apanaży.

(dowód: akta kontroli str. 459-463, 4392-4512)

Opis stanu
faktycznego

2.2.2. W okresie objętym kontrolą KZK GOP organizował dla swoich pracowników zajęcia sportowe. W tym celu KZK GOP wynajmował hale sportowe¹¹⁷, podpisał umowy z trenerami organizującymi i przeprowadzającymi zajęcia sportowe (trener fitness i organizator zajęć)¹¹⁸ oraz ubezpieczył pracowników od następstw nieszczęśliwych wypadków w trakcie zajęć¹¹⁹. W zajęciach sportowych uczestniczyło w 2010 r. i 2011 r. po 42 pracowników, w 2012 r. 44 pracowników, a w 2013 r. 28 pracowników.

(dowód: akta kontroli str.3116-3176, 3186-3199, 3200-3204, 3217-3232, 8112-8115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Związek w latach 2010-2014 sfinansował zajęcia sportowe ze środków przeznaczonych na zadania KZK GOP, co było niezgodne z § 3 ust. 1 statutu KZK GOP, który stanowi, że zadaniem Związku jest wspólne zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych. W okresie objętym kontrolą na zajęcia sportowe poniesiono wydatki w wysokości 196 465,94 zł.

(dowód: akta kontroli str. 42-54, 3177-3185, 3233-3242)

Przewodniczący Zarządu KZK GOP podał, że zgodnie z interpretacjami Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach ponoszone wydatki umożliwiające bezpłatne korzystanie z różnego rodzaju obiektów i zajęć są pośrednio związane z działalnością podmiotu. Udział pracowników w zajęciach sportowych pozytywnie wpływa na ich kondycję fizyczną oraz psychiczną, co w konsekwencji może się przełożyć na wysokość osiągniętych przychodów.

¹¹³ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Biura KZK GOP przyjętego uchwałą Zarządu nr 31/2008 z dnia 13 maja 2008 r. (z uwzględnieniem zmian), a następnie z regulaminem przyjętym uchwałą Zarządu nr 25/2013 z dnia 19 marca 2013 r. oraz regulaminem przyjętym uchwałą Zarządu nr 45/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r.

¹¹⁴ M.in. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FSK 1908/10 - (otrzymane przez członków zarządu związku międzygminnego świadczenie pieniężne za udział w posiedzeniach zarządu Związku nie korzysta ze zwolnienia od podatku dochodowego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 u.p.d.o.f., ponieważ nie jest dietą, a nadto pracy członków zarządu związku nie można utożsamiać z czynnościami związanymi z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich), również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wr 136/10.

¹¹⁵ Pracownik, zgodnie ze swoim zakresem czynności, nie był upoważniony do podejmowania czynności decyzyjnych.

¹¹⁶ Umowy: Nr DO/105/PZ/105/09 z dnia 2 stycznia 2009 r., nr DO/683/PZ/575/10 z dnia 28 grudnia 2010 r., nr FK/1/PZ/387/DO/429/2012 z dnia 28 września 2012 r., nr FK/1/PZ/16/DO/19/13 z dnia 2 stycznia 2013 r. i nr FK/1/PZ/10/DO/18/14 z dnia 21 stycznia 2014 r.

¹¹⁷ Umowy: DO/20/PZ/92/2010 z dnia 25 stycznia 2010 r., DO/450/PZ/384/2010 z dnia 15 września 2010 r., DO/518/PZ/422/2011 z dnia 3 października 2011 r., DO/517/PZ/401/2012 z dnia 1 października 2012 r., DO/610/PZ/522/2013 z dnia 23 września 2013 r.

¹¹⁸ Umowy z trenerem fitness: DO/453/PZ/386/2010 z dnia 16 września 2010 r., DO/485/PZ/411/2011 z dnia 3 października 2011 r., DO/518/PZ/402/2012 z dnia 1 października 2012 r., DO/579/PZ/502/2013 z dnia 1 października 2013 r. Umowy z organizatorem zajęć: DO/21/PZ/20/2010 z dnia 29 stycznia 2010 r., DO/452/PZ/385/2010 z dnia 4 października 2010 r., DO/486/PZ/412/2011 z dnia 3 października 2011 r., DO/519/PZ/403/2012 z dnia 1 października 2012 r.

¹¹⁹ Polisy ubezpieczeniowe: D Nr 0081860, D Nr 0081828, TPP Nr 12019759, TPP Nr 19806775, TPP Nr 22725469, TPP Nr 26671143, TPP Nr 26671142, TPP Nr 21972888.

NIK zauważa, że powyższe interpretacje Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach są interpretacjami indywidualnymi, odnoszącymi się do spółek prawa handlowego, których podstawowym celem jest osiąganie zysku. KZK GOP nie jest spółką prawa handlowego, lecz związkiem komunalnym, którego celem zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹²⁰ jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Finansowanie zajęć sportowych jest świadczeniem usług na osobiste cele pracowników KZK GOP i, zdaniem NIK, nie powinno być finansowane ze środków obrotowych, zwłaszcza, że Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych KZK GOP dopuszcza możliwość finansowania tego typu zajęć. W § 1 pkt 28 ppkt 5 Regulaminu ZFŚS określono bowiem, że środki Funduszu przeznacza się na działalność o charakterze rekreacyjno-kulturalnym w postaci dofinansowania biletów na imprezy artystyczne, sportowe lub wyjazdy rekreacyjne. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Pracowniczych stwierdziła, że nie brano pod uwagę możliwości sfinansowania zajęć sportowych z ZFŚS.

(dowód: akta kontroli str. 3249, 3300, 3968-3973)

W latach 2010-2012 finansowanie zajęć sportowych nie było traktowane jako przychód pracowników uczestniczących w tych zajęciach, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy p.d.o.f, który stanowi, że przychodami są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. Skutkiem tego było zaniżenie, w latach 2010-2012, podstawy opodatkowania przychodów pracowników o kwotę co najmniej 159 549,19 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3177-3199)

Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału Finansowo-Budżetowego, przychody pracowników z tytułu finansowania zajęć sportowych zaczęto opodatkowywać od momentu powzięcia na szkoleniu przez pracownika KZK GOP informacji o konieczności opodatkowania tego typu przychodów (tj. od stycznia 2013 r.). Ponadto Główny Księgowy podał, że przychód ze stosunku pracy nie powstaje, jeżeli nie ma możliwości przypisania poszczególnemu pracownikowi określonej wielkości świadczenia na niego przypadającego. W okresie 2010-2012 nie można wskazać konkretnego pracownika KZK GOP uzyskującego przychód z tytułu korzystania z zajęć sportowych ani określić jaka była wysokość tego świadczenia. NIK zauważa, że KZK GOP, analogicznie jak w okresie za który opodatkowywano ww. przychody, był w posiadaniu list pracowników uczestniczących w zajęciach sportowych, co tym samym umożliwiało przyporządkowanie konkretnych wartości świadczeń poszczególnym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 3200-3204, 3301, 7674-7676)

Opis stanu
faktycznego

2.2.3. W dniu 22 listopada 2011 r. KZK GOP zlecił za 2 460 zł brutto przedsiębiorcy nagranie dwóch programów promujących działalność KZK GOP i pięciokrotne ich wyemitowanie na antenie telewizyjnej (łącznie 10 emisji)¹²¹. W dniu 31 stycznia 2012 r. podpisano umowę z przedsiębiorcą¹²² na wyprodukowanie cyklu wywiadów składających się z jedenastu odcinków i ich pięciokrotną emisję przez określonego nadawcę telewizyjnego¹²³ (łącznie 55 emisji) za 27 060 zł brutto. Współpracę kontynuowano na podstawie umowy z dnia 14 lutego 2013 r.¹²⁴ na produkcję

¹²⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

¹²¹ Zamówienie DPR/216/2011

¹²² Umowa Nr DPR/15/PZ/36/DO/51/2012

¹²³ Zwanym dalej „nadawcą nr 1”

¹²⁴ Umowa Nr DPR/30/PZ/163/DO/189/2013

cyklu 11 minireportaży i ich sześciokrotną emisję przez kolejnego nadawcę telewizyjnego¹²⁵ (łącznie 66 emisji) za 40 590 zł brutto. W dniu 3 lutego 2014 r. podpisano kolejną umowę z przedsiębiorcą¹²⁶ na produkcję cyklu 11 minireportaży i ich sześciokrotną emisję (łącznie 66 emisji) na antenie telewizji kablowej nadawcy nr 2 za 40 590 zł brutto. Po przekazaniu KZK GOP czterech wyprodukowanych odcinków Związek 15 maja 2014 r. wypowiedział ww. umowę, a zapłacona kwota wyniosła 14 760 zł brutto. Przewodniczący KZK GOP podał w wyjaśnieniu, że umowa została wypowiedziana ze względu na brak kontaktu z przedsiębiorcą, pomimo działań podejmowanych przez KZK GOP w celu jego uzyskania.

