



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.01.2021

Pan
Kazimierz Karolczak
Przewodniczący Zarządu
Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii
Urząd Metropolitalny
Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii
ul. Barbary 21A
40-053 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.212.2021
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 stycznia 2022 r.

P/21/068 – Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Metropolitalny Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii ¹ , ul. Barbary 21A, 40-053 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Karolczak, Przewodniczący Zarządu Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Utworzenie GZM i przejęcie zadań2. Opracowanie dokumentów strategicznych i planistycznych3. Realizacji zadań i gospodarowanie środkami finansowymi, w tym udzielanie zamówień publicznych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2021 r. Badania kontrolne mogą uwzględniać również fakty i dowody wykraczające poza ten okres mające znaczenie dla podlegającej ocenie działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/110/2021 z 20 maja 2021 r.2. Lucyna Mol, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/130/2021 z 15 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Od dnia 12 września 2017 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia⁵ utworzona została z dniem 1 lipca 2017 r. do realizacji zadań publicznych wskazanych w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁶, tj. zadań własnych Metropolii, jak i zadań powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki. Proces utworzenia GZM został przeprowadzony w zakładanym czasie, Metropolia rozpoczęła realizację wszystkich zadań przewidzianych w ustawie o związku metropolitalnym z dniem 1 stycznia 2018 r. W procesie tworzenia jednostek organizacyjnych Metropolii i przejmowania zadań nie stwierdzono opóźnień.

Przejęcie największego zadania - organizatora publicznego transportu zbiorowego nastąpiło z dniem 1 stycznia 2019 r. i dotyczyło zadań własnych gmin powierzonych GZM na podstawie porozumień, zadań przekazanych Metropolii przez dwa związki międzygminne⁷, a także - w mniejszej skali - zadań własnych w zakresie obsługi autobusowych linii lotniskowych realizowanych od 13 listopada 2018 r. Powyższe zadanie realizowała jednostka organizacyjna GZM, tj. Zarząd Transportu Metropolitalnego⁸.

Należy zauważyć, że zakresy zadań realizowanych przez Urząd oraz ZTM nie zostały rozdzielone precyzyjnie. Dotyczyło to zadań związanych z windykacją należności powstałych z tytułów innych niż przewozy pasażerskie komunikacją publiczną, zadań związanych z obsługą systemu ŚKUP, zadania utrzymania wiat przystankowych, które ZTM realizował pomimo, że nie zostały one wskazane w jego statucie, a także zadania tworzenia i obsługi zintegrowanego systemu taryfowo – biletowego, które ujęto w statucie ZTM, pomimo że realizował je Urząd.

W procesie tworzenia struktury organizacyjnej Urzędu i przejmowania zadań zatrudnienie zwiększyło się z 32 etatów na koniec 2017 r. do ponad 157 na koniec I kw. 2021 r. i nie przekroczyło ustalonych limitów. Podczas przeprowadzania naborów do pracy zapewniono równy dostęp do tych postępowań przy zachowaniu kryteriów naboru opartych na kompetencjach. Kwoty miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego ustalone zostały w ramach danej kategorii zaszerogowania odpowiadającej stanowisku pracy, przyznane dodatki funkcyjne nie przekroczyły określonej maksymalnej wartości ustalonej dla danego stanowiska pracy.

Niezwłocznie podjęto działania związane z opracowaniem programu działań strategicznych (dalej: PDS), który Zgromadzenie przyjęło 30 listopada 2018 r. oraz przystąpiono do realizacji opracowania strategii rozwoju związku metropolitalnego.

Dochody Metropolii w okresie objętym kontrolą (2018 r. - I kw. 2021) wyniosły, odpowiednio: 374 910,3 tys. zł, 1 132 110,7 tys. zł, 1 143 740,6 tys. zł oraz 258 369,4 tys. zł. W pierwszym roku działalności głównym źródłem uzyskanych dochodów był udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (90,7%), a począwszy od 2019 r. wpływy z wpłat gmin i powiatów na realizację zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego oraz wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego, których łączny udział stanowił od 59,5% do 62,9% dochodów⁹.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁵ Dalej: GZM lub Metropolia.

⁶ Dz.U. z 2021 poz. 1277, dalej: ustawa o związku metropolitalnym.

⁷ Komunikacyjny Związek Komunalny Górnśląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, dalej: ZKZ GOP i Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, dalej: MZKP.

⁸ Dalej: ZTM.

⁹ Łącznie z rozliczeniami za rok poprzedni.

Wydatki Metropolii w okresie objętym kontrolą wyniosły, odpowiednio: 125 751,4 tys. zł, 950 228,5 tys. zł, 1 014 401,9 tys. zł oraz 229 217,5 tys. zł. W 2018 r. największe wydatki Metropolii dotyczyły pomocy finansowej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego udzielanej w formie dotacji na drogi publiczne (gminne i w miastach na prawach powiatu) w łącznej kwocie 70 819,5 tys. zł (56,3%). Począwszy od 2019 r. największą pozycją wydatków był zakup usług pozostałych (od 79,9% do 86,2%) związanych z obsługą linii komunikacyjnych (autobusowych, tramwajowych i trolejbusowych). Planując zadania do realizacji zapewniono ich odpowiednie finansowanie oraz przestrzegano zasady zaciągania zobowiązań w granicach planu finansowego.

Ewidencjonowane w Urzędzie wydatki za lata 2019 - 2021 (I kwartał) nie uwzględniały kosztów utrzymania budynku biurowego, będącego siedzibą Urzędu, w całości pokrywanych przez ZTM, co wynikało z treści porozumień zawartych między tymi jednostkami..

Dwa skontrolowane zamówienia publiczne o łącznej wartości 10 398,4 tys. zł przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ i regulacjami wewnętrznymi. Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i przy zapewnieniu właściwego dokumentowania przeprowadzono dwa objęte próbą postępowania o udzielenie zamówień poniżej 30 tys. euro oraz jedno zamówienie sektorowe na łączną kwotę 697,1 tys. zł.

Wartość należności i zobowiązań poprzednich organizatorów komunikacji publicznej przyjęto do ksiąg rachunkowych Urzędu saldami wynikającymi z bilansów zamknięcia (na koniec 2018 r.) oraz protokołów przekazania. Na przykładzie wybranych do kontroli należności przejętych od jednego związku międzygminnego ustalono, że przekazano je do ZTM bez ich uprzedniej weryfikacji. W konsekwencji wystąpiły nieprawidłowości, takie jak błędne ujęcie należności jako spornej pomimo, że wynikała z prawomocnego wyroku sądowego, nieuwzględnienie wszystkich należności od wskazanego kontrahenta oraz przekazanie rozliczeń pomiędzy związkami komunikacyjnymi, które się wzajemnie zniosły, gdyż GZM stała się jednocześnie ich wierzycielem i dłużnikiem.

Rzetelnie wdrożono działania w celu ograniczenia epidemii i ochrony interesantów i pracowników przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, przy zapewnieniu ciągłości wykonywania zadań.

Do istotnych działań GZM w zakresie rozwoju oferty usług komunikacyjnych i podniesienia jej jakości należało m.in. uruchomienie linii lotniskowych, wprowadzenie oferty siedmiu biletów okresowych tzw. Metrobiletów, dofinansowanie dodatkowych kursów kolejowych, a także uruchomienie, jako zadania własnego Metropolii, w maju 2021 r. sześciu autobusowych linii metropolitalnych. Jednakże wpływu tych działań na jakość usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców nie mierzono w sposób systemowy. Zdaniem NIK, mogło to wynikać m.in. z nieuwzględnienia w porozumieniach zawartych ze związkami komunikacyjnymi i jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie przekazania i powierzenia zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego szczegółowych uzgodnień dotyczących parametrów jakościowych realizowanych zadań.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Utworzenie GZM i przejęcie zadań

1.1. Pełnomocnik ds. utworzenia związku metropolitalnego przekazał Zarządowi GZM dokumentację dotyczącą złożenia wniosku o utworzenie metropolii, podjęte uchwały podczas pierwszej sesji Zgromadzenia wraz z protokołem sesji, projekt statutu związku do uzgodnienia, projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2020 i projekt budżetu na 2017 r. Organy stanowiące wszystkich gmin wchodzących w skład Metropolii wydały pozytywne opinie, o których mowa w art. 5 ust. 5 pkt 2 ustawy o związku metropolitalnym.

Zgromadzenie GZM, działając na podstawie art. 23 pkt 2 ustawy o związku metropolitalnym, przyjęło uchwałą nr VI/1/2018 z 16 lutego 2018 r. statut Metropolii. Zarząd GZM przyjął Regulamin organizacyjny Urzędu uchwałą nr 3/2017 z dnia 3 października 2017 r.

(akta kontroli str. 23-177, 651-671, 2103 i 2192)

Wszystkie ustawowe zadania Metropolii¹² zostały przydzielone komórkom organizacyjnym Urzędu¹³, co znalazło wyraz w treści jego regulaminu organizacyjnego. Do dnia 31 marca 2021 r. ww. dokument aktualizowany był 18-krotnie. Struktura organizacyjna Urzędu, w porównaniu do obowiązującego na początku schematu organizacyjnego, została rozbudowana, powstały nowe departamenty¹⁴, a w ramach departamentów utworzono wydziały¹⁵. Z początkowo utworzonych ośmiu departamentów i trzech biur, na dzień 31 marca 2021 r. funkcjonowało 12 departamentów, w ramach których utworzono 16 wydziałów i trzy biura.

(akta kontroli str. 650-703, 1021, 1391-1407)

Wraz ze zmianą struktury organizacyjnej ulegała zmianie struktura zatrudnienia. Przewodniczący Zarządu w okresie 2017-2021 (I kwartał) wydał 27 zarządzeń, ustalających etatyzację dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Pierwotnie¹⁶ ustalono łącznie 64,5 etatów przypadających na 12 komórek organizacyjnych¹⁷ oraz Zarząd, Sekretarza i Skarbnika. Zapotrzebowanie na etaty w latach 2018 - I kw. 2021 r. sukcesywnie zwiększało się, a jego limity na koniec badanych okresów

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano oceny opisowe.

¹² Określone w art. 12 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym.

¹³ Urząd rozpoczął realizację zadań od 1 stycznia 2018 r.

¹⁴ M.in. do marca 2021 r. Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Infrastrukturą (wydzielony z Departamentu Organizacji i Zarządzania) w ramach którego utworzono: Wydział Kadr, Płac i Szkoleń oraz Wydział Infrastruktury Wewnętrznej; Departament Infrastruktury i Środowiska (wydzielony z Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy); Departament Strategii i Polityki Przestrzennej w ramach którego utworzono Wydział Strategii i Analiz oraz Wydział Polityki Przestrzennej; Biuro Informatyki w ramach którego utworzono Wydział Obsługi Informatycznej, Wydział Rozwoju i Wydział Systemów Informatycznych.

¹⁵ M.in. do marca 2021 r. w ramach Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy utworzono Wydział Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Wydział Współpracy Międzynarodowej; w ramach Departamentu Komunikacji i Transportu utworzono: Wydział Kolei Metropolitalnej, Wydział Taryf i Analiz oraz Wydział Transportu Publicznego; w ramach Departamentu Projektów i Inwestycji utworzono Wydział Optymalizacji i Integracji oraz Wydział Zarządzania Projektami i Funduszy Zewnętrznych.

¹⁶ Zarządzenie nr 7/2017 z 15 listopada 2017 r.

¹⁷ Biuro Obsługi Zarządu i Zgromadzenia Metropolii, Biuro ds. Administracji i Zamówień Publicznych, Departament Finansowy, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Departament Organizacji i Zarządzania, Departament Planowania Przestrzennego, Departament Projektów i Inwestycji, Departament Promocji i Komunikacji Społecznej, Departament Rozwoju Społeczno – Gospodarczego i Współpracy, Departament Strategii i Analiz, Departament Komunikacji i Transportu i Pion Ochrony.

wynosił, odpowiednio: 82,55 (wzrost o 28,0%), 145,55 (wzrost o 76,3%), 161,8 (wzrost o 11,2%) i 163,05 (wzrost o 0,8%).

Faktyczne zatrudnienie w latach 2017-2020¹⁸ kształtowało się na poziomie: 32; 77,6; 126,9; 149,3 pełnozatrudnionych, a na dzień 31 marca 2021 r. wyniosło 157,1 pełnozatrudnionych, tj. odpowiednio: 49,6%, 93,9%, 87,2%, 92,3% i 96,3% przyjętych limitów.

Najwyższy przyrost etatyzacji¹⁹ nastąpił w komórkach realizujących zadania związane z organizacją i zarządzaniem²⁰ Urzędem (wzrost o 567,3%), Departamencie Komunikacji i Transportu (wzrost o 387,5%) i promocją²¹ (wzrost o 221,4%). Wzrost etatyzacji w Departamencie Komunikacji i Transportu od stycznia 2019 r. powiązany był z nadzorem nad ZTM, który przejął zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego. Natomiast jako uzasadnienie wzrostu etatyzacji w komórkach związanych z organizacją i zarządzaniem wskazywano m.in.: utworzenie stanowisk sekretarskich obsługujących departamenty oraz zapewnienie sprawnej obsługi zwiększonej liczby pracowników Urzędu. Jak wyjaśnił Sekretarz, zmiany etatyzacji w komórkach promocji związane były ze zwiększeniem zadań przez nie realizowanych, w tym m.in. prowadzeniem postępowania przetargowego na opracowanie strategii promocji i planowaną realizacją zadań z niej wynikających.

(akta kontroli str. 1040-1102, 2100-2101, 2187-2191)

W latach 2017-2021 (do 31 marca) przeprowadzono odpowiednio 21²², 39²³, 37²⁴, 29²⁵ i pięć²⁶ naborów zewnętrznych oraz dokonano łącznie 28 przeniesień w drodze porozumienia w trybie art. 22 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁷.

Badaniem objęto próbę: 15 przeprowadzonych naborów zewnętrznych (w tym jeden nabór na kierownicze stanowisko Dyrektora ZTM), pięciu przeniesień oraz zatrudnienie jednej osoby na podstawie wyboru. Nabory zewnętrzne przeprowadzone zostały zgodnie z obowiązującym w jednostce regulaminem naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze²⁸. W naborach zapewniono równy dostęp do tych postępowań przy zachowaniu kryteriów opartych na kompetencjach. Stosunek pracy nawiązywano na podstawie umowy o pracę (w 14 przypadkach) oraz w jednym przypadku umowy o telepracę, wynagrodzenie ustalone zostało zgodnie z obowiązującym regulaminem wynagradzania.

¹⁸ Na dzień 31 grudnia.

¹⁹ Określony w planie etatyzacji wg Zarządzenia nr 7/2017 z 15 listopada 2017 r. oraz Zarządzenia nr 10/2021 z 26 lutego 2021 r.

²⁰ Departament Organizacji i Zarządzania (realizujący równocześnie do września 2020 r. zadania związane z zasobami ludzkimi i infrastrukturą) oraz Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Infrastrukturą (wydzielony z Departamentu Organizacji i Zarządzania od października 2020 r.)