(dowód: akta kontroli str.4248-4329, 7632-7636, 8103-8111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

KZK GOP zapłacił kwotę 84 870,00 zł brutto za niewykonaną w pełni usługę. Stwierdzono bowiem, że wyprodukowane wywiady i reportaże nie zostały wyemitowane na antenach telewizji¹²⁷. Związek ponadto dokonał w tej sytuacji nienależnego odliczenia z kwoty 15 870,00 zł podatku VAT, w części dotyczącej tego podatku za niewykonaną usługę, poprzez zaliczenie tej kwoty do podatku naliczonego, obniżającego w rozliczeniu z urzędem skarbowym kwotę podatku należnego.

Cykle reportaży oraz wywiadów wyprodukowane przez przedsiębiorcę nie były emitowane ani na antenie nadawcy nr 1 ani nr 2. Żaden z wymienionych nadawców nie zawarł umów z przedsiębiorcą na emisję tych reportaży. Ponadto w umowach nie zabezpieczono należycie interesów KZK GOP. Wypłatę wynagrodzenia, określonego jako wkład finansowy KZK GOP, ustalono bowiem dokonywać w formie przedpłaty na podstawie faktur pro forma, w comiesięcznych transzach, tj. bez konieczności przedstawienia do odbioru przedmiotu umowy. Wskutek powyższego, w ramach umowy DPR/30/PZ/163/DO/189/2013 z dnia 14 lutego 2013 r. dokonywano (począwszy od marca) comiesięcznych płatności, a reportaże KZK GOP otrzymał w styczniu 2014 r.

Brak weryfikacji wykonania usługi emisji (która była integralnie związana z celem umów, tj. „szerokiego propagowania priorytetowych działań KZK GOP”, a nie tylko wyprodukowanie informacji na nośniku) świadczy o nierzetelności dokonywanych odbiorów przedmiotu umów i niegospodarności dokonywanych wypłat. Ponadto odliczenie przez KZK GOP w latach 2011-2014 (31 maja) podatku VAT (naliczonego¹²⁸ w kwocie 15 870,00 zł) w części dotyczącej niewykonanej czynności emisji, stanowiło naruszenie art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹²⁹, który określa, że nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego m.in. faktury w przypadku gdy stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane - w części dotyczącej tych czynności.

(dowód: akta kontroli str.4248-4350)

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Prasowego, zobowiązana postanowieniami § 7 i § 6 umów do nadzoru nad ich realizacją, która w wyjaśnieniach stwierdziła, że w rzeczywistości nie sprawdzała,

¹²⁵ Zwanym dalej „nadawcą nr 2”

¹²⁶ Umowa Nr DPR/7/PZ/22/DO/26/2014

¹²⁷ W umowach określono łączną kwotę wkładu finansowego KZK GOP na pokrycie kosztów produkcji i emisji telewizyjnej, bez wyodrębnienia poszczególnych kwot.

¹²⁸ W fakturach wystawionych przez przedsiębiorcę.

¹²⁹ Dz. U. z 2011 Nr 177, poz. 1054 ze zm., zwana dalej „ustawą o VAT”

czy reportaże były emitowane. Przewodniczący Zarządu w wyjaśnieniach podał, że nie jest w stanie wyjaśnić dlaczego Naczelnik Wydziału Prasowego nie zweryfikowała wykonania usługi zgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli str. 7632-7633, 8044-8045)

Opis stanu
faktycznego

2.2.4. W ramach stałej obsługi prawnej KZK GOP współpracował z dwoma podmiotami. Z pierwszym z nich¹³⁰ zawarto umowę nr DO/176/PZ/161/2012 z 21 lutego 2012 r. na świadczenie stałej pomocy prawnej¹³¹ w rozumieniu art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹³², a z drugim pięć umów¹³³ na usługi doradztwa dotyczące stosowania przepisów ustawy Pzp¹³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4372-4384, 7976-7986)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) KZK GOP udzielił kancelarii prawnej zamówienia publicznego na świadczenie stałej pomocy prawnej na nominalną kwotę 764 732,14 zł brutto w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 5 ust. 1a i 1b ustawy Pzp, mimo niewystąpienia co najmniej jednej z okoliczności, określonych w art. 5 ust. 1a pkt 1 do 4 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, zamawiający może wszcząć postępowanie w ww. trybie, jeżeli zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować co najmniej jedną z następujących okoliczności: naruszeniem zasad celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków oraz w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, poniesieniem straty w mieniu publicznym oraz uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań. Żadna z tych okoliczności tymczasem nie wystąpiła.

Określony w § 2 umowy zakres usług prawniczych obejmował m.in. udzielanie bieżących porad i konsultacji prawnych (lit. a); opiniowanie lub opracowanie projektów umów, pism, wniosków i innych dokumentów wymagających wiedzy prawniczej (lit. b); opiniowanie lub opracowywanie projektów uchwał oraz wewnętrznych aktów normatywnych KZK GOP (lit. c i e) oraz sporządzanie pisemnych ekspertyz, analiz i opinii prawnych (lit. d), tj. czynności wykraczających poza przedmiot usług prawniczych określony w art. 5 ust. 1b ustawy Pzp, polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego. Zawarta umowa na kwotę 764 732,14 zł brutto w § 7 określała miesięczne zryczałtowane honorarium za wszystkie czynności stałej pomocy prawnej, przy czym w § 8 ustalono dodatkową kwotę honorarium, równą zasądzonym i wpłaconym do KZK GOP kosztom zastępstw procesowych. To dodatkowe wynagrodzenie nie mogło przekroczyć 40 tys. zł w całym okresie obowiązywania umowy, za czynności określone w § 2 lit k (zastępstwo procesowe

¹³⁰ Zwanym dalej „kancelarią prawną”.

¹³¹ W szczególności: udzielaniu bieżących porad i konsultacji prawnych (zwłaszcza w zakresie prawa publicznego transportu zbiorowego); opiniowaniu lub opracowywaniu projektów umów, pism, wniosków i innych dokumentów wymagających wiedzy prawnej; opiniowaniu lub opracowywaniu projektów uchwał organów KZK GOP; sporządzaniu pisemnych ekspertyz, analiz i opinii prawnych; opiniowaniu lub opracowywaniu projektów wewnętrznych aktów normatywnych KZK GOP; reprezentowaniu KZK GOP przed Krajową Izbą Odwoławczą; udziale w negocjacjach prowadzonych przez KZK GOP; braniu udziału w pracach komisji lub podkomisji sejmowych albo w stałych lub doraźnie działających zespołach zadaniowych; wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami w zakresie postępowań sądowych, administracyjnych, egzekucyjnych lub przed innymi organami orzekającymi; wykonywaniu zastępstwa procesowego KZK GOP w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym prowadzonym przez Referat Windykacji i Opłat Dodatkowych.

¹³² Dz. U. z 2014 r., poz. 637 ze zm.

¹³³ Nr PZ/512/DO/605/09 z 15 grudnia 2008 r., PZ/567/DO/667/2010 z 20 grudnia 2010 r., PZ/486/DO/595/2011 z 9 grudnia 2011 r., PZ/463/DO/586/2012 z dnia 9 grudnia 2012 r. oraz PZ/706/DO/812/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r.

¹³⁴ W szczególności: sposobu prowadzenia postępowań, treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, propozycji rozstrzygnięcia protestów składanych przez wykonawców, zajmowania przez Zamawiającego stanowiska w przypadku wnoszonych odwołań, interpretacji przepisów nowych regulacji prawnych w zakresie zamówień publicznych, wydawania opinii w innych sprawach związanych z prowadzonymi postępowaniami.

KZK GOP w postępowaniu sądowym, administracyjnym lub egzekucyjnym, z wyłączeniem postępowań prowadzonych przez Referat Windykacji Opłat Dodatkowych). Na realizację przedmiotowej umowy KZK GOP wydatkował w latach 2012-2014 kwotę 776 899,26 zł¹³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4351-4384, 8001-8008, 8208)

W uzasadnieniu faktycznym wyboru zastosowanego trybu zamówienia z wolnej ręki podano m.in., że „*Za celowością kontynuacji współpracy z dotychczasowym Wykonawcą, przemawia fakt iż podmiot ten jest zaznajomiony z bieżącymi sprawami, prowadzonymi przez Zamawiającego. Wybór innych nowych wykonawców spowodowałby konieczność wprowadzenia ich w tematykę spraw prowadzonych i planowanych przez Zamawiającego, co mogłoby prowadzić do powstania trudności w realizacji zadań przez Zamawiającego, ponieważ wiązałoby się z koniecznością poświęcenia przez pracowników KZK GOP znacznie więcej czasu na wprowadzanie tych wykonawców w problematykę zadań realizowanych przez Zamawiającego kosztem realizacji bieżących spraw*” Przewodniczący Zarządu oraz Naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Pracowniczych również wskazali ostatnią z ww. przesłanek podanych w uzasadnieniu, tj. że wybór innych niż ww. kancelaria prawna wykonawców spowodowałby konieczność ich wprowadzania w tematykę spraw prowadzonych przez Związek, co mogłoby prowadzić do powstania trudności w realizacji zadań przez KZK GOP. Wskazano także na ryzyko strat jakie mogłyby powstać w przypadku powierzenia świadczenia usług prawnych nowym, niesprawdzonym wykonawcom.

Wobec przedstawionych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że KZK GOP nie wykazał w żaden sposób okoliczności, określonych w art. 5 ust. 1a pkt 1 do 4 ustawy o Pzp, prowadzących do negatywnych dla Związku skutków niezastosowania trybu z wolnej ręki, gdyż nie można subiektywnie założyć, że żaden inny wykonawca, poza świadczącym dotychczas usługi, nie będzie w stanie wykonać przedmiotowego zamówienia w równie właściwy i wydajny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 4367-4368, 8025-8029)

- 2) KZK GOP w sposób niegospodarny wydatkował kwotę brutto 2 583,00 zł na usługi z zakresu doradztwa prawnego. Związek zlecił bowiem wykonanie opinii prawnej dotyczącej dopuszczalności zamawiania z wolnej ręki usługi polegającej na stałym kompleksowym świadczeniu pomocy prawnej w świetle ustawy Pzp, kancelarii zewnętrznej. pomimo że miał już w tym czasie podpisaną umowę na stałe doradztwo w tym zakresie.

Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Pracowniczych zwrócono się o opinię do kancelarii zewnętrznej, ponieważ była to największa renomowana kancelaria w województwie śląskim, która z pewnością zetknęła się wcześniej z zagadnieniem objętym zleceniem. NIK zauważa, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób oszczędny, tym samym nie powinno się dokonywać dwukrotnie wydatków za wykonanie ww. usługi.

(dowód: akta kontroli str. 7976-7986, 8001-8011, 8025-8031)

¹³⁵ W tym 767 284,35 zł na stałą obsługę prawną oraz zwrot wykonawcy innych wydatków zgodnie z umową.

3.1. Rzeczowa realizacja przewozów transportu publicznego

Długość autobusowych linii komunikacyjnych KZK GOP wynosiła: 5 174,35 km w 2010 r., 5 081,55 km w 2011 r., 4 968,93 km w 2012 r. i 4 947,13 km w 2013 r., tj. uległa skróceniu w tym okresie o 227,22 km (o 4,4 %). Liczba przystanków¹³⁶, na których za informację pasażerską odpowiadał Związek wynosiła, odpowiednio: 2 225 w 2010 r., 2 257 w 2011 r., 2 270 w 2012 r. i 2 256 w 2013 r. Praca eksploatacyjna¹³⁷ zrealizowana w komunikacji autobusowej na terenie 25 gmin członkowskich w latach objętych badaniem wyniosła łącznie: 268 599 221,0 wozokilometrów¹³⁸, z tego 67 256 151,9 wzk m w 2010 r., 67 137 718,7 wzk m w 2011 r., 67 024 021,8 wzk m w 2012 r. i 67 181 328,7 wzk m w 2013 r. i na koniec 2013 r. była mniejsza o 74 823,3 wzk m, co stanowi spadek o 0,11% w stosunku do liczby wzk m zrealizowanych w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1892, 1927, 1960, 1991, 2897)

3.2. Realizacja projektu ŚKUP

W okresie objętym kontrolą, KZK GOP, będąc liderem realizowanego wspólnie z 21 gminami¹³⁹ projektu ŚKUP, złożył w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w dniu 11 grudnia 2009 r. wniosek o dofinansowanie tego projektu ze środków unijnych¹⁴⁰. Według wniosku w założeniach KZK GOP określono, że głównym celem inwestycji ŚKUP było wdrożenie systemu informatycznego ułatwiającego realizację usług publicznych drogą elektroniczną oraz wspomagającego zarządzanie administracją publiczną w województwie śląskim. Ideą przedsięwzięcia, zgodnie z założeniami zawartymi w ww. wniosku, było wprowadzenie systemu płatności elektronicznych za usługi dostarczane przez sektor finansów publicznych (w tym w zakresie poboru opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej). Funkcjonalność karty miała umożliwić stosowanie jej przy identyfikacji mieszkańców (również w kontaktach realizowanych za pomocą Portalu Klienta, stanowiącego integralną część systemu). Realizacja tego projektu miała przyczynić się również do promocji społeczeństwa informacyjnego, poprzez upowszechnienie płatności bezgotówkowych wśród osób korzystających z usług publicznych, realizowanych na terenie KZK GOP, miasta Tychy i Jaworzno.

(dowód: akta kontroli str. 4513-4564, 4643-4683)

W dniu 27 kwietnia 2010 r. w strukturze organizacyjnej KZK GOP wyodrębniono Wydział Śląskiej Karty Usług Publicznych, do zadań którego przypisano m.in. zarządzanie Projektem ŚKUP¹⁴¹. W dniu 18 października 2010 r. z Województwem Śląskim zawarto umowę o dofinansowanie Projektu ŚKUP¹⁴². W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego¹⁴³, zakończonego w dniu 9 listopada 2011 r., dokonano wyboru¹⁴⁴ wykonawcy Projektu ŚKUP¹⁴⁵. W dniu 9 stycznia 2012 r. KZK GOP

¹³⁶ Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o transporcie zbiorowym do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina.

¹³⁷ Miernik określający wykorzystanie (eksploatację) taboru wyrażony iloczynem liczby autobusów i przebytej przez nie odległości.