²¹ Od listopada 2017 r. do kwietnia 2019 r. Departament Promocji i Komunikacji Społecznej, od maja 2019 r. do marca 2020 r. w ramach Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy, od kwietnia 2020 r. do września 2020 r. w ramach Departamentu Komunikacji Społecznej i Marketingu i od października 2020 r. w ramach dwóch Departamentów: Marki i Komunikacji Marketingowej oraz Komunikacji Społecznej.

²² W tym 10 na kierownicze stanowiska urzędnicze i 11 na stanowiska urzędnicze.

²³ W tym dziewięć na kierownicze stanowiska urzędnicze, 28 na stanowiska urzędnicze i dwa na stanowiska dyrektora ZTM.

²⁴ W tym dwa na kierownicze stanowiska urzędnicze, 34 na stanowiska urzędnicze i jedno na stanowisko dyrektora ZTM.

²⁵ W tym cztery na kierownicze stanowiska urzędnicze i 25 na stanowiska urzędnicze.

²⁶ Wszystkie dotyczące naboru na stanowiska urzędnicze, w tym na dzień 31 marca 2021 r. dwa nabory były w toku.

²⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1282.

²⁸ Zarządzenia Przewodniczącego Zarządu GZM nr 2/2017 z 9 października 2017 r. oraz nr 57/2019 z 30 grudnia 2019 r.

W zakresie nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru, Przewodniczący działając na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwały Zgromadzenia GZM w sprawie wyboru członka zarządu nawiązał z nim stosunek pracy.

Przeniesienie pięciu pracowników nastąpiło na podstawie porozumień pracodawców. Przeniesienie z ZTM do Urzędu jednego z pracowników objętych próbą nastąpiło w związku z przejęciem przez Urząd zadań ZTM w zakresie systemu ŚKUP i obsługi dynamicznej informacji pasażerskiej.

(akta kontroli str. 1021-1039, 1327-1329, 1332-1387, 2101-2102, 2429-2430, 2433, 2436-2439)

1.2. Proces przejmowania zadań przedstawiał się następująco:

1) Zgromadzenie Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach uchwałą nr 11/VII/2018 z 15 października 2018 r. przeniosło na Metropolię wszelkie swoje prawa i obowiązki ze skutkiem na 1 stycznia 2019 r. Zgromadzenie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach uchwałą nr CXLV/20/2018 z 30 października 2018 r. przeniosło na Metropolię wszelkie swoje prawa i obowiązki ze skutkiem na 1 stycznia 2019 r.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o związku metropolitalnym, Zgromadzenie GZM, uchwałą nr XI/62/2018 z 15 października 2018 r., wyraziło zgodę na przeniesienie na Metropolię wszelkich praw i obowiązków Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, a uchwałą nr XI/64/2018 z 15 października 2018 r. wyraziło zgodę na przeniesienie na Metropolię wszelkich praw i obowiązków Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach.

Rada Miasta Tychy uchwałą nr LII/871/18 z 15 października 2018 r. przekształciła Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach w jednostkę budżetową GZM, Zgromadzenie GZM działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o związku metropolitalnym uchwałą nr XI/63/2018 z 15 października 2018 r. wydało zgodną uchwałę w tej sprawie uznając, że jednostka budżetowa GZM wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki Miejskiego Zarządu Komunikacji w Tychach.

(akta kontroli str. 347-353)

2) W okresie objętym kontrolą GZM zawarła ogółem 21 porozumień dot. przejmowania zadań własnych jst: 12 porozumień dotyczących przejęcia zadań organizatora transportu publicznego (w tym siedem z gminami niebędącymi członkami GZM²⁹, trzy ze związkami gmin, jedno z pięcioma gminami będącymi członkami GZM, jedno z 11 gminami będącymi i sześcioma niebędącymi członkami GZM), dziewięć porozumień dot. zadań polegających na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych.

I tak:

a) Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym Metropolia w okresie objętym kontrolą zawarła porozumienia z gminami spoza GZM, których przedmiotem było powierzenie Metropolii pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z postanowieniami tych porozumień, z uwagi na planowane na 1 stycznia 2019 r. zintegrowanie zadań wykonywanych przez ww. trzech organizatorów publicznego transportu zbiorowego, gminy powierzały Metropolii zadania organizatora transportu zbiorowego, w tym zawieranie umów o świadczenie usług i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, w imieniu

²⁹ Ósme porozumienie z gminą niebędącą członkiem GZM - Miastem Rybnik zawarto 20 maja 2021 r. i dotyczyło linii autobusowych 194 i 195.

GZM zadania wykonywać miał ZTM, jako organ wskazany do ustalania taryfy przewozowej, w tym cenników opłat podano Zarząd Metropolii, sieć komunikacyjną, sposób jej obsługi oraz rozkłady jazdy strony uznawały za uzgodnione. W porozumieniach określono także sposób finansowania zadań, sposób i zasady ich rozliczania, zasady udzielania pomiędzy stronami informacji w planowanych zmianach wysokości dotacji przekazywanej przez gminy i informacji związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego. W przedmiotowym zakresie:

- cztery porozumienia na czas nieokreślony zawarto 21 grudnia 2018 r. z gminami niebędącymi członkami GZM³⁰, na rzecz których zadania objęte porozumieniami realizował do końca 2018 r. MZKP,
- jedno porozumienie na czas nieokreślony zawarto 18 marca 2019 r. z gminą³¹ niebędącą członkiem GZM, na rzecz której zadania objęte porozumieniami realizował do końca 2018 r. MZKP,
- dwa porozumienia na czas nieokreślony zawarto 21 grudnia 2018 r. z gminami niebędącymi członkami GZM³², na rzecz których zadania objęte porozumieniami do końca 2018 r. realizował KZK GOP.

(akta kontroli str. 354-394)

b) Metropolia zawarła dwa porozumienia ze związkami gmin, realizującymi do końca 2018 r. zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz jedno porozumienie obowiązujące od stycznia 2021 r.:

- z dnia 15 października 2018 r. z MZKP, na mocy którego Metropolii przekazano z dniem 1 stycznia 2019 r. zadania planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym na liniach komunikacyjnych w gminnych przewozach pasażerskich na obszarach gmin wchodzących w skład GZM jak i pozostałych, porozumienie zawarto na czas określony do momentu wykreślenia MZKP z rejestru związków międzygminnych³³ z uwagi na procedurę zmierzającą do ustania bytu prawnego MZKP,
- z dnia 9 października 2018 r. z KZK GOP, na mocy którego Metropolii przekazano od 1 stycznia 2019 r. wszystkie zadania publiczne wykonywane przez ten związek (planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na liniach komunikacyjnych lub sieci w gminnych przewozach pasażerskich na obszarach gmin będących uczestnikami tego związku oraz prowadzenia i rozwoju elektronicznych usług publicznych), porozumienie zawarto na czas określony „(...)do wykreślenia KZK GOP z rejestru związków międzygminnych”. Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu nie udzielił wyjaśnień na pytania - w jakiej perspektywie GZM będzie realizować zadania przejęte od KZK GOP na mocy porozumienia z 9 października 2018 r. oraz czy są znane terminy ustania bytu KZK GOP. Odesłał w tym zakresie do Dyrektora ZTM. Dyrektor ZTM w piśmie z dnia 12 lipca 2021 r. wyjaśniła, że ZTM nie posiada wiedzy w zakresie terminu ustania bytu KZK GOP, bazując jednakże na publikowanych przez likwidatora tego związku informacjach podała, że postępowanie likwidacyjne powinno zakończyć się na przełomie listopada/grudnia 2021 r. Nadmieniała także, że ostatnia z umów, przejęta od KZK GOP przestanie obowiązywać z dniem 31 stycznia 2027 r.,

³⁰ Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Toszek, Wielowieś.

³¹ Tworóg.

³² Czerwiona-Leszczyny, Łazy.

³³ Co nastąpiło 23 marca 2020 r. (Dz. Urzędowy Woj. Śląskiego poz.3288).

- 31 grudnia 2020 r. z Międzygminnym Związkiem Komunikacyjnym w Jastrzębiu-Zdroju w sprawie powierzenia pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego - gminnych przewozów pasażerskich w zakresie trzech linii komunikacyjnych (69, 194 i 195) z dniem 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 395-404, 461-462, 486-492, 415-420)

c) W związku z wstąpieniem z dniem 1 stycznia 2019 r. w prawa i obowiązki MZK w Tychach zawarto porozumienie z dnia 9 października 2018 r. z 11 gminami będącymi członkami GZM³⁴ oraz sześcioma gminami niebędącymi członkami GZM³⁵ w sprawie powierzenia Metropolii z dniem 1 stycznia 2019 r. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego, zawarto je na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 405-414)

d) Z datą 7 lutego 2020 r. Metropolia zawarła porozumienie z pięcioma gminami³⁶ będącymi członkami GZM, w sprawie powierzenia zadania własnego gmin, tj. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego, za datę wejścia w życie porozumienia przyjęto wykreślenie MZKP w Tarnowskich Górach z rejestru związków komunalnych (wobec ustania bytu prawnego tego związku nie mogło być skuteczne przekazanie zadań Metropolii), a zawarto je na czas nieokreślony.

e) W okresie od 31 grudnia 2019 r. do 21 stycznia 2021 r. zawarto dziewięć porozumień z dziewięcioma gminami wchodzącymi w skład GZM, których przedmiotem było powierzenie zadań własnych gmin z zakresu publicznego transportu zbiorowego polegających na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca (tj. zadania wskazanego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁷). Na podstawie próby sześciu porozumień ustalono, że ich treść była ujednoczona, jednostką wskazaną do realizacji zadań był ZTM, budowa, przebudowa, istotny remont wiat przystankowych lub budynków służących pasażerom miały być wykonywane za zgodą lub na wniosek gminy, chyba że wystąpią uzasadnione okoliczności (zagrożenie bezpieczeństwa pasażerów lub osób trzecich spowodowane złym stanem technicznym). Finansowanie zadań ujęto w ramach zmiennej części składki płaconej na podstawie art. 53 ust. 5 ustawy o związku metropolitalnym.

(akta kontroli str. 435-452, 714-715)

f) W związku z przejęciem z dniem 1 stycznia 2019 r. zadań realizowanych do końca 2018 r. przez MZK w Tychach na rzecz Miasta Tychy, dnia 20 grudnia 2018 r. zawarto z Miastem Tychy oraz innymi podmiotami³⁸ trzy porozumienia dotyczące przejęcia przez GZM zadań (praw i obowiązków) wynikających z umów, których stroną był Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach.

(akta kontroli str. 426-434)

GZM nie zawierała porozumień z powiatami ani samorządem województwa, których celem było powierzenie zadań.

³⁴ Bieruń, Bojszowy, Chelm Śląski, Imielin, Kobiór, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Mysłowice, Tychy, Wiry.

³⁵ Miedźna, Omontowice, Orzesze, Miasto Oświęcim i Gmina Oświęcim, Pszczyna.

³⁶ Mierzęcice, Ożarówice, Świerklaniec, Tarnowskie Góry, Zbrostawice.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm. Dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

³⁸ PKM Tychy sp. z o.o., Tyskimi Liniami Trolejbusowymi sp. z o.o., Asseco Data Systems SA w Gdyni.

W okresie objętym kontrolą jednostki samorządu terytorialnego nie kierowały z własnej inicjatywy wniosków do GZM dotyczących zamiaru przekazania zadań własnych, tym samym nie wystąpiły przypadki odmowy ich przejęcia.

(akta kontroli str. 2875-2908)

1.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski wydał cztery rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawnych Metropolii:

a) znak NPII.4131.1.675.2018 z dnia 4 stycznia 2019 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/76/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia „Zasad porządkowych obowiązujących w gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewozach osób organizowanych przez Zarząd Transportu Metropolitalnego w Katowicach”, gdyż była ona niezgodna z przepisem art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983), wskazującym, że w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy. Regulacje zawarte w uchwale miały charakter powszechnie obowiązujący (aktu prawa miejscowego), przedmiot unormowań dotyczył praw i obowiązków podróżnych korzystających z metropolitalnych przewozów regularnych, tym samym, zdaniem organu, zachodziła wzmożona potrzeba przestrzegania istniejących w powyższym zakresie norm kompetencyjnych ustanowionych na rzecz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym zakazie domniemania kompetencji na rzecz Zgromadzenia GZM. Organ zauważył, że w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. (...) ustawodawca zawarł przepis kompetencyjny dla rady powiatu i sejmiku województwa do stanowienia przepisów porządkowych odpowiednio dla powiatowego regularnego przewozu osób oraz wojewódzkiego regularnego przewozu osób, lecz obowiązujące przepisy prawa nie przewidują upoważnienia dla organu stanowiącego metropolii w zakresie metropolitalnych regularnych przewozów osób, co prowadzi do konstatacji, że w tej sferze Zgromadzenie GZM działała bez umocowania prawnego. Po rozpoznaniu skargi GZM z dnia 1 lutego 2019 r. WSA w Gliwicach wyrokiem z dnia 27 maja 2019 r. sygn. akt II SA/GI 204/19 uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Organ nadzoru 20 sierpnia 2019 r. wniósł skargę kasacyjną do NSA, który 11 marca 2021 r. wyrokiem sygn. akt II GSK 1252/19 uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę GZM. W uzasadnieniu wyroku wskazano m. in. na wynikający z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, brak możliwości domniemania normy kompetencyjnej, a następnie konstruowania jej w procesie wykładni prawa, gdyż norma takla musi być wyraźnie w ustawie określona, Sąd przychylił się do zasady stosowanej w prawie administracyjnym "dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa";

(akta kontroli str. 249-309)

b) znak NPII.4131.1.678.2018 z 4 stycznia 2019 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/77/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych oraz opłaty manipulacyjnej w gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewozach osób organizowanych przez ZTM w całości. Organ nadzoru stwierdził, że była ona niezgodna z przepisem art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983), gdyż przywołane przepisy prawa materialnego wskazują, że w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób, przepisy, o których mowa w ust. 1, określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy. W ocenie organu nadzoru wskazane w podstawie prawnej przepisy nie dają kompetencji Zgromadzeniu GZM do podjęcia

uchwały w przedmiocie sposobu ustalenia wysokości opłat dodatkowych oraz opłaty manipulacyjnej w gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewozach osób organizowanych przez ZTM. Organ wskazał na wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu, a więc wymóg posiadania ustawowo określonej kompetencji do działania w danym zakresie oraz zgodność treści postanowienia organu GZM z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartymi w ustawie. WSA w Gliwicach wyrokiem sygn. akt III SA/GI 226/19 z dnia 13 maja 2019 r. oddalił skargę GZM i podzielił pogląd organu nadzoru. GZM 22 lipca 2019 r. złożyło skargę kasacyjną do NSA;

(akta kontroli str. 310-341)

c) znak NPII.4131.1.1074.2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/220/2020 Zgromadzenia GZM z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIII/83/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Transportu Metropolitalnego. Organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała narusza przepisy prawa w sposób istotny, gdyż określone w tym statucie ZTM kompetencje (zadania) nie odnosiły się wyłącznie do ustawowych zadań GZM. Objęte zmianą zadania statutowe „budowa, przebudowa i remont wiat przystankowych” nie mogły tym samym być przedmiotem zadań statutowych ZTM, gdyż zgodnie z art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (...) do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy: 1) planowanie rozwoju transportu; 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego; 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, a zgodnie z art. 18 pkt 2 tej ustawy do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom (...). Tak więc w zaktualizowanym statucie występowała kolizja pomiędzy jego zapisami zawartymi w § 3 ust. 1 stanowiącymi, że przedmiotem działalności ZTM jest realizacja zadań ustawowych GZM, a zadaniami szczegółowymi obejmującymi ww. zadanie dotyczące wiat przystankowych, które może zostać powierzone przez gminę na podstawie porozumienia. GZM nie zaskarżyła do WSA w Gliwicach ww. rozstrzygnięcia;

(akta kontroli str. 198-202)

d) znak NPII.4131.1.610.2020 z 1 lipca 2020 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/185/2020 Zgromadzenia GZM z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM-Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym, naruszającej przepisy prawa w sposób istotny. Podstawowym celem działalności spółki była organizacja i przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych, co, zdaniem organu nadzoru, nie znajdowało uzasadnienia w zakresie zadań Metropolii określonym w art. 12 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym. W katalogu zadań własnych ustawodawca nie wymienił zadania obejmującego przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych, a konstrukcja domniemania kompetencji wywodzona ewentualnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o związku metropolitalnym dotknięta jest istotnym naruszeniem zasady legalizmu. Organ nadzoru stwierdził ponadto, że zadania będące przedmiotem działania powołanej spółki nie stały się przedmiotem stosownych porozumień, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym, pozwalających realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań. Wskazał także na naczelną zasadę prawa administracyjnego - zakaz domniemania kompetencji, niedopuszczalność dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Wskutek

złożenia przez GZM skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, sąd ten wyrokiem III SA/GI 586/20 z dnia 24 listopada 2020 r. oddalił skargę. GZM w dniu 24 lutego 2021 r. wniosła skargę kasacyjną.

(akta kontroli str. 204-248, 1734-1752, 2322, 2420)

Przewodniczący Zarządu odnosząc się do zamierzeń realizacji przez GZM zadania z zakresu budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych wyjaśnił, że „Możliwość realizowania przez związek metropolitalny zadań rozwojowych, integracyjnych i koordynacyjnych podnoszono już na etapie projektu ustawy „metropolitalnej”. Potrzeba rozwiązania problemów dotyczących zagospodarowania odpadów na poziomie metropolitalnym, na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zgłaszana była oddolnie od samego początku prac nad utworzeniem związku. Szczególnie silnie potrzebę taką akcentowały środowiska samorządowe. Zarząd GZM, mając na względzie postanowienia art. 12 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, w szczególności brzmienie ust. 1 pkt 2 zwrócił się do Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach o wykonanie opracowania naukowego (ekspertyzy) w zakresie realizacji zadań własnych metropolii, przejmowania, koordynacji zadań oraz dokonywania wydatków. Ekspertyza potwierdziła, że związek może wydatkować środki własne w celu dokonania ustaleń niezbędnych do oceny zasadności przejmowania do realizacji lub koordynacji zadań gmin członkowskich oraz że wydatki na zadanie określone jako rozwój społeczno-gospodarczy obszaru związku metropolitalnego mogą wykraczać poza działania wynikające ze strategii rozwoju obszaru metropolitalnego jeżeli racjonalnie można uznać, że poniesiono je „w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

(akta kontroli str. 2870-2908)

Włączenie Metropolii w realizację zadań związanych z gospodarką odpadami nastąpiło z dniem 23 września 2021 r. w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁹.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Proces utworzenia Metropolii oraz jej jednostek organizacyjnych przeprowadzony został sprawnie w okresie od dnia wejścia w życie ustawy o związku metropolitalnym (tj. od 7 kwietnia 2017 r.) do 1 stycznia 2018 r.⁴⁰ Wszystkie ustawowe zadania zostały przydzielone komórkom organizacyjnym Urzędu. W Urzędzie opracowano plan etatyzacji i na bieżąco uzupełniano kadry. Zatrudnienie zwiększyło się z 32 etatów na koniec 2017 r. do ponad 157 na koniec I kw. 2021 r. i nie przekroczyło ustalonych limitów.

Podczas przeprowadzania naborów do pracy zapewniono równy dostęp do tych postępowań przy zachowaniu kryteriów naboru opartych na kompetencjach. Podczas naborów przestrzegano przepisów art. 13 i 14 ustawy o pracownikach samorządowych oraz regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

Metropolia przystąpiła do realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego z dniem 1 stycznia 2019 r. w zakresie obejmującym zadania własne gmin powierzone na podstawie porozumień z nimi zawartych oraz zadania

³⁹ Dz. U. z 2021 poz. 888, ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁴⁰ Data wejścia w życie uchwały nr III/16/2017 z 22 listopada 2017 r. Zgromadzenia GZM.

przekazane Metropolii przez dwa związki międzygminne. Nieco wcześniej, bo 13 listopada 2018 r. Metropolia uruchomiła w ramach zadań własnych ofertę połączenia na autobusowych liniach lotniskowych zlecając to zadanie KZK GOP. Przejęcie od komunikacyjnych związków międzygminnych wszelkich praw i obowiązków wynikających z umów zawartych z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego odbyło się na zasadzie sukcesji generalnej. Jako realizatora przejętych zadań oraz zadań własnych Metropolii wskazano ZTM.

W przypadku realizacji zadań własnych gmin wiązało się to każdorazowo z zawarciem porozumień z gminami lub związkami międzygminnymi. Zadania w zakresie funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz zadania polegające na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych wykonywał w imieniu Metropolii ZTM, jednakże w statucie tej jednostki wskazano węższy zakres zadań.

W okresie objętym kontrolą organ nadzoru wydał cztery niekorzystne dla GZM rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące: 1) podjęcia przez Metropolię realizacji zadań z naruszeniem kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w dwóch przypadkach), 2) powierzenia ZTM zadania spoza katalogu zawartego w statucie tej jednostki, 3) podjęcia się przez Metropolię realizacji zadania z zakresu gospodarki odpadami, który nie należał do zakresu zadań własnych Metropolii, jak również nie zawarto z jednostkami samorządu terytorialnego stosownych porozumień w tej sprawie.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań GZM

2.1. W początkowym okresie działalność Metropolii prowadzona była na podstawie regulaminu organizacyjnego i budżetu wraz z wieloletnią prognozą finansową.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Strategii i Polityki Przestrzennej, w początkowym okresie działalności Urzędu, z uwagi na oszacowaną na ok. 2 lata czasochłonnością procesu opracowania strategii rozwoju, podjęto prace nad opracowaniem doraźnego dokumentu programowego stanowiącego podstawę wydatkowania środków publicznych. Trwały one od lutego do listopada 2018 r., a do tego czasu każdy z departamentów indywidualnie zarządzał swoimi aktywnościami, realizując cele i zadania wynikające z regulaminu organizacyjnego, m.in. poprzez sukcesywne uruchamianie projektów. Informacje z przebiegu i stanu prac przekazywane były członkom zarządu odpowiedzialnym za dany obszar. Jednocześnie zainicjowano prace nad opracowaniem strategii rozwoju GZM i ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego GZM, dotyczyły one m. in. przygotowania i podjęcia przez Zarząd i Zgromadzenie GZM uchwał w sprawie przystąpienia do opracowania strategii związku metropolitalnego (w kwietniu 2018 r.), w sprawie przystąpienia do sporządzenia ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego GZM (w kwietniu i maju 2018 r.), opracowania wniosków o dofinansowanie zadań (sierpień 2018 r.)

Zgromadzenie GZM w dniu 30 listopada 2018 r. przyjęło⁴¹ „Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022 r.”⁴² Określono w nim m.in. kierunki działań w ramach zadań wskazanych w ustawie o związku metropolitalnym obejmujących: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwoju publicznego transportu zbiorowego, rozwoju społeczno-gospodarczego, promocji

⁴¹ Uchwałą nr XII/73/2018 z 30 listopada 2018 r.

⁴² Dalej: „PDS”

związku metropolitalnego i jego obszaru oraz rozwoju instytucjonalnego. Ww. Program aktualizowany był trzykrotnie⁴³, m.in. dodane zostały nowe działania⁴⁴, scalono tożsame działania⁴⁵ oraz wskazano działania zrealizowane⁴⁶ i zakończone⁴⁷.

Wydatki poniesione na opracowanie PDS wyniosły 125,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1410-1720, 1729)

Dyrektor Departamentu Strategii i Polityki Przestrzennej wyjaśnił, że przy tworzeniu Programu działań wykorzystano m.in. doświadczenia Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, KZK GOP i MZKP.

(akta kontroli str. 1723-1725)

Wdrożenie PDS objęte zostało systemem zarządzania projektami. Dla działań/projektów założono karty projektów, w których wskazano m.in. cele (główny i cel szczegółowy), produkty projektu, „kamienie milowe”⁴⁸ wraz z terminem ich osiągnięcia, określono mierniki pomiaru realizacji działań. Postęp realizacji przyjętych ww. działań monitorowany był przez Zarząd na podstawie otrzymywanych raportów (w okresie do grudnia 2020 r. – comiesięczne, od stycznia 2021 r. kwartalnie).

(akta kontroli str. 1734-1788, 2695-2769)

Obowiązujące od 13 listopada 2020 r. przepisy ustawy o związku metropolitalnym zobowiązały Zarząd do opracowania strategii rozwoju związku metropolitalnego. Zgromadzenie GZM przyjęło 7 października 2020 r. uchwałę⁴⁹ w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu prac na Strategią Rozwoju GZM oraz konsultacji. W dniu 13 lipca 2021 r., po przeprowadzeniu procedury przetargowej, podpisano umowę z wykonawcą opracowania.

(akta kontroli str. 1730-1733)

We współpracy z ZTM Urząd zrealizował zadanie określone w art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zadanie to powierzono w statucie (§ 3 ust. 2 pkt 3) jednostce organizacyjnej – ZTM, która wykonała m. in. czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania na wykonanie projektu ww. planu (od marca do czerwca 2020 r.), zawarła 19 czerwca 2020 r. umowę z wyłonionym wykonawcą, a następnie dokonywała korekt i uzgodnień projektu. Projekty planu wpłynęły do Departamentu Komunikacji i Transportu Urzędu 30 września 2020 r., a 16 listopada 2020 r. wersję elektroniczną dokumentu przekazano Zarządowi GZM. Od 21 listopada do 11 grudnia 2020 r.

⁴³ Uchwały: nr XXI/162/2019 z 19 grudnia 2019 r., XXXI/245/2021 z 27 stycznia 2021 r., XXXII/251/2021 z 24 lutego 2021 r. (zmiany do aktualizacji Programu przyjęte uchwałą nr XXXI/245/2021)

⁴⁴ M.in. prowadzenie programu na rzecz ograniczenia niskiej emisji; integracja systemu ŚKUP z infrastrukturą tyską, zakup i utrzymanie nowych automatów biletowych na terenie GZM, projekt systemu automatycznego zliczania pasażerów w pojazdach ZTM, Metropolitalne Centrum Obsługi Inwestora i Promocji Przedsiębiorczości, rozwój obsługi linii autobusowych łączących główne miasta należące do GZM.

⁴⁵ M.in. Metropolitalna sieć zielonych przestrzeni publicznych, w tym dolin rzecznych, ogrodów botanicznych i parków oraz niebieska infrastruktura Metropolii – inteligentne zarządzanie wodą scalono w działanie Metropolitalna sieć błękitno-zielonej infrastruktury; Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, opracowanie strategii rozwoju GZM na lata 2021-2027 z perspektywą do 2035 r., sprawna GZM – wyznaczenie obszarów funkcjonalnych scalono w działanie strategią rozwoju GZM na lata 2022-2027 z perspektywą do 2035 r.

⁴⁶ M.in. opracowanie strategii promocji oraz marki wraz ze strategią komunikacji marketingowej GZM do 2023 r., integracja organizatorów publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku metropolitalnego, rozwój obsługi linii autobusowej między centrum metropolii a Międzynarodowym Portem Lotniczym Katowice w Pyrzowicach.

⁴⁷ Zintegrowana gospodarka odpadami na obszarze GZM, rozwój bezemisyjnego transportu na terenie GZM

⁴⁸ Zdefiniowany przez GZM jako ważny punkt w czasie, zdarzenie występujące w projekcie, oznaczające ukończenie zadania, grupy zadań lub etapu projektu.

⁴⁹ Nr XXVIII/208/2020

przeprowadzono konsultacje społeczne, a projekt uwzględniający wyniki konsultacji przekazano Zarządowi GZM 15 marca 2021 r.

Plan przyjęty został uchwałą nr XXXIII/262/2021 Zgromadzenia GZM z 17 marca 2021 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (poz. 1921).

(akta kontroli str. 3434-3463)

Rozpoczęcie przez Metropolię realizacji zadań własnych dotyczyło oferty autobusowych linii lotniskowych. GZM zawarła 27 lipca 2018 r. porozumienie z KZK GOP powierzając ww. związkowi swoje zadanie własne polegające na organizowaniu i zarządzaniu transportem zbiorowym w zakresie metropolitalnych przewozów pasażerskich łączących miasta Katowice, Sosnowiec, Będzin, Gliwice, Zabrze, Bytom, Piekary Śląskie z gminą Ożarówice (lotniskiem Katowice-Pyrzowice) oraz Tychy z Katowicami, tj. w zakresie czterech linii lotniskowych oznaczonych symbolami handlowymi AP1, AP2, AP3, AP4. Porozumienie obowiązywało od dnia podpisania (§ 9 ust. 1). Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 7 ww. porozumienia uzgodnienia odnośnie standardu taboru przeznaczonego do realizacji przewozów powinny zostać uzgodnione w formie pisemnej pomiędzy KZK GOP i ZTM.

Na okoliczność dokonanych uzgodnień okazano dokument z dnia 17 lipca 2018 r., sporządzony celem określenia wymogów taborowych, które zostaną wskazane zostaną w postępowaniu przetargowym. Uzgodnienia te określały m. in. wiek taboru, liczbę miejsc siedzących, w tym miękka wkładka na siedzisku i oparciu, wyposażenie w środki łączności, liczbę drzwi, urządzenia do dynamicznej informacji pasażerskiej, tablice kierunkowe, wywietrzniki, ogrzewanie, klimatyzację, monitoring wnętrza i zewnątrz pojazdu, udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami.

W porozumieniu nie wskazano terminu uruchomienia linii lotniskowych.