¹³⁸ Długość drogi wykonanej przez środki transportu w określonym czasie zwanych dalej „wzk m”.

¹³⁹ Umowa o realizacji wspólnego Projektu Śląskiej Karty Usług Publicznych z dnia 13 października 2009 r.

¹⁴⁰ O sumie kontrolnej: 8e3b 9257 2022 f555 7df1 c12d ed54 034d.

¹⁴¹ Uchwała Zarządu nr 25/2010.

¹⁴² Umowa nr UDA-RPSL.02.02.00-00-064/09-00.

¹⁴³ Znak ZP/DS/1/PZ/31/11, zwanego dalej „przetargiem”, w wyniku którego udzielono zamówienia publicznego”.

¹⁴⁴ Wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 grudnia 2011 r. (sygn. akt KIO 2476/11) oddalono odwołanie wniesione przez niewybranych wykonawców. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, po przeprowadzeniu kontroli uprzedniej prowadzonego postępowania, nie stwierdził naruszeń ustawy pzp (informacja o wyniku kontroli uprzedniej nr UZP/DKUE/KU/261/11 z dnia 16 grudnia 2011 r.).

¹⁴⁵ Nr DS/1/PZ/1/DO/1/2012, zwana dalej „umową na wykonanie Projektu ŚKUP” lub „umową”.

zawarł z Wykonawcą umowę na dostawę, wdrożenie i utrzymanie systemu ŚKUP¹⁴⁶ za wynagrodzeniem netto 156 757 069,78 zł i brutto 189 647 085,84 zł. Projekt podzielono na dwie części: pierwszą obejmującą dostawę, wdrożenie i utrzymanie Systemu ŚKUP w okresie jego wdrażania o wartości brutto 135 897 135,22 zł oraz drugą o wartości brutto 53 749 950,62 zł obejmującą usługę utrzymania Systemu w „okresie trwałości Projektu”, tj. w ciągu 65 miesięcy od odbioru pierwszej części umowy. Projekt ŚKUP w zakresie pierwszej części współfinansowany był z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013¹⁴⁷, przy kwocie dofinansowania w wysokości 97 858 851,70 zł¹⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 4684-4746, 4789-4817, 5019-5020, 6392-6449, 6612-6613)

Na dzień 30 czerwca 2014 r. zakończono (i odebrano) jedynie wykonanie pierwszego i drugiego etapu części pierwszej umowy z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w umowie wynoszącym odpowiednio 152¹⁴⁹ i 393¹⁵⁰ dni. Etap pierwszy obejmował dostawę, wdrożenie i uruchomienie dwóch Centrów Przetwarzania Danych (podstawowego¹⁵¹ i zapasowego¹⁵²), a etap drugi dostawę, posadowienie i uruchomienie czterdziestu stacjonarnych automatów doładowania kart, wyposażenie w urządzenia wraz z oprogramowaniem sześciuset pięćdziesięciu autobusów i tramwajów oraz dostawę i uruchomienie w zajezdniach urządzeń do zbierania danych. Z tytułu wykonania pierwszego i drugiego etapu umowy Wykonawca obciążył KZK GOP fakturami VAT opiewającymi na łączną kwotę netto 41 527 055,09 zł i brutto 51 078 277,76 zł¹⁵³, które zostały w całości zapłacone. W odniesieniu do umownych terminów zakończenia prac etapu trzeciego i czwartego, opóźnienie na dzień 30 czerwca 2014 r. wynosiło odpowiednio 537 i 417 dni¹⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2004, 5102-5116, 5159-5209, 5303-5406, 6411-6419, 6448, 6510-6517, 6523, 6527-6614, 7947-7953, 8123-8128)

W dniu 20 lutego 2013 r. KZK GOP obciążył Wykonawcę¹⁵⁵ karą umową za 18 dni zwłoki w realizacji etapu I, obliczoną zgodnie z § 10 ust. 1 umowy, tj. w wysokości 682 729,51 zł. Pozostałe opóźnienie etapu I wynoszące 134 dni uznano za niezawinione przez Wykonawcę, ze względu na brak możliwości prowadzenia przez niego prac w wyznaczonym przez KZK GOP pomieszczeniu przeznaczonym na serwerownię CPD2. Ponadto, Zarząd KZK GOP obciążył¹⁵⁶ Wykonawcę karą

¹⁴⁶ Nr DS/1/PZ/1/DO/1/2012, zwana dalej „umową na wykonanie Projektu ŚKUP” lub „umową”.

¹⁴⁷ W ramach priorytetu II Społeczeństwo Informacyjne Działanie 2.2. Rozwój elektronicznych usług publicznych.

¹⁴⁸ Co stanowi 84,67% refundacji kosztów kwalifikowalnych wynoszących 115 576 770,65 zł (koszt całkowity pierwszej części projektu wynosi 149 250 633,95 zł, w tym koszty niekwalifikowalne wynoszą 33 673 863,30 zł – zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 8 sierpnia 2012 r. do umowy o dofinansowanie.

¹⁴⁹ Dnia 9 maja 2012 r. upłynął umowny termin zgłoszenia odbioru pierwszego etapu, zgłoszenie zakończone odbiorem nastąpiło w dniu 8 października 2012 r.

¹⁵⁰ Zgodnie z uchwałą Zarządu KZK GOP nr 68/2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r. opóźnienie dotyczyło okresu od 11 września 2012 r. do 8 października 2013 r.

¹⁵¹ Zwanego dalej „serwerownią CPD1” lub „CPD1”.

¹⁵² Zwanego dalej serwerownią CPD2 lub „CPD2”.

¹⁵³ Faktura VAT nr 12/SFSR/12/00096 z dnia 12 grudnia 2012 r. wystawiona z tytułu realizacji pierwszego etapu o wartości netto 13 324 350,93 zł i brutto 16 388 951,64 zł, faktura VAT nr 14/SFS-PAP/02/00005 z dnia 6 lutego 2014 r. o wartości netto 23 489 810,22 zł i brutto 28 892 466,57 zł i faktura nr 14/SFS-PAP/02/00017 z dnia 28 lutego 2014 r. o wartości netto 4 712 893,94 zł i brutto 5 796 859,55 zł, wystawione z tytułu realizacji drugiego etapu.

¹⁵⁴ Etap 3 miał zostać wykonany do dnia 9 stycznia 2013 r., a etap 4 do dnia 9 maja 2013 r. Etap 3 zakończony zostanie w momencie, gdy co najmniej osiemdziesiąt stacjonarnych automatów doładowania kart będzie prawidłowo funkcjonować, a przynajmniej tysiąc dwieście autobusów i tramwajów zostanie wyposażonych we wszystkie urządzenia. We wszystkich zajezdniach muszą zostać uruchomione Punkty Zbierania Danych, w strefach parkowania objętych projektem będzie funkcjonować przynajmniej pięćdziesiąt parkomatów; wymagana jest także instalacja przynajmniej stu urządzeń w obiektach gminnych. Warunkiem odbioru prac trzeciego etapu będzie także uruchomienie funkcji płatności i rozliczeń dokonywanych kartami ŚKUP. Etap 4 będzie obejmował wydawanie kart ŚKUP oraz zainstalowanie i uruchomienie pozostałych urządzeń ujętych w zamówieniu.

¹⁵⁵ Notą obciążeniową nr 00001/02/W.