(akta kontroli str. 453-460, 469-471)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu, wyjaśniając przyczyny nieokreślenia w porozumieniu z KZK GOP z 27 lipca 2018 r. terminu uruchomienia połączeń lotniskowych podał, że w ww. porozumieniu przyjęto ruchomy termin uruchomienia linii lotniskowych, który został uzależniony od terminu zakończenia postępowania przetargowego na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wprowadzenie takiego postanowienia było konieczne z uwagi na fakt, że wartość szacunkowa zamówienia i ilość planowanych wozokilometrów do wykonania na liniach lotniskowych przewyższała wartości określone w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (...) oraz art. 4 pkt 8 Pzp. Jednocześnie brak spełnienia pozostałych przesłanek z art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym spowodował, że KZK GOP zobowiązany był do przeprowadzenia postępowania przetargowego, celem wyłonienia operatora na liniach lotniskowych. Przyjęte rozwiązanie, zdaniem Dyrektora, było najwłaściwsze zarówno z punktu widzenia GZM, jak i KZK GOP, gdyż gwarantowało uruchomienie linii lotniskowych w najszybszym możliwym do osiągnięcia terminie, zgodnie z przepisami prawa. Rozpoczęcie świadczenia usług przewozowych na liniach AP1, AP2, AP3 i AP4 nastąpiło w dniu 13 listopada 2018 r.

Odpowiadając na pytanie o wskazanie - w jakim dokumencie planistycznym i operacyjnym ujęto ww. zadanie i jaki termin udostępnienia tych usług w nich podano, Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że działanie dotyczące utworzenia linii na lotnisko zostało w pierwszej kolejności zgłoszone przy planowaniu budżetu GZM na rok 2018 i kolejne lata. W załączniku nr 1 do uchwały Zarządu nr 39/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku zapisano: „Sfinansowanie kosztów zorganizowania przejazdów metropolitalnych do Pyrzowic, które organizować będzie Zarząd Transportu Metropolitalnego, wydatki zostaną przeznaczone na zakup usług

przewozowych. Planuje się wydatkowanie na ten cel 5 000 000 zł.” W uchwałach dotyczących Wieloletniego Planu Finansowego kwoty przeznaczone na realizację tego zadania zostały ujęte w dziale 600, rozdział 60004, a decyzję o uruchomieniu metropolitalnych przewozów pasażerskich na liniach lotniskowych podjął Zarząd GZM uchwałą nr 76/2018 z 27 kwietnia 2018 r. Dyrektor wskazał także na ujęcie ww. zadania w PDS (zadanie nr 13) oraz karcie projektu - wskazano w niej datę 13 listopada 2018 r. z tolerancją do 31 grudnia 2018 r. Linie zostały uruchomione w dniu 13 listopada 2018 r., tym samym ww. terminy zostały dotrzymane.

(akta kontroli str. 2647-2650, 2924)

Zdaniem NIK, powierzając zadanie własne w zakresie uruchomienia linii lotniskowych Metropolia powinna była określić termin jego realizacji, gdyż leżało to w jej interesie jako podmiotu finansującego to zadanie ze środków publicznych. Wymóg wykonania przez KZK GOP obowiązku przeprowadzenia przetargu w trybie wskazanym w Pzp nie mógł stanowić okoliczności uzasadniającej odstępianie o wprowadzenia do ww. porozumienia zapisów chroniących interes GZM. Wobec braku uzgodnień między stronami w tym zakresie, nie jest możliwa ocena zawartego porozumienia pod tym względem.

W wyniku przygotowań prowadzonych od września 2020 r., wspólnie z ZTM, Metropolia począwszy od 8 maja 2021 r. uruchomiła sześć autobusowych linii metropolitalnych (M1, M2, M3, M4, M18, M24), obsługujących miasta generujące duże potoki pasażerskie.

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu, odpowiadając na pytanie o wskazanie kryteriów uznania linii komunikacyjnej za linię metropolitalną (rozumianą jako zadanie własne GZM) oraz jakie okoliczności uzasadniały przekształcenie w linię metropolitalną linii dotychczasowych (np. linii autobusowej 820 w relacji Tarnowskie Góry - Katowice) wyjaśnił, że metropolitalne przewozy pasażerskie stanowią kategorię prawną uregulowaną w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5a tej ustawy, metropolitalne przewozy pasażerskie stanowią przewóz osób, w ramach publicznego transportu zbiorowego, wykonywany w granicach związku metropolitalnego i są one finansowane przez gminy członkowskie, w ramach części zmiennej składki rocznej. Wobec braku w ww. ustawie precyzyjnych zasad, rozgraniczenia przewozów metropolitalnych i innych (np. gminnych), przyjęto w „Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego” pozaustawowe kryteria dla ww. przewozów, takie jak: szybki dojazd do obiektów mających charakter masowy i istotne znaczenie w skali całej metropolii, wysoka częstotliwość kursowania; wysoka prędkość komunikacyjna, skomunikowanie z innymi podsystemami transportowymi, np. tramwajowym, kolejowym). O przekształceniu linii autobusowej nr 820 w linię metropolitalną M3 zdecydowały takie okoliczności jak: zabezpieczenie potrzeb przewozowych mieszkańców Metropolii na jednym z najważniejszych ciągów komunikacyjnych, zapewnienie szybkich połączeń północnych gmin Metropolii z Katowicami, zwiększona częstotliwość kursowania autobusów, kursy w godzinach nocnych.

(akta kontroli str. 2925-2927)

2.2 W 2018 r. dochody GZM wyniosły łącznie 374 910,3 tys. zł, w tym 340 024,0 tys. zł (90,7%) stanowiły udziały GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych, 32 732,3 tys. zł (8,7%) wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz GZM.

W 2019 r. dochody GZM wyniosły łącznie 1 132 110,7 tys. zł, w tym 454 487,2 tys. zł (40,1%) stanowiły wpływy z wpłat gmin i powiatów na GZM

w rozdziale 60004, tj. na realizację zadań z publicznego transportu zbiorowego, 219 956,6 tys. zł (19,4%) wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego, 375 839,1 tys. zł (33,2%) udziały GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych, 37 227,2 tys. zł⁵⁰ (3,3%) wpływy z wpłat gmin z tytułu składki stałej.

W 2020 r. dochody GZM wyniosły łącznie 1 143 740,6 tys. zł, w tym 530 591,7 tys. zł (46,4%) stanowiły wpływy z wpłat gmin i powiatów na GZM w rozdziale 60004, tj. na realizację zadań z publicznego transportu zbiorowego oraz 54 274,4 tys. zł (4,7%) z rozliczeń roku ubiegłego dotyczących tego zadania, 128 471,5 tys. zł (11,2%) wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego, 361 271,4 tys. zł (31,6%) udziały GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych, 37 411,2 tys. zł⁵¹ (3,3%) wpływy wpłat gmin z tytułu składki stałej.

Za I kw. 2021 r. otrzymane GZM wyniosły łącznie 258 369,4 tys. zł, w tym 121 317,7 tys. zł (46,9%) stanowiły wpływy z wpłat gmin i powiatów na GZM w rozdziale 60004, tj. na realizację zadań z publicznego transportu zbiorowego oraz 14 209,4 tys. zł (5,5%) z rozliczeń roku ubiegłego dotyczących tego zadania, 27 001,2 tys. zł (10,5%) wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego, 78 427,0 tys. zł (30,4%) udziały GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych, 9 475,1 tys. zł⁵² (3,7%) wpływy wpłat gmin z tytułu składki stałej.

(akta kontroli str. 477-527)

W okresie od marca do grudnia 2020 r. wystąpił istotny spadek dochodów budżetowych - wpływów z usług (ze sprzedaży biletów za przejazdy) w porównaniu do kwoty zaplanowanej na 2020 r. Zarząd GZM dokonał 26 listopada 2020 r. stosownych zmian w planie dochodów budżetu GZM oraz ZTM.

GZM przejęła majątek od następujących podmiotów:

- na dzień 1 stycznia 2018 r. od Górnśląskiego Związku Metropolitalnego z siedzibą w Katowicach⁵³ (woj. śląskie) o wartości brutto 357,4 tys. zł i wartości umorzenia 351,4 tys. zł,
- na dzień 1 stycznia 2019 r. od KZK GOP o wartości brutto 109 590,8 tys. zł i wartości umorzenia 83 238,6 tys. zł, od MZKP o wartości brutto 17 599,6 tys. zł i wartości umorzenia 3 784,4 tys. zł, od MZK w Tychach o wartości brutto 642,6 tys. zł i wartości umorzenia 601,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 786-789)

W odniesieniu do operacji przyjęcia środków trwałych z grupy nieruchomości - działek oraz budynków siedziby Urzędu oraz ZTM (w Katowicach ul. Barbary 21A) oraz obiektów dworca autobusowego w Tarnowskich Górach ul. Pokoju 1 ustalono, że:

- przejęcie praw własności do ww. majątku nastąpiło na mocy uchwał o przeniesieniu na Metropolię wszelkich praw i obowiązków: Zgromadzenia KZK GOP nr CXLV/20/2018 z 30 października 2018 r. oraz Zgromadzenie MZKP w Tarnowskich Górach nr 11/VII/2018 z 15 października 2018 r.,
- na okoliczność przekazania majątku sporządzono protokoły: przekazania nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Barbary 21A (nr 2 z dnia

⁵⁰ § 290 w rozdziale 75095.

⁵¹ § 290 w rozdziale 75095.

⁵² § 290 w rozdziale 75095.

⁵³ Zarejestrowanego 8 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 108 z 28 czerwca 2007 r. poz. 2163), wykreślony z Rejestru związków międzygminnych prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 sierpnia 2018 r. zgodnie z treścią wniosku Komisji Likwidacyjnej z dnia 25 czerwca 2018 r. na podstawie uchwały Zgromadzenia Nr 54/III/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. ((Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 poz. 5775).

2 stycznia 2019 r.) oraz protokół przekazania nieruchomości przy ul. Pokoju 1 w Tarnowskich Górach (nr 1/ST, bez daty),

- w księgach rachunkowych Urzędu operacje zwiększenia majątku trwałego (aktywów) ujęto na bieżąco w styczniu 2019 r., wg wartości księgowej zgodnej z zapisami w księgach poprzednich właścicieli aktywów, tj.: gruntów o 1 364,0 tys. zł (1 133,8 tys. zł dot. działek pod dworcem autobusowym w Tarnowskich Górach, 230,2 tys. zł dot. działek w Katowicach przy ul. Barbary 21A), budynków i budowli o 18 180,5 tys. zł (11 165,8 tys. zł dot. budynków dworca autobusowego w Tarnowskich Górach, 7 014,7 tys. zł dot. budynków w Katowicach przy ul. Barbary 21A), obiektów inżynierii dot. dworca autobusowego w Tarnowskich Górach o 1 598,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 347-349, 726-752)

Metropolia przejęła także na dzień 1 stycznia 2019 r. należności i zobowiązania z tytułu działalności poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego (należności dotyczyły głównie opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów za jazdę bez ważnego biletu, zobowiązania dotyczyły głównie wykonanych usług):

- po KZK GOP: należności 267 576,3 tys. zł, zobowiązania 46 715,4 tys. zł, z których do ZTM przekazano 257 068,1 tys. zł należności i 46 452,2 tys. zł zobowiązań,
- po MZKP: należności 16 385,0 tys. zł, zobowiązania 15 789,9 tys. zł, z których do ZTM przekazano 16 348,7 tys. zł należności i 15 580,4 tys. zł zobowiązań,
- po MZK: należności 181,2 tys. zł, zobowiązania 2 547,1 tys. zł, z których do ZTM przekazano całość należności i zobowiązań.

(akta kontroli str. 2918-2921)

GZM 1 stycznia 2019 r. wstąpiła we wszelkie prawa i obowiązki po byłych organizatorach publicznego transportu zbiorowego, w tym m.in. stała się stroną spraw sądowych, których wcześniej stroną były te podmioty. Urząd wprowadził do ksiąg rachunkowych salda kont przejętych jednostek.

W księgach rachunkowych Urzędu:

- ujęto, a następnie przekazano protokołem z 14 marca 2019 r. do ZTM, jedno roszczenie sporne (przejęte z MZKP) w wysokości 869,7 tys. zł - na dzień 1 stycznia 2019 r., faktycznie kwota roszczenia wynosiła 161,1 tys. zł i wynikała z prawomocnego wyroku sądowego wobec kontrahenta - wykonawcy dworca autobusowego w Tarnowskich Górach,
- ujęto, a następnie przekazano protokołem z 14 marca 2019 r. do ZTM wzajemne rozrachunki pomiędzy związkami komunikacyjnymi, które się wzajemnie zniosły, gdyż Metropolia (a następnie ZTM) była jednocześnie wierzycielem i dłużnikiem - przykładem takiej operacji były należności MZKP na kwotę 1 103,4 tys. zł i jego zobowiązania w kwocie 18,5 tys. zł,
- nie ujęto w księgach Urzędu, a także nie przekazano do ZTM dwóch roszczeń wynikających z prawomocnych wyroków sądowych wobec kontrahenta w wysokości odpowiednio 50,0 tys. zł i 59,6 tys. zł, w konsekwencji nie naliczono przysługujących wierzycielowi odsetek oraz nie zaksięgowano przypadającego wierzycielowi zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w wysokości 1,4 tys. zł i 2,8 tys. zł (w wyniku umorzenia postępowania komorniczego w dniach 23 maja 2019 r. i 24 września 2019 r.),
- nie ujęto roszczeń, co do których istniał spór: z kontrahentem (wykonawcą dworca autobusowego w Tarnowskich Górach) o zapłatę za fakturę i zapłatę

wynagrodzenia za roboty dodatkowe w wysokości 375,7 tys. zł⁵⁴; z Gminą Piekary Śląskie w wysokości 200,0 tys. zł.

co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ww. roszczenia zostały wskazane w treści raportu końcowego z czynności doradztwa prawnego („due diligence”) zleconego przez GZM. Ww. sprawy prowadziła zewnętrzna kancelaria na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez GZM, nadzór realizował Departament Nadzoru Właścicielskiego Urzędu.

Przekazanie do ZTM części należności, celem ich windykacji, pomimo niewskazania ww. zadania w statucie ZTM i niezapewnienia bieżącego dostępu do dokumentacji związanej z prowadzoną windykacją opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 2250-2257, 2447-2464, 2878-2881, 2892-2897, 2910-2917)

Na podstawie próby dwóch dotacji w ramach funduszu solidarności w łącznej kwocie 8 075,0 tys. zł oraz próby trzech wydatków poniesionych na doradztwo⁵⁵ w łącznej wysokości 896,4 tys. zł, stwierdzono że planując zadania do realizacji zapewniono ich odpowiednie finansowanie. Zaangażowanie wydatków określone było przede wszystkim na podstawie wartości zawartych umów (na podstawie dokumentów wewnętrznych „arkusz oceny” składanych do Departamentu Finansowego wraz z uzasadnieniem zaangażowania) oraz ujemowane na koncie „998”.

Zobowiązania zaciągane były w granicach planu finansowego i prawidłowo ujemowane na kontach rozrachunkowych.

Wydatki poniesione w ramach objętych kontrolą umów doradztwa i dotacji z funduszu solidarności zakwalifikowano do odpowiednich paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 842-872, 2773-2782, 2798-2801, 3318-3328)

Na koncie pozabilansowym „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” wartość zrealizowanych wydatków ujęto na koniec roku (2018-2020).

(akta kontroli str. 3131-3317)

2.3 Wysokość zaplanowanych i zrealizowanych wydatków GZM w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco:

- w 2018 r. z zaplanowanej kwoty 148 098,6 tys. zł wydatkowano 125 751,4 tys. zł (84,9% planu po zmianach),
- w 2019 r. z zaplanowanej kwoty 1 050 521,3 tys. zł wydatkowano 950 228,5 tys. zł (90,5% planu po zmianach),
- w 2020 r. z zaplanowanej kwoty 1 172 415,6 tys. zł wydatkowano 1 014 401,9 tys. zł (86,5% planu po zmianach),
- na 2021 r. plan wydatków określono w wysokości 1 425 803,2 tys. zł i do końca I kw. 2021 r. wydatkowano 229 217,5 tys. zł (16,1% planu).

Poniesione przez GZM wydatki dotyczyły głównie:

- w 2018 r.: dotacji celowej na pomoc udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego - wykazanej w rozdziale 60016 - Drogi publiczne gminne w kwocie 47 453,1 tys. zł (37,7% wydatków ogółem), w rozdziale 60015 - Drogi

⁵⁴ 7 września 2020 r. zmodyfikowano żądanie pozwu do kwoty należności głównej i wynosi 155,0 tys. zł

⁵⁵ Wykonanie opracowań „Wielokryterialna analiza wariantowa, koncepcja przebiegu drogi rowerowej (velostrady) Metropolia Wschód etap I”, „Analiza potencjału rozwoju branży bezzałogowych statków powietrznych (BSP) w GZM” oraz „Przeprowadzenie kompleksowej analizy prawno-korporacyjnej („due diligence”) w KZK GOP w Katowicach, MZKP w Tarnowskich Górach i MZK Tychy”.

publiczne w miastach na prawach powiatu - w kwocie 23 366,4 tys. zł (18,6% wydatków ogółem) oraz w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy na dofinansowanie zadań własnych w kwocie 12 628,4 tys. zł (10,0% wydatków ogółem),

- w 2019 r.: zakupu usług pozostałych, ujętego w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy w kwocie 809 199,3 tys. zł (85,2% wydatków ogółem), wynagrodzeń i składek od nich naliczanych ujętych w rozdziale 60004 w łącznej kwocie 25 445,0 tys. zł (2,7% wydatków ogółem), wydatków o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne, wykazanych w rozdziale 60016 w kwocie 18 220,2 tys. zł (1,9% wydatków ogółem),
- w 2020 r.: zakupu usług pozostałych, ujętego w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy w kwocie 810 605,1 tys. zł (79,9% wydatków ogółem), wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, ujętych w rozdziale 60004 w łącznej kwocie 23 600,0 tys. zł (2,3% wydatków ogółem), wydatków na funkcjonowanie Urzędu, ujętych w rozdziale 75026 w kwocie 18 853,0 tys. zł (1,9% wydatków ogółem), wydatków o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne, wykazanych w rozdziale 60016 w kwocie 13 874,9 tys. zł (1,4% wydatków ogółem),
- w I kw. 2021 r.: zakupu usług pozostałych, wykazanego w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy w kwocie 197 489,4 tys. zł (86,2% wydatków ogółem), wynagrodzeń i składek od nich naliczanych w rozdziale 60004 w łącznej kwocie 6 300,6 tys. zł (2,7% wydatków ogółem), wydatków na funkcjonowanie Urzędu ujętych w rozdziale 75026 w kwocie 5 473,4 tys. zł (2,4% wydatków ogółem).

(akta kontroli str. 528-591)

Kontrola dwóch wydatków o największej wartości, ujętych w rozdziale 60016 o wartości 2 750,0 tys. zł i w rozdziale 60015 o wartości 5 200,0 tys. zł, wykazała, że wydatków dokonano na podstawie dwóch umów o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji celowej (z 27 kwietnia 2018 r. i 18 kwietnia 2018 r.) Zadania zrealizowano zgodnie z postanowieniami umów. Dofinansowane dotacjami zadania „przebudowa ulicy Harcerskiej w Świętochłowicach” i „budowa drogi gminnej łączącej ulicę Zwycięstwa z ulicą Michałkowicką w Siemianowicach Śląskich” dotyczyły zadań własnych gmin. Dotacji udzielono na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym. Przewodniczący Zarządu, wyjaśniając dłaczego przepis art. 16 ust. 1 ww. ustawy o związku metropolitalnym rozumiany jest jako samoistna podstawa do finansowania przez GZM zadań własnych gmin, wskazał że treść przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym, w zakresie w jakim przewiduje on możliwość udzielania przez związek metropolitalny pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom sformułowano w sposób ogólny, w szczególności bez wskazania na formę i przeznaczenie wspomnianej pomocy finansowej. Dokonując wykładni przywołanej regulacji, przyjęto interpretację, zgodnie z którą pomocą finansową mogą być objęte zadania jednostek samorządu terytorialnego (w tym własne), w szczególności zaś te z nich, które wpisują się w wynikające z art. 12 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym ustawowe kompetencje GZM, w szczególności wynikające z art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o związku metropolitalnym.

(akta kontroli str. 873-933, 2890-2891)

W latach 2017-2021 r. (I kwartał) Urząd zarejestrował wpływ, odpowiednio: 307, 3459, 4683, 5605 i 1667 szt. korespondencji. Do Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy, Departamentu Marki i Komunikacji Marketingowej oraz Departamentu Komunikacji Społecznej wpłynęło w okresie

od 1 lipca 2018 r. (tj. od momentu wprowadzenia dziennika elektronicznego) do 31 marca 2021 r. łącznie⁵⁶ 1828 spraw.

W ramach promocji⁵⁷ zawarto w latach 2017-2021 (I kwartał), odpowiednio: 31, 236, 133, 74 i 29 umów. Przygotowano w okresie objętym kontrolą 332 informacje prasowe, 444 odpowiedzi na zapytania prasowe, wystosowano 8 polemik prasowych. Na stronie internetowej GZM⁵⁸ opublikowano 4865 wpisów, w mediach społecznościowych⁵⁹ zamieszczono łącznie 3183 postów. Opublikowano 80 materiałów video w serwisie YouTube. Działania promocyjne realizowane były m.in. w ramach wydarzeń naukowych, kulturalnych i biznesowych. Departament Rozwoju Społeczno-Gospodarczego zawarł w latach 2018-2021 (I kwartał) odpowiednio 29, 33, 24 i dziewięć umów obejmujących przede wszystkim usługi doradcze i eksperckie. W ramach działań Departamentu m.in. wydano rekomendacje dla rozwoju nowoczesnej mobilności na obszarze GZM, wydano opracowania: „Standardy dostępności ruchu pieszych dla miast i gmin GZM” i „Metropolia przyjazna seniorom. Poradnik dla instytucji, organizacji i gmin”.

(akta kontroli str. 1103-1326, 1789-2098, 2053-2054, 2095)

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne⁶⁰ w latach 2018-2021 (I kwartał) wyniosły, odpowiednio: 7 134,1 tys. zł, 11 336,2 tys. zł, 14 830,3 tys. zł i 4 889,4 tys. zł i stanowiły, odpowiednio: 5,7%, 10,6%, 8,3% i 20,7% wydatków zrealizowanych Urzędu. Poniesione wydatki z tytułu wynagrodzeń osobowych⁶¹ wyniosły, odpowiednio: 5 854,6 tys. zł, 9 089,5 tys. zł, 11 851,6 tys. zł i 3 269,8 tys. zł, w tym wypłacono, odpowiednio: 740,9 tys. zł, 1 294,4 tys. zł, 1 223,4 tys. zł i 368,4 tys. zł premii kwartalnych oraz 66,3 tys. zł, 366,7 tys. zł, 280,6 tys. zł i 31,7 tys. zł nagród indywidualnych.

(akta kontroli str. 596, 2317-2318)

Na podstawie próby wynagrodzeń i pochodnych (w tym nagród) sześciu pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych realizujących zadania promocji oraz Departamentu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy stwierdzono, że:

- kwoty miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego ustalone zostały w ramach danej kategorii zaszeregowania odpowiadającej stanowisku pracy,
- przyznane dodatki funkcyjne nie przekroczyły określonej maksymalnej wartości ustalonej dla danego stanowiska pracy,
- do przyznanych premii kwartalnych dołączano uzasadnienia zgodnie z wymogiem określonym w § 13 regulaminu wynagradzania i nagradzania pracowników Urzędu, do nagród indywidualnych również dołączano uzasadnienia.

Świadczenia na rzecz pracowników w formie udziału w imprezach i pokrywania kosztów rekreacyjnych nie były wypłacane.

(akta kontroli str. 1035-1036, 1106-1326, 1388-1390, 1789-2098)

W latach 2018-2021 (I kwartał) poniesiono, odpowiednio: 1 968,6 tys. zł, 1 269,3 tys. zł, 2 438,7 tys. zł i 402,2 tys. zł na usługi doradcze i eksperckie oraz

⁵⁶ Ze względu na połączenie tych departamentów w okresie od 26 kwietnia 2019 r. do 1 października 2020 r.

⁵⁷ Realizowanej w ramach Departamentu Marki i Komunikacji Marketingowej (wcześniej w ramach Departamentów Promocji i Komunikacji Społecznej, Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Współpracy, Komunikacji Społecznej i Marketingu) oraz Departamentu Komunikacji Społecznej.

⁵⁸ W aktualnym kształcie.

⁵⁹ Facebook, Twitter, Instagram, których statystyki w zależności od konta na danym portalu społecznościowym obejmują okres od października 2017 r.

⁶⁰ W rozdziale 75026 Urząd Metropolitalny.

⁶¹ § 4010.

w latach 2018-2020 na promocję poniesiono wydatki w wysokości, odpowiednio: 4 609,6 tys. zł, 2 405,1 tys. zł, 2 762,5 tys. zł i 88,3 tys. zł.

Na podstawie analizy dobranych celowo trzech wydatków poniesionych na usługi doradcze i eksperckie⁶² w łącznej kwocie 925,6 tys. zł oraz trzech wydatków związanych z promocją⁶³ na łączną kwotę 3 004,7 tys. stwierdzono, że nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących tych rodzajów wydatków. Otrzymane opracowania związane były: z przygotowaniem do przejęcia zadań trzech organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz z realizacją działań przyjętych w PDS. Umowy na działania promocyjne zawierały parametry produktu (rodzaj akcji, jej charakterystykę oraz zastrzeżenie dotyczące informowania o udziale Metropolii w projekcie). Departament odpowiedzialny za promocję weryfikował zasięg działania promocyjnego poprzez monitoring mediów.

(akta kontroli, str. 2773-2787, 3111-3130)

Wydatki związane z utrzymaniem pomieszczeń biurowych w budynku przy ul. Barbary 21A w Katowicach w części wykorzystywanej przez Urząd były ponoszone w całości przez ZTM.

(akta kontroli str. 3367-3384)

Analiza próby dwóch⁶⁴ zamówień o najwyższej wartości na łączną kwotę 10 398,4 tys. zł wykazała, iż przeprowadzone zostały one zgodnie z wymogami ustawy Pzp i regulacjami wewnętrznymi⁶⁵. Na podstawie próby trzech⁶⁶ dobranych celowo zamówień poniżej progów ustawy Pzp na łączną kwotę 697,1 tys. zł stwierdzono, że przeprowadzone zostały zgodnie z regulacjami wewnętrznymi przyjętymi w Urzędzie.

(akta kontroli str. 2258-2315, 2322-2345)

2.4 W związku z pojawieniem się zagrożenia wirusem SARS-CoV-2, 16 marca 2020 r. Urząd zaprzestał przyjmowania interesantów, udostępniając jednocześnie skrzynkę na korespondencję wpływającą do urzędu. Na stronie internetowej poinformowano o tym fakcie oraz wskazano możliwe sposoby składania korespondencji oraz możliwości telefonicznego załatwiania spraw. W kancelarii ogólnej zamontowano osłoniętą ladę oddzielającą pracowników Urzędu od klientów. Pracowników kancelarii zaopatrzone w rękawiczki jednorazowe, przyłbice i środki ochronne. Stanowiska pracy zorganizowano z zachowaniem 1,5 m dystansu pomiędzy pracownikami.

⁶² Wykonanie opracowań „Wielokryterialna analiza wariantowa, koncepcja przebiegu drogi rowerowej (velostrady) Metropolia Wschód etap I”, „Analiza potencjału rozwoju branży bezzałogowych statków powietrznych (BSP) w GZM” oraz „Przeprowadzenie kompleksowej analizy prawno-korporacyjnej („due diligence”) w KZK GOP w Katowicach, MZKP w Tarnowskich Górach i MZK Tychy”

⁶³ Udzielenie pomocy finansowej Miastu Piekary Śląskie na realizację projektu „Metropolitalne obchody 100 rocznicy wybuchu II Powstania Śląskiego” w wysokości 400,0 tys. zł, działania promocyjne GZM związane ze Szczytem Klimatycznym COP24 w Katowicach w wysokości 1 254,7 tys. zł i udzielenie pomocy finansowej na realizację zadania pn. realizacja koncertu upamiętniającego 30 rocznicę wolnych wyborów w Polsce „1989 – Wolność to wybór” w Zabrze.

⁶⁴ Tj. „Wstępne studium wykonalności kolei metropolitalnej na terenie Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii” i „Inwentaryzacja danych źródłowych będących w dyspozycji gmin wchodzących w skład Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i publicznego udostępnienia tych danych”.

⁶⁵ Uchwała nr 61/2018 Zarządu GZM z 28 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Metropolitalnym Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz udzielenia pełnomocnictwa członkom zarządu do pełnienia funkcji kierownika zamawiającego.

⁶⁶ „Wielokryterialna analiza lokalizacji ITOPK na terenie GZM”, „Przeprowadzenie kompleksowej analizy prawno-korporacyjnej (due diligence) w KZK GOP w Katowicach, MZKP w Tarnowskich Górach i MZK Tychy” oraz „Świadczenie usługi w zakresie wykonania prac przedprojektowych w skład których wchodzi: inwentaryzacja, ocena stanu technicznego pod kątem inwestycji, koncepcja wielobranżowa oraz wstępna wycena robót związanych z adaptacją nieruchomości położonej w Katowicach, przy Al. Korfańtego 3 (dawny budynek Muzeum Śląskiego) pod siedzibę UMGZM”

Do pracowników Urzędu kierowano komunikaty na temat bezpiecznej organizacji pracy, umożliwiono im pracę w trybie zdalnym oraz wyposażono w maseczki wielokrotnego użytku i środki do dezynfekcji. Na zakup artykułów ochrony osobistej poniesiono wydatki w wysokości 26,2 tys. zł, a w I kwartale 2021 r. 0,6 tys. zł.