¹⁵⁶ Uchwała nr 69/2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r.

umowną za 62 dni zwłoki w realizacji etapu II, obliczoną zgodnie z § 10 ust. 1 umowy, tj. w wysokości 4 170 196,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5150, 5210-5214, 6452-6453, 7635, 7954-7971, 8472-8474)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Na etapie postępowania, w wyniku którego udzielono zamówienia publicznego na dostawę, wdrożenie i utrzymanie systemu ŚKUP, KZK GOP nie zapewnił pomieszczenia o parametrach umożliwiających przeznaczenie do adaptacji na cele serwerowni CPD2, wymaganej umową na wykonanie Projektu ŚKUP, co w konsekwencji rzutowało na nieterminową realizację etapu I tego Projektu. Zobowiązano¹⁵⁷ bowiem Wykonawcę do wykonania serwerowni CPD2 w pomieszczeniu znajdującym się w piwnicy Urzędu Miasta Katowice przy ul. Młyńskiej 4, niespełniającym warunków technicznych dla jej lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 5213-5214, 5407-5424, 6392-6448)

Naczelnik Wydziału ŚKUP, odpowiedzialny za przygotowanie SIWZ, zlecił wprawdzie podległym pracownikom wykonanie oględzin tego pomieszczenia, ale polegały one wyłącznie (zgodnie z jego poleceniem) na „ogłędnięciu” pomieszczenia, bez dokonywania jakichkolwiek pomiarów bądź sporządzania dokumentacji fotograficznej¹⁵⁸. Dokonano ograniczonego zakresu oględzin pomimo, że przedstawiciele Urzędu Miasta Katowice zwracali uwagę, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, że pomieszczenie przeznaczone na CPD2 nie będzie spełniało warunków technicznych dla lokalizacji serwerowni (w szczególności chodziło o wymiary tego pomieszczenia, brak prawidłowej wentylacji i klimatyzacji, lokalizację pomieszczenia poniżej poziomu ulicy - zagrożenie zalaniem, wysoką temperaturę z rur przeprowadzonych w sieci, brak podłogi technicznej i problemy z możliwością wybudowania nowej z uwagi na umiejscowienie szyn i rur w ścianach pomieszczenia).

(dowód: akta kontroli str. 4873-4876, 4882-4885, 5243-5244)

W związku z powyższym, w dokumentacji przetargowej, poza rysunkiem rzutu piwnic, brak było innej dokumentacji dotyczącej wskazanego miejsca instalacji serwerowni, w szczególności w zakresie informacji o wysokości pomieszczenia (ok. 2,10 m¹⁵⁹) i innych cechach, mających wpływ na możliwość jego adaptacji na cele serwerowni (np. o rurach szynach zamontowanych w ścianach pomieszczenia i belce stropowej zamontowanej w suficie, ograniczającej wysokość pomieszczenia do 1,9 m).

Ograniczony zakres ustaleń dotyczących parametrów pomieszczenia, uniemożliwił opisanie, w dokumentacji przetargowej, przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp, tj. w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, pozwalający wykonawcom na rzetelne dokonanie analizy przydatności pomieszczenia pod kątem infrastruktury informatycznej, która miała wejść w skład docelowego środowiska serwerowni oraz pod kątem potrzeb użytkownika, wskazanych w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 4877-4881, 5407-5424)

Naczelnik Wydziału ŚKUP w wyjaśnieniu podał, iż dane zawarte w SIWZ były jego zdaniem wystarczające do sporządzenia oferty, gdyż w poprzednim unieważnionym

¹⁵⁷ W pkt. 3.4.2. załącznika nr 1.II do umowy na wykonanie Projektu ŚKUP - „Opis techniczno-funkcyjny przedmiotu zamówienia” (tożsamego z załącznikiem nr 6 do SIWZ).

¹⁵⁸ Jak wynika z wyjaśnień ww. Naczelnika oraz pracowników przeprowadzających oględziny, czynności te nie zostały w żaden sposób udokumentowane.

¹⁵⁹ Z tym, że wysokość pomiędzy podłogą, a belką nośną zamontowaną na suficie pomieszczenia wynosi 1,9 m.

przetargu¹⁶⁰ podmioty które złożyły oferty, nie uczestniczyły w wizji lokalnej. Z tego też powodu te same dane zostały umieszczone w kolejnym SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 4873-4874)

NIK zwraca jednak uwagę, że złożenie oferty nie sankcjonuje prawidłowości opisu przedmiotu zamówienia w SIWZ, czego dowodem jest oferta wybranego wykonawcy, złożona bez uprzedniego przeprowadzenia wizji lokalnej. Dopiero bowiem jej przeprowadzenie w trakcie realizacji zamówienia, wykazało że nie uwzględniono wszystkich wymagań i okoliczności, mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty. Ponadto, wbrew ww. wyjaśnieniom Naczelnika Wydziału ŚKUP, już w trakcie pierwszego (unieważnionego) postępowania przetargowego na dostawę, wdrożenie i utrzymanie systemu ŚKUP¹⁶¹ jeden z oferentów zwrócił się do KZK GOP o podanie dodatkowych danych pozwalających na przygotowanie oferty, w wyniku czego Związek umożliwił dokonanie wizji lokalnej pomieszczenia przewidzianego na serwerownię¹⁶².

Jednak w kolejnym przetargu, w wyniku którego udzielono przedmiotowego zamówienia publicznego, uniemożliwiono oferentom przeprowadzenia takiej wizji¹⁶³. Przewodniczący komisji przetargowej podał w wyjaśnieniu, że decyzja o odmowie wizji lokalnej w drugim przetargu podejmowana była przez Naczelnika Wydziału ŚKUP. Przewodniczący komisji nie był w stanie wyjaśnić przesłanek podjęcia tej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 4747, 4789, 4791, 5050-5058, 5059-5062, 5063-5069, 5241-5242)

Naczelnik Wydziału ŚKUP tłumaczył podjęcie ww. decyzji o nieprzeprowadzeniu wizji pomieszczenia „*podejrzeniem, iż wniosek o jej przeprowadzenie wynikał wyłącznie z chęci stwarzania dodatkowych przeszkód w postępowaniu przetargowym*”.

NIK zwraca jednak uwagę, że powyższe podejrzenie nie powinno zdeterminować negatywnego rozpatrzenia wniosku o wizję lokalną, gdyż zgodnie z ww. art. 29 ustawy Pzp obowiązkiem KZK GOP było dokonanie opisu w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający ewentualne wyniki wizji lokalnej, a więc taki, który zapewnia, że wykonawcy będą w stanie, bez dokonywania dodatkowych interpretacji, zidentyfikować, co jest przedmiotem zamówienia i że wszystkie elementy istotne dla wykonania zamówienia będą w nim uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 4759, 4795, 4873-4874, 5123-5125, 5393-5395)

W wyniku nierzetelności dokumentacji przetargowej w zakresie charakterystyki pomieszczenia przeznaczonego na serwerownię CPD2 oraz jednoczesnej odmowy dokonania oględzin tego pomieszczenia, Wykonawca dopiero po ogłoszeniu wyników przetargu¹⁶⁴ przeprowadził¹⁶⁵ (na jego pisemne żądanie) wizję lokalną pomieszczenia przeznaczonego na serwerownię, która wykazała m.in. że jego wysokość uniemożliwia montaż szaf z serwerami, co skutkowało koniecznością poszukiwania pomieszczenia zastępczego. Prace związane z adaptacją, wyposażeniem oraz uruchomieniem CPD2 w innym, wyznaczonym przez KZK GOP,

¹⁶⁰ Pierwszy przetarg na dostawę, wdrożenie i utrzymanie ŚKUP ogłoszono 18 listopada 2010 r. Przetarg został unieważniony 28 czerwca 2011 r., w związku z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z 7 czerwca 2011 r. (sygn. akt KIO 1070/11).

¹⁶¹ nr ZP/DS/2/PZ/27/10.

¹⁶² pytanie nr 43 pisma nr DS-341/85/10 z dnia 27 grudnia 2010 r. oraz pytanie nr 18 pisma nr DS-341/1/11 z dnia 5 stycznia 2011 r. wraz z odpowiedziami Zamawiającego. Wizja lokalna została przeprowadzona w dniu 12 stycznia 2011 r.

¹⁶³ W wyjaśnieniach do SIWZ skierowanych do wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia (pytanie nr 106 wraz z odpowiedzią - pismo nr DS.271.2.36.2011.GS z dnia 12 sierpnia 2011 r.) Zamawiający wyjaśnił, że nie przewiduje wizji lokalnej pomieszczeń przewidzianych na adaptację na serwerownię CPD1 i CPD2.

¹⁶⁴ W dniu 9 listopada 2011 r.

¹⁶⁵ W dniu 21 grudnia 2011 r.

pomieszczeniu¹⁶⁶, Wykonawca mógł rozpocząć w dniu 5 czerwca 2012 r., a więc już po upływie umownego terminu, w którym pierwszy etap miał zostać wykonany¹⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 4789-4790, 4800-4802, 5070-5072, 5079-5080, 5119-5120, 5123-5125, 5141-5145, 5148-5149)

Odpowiedzialność za wyżej opisane nieprawidłowości ponosi również Zarząd KZK GOP z tytułu przyjęcia SIWZ¹⁶⁸ o podanej wyżej treści oraz Przewodniczący Zarządu KZK GOP z tytułu braku właściwego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków służbowych przez podległych pracowników, jak i w związku z zatwierdzeniem przez niego SIWZ¹⁶⁹ oraz odpowiedzi na zapytania oferentów¹⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 5059-5062, 5240, 5407-5424, 7632-7636, 7677-7681)

Opóźnienie w realizacji pierwszego etapu miało wpływ na terminowość realizacji całego projektu ŚKUP, czego dowodzi m.in. niedotrzymany termin odbioru drugiego etapu, który przypadł na 9 września 2012 r., a nie mógł być dochowany gdyż jego odbiór uwarunkowany był m.in. uruchomieniem aplikacji ŚKUP przynajmniej w zakresie funkcjonalności pojazdów¹⁷¹. Według Wykonawcy, przedmiotowe opóźnienie „jest na tyle istotne, iż nie jest możliwe jego zniwelowanie w kolejnych etapach realizacji”¹⁷². Podkreślić należy, że wielomiesięczne opóźnienie we wdrożeniu Projektu spowodowało znaczne zagrożenie dla jego sfinansowania ze środków unijnych¹⁷³, wiążące się z ryzykiem wstrzymania procesu wdrażania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 5121-5122, 5127-5137, 5391-5392, 6518-6520)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Realizacja projektu SDIP

Projekt System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej polegał na wdrożeniu informatycznego systemu usprawniającego proces zarządzania drogowym transportem publicznym poprzez wykorzystanie rozwiązań z zakresu inteligentnych systemów transportowych.

Głównym celem projektu z punktu widzenia organizatora i operatora była możliwość monitorowania ruchu i śledzenia pojazdów, co dawało możliwość reagowania w sytuacjach nietypowych. Głównym celem projektu z punktu widzenia pasażera miała być informacja o czasie rzeczywistym jazdy autobusów, przedstawiana na elektronicznych tablicach przystankowych. Na tablicy takiej, pasażer oczekujący na przystanku mógł znaleźć informacje o kierunku, numerze linii i realnym czasie odjazdu kolejnych pojazdów komunikacji zbiorowej z danego przystanku.¹⁷⁴ SDIP obejmował trzy ciągi komunikacji publicznej¹⁷⁵. Projekt SDIP zakładał montaż

¹⁶⁶ Zlokalizowanym przy ul. Warszawskiej 4/Teatralnej 7w Katowicach.

¹⁶⁷ 9 maja 2012 r.

¹⁶⁸ Uchwałą Zarządu KZK GOP nr 57/2011 z dnia 5 lipca 2011 r. podjętą w związku z uchwałą Zarządu KZK GOP nr 47/2010 z dnia 14 września 2010 r.

¹⁶⁹ W dniu 5 lipca 2011 r.

¹⁷⁰ Pismo nr DS.271.2.36.2011.GS z dnia 12 sierpnia 2011 r.

¹⁷¹ Co znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu do uchwały Zarządu KZK GOP nr 11/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r.

¹⁷² Pismo Wykonawcy nr PAPI/ZEW113081/01/13/10 z dnia 16 stycznia 2013 r.

¹⁷³ W związku z małą absorpcją środków unijnych (projekt został wybrany do dofinansowania 15 czerwca 2010 r., a na dzień 7 marca 2013 r. rozliczenie projektu osiągnęło poziom zaledwie 0,83%). Aneksem nr 4 z dnia 12 marca 2014 r. do umowy o dofinansowanie, wydłużono termin rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji Projektu do dnia odpowiednio 31 stycznia 2015 r. i 28 lutego 2015 r.

¹⁷⁴ SDIP obejmował: wybudowanie Centrum Zarządzania SDIP łącznie z serwerem sterującym pracą systemu, wytworzenie infrastruktury komunikacyjnej realizującej dwukierunkową transmisję danych i sygnałów sterujących pomiędzy poszczególnymi komponentami systemu, a w szczególności z serwera do urządzeń przystankowych i odwrotnie, montaż tablic informacyjnych wraz z niezbędnymi urządzeniami przystankowymi oraz zakup oprogramowania użytkowego dla systemu wraz z licencjami, w tym specjalistycznego oprogramowania wspierającego analizy ruchu na terenie KZK GOP.

¹⁷⁵ ciąg 1: Katowice osiedle Tysiąclecia – Katowice osiedle Paderewskiego (obejmujący 12 przystanków, na których zamontowano 17 tablic informacyjnych, z planowanych 19 tablic); ciąg 2: Sosnowiec Dworzec PKP/Urząd Miasta – Zagórze Osiedle – Dąbrowa Górnicza Centrum/Gołonóg Manhattan (obejmujący 11 przystanków, na których zamontowano 29 tablic informacyjnych) i Będzin Dworzec PKP – Dąbrowa Górnicza Centrum (obejmujący 5 przystanków, na których zamontowano 9 tablic informacyjnych); ciąg 3 – Gliwice Plac Piastów/Dworcowa-Zabrze Goethego (obejmujący 9 przystanków, na których zamontowano 15 tablic informacyjnych).

72 tablic przystankowych oraz objęcie Systemem 177 autobusów, tj. 33 linii autobusowych.

(dowód: akta kontroli str. 3365-3373, 3913, 4244)

SDIP otrzymał dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013¹⁷⁶, na podstawie umowy z 27 maja 2011 r.¹⁷⁷

(dowód: akta kontroli str. 3506-3554)

Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w dniu 20 lutego 2012 r. KZK GOP zawarł umowę¹⁷⁸ z wykonawcą¹⁷⁹ na zaprojektowanie, dostawę, wdrożenie i utrzymanie SDIP oraz dostawę profesjonalnego narzędzia informatycznego wspierającego modelowanie i analizowanie ruchu. Zgodnie z ww. umową zamówienie zostało podzielone na dwie części. Pierwszą częścią zamówienia było wdrożenie SDIP, a drugą utrzymanie SDIP. Pierwsza część zamówienia miała zostać wykonana do 20 maja 2013 r.¹⁸⁰

(dowód: akta kontroli str. 3650-3686)

Na podstawie zgłoszenia Wykonawcy z dnia 20 grudnia 2013 r., dokonano w dniu 7 marca 2014 r. odbioru pierwszej części SDIP. W toku czynności odbiorowych stwierdzono brak instalacji 2 tablic przewidzianych do montażu na przystanku Katowice Plac Wolności¹⁸¹ oraz brak zasilania 6 tablic zamontowanych na przystankach: Sosnowiec Aleja Zwycięstwa (2 tablice), Zagórze Osiedle (2 tablice), Środula Osiedle i Będzin Koszelew¹⁸². KZK GOP pomniejszył wynagrodzenie Wykonawcy za realizację pierwszej części umowy o wartość montażu i przyłączy ww. tablic, tj. o 58 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 3827, 3844, 3865-3889)

KZK GOP na podstawie uchwały Zarządu z 25 marca 2014 r.¹⁸³ obciążył wykonawcę karą umowną w wysokości 546 311,04 zł za 48 dni opóźnienia „(...) w wykonaniu pierwszej części zamówienia (...)”, jak podano w tej uchwale. Według tej uchwały całkowite opóźnienie wynosiło 214 dni, tj. od dnia 20 maja 2013 r. do 20 grudnia 2013 r. Suma dni opóźnienia za które wykonawca nie odpowiadał wyniosła 166 dni co wynikało m.in. z odmowy Prezydenta Miasta Zabrze uzgodnienia lokalizacji dwóch tablic informacyjnych na przystankach w Zabrze¹⁸⁴ i konieczności wyznaczenia zamiennych miejsc dla posadowienia tablic oraz ponownego przeprowadzenia uzgodnień, analiz i planów sytuacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3831-3832, 3890-3893)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) KZK GOP nierzetelnie przygotował SIWZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na SDIP. W zapisach SIWZ nie uwzględniono przepisu wynikającego z rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

¹⁷⁶ w ramach działania 8.3: Rozwój inteligentnych systemów transportowych priorytetu VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe

¹⁷⁷ Nr POIS.08.03.00-00-001/10-00, zwana dalej „umową o dofinansowanie SDIP”.

¹⁷⁸ Zwana dalej umową z 20 lutego 2012 r.

¹⁷⁹ Zwanym dalej „Wykonawcą”.

¹⁸⁰ Według § 12 ust. 2 umowy, wykonanie miało nastąpić w terminie 15 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

¹⁸¹ Zgodnie z oświadczeniem Wykonawcy, tablice zostaną ustawione niezwłocznie po zakończeniu prac prowadzonych w rejonie Placu Wolności (przebudowa realizowana przez Miasto Katowice)

¹⁸² Zgodnie z oświadczeniem Wykonawcy realizacja przyłączenia obiektów nastąpi do dnia 1 lipca 2014 r., gdyż na chwilę sporządzenia protokołu odbioru SDIP, dostawca energii nie posiadał w obrębie rejonu działek (na których miały być posadowione tablice) swoich urządzeń do których można podpiąć złącza kablowe.

¹⁸³ Nr 30/2014.

¹⁸⁴ Ze względu na brak wystarczającego miejsca umożliwiającego prawidłowe zamontowanie tablic i ich użytkowanie.

i ich usytuowanie¹⁸⁵. W punkcie 5.6.4 szczegółowego opisu zamówienia, będącego załącznikiem do SIWZ, zapisano, że dolna krawędź tablicy informacyjnej musi znajdować się na wysokości co najmniej 2,3 m nad podłożem. Zapis ten był niezgodny z § 54 ust. 4 ww. rozporządzenia, który stanowi, że wysokość skrajni nad chodnikiem lub ścieżką rowerową powinna być nie mniejsza niż 2,50 m.

(dowód: akta kontroli str. 3630)

Skutkiem tej nieprawidłowości wstrzymano instalację tablic przystankowych. Tym samym Wykonawca był zmuszony zmodyfikować zaakceptowany przez Związek projekt tablicy. Konstrukcja wsporcza tablicy została podwyższona, poprzez umieszczenie jej na 20 cm elemencie w postaci prefabrykatu betonowego tzw. „stopy słonia”. Wykonanie nowego projektu i dodatkowego elementu umożliwiającego uzyskanie pożądanej wysokości oraz dokonanie ponownych uzgodnień spowodowało opóźnienie realizacji umowy o trzy miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 3745-3768, 3807-3809)

Osobą odpowiedzialną za powyższe jest Naczelnik Wydziału Zarządzania Jakością Usług Przewozowych, który podał, że SIWZ sporządzono w oparciu o SIWZ dla Systemów Informacji Pasażerskiej w innych miastach, gdzie wysokość tablicy 2,3 m nad podłożem określano jako minimalną.

NIK zwraca uwagę, że podstawą do sporządzenia przedmiotowego SIWZ winny być przepisy ww. rozporządzenia w zakresie minimalnej wysokości tablic informacyjnych nad podłożem.

(dowód: akta kontroli str. 3652, 4219-4222)

- 2) KZK GOP wypłacił wykonawcy wynagrodzenie w kwocie 5 458 010,61 zł (zafakturowana przez wykonawcę kwota 6 004 321,65 zł brutto pomniejszona o karę umowną 546 311,04 zł), pomimo niezrealizowania w całości przedmiotu umowy, tj. jego pierwszej części, określonej w § 1 ust. 2 lit. c umowy z 20 lutego 2012 r., oraz pomimo braku wprowadzenia zmian do tej umowy w zakresie zmniejszenia liczby dostarczonych i uruchomionych tablic. Według tych postanowień umowy wykonawca realizując jej pierwszą część był zobowiązany dostarczyć i uruchomić 72 tablice, natomiast 7 marca 2014 r. KZK GOP odebrał jedynie 64 tablice. Wykonawca nie zainstalował 2 tablic oraz nie podłączył zasilania w przypadku 6 tablic. Skutkiem powyższego opóźnienie w wykonaniu umowy SDIP wynosiło na dzień 30 czerwca 2014 r. 407 dni, z tym że kary umowne naliczone zostały jedynie za 48 dni i dotyczyły jedynie opóźnienia w wykonaniu 64 tablic. Wynagrodzenie wykonawcy zostało co prawda pomniejszone o koszt (71 340,00 zł) zainstalowania ww. ośmiu tablic o, jednakże warunki wypłaty wynagrodzenia, określone w § 8 ust. 4 pkt 4.1. ww. umowy, nie przewidywały możliwości częściowej zapłaty, a stosownie do postanowień § 15 ust. 1 te same umowy zmiany jej treści mogły być dokonywane wyłącznie w formie pisemnej.

Nadto zmiana liczby tablic została dokonana bez zgody Centrum Unijnych Projektów Transportowych¹⁸⁶ i ministra właściwego ds. transportu, co naruszało warunki umowy o dofinansowanie tego projektu ze środków Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 5 umowy zawartej z CUPT zmiana warunków realizacji projektu, która powodowałaby niezgodność z „Opisem Projektu”, wymagała zgody Instytucji Wdrażającej (CUPT) i Instytucji Pośredniczącej (ministra właściwego ds. transportu) oraz aneksowania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3665-3666, 3677, 3868-3897)

¹⁸⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

¹⁸⁶ Zwany dalej „CUPT”.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Jakością Usług Przewozowych podał, że umowa o dofinansowanie określała kwalifikowalność wydatków do końca kwietnia 2014 r. Centrum Unijnych Projektów Transportowych wielokrotnie ten okres dość niechętnie przedłużało, w związku z tym zdecydowano o podpisaniu protokołu odbioru końcowego wdrożenia SDIP. W protokole obniżono wynagrodzenie Wykonawcy o wartość niewykonanej części umowy oraz zobowiązano go do usunięcia braków niezwłocznie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających wykonanie montażu tablic i przyłączy elektrycznych.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Zarządu KZK GOP oraz Naczelnika Wydziału Zarządzania Jakością Usług Przewozowych wynika, że KZK GOP nie miał przesłanek, aby zwrócić się do Instytucji Wdrażającej o zgodę na zmianę warunków realizacji projektu i aneksowanie umowy o dofinansowanie, ze względu na to, iż nie zmienił się wskaźnik produktu określony we wniosku o dofinansowanie oraz umowie o dofinansowanie.

NIK zauważa, że wskaźnikiem produktu określonym w umowie był zainstalowany SDIP, obejmujący zamontowane i uruchomione 72 tablice przystankowe, a nie o osiem tablic mniej.

(dowód: akta kontroli str. 3512, 3543, 3684, 4219-4225, 4242-4243)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zamontowanie dwóch spośród 18 tablic objętych oględzinami (11%)¹⁸⁷ w sposób utrudniający pasażerom odczytanie wyświetlanych treści, gdyż dla odczytania informacji konieczne jest zajęcie pozycji blisko krawędzi chodnika, bezpośrednio przy jezdni, co może stanowić zagrożenie dla ich życia i zdrowia.

Sposób usytuowania tablic niezgodny jest z założeniem podanym w wyjaśnieniach Naczelnika Wydziału Zarządzania Jakością Usług Przewozowych, iż treść wyświetlana na tablicy dostępna będzie dla wszystkich pasażerów oczekujących na przystanku, a tablice zostaną zlokalizowane w ten sposób, aby treści na nich wyświetlane były widoczne dla pasażerów stojących w rejonie wiaty przystankowej i spoglądających w kierunku, z którego ma nadjechać pojazd.

(dowód: akta kontroli str. 3960, 3976-3982, 3983-3991)

Opis stanu
faktycznego

4.1 Wykonywanie kontroli umów o świadczenie usług przewozowych

Kontrolę nad należyтым wykonywaniem umów o świadczenie usług przewozowych, w tym jakości świadczonych usług oraz przestrzeganiem praw pasażerów prowadził Referat Kontroli Usług Przewozowych. Kontrole bezpośrednie prowadzono w punktach stałych na terenie działania KZK GOP w miejscach, przez które przebiega co najmniej kilka linii komunikacyjnych. Kontrole pośrednie prowadzono bez zaangażowania służb kontrolnych w terenie przy wykorzystaniu systemu monitoringu wizyjnego. W procesie kontroli uczestniczyli również pracownicy Referatu Kontroli Biletów, którzy oprócz kontroli biletowej kontrolowali jakość świadczonych usług przez operatorów. W przypadku niewłaściwego wypełniania warunków umowy sporządzano raporty oraz dokonywano wpisów do kart drogowych pojazdów, co było podstawą do naliczania kar umownych zgodnie z zapisami umów.

(dowód: akta kontroli str. 1015;1018;2983-2995)

W latach 2011-2014 (I kwartał) KZK GOP nałożył na przewoźników autobusowych łącznie 16 735 kar na kwotę 4 471 848,00 zł, z tego 3 948 kar na kwotę 941 156,00 zł w 2011 r., 6 736 kar na kwotę 1 876 068,00 zł w 2012 r. oraz 4 926 kar na kwotę 1 404 224,00 zł w 2013 r. i 1 125 kary na kwotę 250 400 zł w I kwartale 2014 r. W okresie tym najczęstszym powodem nakładania na przewoźników kar

¹⁸⁷ Tablice znajdują się na przystankach: Katowice Mariacka oraz Zabrze Kondratowicza.

umownych¹⁸⁸ były braki w wyposażeniu taboru. Z tego tytułu nałożono 5 505 kar, stanowiących 32,9 % wszystkich kar na kwotę 826 706,00 zł.

(dowód: akta kontroli str.2957-2967)

4.2 Rozpatrywanie skarg na działalność publicznego transportu zbiorowego

W latach 2010 – 2014 (I kw.) wpłynęło do KZK GOP łącznie 3 390 skarg, na funkcjonowanie komunikacji publicznej. W poszczególnych latach liczba skarg wzrastała wynosząc: 340 w 2010 r., 420 w 2011 r., 728 w 2012 r., 1 338 w 2013 r., a w I kwartale 2014 r. wyniosła 564. Najczęściej skargi te dotyczyły zachowania się kierującego pojazdem (1 174 skargi, 34,6 %) i punktualności (1 012 skargi, 29,9 %).

Zgodnie z art. 47 ustawy o transporcie zbiorowym (przepis ten wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2011 r.), w § 20 ust. 1 regulaminu przewozu osób i bagażu środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez KZK GOP określono terminy rozpatrywania skarg. Według tych postanowień, odpowiedź na skargę winna być udzielona niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia skargi przez KZK GOP.

(dowód: akta kontroli str. 509, 513-514, 2954-2955)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 28 z 104¹⁸⁹ (26,9%) objętych szczegółowym badaniem postępowań w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących stanu technicznego taboru, które wpłynęły do KZK GOP w okresie 2012 r. – I kwartał 2014 r., przekroczone 30-dniowy termin udzielenia odpowiedzi, określony w § 20 ust. 1 regulaminu przewozu osób i bagażu. Odpowiedzi na te skargi udzielono z opóźnieniem od pięciu do 626 dni w stosunku do ww. terminu, w tym w odniesieniu do 12 skarg z opóźnieniem przekraczającym 200 dni. Ponadto w przypadkach uniemożliwiających dotrzymanie terminu na udzielenie odpowiedzi na skargę nie informowano o tym fakcie skarżących i przyczynach zwłoki oraz nie wskazywano terminu udzielenia odpowiedzi. Powyższe naruszało § 20 ust. 3 regulaminu przewozu osób i bagażu.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Jakością Usług Przewozowych podał w wyjaśnieniach, że skarżących nie poinformowano o przyczynach niezrealizowania skargi w terminie ze względu na „(...) fakt nie udzielenia odpowiedzi przez operatorów (...) w toczących się postępowaniach skargowych prowadzonych przez KZK GOP. NIK zwraca uwagę, że nie udzielenie odpowiedzi przez operatorów nie zwalnia KZK GOP od wykonania ww. obowiązków, określonych w § 20 ust. 1 i 3 ww. regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 509, 513-514, 2955, 2973-2979, 7518-7520)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹⁰, wnosi o:

¹⁸⁸ Ww. kontroli przestrzegania warunków umów podlegały także m.in.: opóźnienia i przyspieszenia kursowania komunikacji względem rozkładów jazdy (1 324 kary, 7,9 % ogółu), czystość taboru wewnątrz i z zewnątrz (748, 4,5 %), prawidłowość działania kasowników (1 520, 9,1 %), braki biletów w sprzedaży przez kierowcę (284, 1,7 %), przypadki palenia papierosów w kabinie przez kierującego pojazdem (87, 0,5 %), brak kontroli biletów (305, 1,8 %), stwierdzone przypadki niesprawności działania ogrzewania (393, 2,3 %), brak informacji biletowo-taryfowej w pojeździe (139, 0,8 %), kursowanie linii specjalnie oznaczonych (3 120, 18,6 %), i brak dynamicznej informacji (693, 4,1 %).

¹⁸⁹ 4,0 % wszystkich skarg

¹⁹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

1. Zapewnienie przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych na usługi publicznego transportu zbiorowego z zachowaniem uczciwej konkurencji zgodnie z ustawą Pzp.
2. Zapewnienie realizacji obowiązków płatnika zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych.
3. Ustalenie w umowach z operatorami publicznego transportu zbiorowego metody rozpatrywania skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w tym zakresie i zobowiązanie operatorów do stosowania przyjętych rozwiązań.
4. Sporządzanie miesięcznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S) i wydatków budżetowych (Rb-28S) w terminach miesięcznych, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Ustalenie planu finansowego z uwzględnieniem wszystkich wydatków dotyczących VAT.
6. Podjęcie działań zapewniających rzetelne, zgodnie z warunkami umów, odbiory prac oraz dokonywanie płatności wyłącznie o odbiory potwierdzające pełne wykonanie zadań.
7. Dokonanie korekty deklaracji VAT o kwotę nienależnie odliczonego podatku naliczonego, wynikającego z faktur dotyczących telewizyjnych emisji programów.
8. Zapewnienie terminowego załatwiania skarg wnoszonych przez pasażerów do KZK GOP na funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego.

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 Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Katowice, dnia 10 października 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**