Wprowadzenie możliwości świadczenia pracy w trybie zdalnym nie wiązało się z dodatkowymi nakładami finansowym, gdyż Urząd dysponował wystarczającym zapleczem sprzętowym, programowym i właściwie zabezpieczoną (szyfrowaną) infrastrukturą sieciową.

Stan epidemii wpłynął natomiast na realizację niektórych zadań Metropolii, m.in.:

- nastąpiły opóźnienia w realizacji projektów: solarne automaty biletowe, zintegrowany system taryfowo-biletowy, system zliczania pasażerów, GZM Open Data;
- zrezygnowano ze zlecenia: przeprowadzenia badań ruchu (pandemia wpłynęła na dynamikę i charakter zachowań w ruchu drogowym), opracowania analizy dotyczących aspektów jakości życia w GZM, organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

(akta kontroli str. 2655-2691, 3039-3040, 3329-3366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W procesie utworzenia jednostki organizacyjnej (ZTM) i powierzenia jej zadań wystąpiły niezgodności pomiędzy zakresem zadań formalnie jej powierzonych (w statucie), a faktycznie realizowanych w następującym zakresie:

a) zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 20 Statutu ZTM⁶⁷, tej jednostce budżetowej powierzono zadania z zakresu tworzenia i obsługi zintegrowanego systemu taryfowo – biletowego, lecz ustalenia kontroli przeprowadzonej w ZTM wskazują, że zadania tego nie powierzono żadnej komórce organizacyjnej ZTM z uwagi na postanowienia § 29 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁶⁸. Stanowiły one, że do Departamentu Komunikacji i Transportu należy przygotowanie założeń do tworzenia i aktualizacji zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego na obszarze związku metropolitalnego. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu obowiązującym na dzień zakończenia kontroli⁶⁹, zadanie to nadal przyporządkowane było do właściwych komórek Departamentu Komunikacji i Transportu (§ 25).

Przewodniczący Zarządu odnosząc się do powyższej niezgodności wyjaśnił, że w ciągu kilku lat istnienia Metropolii regulamin organizacyjny podlegał procesowi gruntownej ewaluacji, Departament Komunikacji i Transportu odpowiedzialny był za powyższe zadanie, a przy realizacji tego zadania ściśle współpracowano z ZTM na każdym etapie tworzenia tego dokumentu.

(akta kontroli str. 667, 690, 2882-2883, 3058)

W ocenie NIK, faktyczny zakres zadań powierzonych ZTM i związanych z tworzeniem i obsługą zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego powinien być zgodny z katalogiem zadań zawartym w statucie tej jednostki.

b) W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2019 r. zadania zarządzania i utrzymania projektu ŚKUP faktycznie realizował ZTM, co znalazło odzwierciedlenie

⁶⁷ Nadanego Uchwałą Nr XIII/83/2018 Zgromadzenia GZM z 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu ZTM, obowiązującego od 1 stycznia 2019 r. do nadal.

⁶⁸ Obowiązującego od 20 grudnia 2018 r.

⁶⁹ Wprowadzonym uchwałą Zarządu GZM nr 159/2021 z 15 czerwca 2021 r.

w jego regulaminach organizacyjnych⁷⁰, jednakże zadań związanych z obsługą systemu ŚKUP nie uwzględniono w statucie ZTM. Od 1 listopada 2019 r. zadanie to realizuje Departament Informatyki Urzędu.

(akta kontroli str. 177, 1398-1399, 3385-3388)

W ocenie NIK, zakres kompetencji i zadań jednostek organizacyjnych Metropolii powinien być rzetelnie określony, gdyż wiąże z koniecznością przypisania tych zadań komórkom i stanowiskom, a także zapewnieniem i rozliczeniem środków budżetowych na realizację zadań.

2. Przekazując do ZTM należności od MZKP na kwotę 16 185 636,61 zł i zobowiązania na kwotę 18 535,73 zł, nie dokonano ich weryfikacji merytorycznej (jakich podmiotów dotyczą i czy wartość jest prawidłowa), co było działaniem nierzetelnym. Ponadto, przekazując ww. zadanie nie zapewniono zgodności tych działań z zakresem zadań przypisanych ZTM.

Jak ustalono, przekazane wartości sald obejmowały m.in.:

- roszczenie sporne w wysokości 869,8 tys. zł, które faktycznie na 1 stycznia 2019 r. było roszczeniem bezspornym dotyczącym budowy dworca autobusowego w Tarnowskich Górach i objętym prawomocnym wyrokiem sądowym o wartości 161,1 tys. zł. Nadzór nad sprawą prowadził Departament Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Metropolitalnego;
- wzajemne należności i zobowiązania pomiędzy związkami, tj. należności MZKP na kwotę 1 103,4 tys. zł i jego zobowiązania w kwocie 18,5 tys. zł na rzecz KZK GOP, które faktycznie nie istniały, gdyż w momencie przeniesienia praw i obowiązków tych jednostek na GZM wzajemnie się zniosły (Metropolia stała się jednocześnie ich wierzycielem i dłużnikiem).

Przejmując należności i zobowiązania od związku międzygminnego jednostka nie ujęła ich w księgach rachunkowych na kontach ksiąg pomocniczych, prowadzonych dla każdego kontrahenta, choć obowiązek taki wynikał z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych Urzędu ponosiła Dyrektor Departamentu Finansowego⁷¹.

Obowiązujący od 1 stycznia 2019 r. statut ZTM wśród zadań tej jednostki wymieniał w § 3 ust. 2 pkt 15 zadanie dochodzenia należności związanych z przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego. Innych zadań w zakresie dochodzenia/windykacji należności nie wskazano. Porozumieniem z 15 października 2018 r., zawartym pomiędzy GZM a MZKP, przekazano ze skutkiem na 1 stycznia 2019 r. do realizacji GZM wykonywane dotąd przez MZKP zadania publiczne, obejmujące planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na liniach komunikacyjnych w gminnych przewozach pasażerskich. W § 2 ust. 1 ww. porozumienia wskazano, że do realizacji tych zadań wyznacza się ZTM.

(akta kontroli str. 794-795, 2447, 2450-2454, 2515-2516, 3098-3102, 3389-3392)

Główna księgowa Urzędu wyjaśniła, że ze względu na ilość dokumentów oraz sald na kontach analitycznych oraz fakt powołania jednostki do realizacji zadań w zakresie planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz kontynuowania działalności przejętych przez GZM organizatorów transportu, mienie oraz należności i zobowiązania po przejętych organizatorach transportu zostały przekazane do ZTM, jako jednostki właściwej do realizacji zadań.

⁷⁰ § 35 i 37 regulaminów organizacyjnych ZTM.

⁷¹ Zgodnie z § 21 pkt 8 regulaminu organizacyjnego Urzędu w brzmieniu nadanym uchwałą nr 271/2018 Zarządu GZM z 20 grudnia 2018 r.

Skarbnik GZM wskazała, że salda przekazywane przez byłych organizatorów ujmowane były zgodnie z zasadą ciągłości wynikającą z ustawy o rachunkowości, przemawiały za tym przepisy art. 13 ustawy o związku metropolitalnym i uchwały podjęte na ich podstawie o przekazaniu praw i obowiązków, które stanowiły o sukcesji generalnej. Salda otwarcia przyjęte zostały w wartościach sald zamknięcia. Protokoły poszczególnych organizatorów przekazywane były w różnych terminach. Dopiero sporządzone przez nich sprawozdania finansowe pozwoliły na kompleksową weryfikację wszystkich sald. Weryfikacja dokonywana była na bieżąco przez pracowników Departamentu Finansowego i pracowników działu księgowego ZTM (którzy do 31 grudnia 2018 r. byli pracownikami KZK GOP i MZKP). Odnosząc się do opisanych przypadków przekazania sald do ZTM, Skarbnik wskazała że KZK GOP swoje salda dotyczące należności i zobowiązań przekazał w terminie późniejszym tj. 9 kwietnia 2019 r., a dane tam wskazane prezentowały inny układ sald i nie można było z niego ustalić sald dotyczących konkretnie MZKP, gdyż były one wykazane w kwotach zbiorczych – protokół ten został skorygowany 22 lipca 2019 r. (dokumenty źródłowe znajdowały się w ZTM, tam podlegały weryfikacji i ostatecznie salda te zostały skompensowane). Natomiast Skarbnik nie wyjaśniła jakie czynności podejmowano w związku z przekazaniem do ZTM „roszczenia spornego”.

Główny specjalista w Departamencie Nadzoru Właścicielskiego, Skarbnik i Główna księgowa wyjaśnili, że przeprowadzenie inwentaryzacji, w tym weryfikacji sald, na dzień 31 grudnia 2018 r. zgodnie z ustawą o rachunkowości było obowiązkiem dotychczasowych organizatorów. Żadne przepisy ogólne ani szczególne nie wskazywały na obowiązek weryfikacji przejmowanych sald w momencie ich przejmowania, szczególnie przy założeniu kontynuacji działalności, będącej wynikiem wstąpienia w prawa i obowiązki organizatorów. Salda podlegały uzgadnianiu i weryfikowane były pod względem zgodności protokołów przekazania z przedłożonymi sprawozdaniami finansowymi. Majątek, w tym wierzytelności (należności) przejmowane były według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. na podstawie otrzymywanych protokołów. Proces przejmowania sald był złożony i trwał do lipca 2019 r., a jeszcze po tym terminie ze względu na rozmiar dokumentacji wyjaśnianie były wątpliwości i rozbieżności, w porozumieniu z pracownikami ZTM. Dokumenty źródłowe znajdowały się w posiadaniu ZTM, którego pracownikami od 1 stycznia 2019 r. stali się pracownicy byłych organizatorów. Salda podlegały więc weryfikacji w ZTM. W Urzędzie nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie weryfikacji sald analitycznie w zakresie wierzytelności. Dokonywano analizy przekazywanych protokołów z saldami ujętymi w przedłożonych sprawozdaniach finansowych. Czynności tych dokonywali pracownicy Departamentu Finansowego.

Zarówno Przewodniczący Zarządu, jak i Sekretarz wskazali, że przekazanie wierzytelności do ZTM wynikało z zawartych porozumień przez GZM i poprzednich organizatorów transportu publicznego.

Przewodniczący wyjaśnił, że ZTM został utworzony w celu przejęcia zadań i scalenia dotychczasowych organizatorów transportu publicznego. ZTM miał stać się sukcesorem dotychczasowych organizatorów transportu publicznego i zapewnić nieprzerwaną realizację usług. Z tego względu kompleksowe przekazanie do ZTM sald rozrachunków było oczywistą konsekwencją przejmowania praw i obowiązków po dotychczasowych organizatorach. Przewodniczący Zarządu wskazał, że zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 4 ustawy o związku metropolitalnym do zadań zarządu należy w szczególności: kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych. Kierowanie stanowi uprawnienie o charakterze władczym

w stosunku do jednostki, stąd zarząd jako organ posiadający takie uprawnienie zdecydował o przekazaniu sald.

(akta kontroli str. 2447-2449, 2910-2911, 3073-3076, 3091-3092)

W ocenie NIK, przekazanie do ZTM sald uwzględniających wierzytelności przysługujące Metropolii - na mocy porozumienia z 15 października 2018 r. zawartego z MZKP - z tytułu wykonania prac budowlanych dotyczących dworca autobusowego w Tarnowskich Górach do ZTM nie znajdowało uzasadnienia w świetle zadań tej jednostki określonych w jej statucie. Zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych, zakres zadań ZTM jako jednostki budżetowej wynikał z jej statutu, a zadania te obejmowały wyłącznie naliczanie i windykację należności opłat za przejazdy i przewóz bagażu bez ważnego biletu. Zawarcie porozumienia z MZKP, skutkujące przejściem jego wierzytelności z tytułu rozliczeń z przedsiębiorcą wykonującym prace przy budowie dworca autobusowego nie może być utożsamiane z automatycznym rozszerzeniem zadań ZTM. Również ogólnie sformułowany zakres zadań powierzonych ZTM (planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym) oraz podniesiona kwestia - duża ilość dokumentów oraz sald - nie mogły stanowić okoliczności uprawniającej do uznania ZTM za jednostkę właściwą w sprawie ujęcia, a następnie dochodzenia ww. należności. Ustalono także, że Departament Nadzoru Właścicielskiego Urzędu podejmował w tej sprawie działania - zlecił zewnętrznej kancelarii prawnej prowadzenie działań zmierzających do wyegzekwowania należności, miał dostęp do dokumentacji źródłowej, a także informacji przekazywanych przez kancelarie prawne realizujące te zadanie na podstawie udzielonych pełnomocnictw. Z drugiej zaś strony, ustalenia kontroli przeprowadzonej w ZTM wskazują na brak wglądu w ww. dokumenty, skutkujący m.in. błędnym ujęciem należności w księgach rachunkowych ZTM. Zdaniem NIK, zadania dotyczące ujęcia w księgach rachunkowych jednostki należności stanowiących jej dochody są, co do zasady, powiązane z obowiązkami ich późniejszego dochodzenia. W przypadku innych rozwiązań niezbędne wydaje się rzetelne przypisanie kompetencji jednostek organizacyjnych na każdym z etapów realizacji dochodów budżetowych. Jak ustalono w toku kontroli przeprowadzonej w ZTM, w związku z przekazaniem tego zadania nie zapewniono przepływu informacji i dokumentów związanych z wierzytelnością, wskutek czego ZTM w czerwcu 2020 r. ujął na kontach prawidłową wartość wierzytelności (161,1 tys. zł).

NIK nie podziela także wyjaśnień w sprawie przyczyn niezwyfikowania charakteru i kwoty przejętych wierzytelności przed jej przekazaniem do ZTM. Jak ustalono - czynność przyjęcia od MZKP sald, a następnie ich przekazania do ZTM, przeprowadzono jako „przeniesienie sald” zbiorczych, bez ich uprzedniego ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu na kontach analitycznych prowadzonych dla poszczególnych kontrahentów, tym samym odstąpiono od przygotowania i zatwierdzenia niezbędnych dowodów księgowych i weryfikacji dokumentów źródłowych. Działanie te mogły zapobiec przekazaniu należności i zobowiązań nieistniejących lub w nieprawidłowych kwotach.

3. Nieujęcie w księgach rachunkowych wierzytelności, w łącznej kwocie 109,6 tys. zł, zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, w łącznej kwocie 4,2 tys. zł, oraz odsetek, w łącznej kwocie 45,7 tys. zł, stanowiło naruszenie obowiązków określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, tj. prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie tak by odzwierciedlały stan rzeczywisty.

Jak ustalono, w księgach rachunkowych nie ujęto dwóch wierzytelności, w kwotach należności głównej 50,0 tys. zł i 59,6 tys. zł (wynikających z prawomocnych wyroków sądowych z 22 grudnia 2017 r. i 29 marca 2017 r.) oraz należności

wynikających z dokonanych przez komorników czynności przyznających wierzycielowi zwrotów kosztów i zastępstwa prawnego (w wysokości 1,4 tys. zł i 2,8 tys. zł). Nie naliczono dłużnikowi i nie zaksięgowano przysługujących wierzycielowi odsetek. Zgodnie z wyrokiem i nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym Urząd winien był naliczyć odsetki, które na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły, odpowiednio: 27,1 tys. zł i 9,8 tys. zł, na dzień 31 grudnia 2020 r. wyniosły, odpowiednio: 30,7 tys. zł i 13,4 tys. zł oraz na dzień 31 marca 2021 r., odpowiednio: 31,5 tys. zł i 14,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 2252-2257, 2479-2500, 2896)

Odnosnie ww. wierzytelności Główna księgowa wyjaśniła, że nakaz zapłaty uzyskano odpowiednio 22 grudnia 2017 r. i 29 marca 2017 r. i roszczenia te nie figurowały w bilansie zamknięcia MZKP, wobec czego nie zostały ujęte z dniem 1 stycznia 2019 r. w księgach Urzędu. Nie zostały także przekazane do ZTM. Jednocześnie Główna księgowa wskazała, że roszczenia te dotyczyły budowy dworca autobusowego w Tarnowskich Górach i skoro ZTM przejął pierwszą sprawę w tym zakresie („roszczenie sporne” w wysokości 869,7 tys. zł – protokół przekazania z 14 marca 2019 r.), słusznym było rozumowanie, że pozostałe sprawy mające związek również będą kontynuowane przez ZTM. Dodatkowo Główna księgowa wskazała, że nie naliczono odsetek od tych wierzytelności oraz nie wykazano ich w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-N.

(akta kontroli str. 3088-3089)

NIK nie może przyjąć powyższych wyjaśnień. Informacje o wierzytelnościach wykazane zostały w zleconym przez Urząd raporcie „due diligence”. Ww. sprawy nadzorowane były przez Departament Nadzoru Właścicielskiego Urzędu. Nie przekazano pisemnie tych spraw do prowadzenia ZTM. Od 1 stycznia 2019 r. na Departamencie Finansowym spoczywała odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki.

4. Nieujęcie w księgach rachunkowych Urzędu dwóch roszczeń spornych, przejętych po MZKP na łączną kwotę 575,7 tys. zł, stanowiło naruszenie obowiązków określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, tj. prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie, tak by odzwierciedlały stan rzeczywisty. Z dniem 1 stycznia 2019 r. Urząd wstąpił we wszelkie prawa i obowiązki MZKP, stał się również stroną postępowań sądowych. Z raportu „due diligence” wynikało m.in., że GZM stał się stroną sprawy prowadzonej z Gminą Piekary Śląskie, z kwotą roszczenia o zapłatę wynoszącą 200,0 tys. zł oraz sprawy z kontrahentem dot. zapłaty 375,7 tys. zł.

Zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu, księgi rachunkowe prowadzi się zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem zasad szczególnych obowiązujących dla jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego. Konto „240 – Pozostałe rozrachunki” służyło do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 240 powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów.

(akta kontroli str. 821, 2252-2257, 2457-2646, 2892-2897)

Jak wyjaśniła Główna księgowa Urzędu, rozrachunki sporne z Gminą Piekary Śląskie nie figurowały na odrębnych kontach analitycznych w dokumentacji przekazanej przez MZKP, tym samym nie zostały ujęte w księgach Urzędu na dzień przejścia praw i obowiązków od ww. związku, ani też nie przekazano ich do ZTM, zaś rozrachunki z przedsiębiorcą figurowały w księgach MZKP jako salda

i przeniesiono je do ksiąg ZTM. Nadmieniła także, że sprawozdania finansowe podlegały corocznemu badaniu przez biegłych księgowych, którzy zapoznawali się z prowadzonymi sprawami sądowymi i nie wnieśli uwag ani zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 2447-2448)

Przewodniczący Zarządu wyjaśnił natomiast, że Gmina Piekary Śląskie wystąpiła o zwrot zapłaconej dobrowolnie kwoty 200,0 tys. zł wraz z odsetkami i kosztami procesowymi, lecz wyrokiem z 14 maja 2019 r. powództwo zostało oddalone. W sprawie rozrachunków z kontrahentem dotyczących zapłaty za fakturę oraz dokonanego potrącenia przez MZKP naliczonych kar umownych w łącznej wysokości 375,7 tys. zł, w dniu 7 września 2020 r. powód zmodyfikował treść pozwu i wniósł o zasądzenie od pozwanego kwoty 155,0 tys. zł, a 11 czerwca 2021 r. zapadł wyrok (nieprawomocny), oddalający pozew o zapłatę.

(akta kontroli str. 2892-2897)

Zdaniem NIK, ewidencja na kontach wskazanych dla roszczeń spornych powinna uwzględniać prawidłową wartość wszystkich przejętych roszczeń, a także wszelkie zdarzenia zachodzące w toku prowadzonych postępowań. Oparcie się na zapisach kont i saldach przekazanych przez związek międzygminny i nie zweryfikowanie ich z informacjami zawartymi w raporcie końcowym z czynności doradztwa prawnego („due diligence”) było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

W pierwszym etapie działalności Urzędu dokumentami planowania były: regulamin organizacyjny i budżet wraz z wieloletnią prognozą finansową.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie niezwłocznych działań mających na celu opracowania strategii rozwoju związku metropolitalnego, w związku z prowadzeniem art. 12a ustawy o związku metropolitalnym, a także opracowanie (we współpracy z ZTM) planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu, czym zrealizowano zadanie określonego w art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Bezwzględnie przystąpiono do opracowania dokumentu strategicznego (PDS), a przyjęto go uchwałą Zgromadzenie GZM 30 listopada 2018 r.

W latach 2018-2021 (I kwartał) dochody otrzymane GZM wyniosły, odpowiednio: 374 910,3 tys. zł, 1 132 110,7 tys. zł, 1 143 740,6 tys. zł i 258 369,4 tys. zł, z tego udział GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowił, odpowiednio: 90,7%, 33,2%, 31,6% i 30,4%, wpływy z wpłat gmin i powiatów wyniosły odpowiednio 8,7%, 40,1%, 46,4% i 46,9%, a wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego wyniosły (w latach 2019-2021 I kwartał), odpowiednio: 19,4%, 11,2% i 10,5%.

Urząd zaciągał zobowiązania i dokonywał wydatków budżetowych - zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - do wysokości wynikającej z planu wydatków.

W księgach rachunkowych Urzędu nie uwzględniano kosztów utrzymania budynku biurowego, będącego siedzibą Urzędu, w całości pokrywanych i ewidencjonowanych przez ZTM.

Urząd, przejmując 1 stycznia 2019 r. prawa i obowiązki po byłych organizatorach, wprowadził do swoich ksiąg rachunkowych wartości sald kont MZKP i KZK GOP, jednakże nie zweryfikował ich z roszczeniami spornymi wskazanymi w raporcie końcowym z czynności doradztwa prawnego („due diligence”).

W odniesieniu do przejmowanych przez Metropolię należności i zobowiązań poprzednich organizatorów komunikacji publicznej, przy wprowadzeniu ich do ksiąg rachunkowych Urzędu oraz przy przekazywaniu ich do ZTM przyjęto ich wartość na podstawie zbiorczych sald, wynikających z bilansów zamknięcia (na koniec 2018 r.)

oraz protokołów przekazania, bez ich uprzedniej weryfikacji. W konsekwencji wystąpiły nieprawidłowości, takie jak: uznanie należności (w kwocie 869,8 tys. zł) jako należności spornej, pomimo że wynikała z prawomocnego wyroku sądowego, ujęcie jej w nieprawidłowej wartości (869,8 tys. zł zamiast 161,1 tys. zł), przekazanie rozliczeń pomiędzy związkami komunikacyjnymi, które się wzajemnie zniosły (odpowiednio 1 103,4 tys. zł i 18,5 tys. zł), a także nieuwzględnienie dwóch należności (w kwocie 50,0 tys. zł i 59,6 tys. zł).

Trzy skontrolowane wydatki na usługi doradcze/eksperckie w łącznej kwocie 925,6 tys. zł oraz trzy wydatki promocyjne w łącznej kwocie 3 004,7 tys. zł wykazały, że otrzymane opracowania związane były z przygotowaniem do przejęcia zadań trzech organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz z realizacją działań przyjętych w PDS. Świadczenia objęte umowami rozliczono rzetelnie.

Dwa skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 8 474,0 tys. zł przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami ustawy Pzp i regulacjami wewnętrznymi. Trzy dobrane celowo zamówienia o wartości niższej niż regulowane przepisami ustawy Pzp, przeprowadzone zostały zgodnie z regulacjami wewnętrznymi przyjętymi w Urzędzie.

Zakres zadań przekazanych do ZTM nie został określony rzetelnie - dotyczyło to windykacji należności innych niż z tytułu przewozów pasażerskich komunikacją publiczną, zadań związanych z obsługą ŚKUP oraz zadania utrzymania wiat przystankowych, gdyż zadania te nie zostały wskazane w statucie ZTM.

W Urzędzie rzetelnie wdrożono działania w celu ograniczenia epidemii i ochrony interesantów i pracowników i zapewniono ciągłość wykonywania zadań.

OBSZAR

3. Oddziaływanie GZM na jakość usług publicznych świadczonych na jej obszarze

3.1. Oddziaływanie na jakość usług publicznych skontrolowano w odniesieniu do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego. Na podstawie skontrolowanej próby porozumień zawartych przez Metropolię w celu powierzenia jej zadań własnych gmin lub zadań związków międzygminnych ustalono, że:

- w związku ze wstąpieniem z dniem 1 stycznia 2019 r. w prawa i obowiązki MZK w Tychach zawarto porozumienie z dnia 9 października 2018 r. z 11 gminami będącymi członkami GZM⁷² oraz sześcioma gminami niebędącymi członkami GZM⁷³ w sprawie powierzenia Metropolii z dniem 1 stycznia 2019 r. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego, zawarto w nim zapisy dotyczące jakości realizacji zadania - GZM oświadczyła, że zadanie będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi,
- w czterech porozumieniach, zawartych w dniu 21 grudnia 2018 r. z gminami niebędącymi członkami GZM⁷⁴ i jednym, zawartym 18 marca 2019 r.⁷⁵, dotyczących przejęcia zadań od MZKP oraz w dwóch porozumieniach z 21 grudnia 2018 r., zawartych z gminami niebędącymi członkami GZM⁷⁶, dotyczących przejęcia zadań od KZK GOP ujęto zapisy dotyczące jakości realizacji zadania realizowanego od 1 stycznia 2019 r. - GZM oświadczyła,

⁷² Bieruń, Bojszowy, Chełm Śląski, Imielin, Kobiór, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Mysłowice, Tychy, Wyry.

⁷³ Miedźna, Ornontowice, Orzesze, Miasto Oświęcim i Gmina Oświęcim, Pszczyna.

⁷⁴ Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Toszek, Wielowieś.

⁷⁵ Z gminą Tworóg.

⁷⁶ Czerwona-Leszczyny, Łazy.

że zadanie będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi,

- w porozumieniu z 7 lutego 2020 r., zawartym z pięcioma gminami⁷⁷ będącymi członkami GZM w sprawie powierzenia zadania własnego gmin, tj. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego, obowiązującego po wykreśleniu MZKP z rejestru związków komunalnych, zawarto zapis dotyczący jakości - GZM oświadczyła, że zadanie, o którym mowa w § 1 będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi,
- w sześciu skontrolowanych porozumieniach, zawartych w okresie od 31 grudnia 2019 r. do 21 stycznia 2021 r. z gminami wchodzącymi w skład GZM⁷⁸, których przedmiotem było powierzenie zadań w zakresie organizatora publicznego transportu zbiorowego, polegających na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, zawarto zapisy dotyczące jakości realizowanego zadania - GZM oświadczyła, że zadanie będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący, możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowym.

(akta kontroli str. 354-452)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu na pytanie o wyjaśnienie przyczyn zawarcia w porozumieniach ogólnych zapisów dotyczących jakości powierzonych do realizacji zadań przy jednoczesnym niedoprecyzowaniu tych parametrów przez jednostkę realizującą ww. zadania, tj. ZTM, odesłał w tej kwestii do Dyrektora ZTM. Dyrektor ZTM, w piśmie z dnia 12 lipca 2021 r., wyjaśniła m.in., że sposób realizacji zadań wynika z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i dotyczy linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek zamieszczania w porozumieniach szczegółowego zakresu i sposobu realizowanego zadania, gdyż ten wynika wprost z przepisów ustawy, co nie oznacza oczywiście, że strony nie mogą w treści porozumienia inaczej postanowić, jeżeli z treści porozumienia żadne ograniczenia nie wynikają to pełną odpowiedzialność oraz decyzyjność co do sposobu i zakresu realizowanego zadania dotyczącego organizowania publicznego transportu zbiorowego spoczywa na GZM. Dyrektor ZTM wyjaśniła także, że w związku z tym, że związek metropolitalny jest sukcesorem uniwersalnym (przejął prawa i obowiązki, w tym dotychczasowych pracowników organizatorów) posiadał pełną wiedzę, ustalony zakres i standard realizowanych zadań, a co za tym idzie nie było potrzeby, aby do treści porozumień wprowadzać szczegółowe postanowienia dotyczące standardów realizowanych zadań.

Odnosząc się do kwestii niedoprecyzowania zapisów w porozumieniach dotyczących jakości powierzonych zadań, Dyrektor ZTM wyjaśniła, że parametry jakościowe zostały wskazane dla linii lub grup linii i scharakteryzowane w treści umów zawartych przez poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Na etapie procesu integracji ówczesnych organizatorów niemożliwe było doprecyzowanie kwestii standardów jakości świadczonych usług z uwagi

⁷⁷ Mierzęcice, Ożarówce, Świerkianiec, Tamowskie Góry, Zbroslawice.

⁷⁸ Tychy, Sośnicowice, Knurów, Dąbrowa Górnicza, Radzionków, Gliwice.

na różnorodność postanowień umownych, przyjętych schematów i parametrów jakościowych u każdego z organizatorów. Niemniej obecnie opracowywane są jednolite standardy jakościowe świadczonych usług, które będą wykorzystywane w zawieranych umowach przewozowych.

(akta kontroli str. 486-487)

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w ZTM⁷⁹ potwierdziły, że w umowach zawieranych z operatorami linii ujęto szereg zapisów zabezpieczających jakość realizowanych usług takich jak: utrzymanie w pełnej sprawności technicznej urządzeń elektronicznych do obsługi systemu ŚKUP, punktualność, przestrzeganie wymogów bezpieczeństwa pasażerów, liczbę i odsetek miejsc siedzących, wyposażenie w środki łączności, oświetlenie wnętrza autobusu, minimalną liczbę drzwi, wyposażenie w głośniki i wyświetlacze zapewniające pasażerom przekazywanie informacji, wymogi co do tablic informacyjnych, systemu ogrzewania, klimatyzacji, udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, czystości i estetyki autobusów, kultury obsługi pasażerów.

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu na pytanie o wskazanie parametrów jakościowych dla przejętego od gmin zadania własnego, polegającego na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczenia do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, dokumentów je określających oraz możliwości wykorzystania w procesie oceny jakości realizacji ww. zadania wskazanych przez Dyrektora ZTM „Wytycznych dotyczących infrastruktury publicznego transportu zbiorowego”⁸⁰ wyjaśnił, że ww. wytyczne nie mają charakteru nakazowego, lecz są zbiorem zaleceń/dobrych praktyk.

(akta kontroli str. 2933-2935)

Jak ustalono, zawierając 27 lipca 2018 r. porozumienie z KZK GOP, dotyczące powierzenia zadania własnego Metropolii w zakresie metropolitalnych przewozów pasażerskich łączących miasta Katowice, Sosnowiec, Będzin, Gliwice, Zabrze, Bytom, Piekary Śląskie z gminą Ożarówice (lotniskiem Katowice-Pyrzowice) oraz Tychy z Katowicami, tj. w zakresie czterech linii lotniskowych oznaczonych symbolami handlowymi AP1, AP2, AP3, AP4, dokonano uzgodnień odnośnie standardu taboru przeznaczonego do realizacji przewozów. Dotyczyły one m.in. wieku taboru, liczby miejsc siedzących, cech siedzisk i oparc, wyposażenia w środki łączności, liczbę drzwi, urządzenia do dynamicznej informacji pasażerskiej, tablice kierunkowe, wywietrzniki, ogrzewanie, klimatyzację, monitoring wnętrza i zewnątrz pojazdu, udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 453-460, 469-471)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu, odpowiadając na pytanie o przyczyny określenia ww. parametrów jakościowych, skoro w sytuacji przeciwnej kiedy GZM przejmował zadania do realizacji w porozumieniach zawarto jedynie ogólne zapisy, że zadanie będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, podał, że: „Powierając zadanie z zakresu organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym w metropolitalnych przewozach pasażerskich na tzw. liniach lotniskowych parametry jakościowe zostały doprecyzowane, gdyż było to możliwe z uwagi na przedmiot i zakres powierzonych zadań. Przedmiotem porozumienia były bowiem cztery tworzone od podstaw, takie same pod względem charakterystyki i parametrów jakościowych linie komunikacyjne, finansowane z części własnej budżetu związku metropolitalnego, a nie z części zmiennej składki rocznej

⁷⁹ Na próbie umów na obsługę sześciu linii.

⁸⁰ Przyjętych uchwałą nr 308/2020 Zarządu GZM z dnia 15 grudnia 2020 r.

wpłacanej przez gminy członkowskie. Była to sytuacja diametralnie inna niż w odniesieniu do linii dotychczas organizowanych przez trzech poprzednich organizatorów, gdzie występowało znaczne zróżnicowanie w standardzie świadczonych usług, co wynikało nie tylko z wielości i różnorodności postanowień umów z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ale także było spowodowane różnymi możliwościami finansowymi organizatorów.”

(akta kontroli str. 2925)

W odniesieniu do wyżej opisanych zadań Urząd nie wprowadził sformalizowanych procedur i metod dokonywania okresowej oceny jakości świadczonych usług. Zadań w tym zakresie nie zlecano także podmiotom zewnętrznym.

3.2. W wyniku przejęcia od KZK GOP praw i obowiązków, Metropolia z dniem 1 stycznia 2019 r. stała się beneficjentem systemu ŚKUP. W początkowym okresie (od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2019 r.) zadania związane z utrzymaniem systemu, w tym dotyczące kontynuacji umów zawartych przez KZK GOP, realizował ZTM, a począwszy od 1 listopada 2019 r. Departament Informatyki. Nakłady poniesione w całości ze środków własnych GZM na utrzymanie systemu ŚKUP wyniosły w 2019 r. 7 898,7 tys. zł, w 2020 r. 9 754,8 tys. zł, w I kw. 2021 r. 1 747,1 tys. zł, a przychody z usług zakupionych z wykorzystaniem systemu: w 2019 r. 136 079,1 tys. zł i w 2020 83 675,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 351, 2350, 3385-3388, 3517)

Audyt systemu ŚKUP pod kątem jakości usług świadczonych z jego wykorzystaniem nie został zlecony, jednakże - jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Informatyki - wdrożono szereg narzędzi dotyczących monitorowania jakości realizowanych usług. W tym celu powołano administratorów merytorycznych oraz technicznych poszczególnych modułów systemu ŚKUP, którzy pełnili nadzór nad ich prawidłowym funkcjonowaniem. I tak: administratorzy techniczni pełnili nadzór nad sprawnością infrastruktury, „Infolinia” rejestrowała wszystkie zgłoszenia dotyczące reklamacji i problemów dotyczących systemu, a wszystkie uwagi, zmiany i błędy, rejestrowane są w systemie zgłaszania błędów. Wdrożono również procedury zgłaszania błędów i systematycznie przeprowadzano spotkania z wykonawcą systemu dotyczące obsługi zgłoszonych błędów i problemów. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił także, że jakość usług monitorowana była również w mediach społecznościowych, a dzięki nowym kanałom komunikacji pozyskiwano również sugestie użytkowników w zakresie możliwych do wprowadzenia rozwiązań lub informacji o występowaniu awarii sprzętowych.

Sprawność systemu ŚKUP była monitorowana w trybie ciągłym przez powołane zespoły administratorów merytorycznych, technicznych, Infolinię, dyspozytorów i użytkowników systemu i serwisantów (eksploatujących urządzenia – kierowcy, pracownicy kiosków, serwis parkomatów i automatów biletowych itp.).

Część zadań realizowana jest przez pracowników Urzędu i ZTM, a w części w ramach zawartej umowy na utrzymanie systemu⁸¹. Ocena sprawności opierała się również o raporty miesięczne i kwartalne, które są podstawą do rozliczania ze świadczenia usługi utrzymania z wykonawcą.

Od momentu przejęcia zadania nie odnotowano awarii systemu ŚKUP, która miałaby wpływ na jego stabilność, natomiast awarie niesystemowe (tzn. problemy

⁸¹ Umowy znak DS/1/PZ/1/DO/1/2012 z 9 stycznia 2012 r. na dostawę, wdrożenie i utrzymanie systemu Śląskiej Karty Usług Publicznych.

z działaniem pojedynczych elementów infrastruktury były na bieżąco obsługiwane). Najczęściej dotyczyły one infrastruktury pojazdowej ze względu na specyfikę i trudne warunki eksploatacji. Wykonawca usługi serwisu zapewnił możliwość zgłaszania błędów we wszystkie dni, 24 godziny na dobę, za pomocą informatycznego systemu do obsługi serwisowej. Usługi serwisowe wykonywane były w miejscu instalacji urządzeń, a w przypadku braku możliwości usunięcia awarii dostarczano sprzęt zastępczy na czas naprawy.

(akta kontroli str. 2346-2355)

Okazana dokumentacja dotycząca monitoringu działania systemu ŚKUP zawierała m.in. dane o zakresie zrealizowanych usług w ramach umowy na utrzymanie systemu, o liczbie kart ŚKUP aktywowanych, zablokowanych i dostarczonych, o liczbie dokonanych transakcji, o kategoriach błędów i liczbie przypadków takich operacji (np. obsłużonych z przekroczeniem czasu reakcji systemu), o zakresie zgłoszonych wykonawcy błędów i sposobie ich rozwiązania, wnioskach dotyczących aktualizacji oprogramowania i stanie ich realizacji, itd.

(akta kontroli str. 3518-3522)

W związku z zamiarem integracji z dniem 1 stycznia 2019 r. trzech organizatorów publicznego transportu, w czerwcu 2018 r. podjęto działania w celu oceny funkcjonalności systemu ŚKUP dla zapewnienia ciągłości jego działania (co najmniej do końca okresu trwałości tego projektu), a także podjęcia decyzji o przyszłym kształcie systemu pobierania opłat. Wyniki prac, dotyczące m.in. założeń ogólnych systemu, funkcjonalności dostępnych dla klientów, w tym form płatności, wymagań sprzętowych, w tym urządzeń umieszczonych w pojazdach, punktach obsługi, automatach, przyjęto uchwałą Zarządu GZM nr 279/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Założenia funkcjonalno-użytkowe nowego systemu pobierania opłat za usługi publiczne, w szczególności obejmujące publiczny transport zbiorowy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii”.

Prace związane z analizą systemu ŚKUP, jego modernizacją i rozwojem udokumentowano także w tzw. kartach sprawy, przygotowanych dla Zarządu GZM (z dnia 23 kwietnia 2020 r., 21 lipca 2020 r., 19 sierpnia 2020 r.) Prace nad założeniami do unowocześnienia systemu trwały 2 lata, poprzedzone je dialogiem technicznym z udziałem kilkunastu podmiotów specjalizujących się w budowie systemów transportowych. W wyniku konsultacji z przedstawicielami gmin GZM, którym zaprezentowano dwa warianty realizacji systemu dystrybucji biletów po zakończeniu okresu trwałości projektu, Zarząd podjął decyzję o wyborze tzw. wariantu ekonomicznego ŚKUP 1.5 realizującego założenie „ewolucyjnej modernizacji dotychczasowego systemu. W dniu 9 czerwca 2021 r. rozstrzygnięto postępowanie, a umowę z wykonawcą podpisano w dniu 30 czerwca 2021 r. (wartość jedynej oferty złożonej w postępowaniu 122 813,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 2356-2380,2411-2413, 3498-3516)

3.3. W latach 2019-2021 (I kwartał) wpłynęło do Urzędu, odpowiednio: 7, 13 i 10 skarg i wniosków. Na podstawie próby trzech skarg/wniosków⁸², które wpłynęły do Urzędu w kontrolowanym okresie stwierdzono, że dwie z nich zostały rozpatrzone zgodnie z przyjętymi w Urzędzie regulacjami⁸³, w jednym przypadku nie zachowano terminów odpowiedzi wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca

⁸² Dobranych w sposób celowy przez kontrolera, po jednej skardze z każdego roku objętego kontrolą

⁸³ Zarządzenie Przewodniczącego Zarządu GZM nr 29/2018 z 11 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia procedury organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Metropolitalnym GZM.

1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁴, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Departament Komunikacji i Transportu rozpatrując wniosek mieszkańca o uwzględnienie zniżek na przejazdy komunikacją miejską dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny, przekazał stronie z 7-dniowym opóźnieniem informację o niezalutwieniu sprawy (wniosku) w terminie oraz nie wskazał przewidywanego terminu zalutwienia tego wniosku. Wniosek wpłynął 29 stycznia 2019 r., a w dniu 7 marca 2019 r. poinformowano wnioskodawcę, że ze względu na złożoność sprawy decyzja w sprawie objętej wnioskiem zostanie podjęta uchwałą Zarządu GZM, o czym zostanie poinformowany. Pismem z 21 marca 2019 r. zawiadomiono stronę o negatywnym rozpatrzeniu wniosku.

Powyższe działania były niezgodne z art. 57 § 3, art. 244 § 1 i art. 245 w związku z art. 237 § 1 Kpa, zobowiązującymi organ do zalutwienia sprawy w terminie miesiąca, a przypadku niedochowania tego terminu - do powiadomienia strony o przewidywanym terminie zalutwienia sprawy.

(akta kontroli str. 3070-3084)

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że przyczyną niezalutwienia sprawy w terminie oraz niewskazania przewidywanego terminu zalutwienia wniosku była mnogość zadań związanych z integracją trzech organizatorów komunikacji zbiorowej, przy ograniczonych zasobach kadrowych. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że pismo wnioskodawcy wpłynęło również do wszystkich gmin GZM, a następnie gminy przekazały je do ZTM i GZM.

(akta kontroli str. 3085-3086)

W ocenie NIK, powyższe okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia w sytuacji gdy przewidziane prawem zawiadomienie strony o niezalutwieniu sprawy oraz wskazanie przewidywanego terminu zalutwienia sprawy było prostą czynnością urzędniczą.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych realizacja głównego zadania powierzonego Metropolii przez gminy oraz związki komunikacyjne, polegającego na planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym, prowadzona była bez określenia w porozumieniach zawartych z tymi podmiotami obiektywnych parametrów jakościowych. Mechanizm zapewnienia i podnoszenia jakości usług świadczonych w ramach publicznego transportowych ograniczał się tym samym do postanowień zawieranych w umowach z operatorami linii komunikacyjnych oraz systemu nadzoru sprawowanego przez ZTM nad ich realizacją. Stan ten był korzystny dla GZM i przekładał się na niewielką liczbę zgłaszanych przez gminy uwag i zastrzeżeń. NIK zwraca uwagę na fakt, że zlecając i finansując obsługę linii lotniskowych, Metropolia włączyła się w proces wpływania na parametry jakościowe tych usług (głównie poprzez wymogi dotyczące taboru), nie poprzestając na ogólnej deklaracji w tym zakresie ani na wymogach ujętych w umowach z przewoźnikami obsługującymi linie, co NIK ocenia jako działanie rzetelne.

W porozumieniach dotyczących powierzenia Metropolii zadań własnych z zakresu publicznego transportu zbiorowego, polegających na budowie, przebudowie

⁸⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

i remoncie wiat przystankowych, nie zawarto obiektywnych parametrów jakościowych realizacji tego zadania.

W okresie po przejęciu z początkiem listopada 2019 r. zadania dotyczącego utrzymania systemu ŚKUP, wdrożono szereg narzędzi systematycznego monitorowania sprawności jego działania i jakości realizowanych usług. Wskazywały one, że nie wystąpiły awarie systemowe wpływające na jego stabilność. W wyniku dokonanych analiz i konsultacji podjęto także decyzję o modernizacji systemu ŚKUP w wersji ekonomicznej, a w II kw. 2021 r. zawarto w tej sprawie umowę z wykonawcą.

W toku rozpatrzenia jednego wniosku zgłoszonego przez mieszkańca siedem dni po terminie przekazano stronie zawiadomienie o niezalutwieniu wniosku oraz nie wskazano w nim przewidywanego terminu załatwienia sprawy, co niezgodne było z art. 57 § 3, art. 244 § 1 i art. 245 w związku z art. 237 § 1 Kpa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | NIK zwraca uwagę na przestrzeganie terminu załatwiania wniosków składanych do Urzędu, a w przypadku niemożności jego dochowania – zawiadamianie wnioskodawcy o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjąć działania w celu zapewnienia zgodności zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne GZM z zadaniami wskazanymi w statutach i regulaminach organizacyjnych.2. Zapewnić rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, poprzez ujmowanie w nich należności oraz roszczeń w prawidłowej wysokości. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 8 października 2021 r.

Kontroler
Piotr Graca
Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach