



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.02.2021

**Pani Małgorzata Gutowska**  
**Dyrektor**  
**Zarządu Transportu Metropolitalnego**  
ul. Barbary 21A  
40-053 Katowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Transportu Metropolitalnego <sup>1</sup> , ul. Barbary 21A, 40-053 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Gutowska, Dyrektor od dnia 1 lutego 2019 r. Poprzednio w okresie od 19 lutego 2018 r. do 31 stycznia 2019 r. stanowisko to zajmował Marek Kopel.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Utworzenie ZTM i przejęcie zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego.</li><li>2. Gospodarka finansowa, pozyskiwanie dochodów i wykonywanie wydatków, w tym przeprowadzanie postępowań i zawieranie umów na obsługę linii.</li><li>3. Funkcjonalność ŚKUP, korzyści i koszty obsługi systemu, plany rozwojowe.</li></ol>
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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/110/2021 z 20 maja 2021 r.</li><li>2. Lucyna Mol, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/129/2021 z 15 czerwca 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: ZTM.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zarząd Transportu Metropolitalnego jako jednostka budżetowa samorządowej osoby prawnej (związku metropolitalnego pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolia<sup>4</sup>) terminowo i w zaplanowanym zakresie przejął z dniem 1 stycznia 2019 r. zadania trzech organizatorów publicznego transportu publicznego, tj. Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach<sup>5</sup>, Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach<sup>6</sup> i Miejskiego Zarządu Komunikacji w Tychach<sup>7</sup>. Zadania zostały przejęte w sposób zapewniający ciągłość świadczenia usług transportowych na wszystkich liniach komunikacyjnych.

Spośród 28 zadań określonych w statucie ZTM obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. 27 zadań zostało przypisanych do realizacji wskazanym w strukturze organizacyjnej komórkom i stanowiskom, natomiast zadanie tworzenia i obsługi zintegrowanego systemu taryfowo było realizowane przez Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii<sup>8</sup>.

Pracownicy byłych organizatorów komunikacji przeniesieni zostali do ZTM na podstawie art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>9</sup>. W związku ze zmianą pracodawcy przekazano pracownikom aneksy do umów o pracę, jednakże nie zapewniono jednolitego podejścia co ujmowanych w nich treści i pracownikom przejętym z KZK GOP nie wskazano warunków pracy i płacy, co było działaniem nierzetelnym.

Przejęcie majątku następowało poprzez protokolarnie jego przekazanie przez Urząd Metropolitalny i wprowadzenie do ksiąg rachunkowych ZTM według wartości wynikającej z dokumentów przekazania. ZTM zweryfikował przydatność przekazanych składników majątkowych i zbędny majątek przeznaczył do sprzedaży lub likwidacji. Wierzytelności i roszczenia po byłych organizatorach przejęte zostały saldami zbiorczymi. Ujęto w nich również jedną należność w nieprawidłowej kwocie (869,8 tys. zł zamiast 161,1 tys. zł), uznano ją za sporną pomimo, że wynikała z prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji posiadającego klauzulę wykonalności. Rozrachunki z tym podmiotem do czasu kontroli NIK nadal nie uwzględniały wszystkich wierzytelności ZTM (5,6 tys. zł z tytułu przyznanych wierzycielowi kosztów zastępstwa prawnego oraz odsetek w wysokości 100,1 tys. zł<sup>10</sup>). Nieprawidłowości te były spowodowane brakiem dostępu ZTM do dokumentów źródłowych dotyczących okoliczności tych spraw. Zauważyć należy przy tym, że podjęcie się przez ZTM realizacji zadania windykacji powyższej wierzytelności nie znajdowało uzasadnienia w statucie i regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Pobierane przez ZTM dochody budżetowe wykonane wyniosły w 2019 r. 230 646,2 tys. zł, w 2020 r. 148 793,2 tys. zł, a w I 2021 40 965,2 tys. zł. Głównym źródłem dochodów była sprzedaż biletów komunikacji miejskiej. W okresie od marca 2020 r. do marca 2021 zanotowano istotny, niezależny od ZTM spadek ww. wpływów z uwagi na ograniczenia w przemieszczaniu się związane z pandemią.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

<sup>4</sup> Dalej: GZM.

<sup>5</sup> Dalej: KZK GOP.

<sup>6</sup> Dalej: MZKP.

<sup>7</sup> Dalej: MZK.

<sup>8</sup> Dalej: Urząd Metropolitalny.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm., dalej: Kodeks pracy.

<sup>10</sup> Naliczono je i ujęto w księgach w sierpniu 2021 r.

Na koniec czerwca 2020 r. ZTM osiągnął 27,4% zaplanowanych na cały 2020 rok dochodów, a na koniec października 2020 r. realizacja planu dochodów kształtowała się na poziomie 52,6% planu rocznego. Wniosek o aktualizację planu finansowego złożono 10 listopada 2020 r. po informacji nadesłanej przez Skarbnika GZM.

ZTM przejął po poprzednich organizatorach publicznego transportu zbiorowego należności wynikające z opłat nałożonych za jazdę bez ważnego biletu w łącznej wysokości 252 475,5 tys. zł. W latach 2019-2020 (I kwartał) w wyniku prowadzonych kontroli nałożone zostały opłaty dodatkowe odpowiednio w wysokości 27 319,6 tys. zł, 7 700,3 tys. zł i 2 894,0 tys. zł, a spłaty należności z ww. tytułu wyniosły odpowiednio: 4 329,5 tys. zł, 4 515,2 tys. zł i 1 004,8 tys. zł. Powyższe dane wskazują, że skala uzyskiwanych spłat jest niska w stosunku do zaległości pochodzących z lat poprzednich, w stosunku do bieżąco nakładanych opłat (stanowiła od 15,9 do 58,6% ich wartości), jak też wobec skumulowanej z lat ubiegłych łącznej kwoty zaległości (od 0,38 do 1,74% ich wartości). Badanie próby spraw działań windykacyjnych wykazało, że chociaż działania wobec zobowiązanych były podejmowane, nie były one skuteczne w stosunku do osób bez aktualnego adresu.

Wydatki ZTM wyniosły w 2018 r. 958,9 tys. zł, w 2019 r. 843 415,2 tys. zł, w 2020 r. 836 601,3 tys. zł i w I kw. 2021 r. 205 627,5 tys. zł. Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w strukturze wydatków wynosił, odpowiednio: 56,9%, 3,0%, 2,8% i 3,0% i - w ocenie NIK - był adekwatny do zakresu realizowanych zadań. Wydatki na zakup usług pozostałych stanowiły, odpowiednio: 9,0%, 95,6%, 95,9% i 95,7% wartości wydatków ogółem. Począwszy od 2019 r. największą pozycją wydatków były płatności na rzecz wykonawców realizujących usługi transportu publicznego na liniach komunikacyjnych.

Kontrola próby czterech zamówień publicznych o najwyższej wartości na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na łączną kwotę 14 523,6 tys. zł wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z wymogami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>.

ZTM zaciągał zobowiązania i dokonywał wydatków budżetowych - zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> - do wysokości wynikającej planu wydatków. Na koncie pozabilansowym „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” nie ujmowano jednakże wartości zrealizowanych wydatków budżetowych. Monitorowanie planu wydatków wykonywane było w module „budżet” stosowanego w ZTM programie finansowo-księgowego.

Począwszy od 2019 r. ZTM administrował budynkiem biurowym w Katowicach przy ul. Barbary 21A. W budynku mieściła się zarówno siedziba ZTM, jak i Urzędu Metropolitalnego, a ZTM pokrywał w całości ponoszone wydatki (koszty mediów, wywozu śmieci, utrzymania czystości i zabezpieczenia) na utrzymanie budynku. Wydatki te, przypadające na część budynku zajmowaną przez Urząd Metropolitalny za lata 2019 - I kw. 2021 r. wyniosły łącznie 1 127,5 tys. zł, a takie ich ujęcie zmniejszało koszty administracyjne GZM i podnosiło koszty wykazywane przez ZTM.

Kontrola dokumentacji dotyczącej dwóch roszczeń spornych wykazała, że w księgach rachunkowych ZTM nie ujęto ich w prawidłowej: roszczenia byłego pracownika w wysokości 56,4 tys. zł oraz kontrahenta z tytułu realizowanej umowy w wysokości 566,4 tys. zł, gdyż przyjęto założenie, że do ksiąg rachunkowych wprowadza się wyłącznie otrzymane wyroki sądowe. Stanowiło to naruszenie

<sup>11</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej: ustawa Pzp

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>13</sup> obowiązku wprowadzenia do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia gospodarczego.

W latach 2019-2021 (I kwartał) do ZTM wpłynęło łącznie 4 280 skarg pasażerów. Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że rozpatrując skargi ZTM dotrzymywał terminów postępowania wynikających z przepisów ustawy z 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup>, choć dopuszczono do tego, że odpowiedzi na dwie skargi udzielone były mailowo przez osoby nieposiadające upoważnienia do tych czynności.

W ocenie NIK, w ZTM zostały wdrożone prawidłowe działania na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19, ochrony klientów i pracowników oraz zapewnienia ciągłości wykonywania zadań.

Realizacja głównego zadania ZTM polegającego na planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym prowadzona była bez określenia w porozumieniach zawartych przez Metropolię z jednostkami samorządu terytorialnego obiektywnych i przejrzystych kryteriów jakościowych. Wymogi jakościowe uwzględniono natomiast w umowach zawieranych przez ZTM z operatorami poszczególnych linii komunikacyjnych. Prowadzono także systematyczny monitoring i kontrolę spełniania przez operatorów uzgodnionych z nimi parametrów. Takich parametrów nie ustalono natomiast w odniesieniu do zadań polegających na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>15</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Utworzenie ZTM i przejęcie zadań**

1.1. ZTM utworzono z dniem 1 stycznia 2018 r. uchwałą nr III/16/2017 z 22 listopada 2017 r. Zgromadzenia GZM. Ponadto, w związku z przekształceniem jednostki budżetowej Miasta Tychy - MZK w jednostkę budżetową GZM<sup>16</sup>, Zgromadzenie GZM uchwałą nr XIII/82/2018 z 18 grudnia 2018 r. dokonało połączenia ww. dwóch jednostek. Zakres zadań ZTM określono w jej statucie<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 13-22, 702-705)

Struktura organizacyjna ZTM określona w pierwszym regulaminie organizacyjnym<sup>18</sup> uwzględniała m.in. stanowiska dyrektora, inspektora ochrony danych osobowych, głównego księgowego, komórki organizacyjne: dział organizacyjno-prawny i kadr, dział finansowy, dział usług przewozowych, dział systemów informatycznych. W regulaminie określono także zakresy działania komórek organizacyjnych, kompetencje i odpowiedzialności wskazanych stanowisk, wykaz prowadzonych rejestrów. W związku z przejęciem zadań organizatora publicznego transportu

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: Kpa

<sup>15</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano oceny opisowe.

<sup>16</sup> Uchwałą nr XI/63/2018 r. Zgromadzenia GZM z 15 października 2018 r.

<sup>17</sup> Nadanego uchwałą nr III/17/2017 r. Zgromadzenia GZM z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Transportu Metropolitalnego, zmienionego uchwałą nr VI/2/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 16 lutego 2018 r. z dniem 16 lutego 2018 r., a następnie uchwałą nr XIII/83/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 18 grudnia 2018 r, która weszła w życie od 1 stycznia 2019 r.

<sup>18</sup> Określonym w załączniku nr 1 do uchwały nr 46/2018 Zarządu GZM z 12 marca 2018 r.

zbiorowego z dniem 1 stycznia 2019 r. dokonano<sup>19</sup> zmian struktury organizacyjnej polegających na jej rozbudowie o pionowy podległe dyrektorom, wydziały, działy i referaty. Kolejnej zmiany regulaminu dokonano z dniem 26 stycznia 2019 r.<sup>20</sup> Zmiany struktury organizacyjnej określonej w regulaminie organizacyjnym odpowiadały zmianom zakresu zadań, co sprawdzono na przykładzie Wydziału Śląskiej Karty Usług Publicznych (ŚKUP)<sup>21</sup>. W okresie od 1 do 26 stycznia 2019 r. postanowienia § 35, a w okresie od 26 stycznia do 30 listopada 2019 r. postanowienia § 37 określały zakres działania tego wydziału obejmujący m.in. zarządzanie utrzymaniem projektu ŚKUP, w tym współpracę z wykonawcą tego systemu, współpracę z Instytucją Zarządzającą RPO WSL, określanie wraz z pozostałymi komórkami odpowiedzialnymi za poszczególne moduły warunków przystępowania nowych podmiotów do systemu ŚKUP, współpracę przy tworzeniu koncepcji utrzymania systemów informatycznych ZTM, a także szereg działań w zakresie usług gminnych obsługiwanych przez system. Ustalono jednakże, że zadań związanych z obsługą ŚKUP nie uwzględniono w statucie ZTM<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 23-184)

ZTM, wywiązując się z wskazanego w § 3 ust. 2 pkt 1 statutu zadania pod nazwą „przygotowanie i przedstawienie propozycji działań zmierzających do przejęcia zadań od obecnych organizatorów transportu publicznego na terenie Metropolii” dokonał czynności rejestracyjnych i ewidencyjnych oraz z zakresu prawa pracy dotyczących ZTM, podejmował działania dotyczące opracowania struktury organizacyjnej uwzględniającej połączenie jednostek, przedstawiał zainteresowanym podmiotom projekty porozumień dotyczących przekazania zadań organizacji publicznego transportu zbiorowego przez MZKP i KZK GOP, uczestniczył w uzgodnieniach i konsultacjach z gminami dotyczących przejęcia zadań MZK oraz czynnościach podpisania porozumień.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, tryb przedstawiania Urzędowi Metropolitalnemu propozycji w zakresie działań zmierzających do przejęcia zadań i dalszego ich procedowania nie został uregulowany. Nie okazano również sformułowanych przez jednostkę nadrzędną harmonogramów i planów przeprowadzenia poszczególnych zadań. Okazana dokumentacja obejmowała harmonogram zadań ZTM z 31 lipca 2018 r. obejmujący 27 pozycji (zadań i opracowanych dokumentów) oraz informację przedłożoną członkowi Zarządu Metropolii przez Dyrektora ZTM z 17 sierpnia 2018 r. na temat realizacji zadań związanych z utworzeniem ZTM.

(akta kontroli str. 325, 333-335, 621-694)

**1.2.** Na 31 grudnia 2018 r. zatrudnienie w ZTM wynosiło 30 osób w łącznym wymiarze 8,75 pełnozatrudnionych. Z dniem 1 stycznia 2019 r. przejęto w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy pracowników KZK GOP - 253 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 250,075), MZK - 43 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 43), MZKP - 45 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 44,375), co daje łączne zatrudnienie na 1 stycznia 2019 r. 346,2 pełnozatrudnionych. Na 30 czerwca 2019 r. zatrudnienie wyniosło 300,95 pełnozatrudnionych, na koniec 2019 r. - 286,5.

<sup>19</sup> Uchwałą Zarządu GZM nr 273/2018 z 20 grudnia 2018 r.

<sup>20</sup> Uchwałą nr 21/2019 Zarządu GZM z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego ZTM. Dokument w tym brzmieniu obowiązywał do 30 listopada 2019 r.

<sup>21</sup> § 37 Regulaminu organizacyjnego w brzmieniu.

<sup>22</sup> Kompetencje w tym zakresie przysługiwały Zgromadzeniu GZM.

Na 30 czerwca 2020 r. zatrudnienie wyniosło 283,375 pełnozatrudnionych, a na koniec 2020 r. - 284,875. Na koniec I kw. 2021 r. zatrudnienie wyniosło 292,875 pełnozatrudnionych.

(akta kontroli str. 185-188)

Na przykładzie próby 10 pracowników przejętych z dniem 1 stycznia 2019 r. ustalono, że w odniesieniu do pięciu pracowników<sup>23</sup> aneksami do umów o pracę, podpisanymi przez ZTM jako pracodawcę i pracowników w okresie do 31 stycznia 2019 r. ustalono wynagrodzenie zgodne z kategorią zaszeregowania określoną w regulaminie wynagradzania ZTM<sup>24</sup>, premię regulaminową, wskazano także stanowisko pracy. Trzem spośród ww. pięciu pracowników bezzwłocznie sporządzono i przekazano zakresy czynności, a w dwóch przypadkach przekazano je 4 marca 2019 r. Jeden pracownik w całym badanym okresie przebywał na urlopie macierzyńskim, a następnie wychowawczym, wobec powyższego doręczono aneks do umowy o pracę, natomiast nie przedłożono temu pracownikowi zakresu obowiązków. Czterem pracownikom przedłożono nierzetelnie sporządzone aneksy do umów o pracę (m.in. bez wskazania rodzaju stanowiska, kwoty wynagrodzenia i kategorii zaszeregowania) oraz niezatwierdzone przez pracodawcę zakresy obowiązków, co opisano w sekcji *Stwierdzenie nieprawidłowości* (pkt 1).

(akta kontroli, str. 860, 863-870, 915-936)

**1.3.** Na dzień utworzenia jednostki organ ją tworzący wyposażył ZTM w komputer o wartości 4,9 tys. zł. W związku z przekazywaniem przez GZM majątku przejętego wraz z przejęciem zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie majątku międzygminnych związków komunikacyjnych oraz tyskiej jednostki budżetowej, majątek ZTM zwiększał się następująco:

- w 2019 r. łącznie o 126 179,5 tys. zł, z tego:
  - w styczniu 2019 r. o: 99 204,1 tys. zł z tytułu przejęcia środków trwałych (w których największą pozycję - 74 454,0 tys. zł - stanowiły urządzenia techniczne), 2 550,3 tys. zł z tytułu przejęcie wartości niematerialnych i prawnych, 2 528,3 tys. zł z tytułu pozostałych środków trwałych, 54,1 tys. zł z tytułu środków trwałych w budowie,
  - w marcu 2019 r. o: 21 842,6 tys. zł w tym z tytułu nieruchomości zabudowanych budynkami biurowymi w Katowicach przy ul. Barbary 21A, będącymi siedzibami GZM i ZTM, nieruchomości zabudowanej dworcem autobusowym w Tarnowskich Górach,
- w 2020 r. łącznie o 7 853,2 tys. zł, z tego 7 360,6 tys. zł stanowiły środki trwałe maszyny, urządzenia (grupa 4), 491,2 tys. zł z tytułu przejęcia wartości niematerialnych i prawnych, 1,4 tys. zł z tytułu pozostałych środków trwałych, nabyte przez GZM elektroniczne urządzenia mobilne na potrzeby działalności ZTM.

Wartość przejmowanego majątku ujmowano w księgach rachunkowych wg wartości księgowej zgodnej z księgami poprzednich właścicieli.

(akta kontroli str. 470-485, 702-703)

W zakresie operacji przejęcia 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:

<sup>23</sup> Poprzednio zatrudnieni w MZKP i MZK.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 31/2018 Dyrektora ZTM z 18 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania pracowników ZTM w Katowicach.

- decyzjami nr 1/2019 i 2/2019 z 12 lutego 2019 r. Zarząd GZM oddał w trwały zarząd ww. nieruchomości z przeznaczeniem na cele publiczne wynikające z działalności statutowej jednostki na okres do 31 grudnia 2021 r., wartość rynkową nieruchomości w Katowicach przy ul. Barbary 21A oszacowano na 19 969,0 tys. zł<sup>25</sup>, a wartość nieruchomości zabudowanej obiektami dworca autobusowego w Tarnowskich Górach ul. Pokoju 1 oszacowano na 9 412,0 tys. zł<sup>26</sup>. Z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarząd ZTM zobowiązany był do ponoszenia opłat rocznych w wysokości 53,0 tys. zł za 2019 r. i począwszy od 2020 r. po 59,9 tys. zł za nieruchomość w Katowicach przy ul. Barbary 21A oraz 24,9 tys. zł w 2019 r. i począwszy od 2020 r. po 28,2 tys. zł za nieruchomość w Tarnowskich Górach przy ul. Pokoju 1;
- w księgach rachunkowych operacje zwiększenia majątku trwałego (aktywów) ujęto w marcu 2019, wg wartości księgowej wynikającej z dokumentów PT obejmujących wartości nabycia i umorzenia, 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 oraz dotychczasowego umorzenia w łącznej wysokości 2 491,3 tys. zł (dla nieruchomości dworca) i 1 878,8 tys. zł (dla budynku przy ul. Barbary 21A).

(akta kontroli str. 525-529, 540-541, 1788-1795)

Przed przyjęciem przez ZTM majątek nie był weryfikowany pod względem jego przydatności. Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, przejęcie majątku na dzień 1 stycznia 2019 r. nastąpiło wskutek integracji kilku podmiotów na podstawie porozumień zawartych przez GZM<sup>27</sup>. Wyjaśniła także, że oceny przydatności składników majątku wprowadzonych na stan ZTM dokonywano podczas jego użytkowania na podstawie obowiązujących instrukcji gospodarowania składnikami majątku.

(akta kontroli str. 351-352)

Na podstawie próby trzech operacji zbycia i likwidacji majątku zbędnego o najwyższej wartości<sup>28</sup> ustalono, że:

- 52 sztuki wycofanych z eksploatacji automatów biletowych, których dalsze wykorzystanie nie było możliwe (nie były one kompatybilne z aktualnie użytkowanymi systemami teleinformatycznymi, a ich modernizacja była nieopłacalna) zostało wycenionych 10 czerwca 2019 r. przez biegłego rzeczoznawcę, następnie sprzedanych 6 listopada 2019 r. nabywcy wyłonionemu w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego za cenę 19,6 tys. zł przy cenie wywoławczej 19,2 tys. zł,

<sup>25</sup> Na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego 27 grudnia 2018 r.

<sup>26</sup> Na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego 20 grudnia 2018 r.

<sup>27</sup> Z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zakresu zasad i przejmowania przez Górnśląsko-Zagłębiowską Metropolię praw i obowiązków oraz wiarytelności i długów wynikających z umów zawartych przez Gminę Miasto Tychy oraz składników majątkowych związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego przez Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach, porozumienia z dnia 15 października 2018 r. w sprawie przekazania zadań organizacji publicznego transportu zbiorowego w gminnych przewozach pasażerskich zawartego z Międzygminnym Związkiem Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, z dnia 15 października 2018 r. w sprawie przekazania zadań organizacji publicznego transportu zbiorowego w gminnych przewozach pasażerskich zawartego z KZK GOP.

<sup>28</sup> Wartość początkowa netto wynosiła dla trzech zbadanych operacji odpowiednio: 1 566,0 tys. zł, 109,8 tys. zł, 358,4 tys. zł.



- dwa wycofane z eksploatacji samochody sprzedano 8 września 2020 r. na rzecz podmiotu powiązanego (Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej Międzygminnej Sp. z o.o. w Świerklańcu<sup>29</sup>, ul. Parkowa 3 - jego jedynym udziałowcem jest GZM) po cenach sprzedaży brutto wynoszących 12,6 tys. zł i 13,8 tys. zł zgodnych z wycenami,
- zużyty i nieprzydatny sprzęt komputerowy, drukarki, sprzęt RTV/AGD, drobny sprzęt biurowy (łącznie 383 sztuki) poddano ekspertyzie rzeczoznawcy ds. jakości produktów i przekazano 6 lipca 2020 r. wyspecjalizowanemu podmiotowi do utylizacji, której koszt wyniósł 2,7 tys. zł.

Przeprowadzone czynności zgodne były z regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 351-352, 706-757)

Wartość przejętych przez ZTM po 1 stycznia 2019 r.<sup>31</sup> wierzytelności przysługujących poprzednim organizatorom publicznego transportu zbiorowego przedstawiała się następująco: po KZK GOP 257 068,1 tys. zł, po MZKP 16 346,5 tys. zł, a MZK 6,7 tys. zł. Łączna wartość przejętych roszczeń wyniosła 9 026,4 tys. zł, z tego 8 156,2 tys. zł po KZK GOP, 870,2 tys. zł po MZKP.

(akta kontroli str. 326, 1730-1732, 1841-1849)

W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 2) przedstawiono ustalenia dotyczące niezgodnych ze stanem faktycznym zapisów księgowych i sald należności oraz braku aktywności wierzyciela w zakresie poszukiwania majątku dłużnika.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do czterech pracowników przejętych<sup>32</sup> 1 stycznia 2019 r., Dyrektor ZTM nie określił w aneksach do umów o pracę sporządzanych w związku z przejściem do nowego pracodawcy: warunków pracy (rodzaju wykonywanej pracy, stanowiska) i płacy (wynagrodzenia według kategorii zaszeregowania i dodatków) obowiązujących w ZTM. Zgodnie z art. 29 ust. 1 Kodeksu pracy, warunki płacy, a w szczególności wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia powinny zostać zawarte w umowie o pracę, zgodnie zaś z art. 29 ust. 2 dochowana powinna być w tych sprawach forma pisemna.

Z treści ww. aneksów wynikało, że czterem pracownikom przyznano premię regulaminową w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego nie wskazując wartości tego wynagrodzenia, w tym dwóm pracownikom przyznano dodatkowo dodatek funkcyjny bez określenia jego wartości (ani kwotowo, ani procentowo) - zaznaczając, że pozostałe warunki umowy pozostały bez zmian. Wskazanie konkretnej kategorii zaszeregowania było istotne, gdyż regulacje obowiązujące u poprzedniego pracodawcy były inne niż te przyjęte w regulaminie wynagradzania ZTM dla danego stanowiska, a poza tym regulacje te przestały obowiązywać pracownika.

<sup>29</sup> W 2021 r. nazwę spółki zmieniono na Przedsiębiorstwo Komunikacji Metropolitalnej Spółka z o.o.

<sup>30</sup> Tj. Instrukcją gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego oraz prawami na dobrach niematerialnych w ZTM wprowadzoną zarządzeniem nr 41/2019 Dyrektora ZTM z dnia 1 kwietnia 2019 r., Instrukcją w sprawie gospodarowania składnikami majątku ZTM wprowadzoną zarządzeniem nr 9/2020 Dyrektora ZTM z dnia 17 marca 2020 r. oraz zarządzeniami Dyrektora ZTM nr 58/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r. i nr 32/2020 z 20 kwietnia 2020 r. powołującymi komisje likwidacyjne do oceny przydatności składników majątkowych do dalszego użytkowania.

<sup>31</sup> Proces przekazywania sald zakończono 4 lipca 2019 r.

<sup>32</sup> Przejętym z KZK GOP. Trzy aneksy przekazano w grudniu 2018 r., w jednym przypadku brak było daty przekazania.

Do dnia zakończenia kontroli jednemu pracownikowi nie określono kategorii zaszeregowania, wysokości wynagrodzenia zasadniczego oraz wartości dodatku funkcyjnego zgodnie z regulaminem wynagradzania ZTM oraz jednemu pracownikowi nie określono wartościowo dodatku funkcyjnego, pomimo że charakter wykonywanej pracy uzasadniał przyznanie takiego dodatku.

Jednocześnie ww. czterem pracownikom przekazano w marcu 2019 r., do zapoznania z ich treścią, niepodpisane przez pracodawcę zakresy obowiązków, a ich podpisanie przez Z-cę Dyrektora ds. Administracyjnych nastąpiło 19 lipca 2019 r. a więc 199 dni od przejęcia pracownika przez tego pracodawcę.

(akta kontroli, str. 860, 863-870, 915-936)

Odnosząc się do braku w czterech aneksach do umów o pracę informacji o rodzaju stanowiska pracy, wysokości wynagrodzenia i kategorii zaszeregowania Dyrektor ZTM wyjaśniła, że nie uległy one zmianie w stosunku do poprzedniego pracodawcy, a nieokreślenie dodatku funkcyjnego dwóm pracownikom również było spowodowane tym, że nie uległy one zmianom w stosunku do warunków określonych w umowach z poprzednim pracodawcą. Ponadto Dyrektor wskazała, że w pouczeniu aneksów powołano się na regulamin wynagradzania ZTM.

Dyrektor wyjaśniła, że podpisanie zakresów obowiązków 19 lipca 2019 r. było spowodowane czasochłonnością weryfikacji tych dokumentów. Dyrektor wskazała, że w marcu 2019 r. ustalono nowy wzór zakresu obowiązków – przełożeni zobowiązani zostali do ich zaktualizowania u wszystkich pracowników i w pierwszej kolejności przedkładano je pracownikom w celu zapoznania z treścią tych dokumentów, a następnie weryfikowano je z zadaniami komórek organizacyjnych określonymi w regulaminie organizacyjnym. Dyrektor wyjaśniła ponadto, że pracownicy zostali poinformowani 20 grudnia 2018 r. drogą elektroniczną o obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. regulaminie organizacyjnym i schemacie organizacyjnym ZTM, a 15 lutego 2019 r. udostępniono pracownikom schemat zastępstw uwzględniający nazwiska zastępców Dyrektora, Naczelników oraz Kierowników.

(akta kontroli, str. 871-873, 880-913)

NIK nie podziela argumentacji wskazanej przez Dyrektora ZTM. Ustalenia kontroli wskazują, że nie było jednolitego podejścia do przejmowanych pracowników, gdyż w stosunku do grupy pracowników przejętych z MZKP i MZK wywiązano się z obowiązku określenia w aneksach z 31 grudnia 2018 r. warunków pracy i płacy u nowego pracodawcy oraz przekazania zakresu obowiązków. Zdaniem NIK, dokonanie powyższych czynności było uzasadnione, gdyż struktury organizacyjne poprzednich organizatorów transportu i ZTM nie były tożsame. Sposób (w tym precyzyjność) uregulowania warunków pracy i płacy nie powinien różnicować pracowników, dla których ZTM stał się pracodawcą z dniem 1 stycznia 2019 r.

**2.** Przejmując od przedstawicieli Urzędu Metropolitalnego protokołem nr 21 z dnia 14 marca 2019 r. rozrachunki z przedsiębiorcą – wykonawcą dworca w Tarnowskich Górach, w sposób nieprawidłowy ujęto je w księgach rachunkowych ZTM, tj.:

- należności w kwocie 869 755,87 zł ujęto z datą 2 stycznia 2019 r. w niewłaściwej kwocie na niewłaściwym na koncie 243 - Należności dochodzone na drodze sądowej, pomimo, że prawidłowa kwota tych wierzytelności na ten dzień wynosiła 161 141,95 zł i wynikała ona z wyroku sądu drugiej instancji z 20 września 2018 r. posiadającego klauzulę wykonalności nadaną przez sąd apelacyjny 10 grudnia 2018 r., a więc nie była należnością dochodzoną na drodze sądowej. Stan ten trwał do 30 czerwca 2020 r., kiedy dokonano stosownej korekty;

- na koncie rozrachunkowym, do czasu zakończenia kontroli NIK, dla ww. dłużnika nie ujęto przyznanych wierzycielowi postanowieniem KM 4060/18 z 27 maja 2019 r. należności z tytułu zastępstwa prawnego w wysokości 5 400,00 zł oraz 162,12 zł z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych,
- na koncie rozrachunkowym dłużnika nie ujęto operacji z tytułu naliczonych do zapłaty odsetek, pomimo że zgodnie z wyrokiem z 20 września 2018 r. przysługiwały one wierzycielowi odsetki należne od 19 lipca 2013 r., ich wartość na koniec 2019 r. wyniosła 88,2 tys. zł, na koniec 2020 r. 97,9 tys. zł i 100,1 tys. zł na koniec I kw. 2021 r. - wskutek kontroli NIK ujęto je w księgach w sierpniu 2021 r. w kwocie 100,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 765-777, 826-832, 837, 1786, 1799-1827, 1828-1840)

W powyższym zakresie księgi rachunkowe ZTM były prowadzone niezgodnie ze stanem rzeczywistym, a zatem były nierzetelne w rozumieniu przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W przedmiotowej sprawie nie okazano dokumentów wskazujących, kto i kiedy oraz na podstawie jakich dokumentów dokonał weryfikacji wiarygodności i wskazania prawidłowej kwoty do zaksięgowania, gdyż ujęto je wg przejętego salda. Dyrektor ZTM nie wyjaśniła - jakim osobom w ZTM po przejęciu sald powierzono zadania załatwienia ww. spraw po ich przejęciu z Urzędu Metropolitalnego, wyjaśniła jednakże, że na wniosek Wydziału Księgowego pracownik Wydziału Prawnego wyniku tych działań otrzymano informacje i dokumenty pozwalające ująć w księgach należność w prawidłowej kwocie 161 141,95 zł.

Dyrektor ZTM wyjaśniła ponadto, że ww. należności wynikające z postanowienia komorniczego nie były ujęte w księgach, gdyż Urząd Metropolitalny nie przekazał do ZTM ww. postanowienia, informację w tej sprawie otrzymano pocztą elektroniczną 15 czerwca 2020 r. z kancelarii prawnej reprezentującej GZM, jednakże informacja ta nie mogła stanowić dowodu księgowego w rozumieniu art. 20 ustawy o rachunkowości. Odnośnie nieuwjęcia należności odsetkowych wyjaśniła, że ZTM nie dysponuje dokumentami źródłowymi, z których wynikałby obowiązek ich naliczenia.

(akta kontroli str. 696-697, 765-766, 837, 1786)

Wpływ powyższych nieprawidłowości na sprawozdawczość był następujący: kwota nieprawidłowości 708 613,92 zł zawiązała wartość należności głównej w rocznych sprawozdaniach finansowych za 2019 r., należności z tytułu kosztów zastępstwa prawnego w egzekucji i kosztów egzekucyjnych zaniżone były o kwotę 5 562,12 zł na koniec 2019 r., 2020 r. i I kw. 2021 r., a należności z tytułu odsetek zaniżone były o 88,2 tys. zł na koniec 2019 r., o 97,9 tys. zł na koniec 2019 r. i o 100,1 tys. zł na koniec I kw. 2021 r.

NIK zwraca uwagę, że w „Raportcie końcowym z czynności doradztwa prawnego”<sup>33</sup> wskazano także inne wiarygodności, jakie wobec MZKP miał ww. przedsiębiorca (w kwotach należności głównej 49 985,00 zł i 59 574,88 zł oraz kosztów przyznanych wierzycielowi w wysokości 1,4 tys. zł i 2,8 tys. zł w dwóch postępowaniach, a także odsetek), których nie ujęto w księgach ZTM, z powodu braku dowodów księgowych.

Odpowiadając na pytanie o zakres weryfikacji przejmowanych rozrachunków, w tym pod kątem informacji zawartych w „Raportcie końcowym z czynności doradztwa prawnego” oraz wyniki tych działań, Dyrektor ZTM wyjaśniła, że „ZTM dokonał weryfikacji należności i zobowiązań pod względem prawidłowości sald

<sup>33</sup> Tzw. due diligence sporządzone przez Kancelarię Radców Prawnych Otawski Dziura Jędrzejewski i Partnerzy na zlecenie Urzędu Metropolitalnego.

*rozrachunków dla poszczególnych kontrahentów. Weryfikacja była dokonywana z uwzględnieniem bilansów za 2018 r. oraz obrotów kont analitycznych za 2018 r. byłych organizatorów komunikacji miejskiej. Dane zawarte w ww. dokumentach porównano z Protokołami częściowymi przekazania sald. Raport due diligence jest dokumentem pomocniczym w ocenie prawidłowości przekazania wiarytelności, prawo nie stanowi, iż ZTM miał obowiązek dokonać weryfikacji przejętych rozrachunków z zawartymi w nim informacjami. W celu dodatkowego potwierdzenia, iż w procesie przekazywania mienia zachowano należyłą staranność zwracamy uwagę, iż pracownicy Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Metropolitalnego w Katowicach w dniach od 28.10.2019 r. do 20.12.2019 r. przeprowadzili audyt wewnętrzny, którego przedmiotem był proces przejęcia przez GZM praw i obowiązków po trzech byłych organizatorach publicznego transportu zbiorowego.” Podkreśliła także, że „wszystkie rozrachunki z poszczególnymi podmiotami zweryfikowano. Weryfikacja nie wykazała błędów. Niektóre pozycje rozrachunków były wyjaśniane z pracownikami pracującymi w punktach w Tarnowskich Górach i Tychach pod względem zgodności z dokumentacją źródłową.”*

W wyjaśnieniach złożonych wspólnie przez Głównego Księgowego i Dyrektora ZTM stwierdzono także, iż służby księgowe ZTM zweryfikowały wszystkie przejmowane wiarytelności po byłych organizatorach, lecz ZTM nie otrzymał żadnych zaleceń odnośnie sposobu księgowania tych operacji, stąd kierowano się wykładnią właściwych przepisów oraz wieloletnim doświadczeniem.

(akta kontroli str. 837-838, 763-764, 1738, 1783, 1786)

Obowiązujący od 1 stycznia 2019 r. statut ZTM wśród zadań jednostki określał 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. Również w regulaminie organizacyjnym żadnej komórce lub stanowisku nie przypisano zadań/kompetencji/odpowiedzialności w zakresie dochodzenia należności innych niż związane z przewozem osób<sup>34</sup>. W § 3 ust. 2 pkt 11 statutu wskazano w nim zadanie dochodzenia należności związanych z przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego. Zakresy działania wydziałów windykacji określone w §§ 44, 45, 46 regulaminu organizacyjnego ograniczały zakres ich działań do windykacji należności z tytułu nałożonych opłat dodatkowych za jazdę bez ważnego biletu i manipulacyjnych nałożonych przez kontrolerów. Postanowienia regulaminu dotyczące zadań ZTM zbieżne były ze statutem.

(akta kontroli str. 86-184, 758-762)

Dyrektor ZTM odpowiadając na pytanie o wskazanie przyczyn przyjęcia ww. roszczenia i podjęcia się ich załatwiania, wskazała na postanowienia § 3 ust. 1 statutu oraz adekwatnego postanowienia § 3 ust. 1 regulaminu organizacyjnego stanowiących, że ZTM jest jednostką organizacyjną GZM, która została powołana do realizacji zadań w zakresie planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym, a tym samym w szczególności celem kontynuowania działalności przejętych przez GZM organizatorów publicznego transportu zbiorowego. W związku z powyższym mienie oraz należności i zobowiązania przejęte przez GZM po ww. organizatorach transportu publicznego zostały przekazane do ZTM jako jednostki właściwej do realizacji zadań wcześniej przez ww. organizatorów. Wskazała także na porozumienie z 15 października 2018 r. zawarte między GZM, a MZKP w sprawie przekazania zadań organizacji publicznego transportu zbiorowego w gminnych przewozach pasażerskich oraz jego

<sup>34</sup> W Regulaminie organizacyjnym wprowadzonym uchwałą nr 21/2019 Zarządu GZM z dnia 22 stycznia 2019 r.

postanowienia § 2 ust. 1, tj. przejęcie przez GZM zadań publicznych należących dotąd do zakresu działania MZKP oraz wyznaczenia ZTM do ich realizacji. Dyrektor ZTM wyjaśniła także - odnosząc się do konkretnych należności - że wynikały one z umowy o wybudowanie nowego budynku dworca autobusowego wraz z infrastrukturą techniczną, a więc roszczenia te były i są bezpośrednio związane z budową dworca autobusowego w Tarnowskich Górach służącego do obsługi pasażerów w komunikacji organizowanej uprzednio przez MZKP w Tarnowskich Górach, a więc zadań obecnie wykonywanych przez ZTM. Jednocześnie, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 21 Statutu, do zadań ZTM należy zarządzanie dworcami i przystankami komunikacyjnymi, które stanowią własność lub pozostają w zarządzie GZM.

(akta kontroli str. 535-536, 696-697)

Zdaniem NIK, zakres kompetencji i zadań jednostek organizacyjnych tworzonych przez podmioty realizujące zadania publiczne nie może być domniemany, a interpretacje zapisów statutu i regulaminu organizacyjnego rozszerzające. Zarządzanie dworcem autobusowym, począwszy od 1 stycznia 2019 r. nie ma bezpośredniego związku ze rozrachunkami powstałymi w 2011 r. i nie przesądza o kompetencji jednostki do ich dochodzenia. Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że Metropolia poprzez Urząd Metropolitalny, do którego zadań należy obsługa jej organów, prowadziła działania w sprawie dochodzenia ww. wierzytelności - zleciła zewnętrznej kancelarii prawnej prowadzenie ww. spraw, przekazała jej oryginały dokumentów<sup>35</sup>. Zgodnie z postanowieniami § 32 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Metropolitalnego<sup>36</sup> do zakresu działania Departamentu Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Infrastrukturą - Wydziału Infrastruktury Wewnętrznej należało gospodarowanie mieniem Urzędu oraz gospodarowanie mieniem ruchomym GZM. Treść przyjętego przez Zgromadzenie GZM statutu ZTM nie uprawniała do uznania, że do zadań ZTM należy zadanie windykacji ww. należności.

Pomimo przyjęcia przez ZTM wierzytelności przysługujących od przedsiębiorcy, brak było dokumentów wskazujących kiedy i jakie działania podejmowano w sprawie ich dochodzenia. Umorzenie postępowania egzekucyjnego przez komornika dokonane 27 maja 2019 r. skutkowało zwrotem wierzycielowi tytułu wykonawczego w dniu 2 września 2019 r., a po tym okresie brak było ze strony ZTM działań zmierzających do poszukiwania majątku i ponownego wszczynania działań egzekucyjnych. Obowiązek monitorowania sytuacji dłużnika i ponawiania działań zmierzających do wykonania zobowiązania wynikał z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że wobec faktu, iż postępowania sądowe prowadzone były przez zewnętrzną kancelarię prawną, w oparciu o dokumentację przekazaną jej jeszcze przez MZKP, nie było potrzeby dokonywania określonych czynności przez pracowników ZTM w związku z powyższymi roszczeniami, a stan zaawansowania tych spraw na dzień ich przekazania ZTM nie wymagał już podejmowania przez pracowników ZTM szczególnych czynności w tym zakresie.

Ponadto Dyrektor ZTM wyjaśniła, że osobami podejmującymi czynności w odniesieniu do ww. spraw byli pracownicy Wydziału Prawnego, którzy udzielali zewnętrznej kancelarii pomocy merytorycznej w przygotowaniu wniosków o udzielenie pełnomocnictw bezpośrednio od Zarządu GZM.

<sup>35</sup> W toku kontroli prowadzonej w Urzędzie Metropolitalnym brak było możliwości wglądu w oryginały dokumentów dotyczących dochodzonych roszczeń.

<sup>36</sup> W brzmieniu obowiązującym w momencie przejęcia ww. należności (wynikającym z uchwały nr 323/2020 Zarządu GZM z dnia 18 grudnia 2020 r.

Odnosząc się do braku działań w zakresie poszukiwania majątku Dyrektor ZTM wyjaśniła, że w toku postępowań egzekucyjnych bardzo szczegółowo został ustalony przez komornika sądowego stan majątkowy dłużnika, a podejmowanie dalszych działań generowałyby kolejne koszty po stronie ZTM. Wartość zobowiązań przekraczała 2,8 mln zł, obejmowała należności administracyjne i pracownicze, a ZTM planuje podjąć próbę wyegzekwowania przysługujących mu wierzytelności przed upływem terminu ich przedawnienia.

(akta kontroli str. 535, 697, 765-766, 828-829, 1697-1697)

Zdaniem NIK, działania w zakresie uzyskania informacji o stanie sprawy nie wyczerpywały obowiązków wierzyciela. Przedmiotowe należności nadal - choć w niepełnej kwocie - figurują w księgach rachunkowych ZTM i wymagają systematycznego podejmowania działań w zakresie poszukiwania majątku i ponownego wszczynania działań egzekucyjnych w sytuacji wystąpienia okoliczności uprawdopodobniających osiągnięcie dochodu. Informacje o braku majątku wynikały m. in. z pisma komornika z 6 marca 2019 r., tak więc po upływie dwóch lat sytuacja mogła ulec zmianie. Przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieprzypisanie żadnej komórce organizacyjnej ZTM zadań dotyczących wyjaśnienia wątpliwości w poszczególnych sprawach windykacyjnych i oceny możliwości ich dochodzenia.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Proces przejmowania zadań przez ZTM, w pierwszej kolejności dotyczył podjęcia z dniem 1 stycznia 2019 r. zadań powierzonych uprzednio przez gminy (zarówno wchodzące w skład GZM, jak i niebędące członkami GZM) międzygminnym związkom komunikacyjnym, od których zadanie to przejęła Metropolia. Podjęte z dniem 1 stycznia 2019 r. przez ZTM zadania dotyczyły także organizowania publicznego transportu zbiorowego obsługiwanego do końca 2018 r. przez Zarząd Transportu Miejskiego w Tychach, a także obsługi linii lotniskowych, których obsługę GZM powierzyła w lipcu 2018 r. KZK GOP.

W wyniku połączenia trzech organizatorów transportu zbiorowego łączne zatrudnienie wyniosło na dzień 1 stycznia 2019 r. 346,2 pełnozatrudnionych, natomiast po ukształtowaniu struktury organizacyjnej ZTM zmniejszono je do poziomu 293 pełnozatrudnionych na koniec I kwartału 2021 r. Nie zapewniono jednak w pełni rzetelnego sporządzenia dokumentów określających warunki pracy i płacy dla czterech przejmowanych pracowników, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 i 2 Kodeksu pracy.

Statut i regulamin organizacyjny ZTM nie wskazywały, że do zakresu jego zadań należy dochodzenie należności innych niż wynikające z jazdy bez ważnego biletu za przejazd lub przewóz bagażu, a pomimo tego ZTM realizował działania związane z dochodzeniem należności od kontrahenta poprzedniego organizatora publicznego transportu zbiorowego. W tym przypadku stwierdzone nieprawidłowości polegały na przejęciu wierzytelności od przedsiębiorcy w zawyżonej kwocie i niewłaściwej jej klasyfikacji, nieuwzględnieniu należności wynikających z postępowania egzekucyjnego oraz nienaliczeniu odsetek. Działania te sprawiły, że w ZTM nie dopełniono obowiązków określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, tj. prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie i bieżąco tak by odzwierciedlały stan rzeczywisty. Ponadto w odniesieniu do ww. wierzytelności ZTM w okresie od września 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych nie podejmował działań w celu poszukiwania majątku dłużnika i ewentualnego ponowienia egzekucji.

## 2. Realizacja zadań

2.1 W odniesieniu do wybranych zadań ustalono, że ZTM w sposób następujący wywiązał się z obowiązku ich podjęcia i wykonania:

a) realizując zadanie określone w statucie jako „przygotowania projektów uchwał dotyczących organizacji metropolitalnych przewozów pasażerskich” ZTM przekazał do Urzędu Metropolitalnego 30 września 2020 r. projekt pn. „Optymalizacja sieci połączeń publicznego transportu zbiorowego na obszarze Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, który jednak nie został zaakceptowany przez Zarząd GZM, a więc nie został zrealizowany. Kolejny projekt pn. „Linie Metropolitalne” został przekazany Urzędowi Metropolitalnemu 22 stycznia 2021 r., zaakceptowany został przez Zarząd GZM na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2021 r., określał m.in. etapowe wdrożenie linii metropolitalnych (oznaczonych literą „M”) począwszy od 8 maja 2021 r., kiedy to uruchomionych zostało pierwszych sześć linii (M1, M2, M3, M4, M18, M24) obsługujących miasta generujące duże potoki pasażerskie. W trakcie przygotowań wykorzystano - jako badanie rynku - wyniki ankiety przeprowadzonej wśród 29 jst (w okresie od czerwca do października 2019 r.) dotyczącej oczekiwań gmin, potrzeb przewozowych, planowanych inwestycji i innych uwarunkowaniach, a także otrzymanego w maju 2020 r. opracowania pt. „Studium Transportowe Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego” zawierającego m.in. wyniki badania preferencji i zachowań komunikacyjnych.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, potrzeby transportowe oszacowano na bazie danych sondażowych, natomiast w celu pozyskania wiarygodnych danych o potrzebach przewozowych przewidziane są kompleksowe badania po ukształtowaniu się oferty tj. po okresie wakacyjnym. Wyjaśniła także, że w odniesieniu do ww. zadań realizowanych w latach 2010-2021 do ZTM nie były kierowane polecenia z jednostki nadrzędnej dotyczące terminów przygotowania projektów uchwał dotyczących organizacji metropolitalnych przewozów pasażerskich. Brak też było dokumentów w tym zakresie z okresu wcześniejszego.

(akta kontroli str. 325-326, 335-337, 515, 541-542)

b) zadanie opracowywanie projektów planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>37</sup> realizował Wydział Planowania Rozwoju Transportu. W zakresie planowania sieci komunikacyjnej w zadaniach tych uczestniczył Wydział Organizacji Przewozów. Jednostka nadrzędna nie wydała poleceń dotyczących terminu podjęcia ww. zadania i przedłożenia jego projektu. Realizując ww. zadanie w okresie od marca do czerwca 2020 r. przygotowano i przeprowadzono postępowanie na wykonanie projektu ww. planu, 19 czerwca 2020 r. podpisano umowę z wyłonionym wykonawcą, pierwszą wersję dokumentu odebrano od wykonawcy 8 września 2020 r., a wersje z wprowadzonymi zmianami 30 września 2020 r. i 6 listopada 2020 r. W toku tych działań przeprowadzono m.in. dziewięć spotkań roboczych z wykonawcą, skierowano i odebrano łącznie 114 pism w sprawie uzgodnień, danych, opinii i uwag. Projekty planu przekazano 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. przeprowadzono konsultacje społeczne, a projekt uwzględniający wyniki konsultacji przekazano Zarządowi GZM 15 marca 2021 r. Wydatki poniesione na sporządzenie dokumentu wyniosły 118,0 tys. zł.

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

Plan przyjęty został uchwałą nr XXXIII/262/2021 Zgromadzenia GZM z 17 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 337-338, 532-534, 695, 1422-1423, 1732-1733)

Kontrolerom nie okazano pisemnych poleceń z jednostki nadrzędnej dotyczących przygotowania projektów planu i terminów ich przedłożenia. Dyrektor ZTM, odnosząc się do pytania kontrolera o wskazanie osoby i daty powierzenia tego zadania, wyjaśniła, że zadanie to wynika z § 3 ust. 2 pkt 3 Statutu ZTM<sup>38</sup>.

(akta kontroli str. 326, 337-338)

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o związku metropolitalnym, określającego szczególny tryb przejmowania praw i obowiązków od związków międzygminnych (będących organizatorami publicznego transportu zbiorowego) ZTM uznał - zgodnie z poglądem prezentowanym przez Urząd Metropolitalny - że przejście wszelkich praw i obowiązków wynikających z umów zawartych z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego odbywa się na zasadzie sukcesji generalnej. Pismem z 10 grudnia 2018 r. poinformowano operatorów linii autobusowych oraz Tramwaje Śląskie SA w Chorzowie o przejściu przez ZTM zadań KZK GOP, wskazując tę jednostkę jako kontrahenta właściwego do przyjmowania faktur za zrealizowane przewozy. Operatorów linii realizujących pracę przewozową na rzecz MZKP poinformowano o tym fakcie pismami z 17 grudnia 2018 r. W odniesieniu do umów przejętych od MZK w Tychach sporządzono porozumienia ze spółkami realizującymi przewozy autobusowe i trolejbusowe<sup>39</sup>.

W wyniku ww. działań na dzień 1 stycznia 2019 r. ZTM stał się stroną 87 umów z podmiotami obsługującymi linie autobusowe, tramwajowe i trolejbusowe na łączną kwotę 9 591 956,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 302-313, 833-836, 1424-1433)

Ponadto, odnośnie podjęcia realizacji wybranych zadań wskazanych w statucie ZTM ustalono, że:

c) zadanie dotyczące planowania i optymalizacji sieci i układu linii na obszarze Metropolii i jednostek samorządu terytorialnego, które zawarły porozumienia z Metropolią, realizował Wydział Organizacji Przewozów, a polegały one m.in. na sporządzaniu cyklicznych raportów, optymalizacji sieci połączeń komunikacji zbiorowej realizowanej na obszarze GZM. W 2019 r. sporządzono raport pn. „Koncepcja uruchomienia sieci połączeń tzw. linii metropolitalnych na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii” i wykonano prace z zakresu integracji sieci komunikacyjnej poprzednich organizatorów. W 2020 r. i 2021 r. sporządzono po 10 raportów dotyczących optymalizacji;

d) zadanie opracowywania rozkładów jazdy w zakresie publicznego transportu zbiorowego powierzono Wydziałowi Organizacji Przewozów. Wymiar ilościowy zrealizowanych zadań w latach 2019 - I kw. 2021 wynosił, odpowiednio: 127,192, 98, a liczba linii, których ww. zmiany dotyczyły: 332, 710 i 326;

e) zadanie dotyczące prowadzenia postępowań zmierzających do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego realizowane było w trybie wskazanym w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przez Wydział Zamówień Publicznych i Zakupów. W 2019 r. przeprowadzono 27 postępowań, w 2020 - 13 postępowań, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 26 216,9 tys. zł;

<sup>38</sup> W brzmieniu ustalonym uchwałą nr XIII/83/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Transportu Metropolitalnego.

<sup>39</sup> Porozumienia z 20 grudnia 2018 r. GZM zawarła z PKM Tychy sp. z o.o. i Tyskimi Liniami Trolejbusowymi sp. z o.o.



f) zadanie dotyczące zawierania umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych oraz zmiany, rozwiązywanie, wypowiedzenie i odstępowanie od tych umów powierzono Wydziału Organizacji Przewozów, a liczba zawartych po 1 stycznia 2019 umów wyniosła: 47 w 2019 r., 22 w 2020 r. i 5 w I kw. 2021 r.;

g) zadanie z zakresu nadzoru nad świadczeniem przez operatorów usług przewozowych pod względem ich zgodności z przepisami prawa oraz postanowieniami zawartych umów powierzono Wydziałowi Statystyki Transportowej, w zakresie nadzoru nad rozliczeniem zawartych umów oraz Wydziałowi Zarządzania Ruchem w zakresie kreowania i egzekwowania standardów jakości usług publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez ZTM, prowadzenia kontroli realizacji usług przewozowych pod względem zgodności z postanowieniami umów o świadczenie usług przewozowych, naliczania przewoźnikom kar umownych oraz rozpatrywanie odwołań, prowadzenia korespondencji w sprawie jakości usług publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez ZTM, działania interwencyjnego w zakresie jakości usług przewozowych, w tym współpracy ze służbami, samorządami, instytucjami i przedsiębiorcami, nadzoru dyspozytorskiego realizowanego w Centrum Zarządzania Ruchem. Nadzór nad wykonywaniem przez operatorów usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego był realizowany poprzez: kontrolę realizacji postanowień zawartych umów przewozowych na punktach stałych oraz kompleksowo w pojazdach operatorów, z wykorzystaniem narzędzi systemów informatycznych SKUP i „KiedyPrzyjedzie”, metodą „ukryty klient”;

h) zadanie administrowania systemem informacji pasażerskiej, w szczególności poprzez informowanie pasażerów o rozkładach jazdy i ich zmianach oraz o całościowym funkcjonowaniu publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez ZTM wykonywał Wydział Infrastruktury Komunikacyjnej m.in. poprzez administrowanie Systemem Dynamicznej Informacji Pasażerskiej. Zadanie obejmowało także obsługę strony internetowej (we współpracy z Wydziałem Prasowym i Komunikacji z Pasażerem oraz Departamentem Informatyki Urzędu Metropolitalnego). Zakres ilościowy tych zadań (komunikatów na stronie internetowej [www.rj.metropoliaztm.pl](http://www.rj.metropoliaztm.pl) w zakładce komunikaty) za okres od stycznia 2020 r. do marca 2021 r. wyniósł 479 opublikowanych komunikatów. Stałej aktualizacji podlegały informacje o komunikacji w okresie nauki, wakacji i epidemii oraz informacje o zmianach w zakresie obsługi przystanków. Liczba wykonanych zadań w zakresie aktualizacji rozkładów jazdy na przystankach w formie tradycyjnej (papierowej) wyniosła w latach 2019 r. 2020 r. i I kw. 2021 r., odpowiednio: 27 487, 65 730 i 8 505, a opublikowanych komunikatów i informacji: 23 399, 32 209 i 1 591;

i) zadanie wykonywania prac planistycznych związanych z publicznym transportem zbiorowym powierzono Wydziałowi Organizacji Przewozów w następującym zakresie: w 2019 r. przeprowadzenie etapu przygotowań do wykonania zadania opracowania "Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz gmin, z którymi zawarto porozumienie w sprawie powierzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zadania własnego gmin, tj. pełnienia organizatora publicznego transportu zbiorowego", w 2020 r. kontynuacji zadań związanych z opracowaniem „Planu” oraz prace nad „Projektem obsługi transportowej węzłów przesiadkowych Brynów i Zawodzie w Katowicach (...)”. w 2021 r. zadania dotyczyły projektów pn. „Propozycja nowej sieci transportowej na terenie gminy Dąbrowa Górnicza – wstępna koncepcja (etap1)” i „Projekt obsługi komunikacyjnej oraz oferty przewozowej w gminie Zabrze”;

j) zadanie z zakresu kontrolowania uiszczania przez pasażerów opłat za przejazd środkami transportu publicznego czyli prowadzenia kontroli biletowej było realizowane przez Wydział Kontroli Biletów. Jego skala to: 484,5 tys. kontroli w 2019 r., 185,6 tys. w 2020 r. i 30,4 tys. w I kw. 2021 r. Wydział kierował także wnioski na Policję o ukaranie na podstawie kodeksu wykroczeń pasażerów, którzy w ciągu roku co najmniej trzykrotnie wyludzili przejazd komunikacją miejską: w 2019 r. skierowano 836 wniosków, w 2020 r. – 857, a w I kwartale 2021 r. – 257;

k) zadanie dochodzenia należności związanych z przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego od 1 stycznia 2019 r. wykonywał Wydział Windykacji, a od 1 września 2020 r. włączono w te zadania Wydział Prawny. Polegały one na zlecaniu spraw do windykacji zewnętrznej kancelarii prawnej. Działania z zakresu windykacji polubownej obejmowały wezwania do zapłaty (w 2019 r. 109 967 wezwań, w 2020 r. 39 299 wezwań, w I kw. 2021 r. 6 446 wezwań) oraz kierowanie do dłużników ostrzeżeń o zamiarze dopisania do Krajowego Rejestru Dłużników BIG SA (w 2019 r. 16 553 ostrzeżeń, w 2020 r. 15 162 ostrzeżeń, w I kw. 2021 r. 1 750 ostrzeżeń). W ramach windykacji sądowej liczba pozwów o zapłatę kształtował się odpowiednio: 3 221, 17 054, 5 816;

l) zadanie emitowania biletów, prowadzenie ich sprzedaży i organizowania systemu dystrybucji biletów komunikacji miejskiej wykonywał Wydział Handlowy, we współpracy z Wydziałem Punktów Obsługi Pasażera, Wydziałem Zarządzania Ruchem i Wydziałem Infrastruktury Komunikacyjnej. Było to związane m.in. z utrzymaniem sprzedaży biletów w punktach obsługi, przez automaty biletowe, Portal Klienta oraz Aplikację Mobilny ŚKUP, kasowniki, punkty sprzedaży, operatorów aplikacji mobilnych i kierujących pojazdami;

ł) zadania dotyczące zarządzania dworcami i przystankami komunikacyjnymi stanowiącymi własność lub pozostającymi w zarządzie GZM wykonywał Wydział Infrastruktury Komunikacyjnej, obejmowały one zarządzanie dworcem autobusowym w Tarnowskich Górach (ul. Pokoju 1), a także zapewnieniem tablic informacji przystankowej oraz utrzymaniem wiat przystankowych w przypadkach powierzenia zadań przez gminy;

m) zadanie udostępniania innym podmiotom powierzchni reklamowych oraz zadanie prowadzenia działalności marketingowej, reklamowej, promocyjnej i innej w celu uzyskania dochodów powierzono Wydziałowi Reklamy i Marketingu (RM), ZTM udostępniał powierzchnie reklamowe na autobusach na liniach lotniskowych (na podstawie pięciu umów obowiązujących w okresie od stycznia 2019 r. do marca 2021 r.) oraz na wiatkach przystankowych (na podstawie czterech umów);

n) zadanie uzgadnianie projektów organizacji komunikacji zastępczej i zmian w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej do dokumentacji projektowych zadań inwestycyjnych i remontowych związanych z koniecznością zmian stałych tras linii komunikacyjnych wykonywał Wydział Organizacji Przewozów, w badanym okresie (2019 r. - I kw. 2021 r.) liczba zmian rozkładów jazdy wyniosła, odpowiednio: 279, 302 i 133, a liczba zmian w przeliczeniu na obsługiwane linie, odpowiednio: 1035, 1229 i 615;

o) zadanie z zakresu popularyzowania korzystania z publicznego transportu zbiorowego wśród potencjalnych pasażerów w 2019 r. realizował Wydział Prasowy (DPR), który podjął następujące działania, a 2020 r. i I kw. 2021 r. Wydział Reklamy i Marketingu oraz Wydział Prasowy i Komunikacji z Pasażerem. Działania w 2019 r. w tym obszarze polegały m.in. na uruchomieniu strony internetowej [www.metropoliaztm.pl](http://www.metropoliaztm.pl), prowadzeniu akcji informacyjnych dotyczących wprowadzanych zmian w organizacji komunikacji (w 2019 r. było ok. dwudziestu

takich akcji), wydawaniu ulotek dla pasażerów (o zmianach w funkcjonowaniu komunikacji, o promocjach ofert m.in. w zakresie linii lotniskowych, metropolitalnych, systemie sprzedaży). Zorganizowano szereg przedsięwzięć edukacyjnych dla dzieci np. „Dzień Otwarty”, „Lato na zajezdni”, zajęcia w szkołach i w przedszkolach, współorganizowano festiwal „Industriada 2019”. Działania zrealizowane w 2020 r. i I kw. 2021 r. dotyczyły m.in. promocji nowej taryfy, promocji ofert dla pracodawców, upowszechniania zasad korzystania z komunikacji w czasie pandemii COVID-19, promocji linii metropolitalnych, szeregu zadań zakresu kształtowania wizerunku ZTM;

u) zadanie dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących transportu zbiorowego powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu, obejmowało ono prowadzenie rejestru skarg i wniosków. W 2019 r. przyjęto ich 2 203, w 2020 r. - 1 565, a w I kw. 2021 r. - 512;

p) zadania z zakresu tworzenia i obsługi zintegrowanego systemu taryfowo – biletowego nie powierzono żadnemu wydziałowi gdyż zgodnie z § 8 pkt 2 Statutu Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” przyjętego uchwałą nr VI/1/2018 Zgromadzenia GZM z dnia 16 lutego 2018 r. należało ono do kompetencji GZM. Zadanie opracowania ww. systemu objęte były projektem „Zintegrowany system taryfowo-biletowy” w ramach Programu Działań Strategicznych GZM. Pracownicy ZTM zostali powołani w skład komitetu sterującego i zespołu projektowego i brali udział w tworzeniu tego systemu.

(akta kontroli str. 334-350)

**2.2.** ZTM jako jednostka budżetowa pobierała dochody związane z realizacją zadań Metropolii w zakresie organizowania publicznego transportu publicznego, tj. główną pozycją dochodów budżetowych były wpływy z usług<sup>40</sup> z tytułu opłat za przejazdy transportem zbiorowym. Dochody zaplanowane, wykonane oraz należności pozostałe do zapłaty przedstawiały się następująco:

- na 2018 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 1,0 tys. zł, dochody otrzymane wyniosły 3,4 tys. zł,
- na 2019 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 255 746,9 tys. zł, dochody wykonane wyniosły 230 646,2 tys. zł, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 293 844,6 tys. zł,
- na 2020 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 135 786,0 tys. zł, dochody wykonane wyniosły 148 793,2 tys. zł, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 279 140,7 tys. zł,
- na 2021 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 289 799,2 tys. zł, do końca I kw. 2021 dochody wykonane wyniosły 40 965,2 tys. zł (14,1% planu rocznego), należności pozostałe do zapłaty wyniosły 282 674,7 tys. zł.

Wpływy z usług miały następujących udział w dochodach wykonanych: 2019 r. 95,5%, w 2020 r. 93,7%<sup>41</sup>, w I kw. 2021 r. <sup>42</sup> 93,1%. W kwocie należności - zaległości netto<sup>43</sup> największy udział miały należności od pasażerów z opłat za jazdę bez ważnego biletu<sup>44</sup>, wynoszące odpowiednio:

- za 2019 r. w łącznej kwocie należności 290 278,6 tys. zł ich udział wyniósł 273 844,6 tys. zł (94,3%),
- za 2020 r. w łącznej kwocie należności 277 042,8 tys. zł ich udział wyniósł 259 419,0 tys. zł (93,6%),

<sup>40</sup> W § 083 - Wpływy z usług klasyfikacji budżetowej.

<sup>41</sup> Razem z rozliczeniami usług z okresów wcześniejszych.

<sup>42</sup> Razem z rozliczeniami usług z okresów wcześniejszych.

<sup>43</sup> Wg sprawozdań Rb-27S i sprawozdań Rb-N.

<sup>44</sup> Bez należności spornych - objętych postępowaniami sądowymi.

- za I kw. 2021 r. w łącznej kwocie należności 280 596,4 tys. zł ich udział wyniósł 261 067,0 tys. zł (93,0%).

(akta kontroli str. 208-234, 497, 609-610)

Przychód ze sprzedaży biletów wyniósł w latach 2019 r. - I kw. 2021 r., odpowiednio: 217 033,4 tys. zł, 126 589,6 tys. zł, 26 790,9 tys. zł. Udział przychodów ze sprzedaży uzyskanych za pośrednictwem systemu ŚKUP, biletów papierowych i aplikacji na urządzenia mobilne wynosił, odpowiednio: w 2019 r. 54,0%, 39,9% i 6,1%, w 2020 r.: 56,1%, 34,0% i 9,9%, a w I kw. 2021 r. 55,6%, 30,6% i 13,8%.

(akta kontroli str. 235-268)

Z związku ze spadkiem sprzedaży biletów Dyrektor ZTM z opóźnieniem podjął działania w zakresie zaktualizowania planu finansowego na 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 1).

Z tytułu działalności reklamowej i udostępniania powierzchni reklamowych<sup>45</sup> przychody ZTM wyniosły ogółem w 2019 r. 289,8 tys. zł, w 2020 r. 305,3 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 64,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 282-284)

Wysokości zaplanowanych i zrealizowanych wydatków w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco:

- w 2018 r. z zaplanowanej kwoty 1 341,0 tys. zł wydatkowano 958,9 tys. zł (71,5% planu po zmianach), wydatki dotyczyły głównie: wynagrodzeń i pochodnych<sup>46</sup> w łącznej kwocie 545,8 tys. zł (56,9% wydatków ogółem), zakupów inwestycyjnych 319,8 tys. zł (33,4% wydatków ogółem) oraz zakupu usług pozostałych 86,5 tys. zł (9,0% wydatków ogółem), z których kwota 60,4 tys. zł dotyczyła usług prawnych, pomocy prawnej, doradztwa podatkowego,
- w 2019 r. z zaplanowanej kwoty 894 673,6 tys. zł wydatkowano 843 415,2 tys. zł (94,3% planu po zmianach), wydatki dotyczyły głównie: zakupu usług pozostałych 806 710,1 tys. zł (95,6% wydatków ogółem), wynagrodzeń i pochodnych<sup>47</sup> w łącznej kwocie 25 451,5 tys. zł (3,0% wydatków ogółem), wydatków i zakupów inwestycyjnych - 967,0 tys. zł (0,114% wydatków ogółem),
- w 2020 r. z zaplanowanej kwoty 947 281,9 tys. zł wydatkowano 836 601,3 tys. zł (88,3% planu po zmianach), wydatki dotyczyły głównie: zakupu usług pozostałych 802 641,7 tys. zł (95,9% wydatków ogółem), wynagrodzeń i pochodnych<sup>48</sup> w łącznej kwocie 23 579,3 tys. zł (2,8% wydatków ogółem), wydatków i zakupów inwestycyjnych - 287,2 tys. zł (0,03% wydatków ogółem),
- na 2021 r. plan wydatków określono w wysokości 1 031 116,4 tys. zł i do końca I kw. 2021 r. wydatkowano 205 627,5 tys. zł (19,9% planu), wydatki dotyczyły głównie: zakupu usług pozostałych 196 808,5 tys. zł (95,7% wydatków ogółem), wynagrodzeń i pochodnych<sup>49</sup> w łącznej kwocie 6 260,0 tys. zł (3,0% wydatków ogółem), wydatków i zakupów inwestycyjnych - 18,9 tys. zł (0,009% wydatków ogółem).

(akta kontroli str. 189-207, 1987-1988)

<sup>45</sup> Na autobusach obsługujących linie lotniskowe oraz wiatkach przystankowych.

<sup>46</sup> Ujętych w §§ klasyfikacji budżetowej 401, 411, 412.

<sup>47</sup> Ujętych w grupach 1400 i 1401 (§§ klasyfikacji budżetowej 401, 404, 410, 411, 412, 417.

<sup>48</sup> Ujętych w grupach 1400 i 1401 (§§ klasyfikacji budżetowej 401, 404, 410, 411, 412, 417.

<sup>49</sup> Ujętych w grupach 1400 i 14001 (§§ klasyfikacji budżetowej 401, 404, 410, 411, 412, 417.

W ZTM nie wystąpiły na koniec lat 2018-2020 zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 189-207, 269-281)

Na podstawie zapisów księgowych wydatków ujętych w rozdziale 60004 § 4300 nie stwierdzono przypadków zaciągania zobowiązań powyżej planu wydatków.

W zakresie ujmowania w księgach rachunkowych operacji z tytułu zaangażowania wydatków budżetowych ustalenia dokonane na próbie umów zawartych z trzema operatorami linii autobusowych wskazywały, że na koncie pozabilansowym 998 – Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego – ujmowano wartości wynikające z faktur wystawionych przez kontrahentów.

Na koncie pozabilansowym „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” nie ujmowano natomiast wartości zrealizowanych wydatków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 2).

(akta kontroli str. 576-581, 778-822, 1779-1782, 1854-1890)

ZTM w okresie objętym kontrolą był stroną w sprawach obejmujących 10 roszczeń spornych o zapłatę na łączną kwotę 732,2 tys. zł. Kontrola dwóch najwyższych roszczeń wykazała, że ZTM nie ujął w księgach rachunkowych kwot będących przedmiotem sporu, a także kwestionowanej faktury, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 3).

(akta kontroli str. 493-495, 1259, 1275-1284, 1286-1323, 1739)

### 2.3 Analizą objęto wybrane wydatki administracyjne:

a) Średnie wynagrodzenie wraz z pochodnymi w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło w 2019 r. – 7,4 tys. zł, w 2020 r. – 6,9 tys. zł i w I kwartale 2021 r. – 7,1 tys. zł.

W analizowanym okresie wydatki na nagrody dla pracowników przedstawiały się następująco: w 2018 r. wypłacono ogółem 19 nagród na łączną kwotę 75,0 tys. zł, w 2019 r. - 423 nagrody na łączną kwotę 538,2 tys. zł, w 2020 r. - 476 nagród na łączną kwotę 583,7 tys. zł, w I kw. 2021 r. 34 nagrody na łączną kwotę 25,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 186, 353)

ZTM nie ponosił wydatków na dodatkowe świadczenia na rzecz pracowników z tytułu udziału w imprezach i zajęciach rekreacyjnych na obiektach sportowych.

(akta kontroli str. 353)

b) Wydatki na promocję obejmowały przede wszystkim zakup gadżetów reklamowych, kampanie informacyjne<sup>50</sup> oraz usługi public relations i wyniosły w latach 2019-2021 (I kwartał): 187,3 tys. zł, 562,5 tys. zł i 285,3 tys. zł. Analiza najwyższej wartościowo umowy na promocję, w każdym roku badanego okresu<sup>51</sup> wykazała, że zapisy umów określały parametry produktu (rodzaj akcji promocyjnej i wykorzystywane medium) oraz ustalono raportowanie mające na celu weryfikację faktycznego wykonania umowy.

ZTM nie ponosił wydatków z tytułu sponsoringu.

(akta kontroli str. 189, 194, 199, 204, 330, 518, 521-522, 1489-1492, 1930-1954)

<sup>50</sup> M.in. dotyczące nowej taryfy ZTM, działań na rzecz bezpieczeństwa w pojazdach ZTM, nowych linii metropolitalnych

<sup>51</sup> Kampania informacyjna na temat nowej taryfy ZTM, kampania informacyjna na temat uruchomienia linii metropolitalnych, wykonanie zdjęć reklamowych.

c) Wydatki związane z usługami doradczymi i prawnymi w latach 2019-2021 (I kwartał) wyniosły 60,4 tys. zł, 780,7 tys. zł, 1 015,3 tys. zł, 397,0 tys. zł. Badaniem objęto cztery umowy na usługi prawnicze, tj.:

- dwie umowy obejmujące sprawy związane z roszczeniami z tytułu umów przewozowych, których łączne wydatki w okresie objętym kontrolą wyniosły 1 105,5 tys. zł.

W ramach umowy ZTM przekazał do kancelarii w 2019 r. – 1 199 spraw, w 2020 r. – 2 800 spraw i w I kwartale 2021 r. – 1 500 spraw, dodatkowo kancelaria prowadziła 2 642 sprawy w postępowaniach egzekucyjnych i sądowych.

- umowę obejmującą doradztwo w zakresie prawa podatkowego, której wydatki w okresie jej obowiązywania<sup>52</sup> wyniosły 30,1 tys. zł.

Doradztwo w zakresie prawa podatkowego związane było m.in. interpretacją przepisów podatkowych oraz sposobem rozliczania przez ZTM transakcji realizowanych przez poprzednich organizatorów. Dyrektor wyjaśniła, że konsultacje w zakresie prawa podatkowego i finansowego realizowane były w postaci bezpośrednich spotkań, przeprowadzanych rozmów telefonicznych oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej.

- umowę w zakresie konsultacji prawnych związanych z realizacją zadań statutowych ZTM, której wydatki w okresie jej obowiązywania wyniosły 53,2 tys. zł.

Doradztwo prawne obejmowało m.in. opiniowanie projektów aktów wewnętrznych ZTM, bieżące konsultacje, a także opiniowanie projektów uchwał Zgromadzenia GZM.

(akta kontroli str. 517-522, 1434-1487, 1695-1696)

d) wydatki związane z utrzymaniem pomieszczeń biurowych w budynku przy ul. Barbary 21A w Katowicach z uwagi, że były ponoszone w całości przez ZTM pomimo, że pomieszczenia w tym obiekcie zajmowane były także przez Urząd Metropolitalny GZM, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 4).

(akta kontroli str. 544-554, 1741-1767, 1796)

**2.4** Zadania związane z prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne przypisane zostały Wydziałowi Zamówień Publicznych, natomiast przygotowanie opisu zamówienia do postępowań przetargowych na realizację usług publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez ZTM wykonywał Wydział Organizacji Przewozów.

Na podstawie próby czterech<sup>53</sup> zamówień publicznych na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego o najwyższej wartości stwierdzono, iż przeprowadzone zostały one zgodnie z wymogami ustawy Pzp. Zawarte umowy nie były aneksowane. Uzyskane parametry cenowe w porównaniu do poprzednio zawartych umów w przypadku linii 973 w I części przetargu były wyższe o 5,1%<sup>54</sup> za wozokilometr<sup>55</sup> i II części przetargu wyższe o 22%<sup>56</sup> za wzk, linii 912 i 913 były niższe o 5,9%<sup>57</sup> za wzk oraz linii 230 były wyższe o 25%<sup>58</sup> za wzk.

Wymogi jakościowe określone w zawartych umowach takie jak punktualność, bezpieczeństwo pasażerów, wyposażenie, czystość i estetyka oraz oznakowanie

<sup>52</sup> Tj. od 1 lipca 2018 r. do 30 listopada 2018 r.

<sup>53</sup> Na obsługę linii: 230 (część II zamówienia), 912 i 913 oraz 973 (część I i II zamówienia).

<sup>54</sup> Pomiędzy ceną za wozokilometr umowy z 29 maja 2018 r., a umową z 29 listopada 2019 r.

<sup>55</sup> Dalej: „wzk”

<sup>56</sup> Pomiędzy ceną za wzk umowy z 29 listopada 2019 r., a umową z 9 marca 2020 r.

<sup>57</sup> Pomiędzy ceną za wzk umowy z 28 listopada 2018 r., a umową z 2 kwietnia 2019 r.

<sup>58</sup> Pomiędzy ceną za wzk umowy z 24 listopada 2018 r., a umową z 29 października 2019 r.

autobusów w zawieranych umowach były tożsame do umów przejętych po poprzednich organizatorach na badanej linii.

(akta kontroli str. 23-184, 949-1103, 1104-1143)

ZTM zawarł w kontrolowanym okresie 22 umowy dotyczące obsługi linii stałych, gdzie zakontraktowano wartość usług w wysokości 25 276,3 tys. zł i 55 umów w zakresie obsługi linii czasowych, o zakontraktowanej wartości usług w wysokości 14 405,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 311-313)

ZTM w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w świadczeniu usług, nałożył na operatorów kary umowne, które w latach 2019-2021 (I kwartał) wyniosły odpowiednio 2 009,4 tys. zł, 2 026,1 tys. zł i 406,8 tys. zł. Analiza dokumentacji kontroli, których skutkiem było nałożenie najwyższych jednostkowych kar w danym roku w odniesieniu do trzech wybranych operatorów wykazała, że na podstawie zrealizowanych kontroli w danym dniu w terenie, sporządzano raporty zbiorcze. Kontrole w terenie wykazały nieprawidłowości polegające na paleniu tytoniu przez kierowcę w kabinie pojazdu, skorodowane mocowanie siedzeń, braku sprzedaży biletów, niesprawnej rampie najazdowej i braku klimatyzacji. Dodatkowo na podstawie kontroli danych systemów sporządzano indywidualne raporty kontrolera. Nieprawidłowości ustalone w wyniku tych czynności polegały na niezgodności taboru z umową, rozbieżności pomiędzy dokumentacją a stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 308, 841-856)

Z tytułu działalności reklamowej i udostępniania powierzchni reklamowych<sup>59</sup> przychody ZTM wyniosły ogółem w 2019 r. 289,8 tys. zł, w 2020 r. 305,3 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 64,1 tys. zł. Ww. przychody realizowane były na podstawie dziewięciu umów zawartych przez ZTM z kontrahentami zamawiającymi usługi. Analiza trzech umów o największej wartości<sup>60</sup> wykazała, że zabezpieczono w nich należycie interes ZTM. Kontrola rozrachunków z największymi kontrahentami za lata 2019-2020 na łączną kwotę 681,9 tys. zł wykazała, że nie występowały niespłacone należności za wykonane usługi.

(akta kontroli str. 282-295, 1955-1986)

W okresie od 1 stycznia do 31 października 2019 r. ZTM realizował zadanie związane z zarządzaniem i utrzymaniem systemu ŚKUP. Począwszy od 1 listopada 2019 r. zadanie to przejął Urząd Metropolitalny. Wydatki poniesione w tym okresie na ww. zadanie<sup>61</sup> wyniosły: 326,1 tys. zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne (sprzęt i oprogramowanie), 3 029,5 tys. zł na wydatki bieżące (m.in. wynagrodzenia, pochodne, naprawy, energię, czynsze, przesył danych).

(akta kontroli str. 1734-1736)

Kontrola biletowa realizowana była przez Wydział Kontroli Biletów w oparciu o wewnętrzny regulamin wprowadzony przez Dyrektora ZTM<sup>62</sup>. W latach 2019-2021 (I kwartał) przeprowadzono odpowiednio 484,5 tys., 185,6 tys. i 30,4 tys. kontroli, podczas których nałożono odpowiednio 131,0 tys., 45,5 tys. i 16,6 tys. opłat dodatkowych. Łączna wartość przypisu z tytułu opłat dodatkowych wyniosła: w 2019 r. 27 319,6 tys. zł, w 2020 r. 7 700,3 tys. zł i 2021 (I kwartał) 2 894,0 tys. zł.

<sup>59</sup> Na autobusach obsługujących linie lotniskowe oraz wiatach przystankowych.

<sup>60</sup> 186,0 tys. zł, 179,0 tys. zł i 170,4 tys. zł.

<sup>61</sup> Pn. „Obsługa i rozwój ŚKUP - zadania jednoroczne, bieżące”.

<sup>62</sup> Zarządzenie nr 27/2018 z 21 grudnia 2018 r. i Zarządzenie nr 24/2020 z 12 marca 2020 r.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. saldo należności z tytułu opłat dodatkowych wynosiło 252 475,5 tys. zł, w 2019 r. wartość należności zwiększyła się o kwotę 21 369,1 tys. zł<sup>63</sup>, w 2020 r. wartość należności zmniejszyła się o kwotę 14 425,6 tys. zł<sup>64</sup>, a w 2021 r. (I kwartał) zwiększyła się o kwotę 1 647,9 tys. zł.  
(akta kontroli, str. 342, 609-610, 1784-1785)

Prowadzeniem windykacji należności z tytułu nałożonych opłat dodatkowych zajmował się Wydział Windykacji ZTM, dodatkowo korzystano z pomocy zewnętrznej kancelarii prawnej. Dochodzenie należności prowadzone było przez windykację polubowną i sądową. W kontrolowanym okresie skierowano łącznie 26,1 tys. spraw na drogę postępowania sądowego<sup>65</sup>, 9,1 tys. spraw na drogę postępowania egzekucyjnego oraz 1,9 tys. wniosków o ukaranie w związku z wyłudzeniem przejazdu komunikacją miejską<sup>66</sup>. W latach 2019-2021 (I kwartał) w wyniku spłat dłużników uzyskano odpowiednio 4 329,5 tys. zł, 4 515,2 tys. zł i 1 004,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 180, 343, 497, 609 1700)

Na podstawie próby pięciu przypadków dochodzenia należności od dłużników posiadających najwyższe zaległości powstałe w danym półroczu kontrolowanego okresu stwierdzono, że czynności podejmowane wobec tych dłużników nie odpowiadały zapisom wprowadzonej instrukcji windykacji oraz rozpatrywania odwołań, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 5).

(akta kontroli, str. 1259-1265, 1493-1497, 1500-1510, 1787)

Na podstawie próby pięciu skarg<sup>67</sup>, które wpłynęły do ZTM w kontrolowanym okresie stwierdzono, że zachowano terminy odpowiedzi wynikające Kpa, jednakże w odniesieniu do dwóch<sup>68</sup> z pięciu skarg, odpowiedzi nie zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 6).

(akta kontroli, str. 937-948)

**2.5** W związku ze stanem pandemii COVID-19 ZTM wdrożył szereg działań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się pandemii. Należało do nich m.in. wprowadzenie ograniczeń liczby pasażerów w środkach transportowych, dostosowanie pojemności taboru do popytu poprzez uruchomienie dodatkowych kursów na liniach, na których zaobserwowano przekroczenia dopuszczalnej liczby pasażerów, systematyczną dezynfekcję kursujących pojazdów, prowadzenie kampanii informacyjnej skierowanej do pasażerów w zakresie bieżących wytycznych (dotyczących m. in. obowiązku zasłaniania ust i nosa, utrzymywania odstępu, dopuszczalnej liczby pasażerów). Operatorom obsługującym linie wydano zalecenia automatycznego otwierania drzwi na wszystkich przystankach (bez konieczności sygnalizowania ze strony pasażerów), zawieszenia sprzedaży biletów przez kierowców i motorniczych, obsługiwanie przystanków na żądanie, częstszego wietrzenia pojazdów na przystankach krańcowych.

W obiektach, z których korzystali pasażerowie i interesanci (punkty obsługi pasażera, dworzec autobusowy w Tarnowskich Górach i jego zaplecze socjalne) wprowadzono regularne dezynfekcje. W 2020 r. wydatki związane z ograniczeniem

<sup>63</sup> W tym: zwiększenie należności w wysokości 27 319 662,77 zł, wartość spłat przez dłużników 4 329 508,09 zł, wartość korekt i umorzeń 1 621 029,68 zł.

<sup>64</sup> W tym: zwiększenie należności w wysokości 7 700,3 tys. zł, wartość spłat przez dłużników 4 515,2 tys. zł, wartość korekt i umorzeń 17 610,8 tys. zł.

<sup>65</sup> Obejmujących 47,5 tys. opłat dodatkowych.

<sup>66</sup> Na podstawie art. 121 § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r., poz. 281).

<sup>67</sup> Dobranych w sposób celowy przez kontrolera, po jednej skardze z każdego półrocza objętego kontrolą.

<sup>68</sup> Skargi z 27 kwietnia 2019 r. poz. 800 rejestru i z 3 marca 2020 r. poz. 401 rejestru.



rozprzestrzeniania się COVID-19 (dezynfekcja pojazdów, zmiany rozkładów jazdy i materiały informacyjne) wyniosły ogółem 4 717,2 tys. zł, a w okresie od stycznia do maja 2021 r. kwotę 2 511,8 tys. zł.

W odniesieniu do pracowników ZTM wprowadzono, począwszy od 16 marca 2020 r., możliwość wykonywania obowiązków w systemie pracy zdalnej, a także zmianowej lub hybrydowej, zalecono też pracownikom ograniczanie do minimum bezpośrednich kontaktów. Z możliwości pracy zdalnej skorzystało w ZTM 116 osób.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, wprowadzenie pracy zdalnej nie wygenerowało dodatkowych kosztów dla pracodawcy. Na materiały i środki służące ochronie osobistej (maseczki, rękawice, płyny dezynfekcyjne) oraz na dezynfekcję pomieszczeń wydano ogółem w 2020 r. 198,5 tys. zł, a w okresie od stycznia do maja 2021 r. 28,7 tys. zł.

Stan epidemii wpłynął na realizację zadań w wymiarze ilościowym: w 2020 r. wykonana praca przewozowa była niższa od prognozowanej o 2 696,6 tys. wozokilometrów (wzkm). Z uwagi na porozumienie z Tramwajami Śląskimi SA, gwarantujące tej spółce zapłatę pomimo rezygnacji z kursów, ZTM wynegocjował oszczędności w rozliczeniach za 2020 r. o szacunkowej wartości 14,8 mln zł. Natomiast dochody ze sprzedaży biletów zmniejszyły się w stosunku do prognozy o 109 506,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 319-323)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pomimo spadku przychodów ZTM od marca 2020 r. (zwłaszcza z tytułu usług przewozowych) i nasilenia się tego zjawiska w kolejnych miesiącach (na koniec czerwca 2020 r. osiągnięto 27,4%, a na koniec września 2020 r. osiągnięto 42,1% kwot zaplanowanych na rok 2020 r.), Dyrektor ZTM złożyła dopiero 10 listopada 2020 r.<sup>69</sup> wniosek o zmianę planu finansowego obejmujący m.in. zmniejszenie dochodów z tytułu świadczonych z usług o kwotę 111 047,1 tys. zł<sup>70</sup>. W kolejnych miesiącach okoliczności wskazujące na nierealność założeń nadal pogłębiały się<sup>71</sup>. Zarząd GZM uchwałą nr 289/2020 z 26 listopada 2020 r. uwzględnił wniosek Dyrektora ZTM, zmniejszył także wydatki ZTM o 17 554,2 tys. zł (głównie na inwestycje i zakupy inwestycyjne - 12 922,7 tys. zł).

Zgodnie z uchwałą nr 48/2018 Zarządu GZM z 20 marca 2018 r. w sprawie określenia trybu, terminów składania i zakresu wniosków o zmiany w budżecie GZM, planach finansowych jednostek budżetowych GZM oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej GZM, Dyrektor ZTM zobowiązana była składać wnioski o zmianę planu za pośrednictwem Skarbnika GZM.

(akta kontroli str. 355-394, 434-458)

Dyrektor ZTM wyjaśniając przyczyny wystąpienia z wnioskiem o aktualizację planu 10 listopada 2020 r. podała, że ZTM nie miał możliwości przewidzenia przebiegu i rozwoju pandemii COVID-19, trudno było w pierwszych miesiącach obostrzeń przewidzieć jaki wpływ na wynik finansowy będzie miała pandemia, jak również kiedy zakończy się lockdown, praca zdalna i nauka zdalna. Z uwagi na powyższe

<sup>69</sup> Wskutek maila otrzymanego od Skarbnika GZM 30 października 2020 r.

<sup>70</sup> W rozdziale 60004, § 0830.

<sup>71</sup> Przy zaplanowanych na rok 2020 r. dochodach z wpływów z usług w kwocie 237 856,0 tys. zł, dochody wykonane z tego tytułu na koniec marca 2020 r. wyniosły 46 404,2 tys. zł, na koniec kwietnia 2020 r. 49 005,6 tys. zł, na koniec maja 2020 r. 55 336,0 tys. zł, na koniec czerwca 2020 r. 65 208,7 tys. zł, na koniec lipca 2020 r. 76 544,1 tys. zł, na koniec sierpnia 2020 r. 86 600,9 tys. zł, na koniec września 2020 r. 100 224,3 tys. zł, na koniec października 2020 r. 111 204,2 tys. zł.

wniosek o zmianę planu został złożony 10 listopada 2020 r. Dyrektor ZTM wyjaśniła ponadto, że przepisy powszechnie obowiązujące, ani regulacje wewnętrzne GZM nie określają „terminów zwrotów niewykorzystanych części planu dochodów”.

(akta kontroli str. 530-531, 610)

Zdaniem NIK, działanie powyższe było nierzetelne w świetle wynikającego z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wymogu prowadzenia gospodarki finansowej jednostki budżetowej w oparciu o plan dochodów i wydatków. Plan finansowy jednostki jest kluczowym elementem zarządzania jednostką sektora finansów publicznych, a dochody ze świadczenia usług na poziomie całego GZM wpływają - przy założonym poziomie deficytu - na wysokość możliwych do wykonania wydatków budżetowych i możliwości zaciągania zobowiązań wynikających z realizacji zaplanowanych zadań. Plan, w którym przewidywano nadal pełne wykonanie dochodów, pomimo wyraźnego spadku ich wielkości, związanego z epidemią COVID-19, utracił też swoją funkcję kluczowego narzędzia w zarządzaniu finansami GZM. NIK zwraca uwagę, że również w 2021 r. stopień realizacji dochodów za okres od stycznia do czerwca wskazuje na zasadność urealnienia planu dochodów.

(akta kontroli str. 406-430)

2. Nie zapewniono prawidłowego prowadzenia konta „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” tj., ujmowania na nim wartości zrealizowanych wydatków, co było niezgodne z zasadami określonymi w Załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont oraz planem kont ZTM. Na stronie Ma ww. konta nie ujęto wartości zrealizowanych wydatków w następujących kwotach<sup>72</sup>: w 2018 r. 958,9 tys. zł, w 2019 r. 843 415,2 tys. zł, w 2020 r. 836 601,3 tys. zł i w I kw. 2021 r. 205 627,5 tys. zł. W latach 2018-2020 (na dzień 31 grudnia) ujęto wyłącznie zapis tzw. zamknięcia konta w wartości odpowiadającej wysokości zaksięgowanego planu, a na koniec I kw. 2021 r. na stronie Ma brak było operacji (ujęto wyłącznie zapisy dotyczące planu wydatków na cały rok po stronie Wn)<sup>73</sup>.

Jak ustalono, program finansowo - księgowy w module „budżet” umożliwiał generowanie zestawień obrazujących wysokość planu i jego wykonania, co jednakże nie zwalniało ZTM z obowiązku bieżącego ujmowania wydatków na koncie 980.

(akta kontroli str. 189-207, 1419-1420, 1779-1782, 1891-1924)

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że wydatki na koncie 980 ujmowane były w momencie ich ponoszenia, a zapis jest dokonywany automatycznie za pomocą funkcji programu księgowego, z zastosowaniem modułu „budżet”. Według Dyrektora ZTM, z wykorzystaniem tej funkcji każdy zapis budżetowy na koncie 980 księgowany był z poziomu ewidencji operacji gospodarczych na paragrafach wydatków budżetowych, które były prezentowane na bieżąco w postaci zestawień emitowanych na monitorze w podglądzie lub wysyłane do wydruku.

(akta kontroli str. 538-539)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż ewidencja zapisów dotyczących konta 980 jednoznacznie wskazuje, że nie zaksięgowano na nim wartości zrealizowanych wydatków, a jedynie wartość planu, jego zmiany oraz wyksięgowanie planu. W tej sytuacji zestawienia tworzone przez moduł programu księgowego pełnią jedynie funkcję pomocniczą i nie mogą być utożsamiane z zapisami księgowymi.

<sup>72</sup> Wg danych ze sprawozdań Rb-28S za lata 2018-2020 i I kwartał 2021 r.

<sup>73</sup> Księgowania na stronie Wn konta 980 nie budziły zastrzeżeń - prawidłowo księgowano wartości planu finansowego i jego zmian.

3. W księgach rachunkowych ZTM nie ujęto dwóch roszczeń spornych w łącznej wysokości 622,8 tys. zł, co naruszało wynikający z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości obowiązek wprowadzenia do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia gospodarczego. Zgodnie z postanowieniami załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planu kont ZTM do ewidencji ww. roszczeń nieobjętych ewidencją na innych kontach (201-234) służyło konto 240. Ewidencja prowadzona na tym koncie powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów.

Roszczenie o zapłatę w wysokości 56,4 tys. zł wniósł do sądu były pracownik z tytułu rozwiązania umowy bez wypowiedzenia. 14 sierpnia 2019 r. złożył pozew o przywrócenie do pracy – o uznanie rozwiązania umowy bez wypowiedzenia za niezgodne z prawem, wartość przedmiotu sporu określono w wysokości 56,4 tys. zł. 15 stycznia 2021 r. zawarto ugodę przed sądem, w której strony postanowiły o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron oraz zobowiązaniu ZTM do zapłaty kwoty 44,3 tys. zł brutto z tytułu należnego wynagrodzenia za okres od 22 lipca 2019 r. do 9 stycznia 2020 r. Po dokonaniu obowiązkowych potrąceń z wynagrodzenia wypłacono byłemu pracownikowi kwoty objęte ugodą. W księgach rachunkowych ujęto wyłącznie wartości wynikające z zawartej ugody i jej wypłaty.

W drugim przypadku kontrahent ZTM z tytułu wystawionej faktury VAT za wykonane usługi wniósł do sądu pozew o zapłatę kwoty 566,4 tys. zł. Roszczenia wynikały z umowy z 17 września 2019 r., na podstawie której kontrahent podjął się realizacji usługi do 9 grudnia 2019 r. Protokołami z 6 i 9 grudnia 2019 r. kontrahent przekazał zrealizowany przedmiot umowy, do którego ZTM wniósł uwagi i wskazał nieprawidłowości, po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, 5 marca 2020 r. ZTM odstąpił od umowy. Kontrahent przekazał do ZTM fakturę VAT z 9 marca 2020 r. o wartości 510,8 tys. zł, z tytułu realizacji umowy. ZTM nie zapłacił tej faktury, a ponadto 17 marca 2020 r. ZTM naliczył kontrahentowi kary umowne w łącznej wysokości 57,2 tys. zł zatrzymując jednocześnie wniesione przez niego wadium oraz utworzył rezerwę na tę kwotę<sup>74</sup>. Z datą 11 września 2020 r. kontrahent wniósł pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym określając wartość przedmiotu sporu w wysokości 566,4 tys. zł<sup>75</sup> - na dzień zakończenia czynności kontrolnych sprawa była w toku.

Odnosnie powyższych roszczeń w księgach rachunkowych ZTM ujęto:

- kwotę 44,3 tys. zł z tytułu roszczeń pracowniczych z datą 29 stycznia 2021 r., tj. dopiero po zawarciu ugody sądowej,
- kwotę 55,1 tys. zł z tytułu niezwróconego zabezpieczenia należytego wykonania umowy zaliczonego z datą 29 kwietnia 2020 r. na poczet naliczonej kontrahentowi kary umownej (w wysokości 57,5 tys. zł) - były to operacje dotyczące należności ZTM, a nie roszczeń.

(akta kontroli str. 494-495, 764, 1275-1284, 1286-1323, 1388-1391)

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że zgodnie z przyjętymi w ZTM zasadami, roszczenia sporne skierowane na drogę postępowania sądowego, gdzie ZTM jest stroną pozwaną, wprowadzane są do ksiąg rachunkowych w momencie otrzymania wyroku sądu. Jednocześnie Dyrektor ZTM wskazała, że w przypadku sporu z kontrahentem uznano, że prawdopodobieństwo powstania zobowiązania jest zbyt małe by

<sup>74</sup> Kwota ta została zaksięgowana na koncie 249 – kary komunikacyjne w korespondencji z kontem 840 – rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów, a na koniec roku przeksięgowana na konta 760 – pozostałe przychody operacyjne w wysokości kary umownej pokrytej z zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz 761 – pozostałe koszty operacyjne w wysokości niezapłaconej kary umownej.

<sup>75</sup> Na kwotę tą składało się wynagrodzenie kontrahenta w wysokości 510 832,84 zł (zgodnie z wystawioną fakturą VAT), rekompensata za koszty odzyskania należności 433,55 zł, zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 55 100,00 zł.

zasadnym było tworzenie rezerwy i obciążania wyniku finansowego zapisem księgowym kosztów, natomiast w odniesieniu do sporu z byłym pracownikiem oceniono, że rozstrzygnięcie jest niepewne do oceny, dla której ze stron sporu wyrok będzie korzystny. Uznano słuszność argumentów ZTM, nie założono przegranej, tym samym nie utworzono rezerwy na zobowiązania.

(akta kontroli str. 1739)

NIK nie może uwzględnić ww. wyjaśnień, gdyż wystąpienie z roszczeniem, które stanowi następnie przedmiot sporu podlega ujęciu w księgach rachunkowych, tak jak każde inne zdarzenie, które wystąpiło w okresie sprawozdawczym. W zakładowym planie kont właściwym kontem dla ww. operacji było konto 240. Natomiast nie później niż na dzień bilansowy jednostka powinna rozważyć utworzenie rezerwy na przewidywane skutki postępowania sądowego, jeśli istnieje prawdopodobieństwo niekorzystnego dla jednostki wyroku, zgodnie z art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Skutkiem powyższego na koniec 2019 r. w sprawozdaniu finansowym (bilansie) nie wykazano wartości roszczeń 56,4 tys. zł, a na koniec 2020 r. 566,4 tys. zł.

4. Wskutek zawartych porozumień<sup>76</sup> dotyczących udostępniania pomieszczeń biurowych budynku w Katowicach przy ul. Barbary 21A Urzędowi Metropolitalnemu, ZTM ponosił w całości wydatki na jego utrzymanie, pomimo iż część tych wydatków związana była z działaniem innej jednostki (Urzędu Metropolitalnego). Działania te były niezgodne z zasadą rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ich skutkiem było zawyżenie wydatków ZTM oraz odpowiednie zaniżenie wydatków Urzędu Metropolitalnego.

Udostępniona Urzędowi powierzchnia od 1 stycznia 2019 r. obejmowała 1 223,24 m<sup>2</sup>, od 1 lipca 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. 1 356,45 m<sup>2</sup>, od 1 września 2020 r. do 28 lutego 2021 r. 1 446,53 m<sup>2</sup>, a od 1 marca 2021 r. 1 628,08 m<sup>2</sup> wobec łącznej powierzchni budynku 6,6 tys. m<sup>2</sup>. ZTM zapewnił pokrywanie wydatków związanych z tym użytkowaniem (kosztów mediów, wywozu śmieci, utrzymania czystości i zabezpieczenia budynku), a także pokrywanie kosztów remontów. Udział wydatków poniesionych na utrzymanie budynku w części udostępnionej Urzędowi Metropolitalnemu wyniósł: w 2019 r. 535,0 tys. zł, w 2020 467,3 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 125,2 tys. zł.

(akta kontroli, str. 544-554, 1741-1767, 1788-1796, 1841-1842)

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że ZTM pomimo wyodrębnienia w sensie organizacyjnym, jako jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, tak więc wszelkie prawa i obowiązki powstające w związku z działalnością podmiotu przysługują bądź ciążyą bezpośrednio na GZM, ZTM nie działa nigdy we własnym imieniu i na własną rzecz, tylko zawsze w imieniu i na rzecz GZM. Stosunek administracyjnoprawny jaki wiąże ZTM z GZM charakteryzuje obowiązek określonego zachowania się jednego podmiotu wobec drugiego, czego przejawem jest władztwo administracyjne jednostki nadrzędnej nad jednostką podległą.

(akta kontroli, str. 763, 537, 1737-1738)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach, gdyż wydatki administracyjne powinny być bowiem ponoszone w wysokości adekwatnej do realizowanych zadań i tak ujmowane w księgach rachunkowych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, możliwość pokrywania wydatków z budżetu jednostki dotyczyła wyłącznie jej wydatków związanych z jej działalnością.

<sup>76</sup> z 3 stycznia 2019 r. oraz z 1 marca 2019 r.

Do zakresu zadań statutowych ZTM nie należało zapewnienie warunków lokalowych (pomieszczeń biurowych) innym jednostkom organizacyjnym Metropolii.

5. Procedury windykacji określone w Instrukcjach windykacji oraz rozpatrywania odwołań<sup>77</sup> nie określały odrębnie sposobu postępowania wobec należności dochodzonych od dłużników nieposiadających adresu zamieszkania. Ww. instrukcja wskazywała, że w przypadku niezapłacenia opłaty dodatkowej przez pasażera w wyznaczonym terminie, należało rozpocząć windykację należności, poprzez wysłanie do pasażera wezwania do zapłaty w terminie do dwóch miesięcy od daty wystawienia protokołu/wezwania. Wobec braku jasnych reguł opisanych w Instrukcji windykacji działania podejmowane wobec dłużników, co do których brak było adresu zamieszkania były niejednolite: do części z nich kierowano wezwania na ostatni adres zameldowania, a w odniesieniu do niektórych nie kierowano takich wezwań.

Ze zbadanej próby pięciu przypadków<sup>78</sup> dochodzenia należności na łączną kwotę 22,6 tys. zł stwierdzono, iż żadna z osób objętych próbą nie posiadała adresu zameldowania. W dniu kontroli, w przypadku ujawnienia pasażera bez ważnego biletu na przejazd wystawiane były protokoły/wezwania do zapłaty. W przypadku dwóch osób na drukach protokołów/wezwań wskazano ostatni adres zameldowania lub adres wg oświadczenia, a w trzech przypadkach nie podano adresu.

Dwóm dłużnikom, których adresy zamieszkania<sup>79</sup> wskazano na drukach protokołów/wezwań przekazano: na 70 protokołów/wezwań w ośmiu sprawach skierowano wezwania na te adresy. Natomiast wobec trzech osób, gdzie nie odnotowano adresu zamieszkania na druku protokołu/wezwania: w dwóch przypadkach<sup>80</sup> nie podejmowano żadnych czynności<sup>81</sup>, a w jednym na wystawione 32 protokoły/wezwania skierowano 22 pisma wzywające do zapłaty na ostatni (nieaktualny) adres zameldowania. W wyniku tych działań nie uzyskano żadnych wpłat.

(akta kontroli, str. 1259-1265, 1493-1497, 1500-1510, 1787)

Dyrektor wyjaśniła, że Wydział Windykacji podejmuje próby i wykorzystuje dostępne narzędzia do wyegzekwowania należności, w tym systematycznie weryfikowane są dane adresowe w bazie PESEL oraz nawiązano współpracę z Krajowym Rejestrem Długów BIG S.A. oraz BIG Info Monitor. Jednocześnie wskazała, że regulacje wewnętrzne dawały w przypadku osób nieposiadających adresu zameldowania możliwość umorzenia opłaty dodatkowej. W praktyce jednak prowadzone były dalsze czynności w celu dochodzenia tych należności, a podejmowanie określonych działań uzależnione było od indywidualnej oceny konkretnej sprawy.

(akta kontroli, str. 1787)

W ocenie NIK, przyjęte w ZTM regulacje wewnętrzne nie były rzetelne, gdyż nie odnosiły się do zróżnicowanego statusu dłużników. Przekazana pracownikom do stosowania Instrukcja nie precyzowała m.in., jakie działania pracownicy winni wykonywać wobec osób bez miejsca zameldowania oraz z jaką częstotliwością. Skutkiem powyższego pracownicy przekazywali wezwania na nieaktualne adresy zamieszkania lub też nie wykonywali żadnych czynności wobec tych dłużników. Zdaniem NIK, zasadne jest określenie racjonalnego sposobu postępowania

<sup>77</sup> Zarządzenie Dyrektora ZTM nr 33/2019 z 15 marca 2019 r., a następnie Instrukcja nr 4 Dyrektora ZTM z 2 marca 2020 r.

<sup>78</sup> Dłużników posiadających najwyższe zaległości w powstałym danym półroczu kontrolowanego okresu

<sup>79</sup> Były to ostatnie adresy zameldowania, nieaktualne w momencie wysłania wezwania lub dane te były nieprecyzyjne (wg oświadczenia pasażera)

<sup>80</sup> Gdzie wystawiono 11 i 31 druków protokołów/wezwań

<sup>81</sup> W półroczu, w których wystawiono protokoły/wezwania

adekwatnego do okoliczności związanych z dłużnikiem i uwzględniającego ryzyko dalszego ponoszenia kosztów windykacji i szans na zaspokojenie roszczeń.

6. Odpowiedzi na dwie z pięciu skarg objętych próbą, które wpłynęły w ZTM w I półroczu 2019 r. i w I półroczu 2020 r. udzieliły, za pośrednictwem poczty elektronicznej, osoby które nie posiadały upoważnienia do tych czynności (tj. podinspektor Referatu Kontroli Usług Przewozowych oraz podinspektor Wydziału Zarządzania Ruchem). Było to niezgodne z obowiązującą w ZTM procedurą<sup>82</sup> przyjmowania, rozpatrywania i sposobu udzielania odpowiedzi na skargi, reklamacje i wnioski.

(akta kontroli, str. 937-942)

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że ww. pracownicy nie posiadali upoważnienia do podpisywania odpowiedzi na skargi, a udzielona odpowiedź, przekazana wiadomością e-mail, została wysłana na polecenie bezpośredniego przełożonego tych pracowników, po akceptacji projektu odpowiedzi.

(akta kontroli, str. 943)

Zdaniem NIK, forma zwykłego maila wobec braku było popisu elektronicznego nie stanowiła dokumentu urzędowego.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Spośród 28 zadań wskazanych w statucie obowiązującym od początku 2019 r. ZTM przystąpił do realizacji 27 zadań, gdyż jedno zadanie realizował Urząd Metropolitalny.

W procesie przejścia praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przez poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego z operatorami linii nie wystąpiły nieprawidłowości.

W realizacji zadania związanego z pobieraniem dochodów budżetowych z tytułu sprzedaży biletów (wpływu z usług) nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w odniesieniu do działań windykacyjnych dotyczących opłat dodatkowych stwierdzono, że obowiązujące instrukcje nie zawierały zróżnicowanego podejścia zależnego od okoliczności związanych z dłużnikiem.

W 2020 r. i I kw. 2021 r. wystąpił spadek przychodów ze sprzedaży biletów, spowodowany ograniczeniami w przemieszczaniu się z powodu pandemii COVID-19. Pomimo, że odnotowane w kolejnych miesiącach (od marca do czerwca 2020 r. spadki) wpływów ze sprzedaży biletów były niemożliwe do odrobienia, Dyrektor ZTM złożyła 10 listopada 2020 r. wniosek o zmniejszenie planu dochodów z tytułu wpływu z usług o 111 047,1 tys. zł, który uwzględniono 26 listopada 2020 r.

Kwota ujmowanych w zaległościach netto należności od pasażerów z opłat za jazdę bez ważnego biletu wynosiła ogółem na koniec 2019 r. 273 844,6 tys. zł, na koniec 2020 r. 259 419,0 tys. zł, na koniec I kw. 2021 r. 261 067,0 tys. zł i składały się na nią przede wszystkim wierzytelności przejęte na dzień 1 stycznia 2019 r. od poprzednich organizatorów transportu publicznego (w kwocie 252 475,5 tys. zł). Liczba i wartość nakładanych opłat za jazdę bez ważnego biletu wyniosła w 2019 r. 131,0 tys. zł na kwotę 27 319,6 tys. zł, w 2020 r. 45,5 tys. zł na kwotę 7 700,3 tys. zł i 16,6 tys. zł na kwotę 2 894,0 tys. zł. Skala uzyskiwanych spłat była niewystarczająca, ani w stosunku do bieżąco nakładanych opłat (stanowiła od 15,9 do 58,6% ich wartości), ani też wobec skumulowanej z lat ubiegłych łącznej kwoty zaległości (od 0,38 do 1,74% ich wartości).

<sup>82</sup> Określoną Zarządzeniem nr 19/2018 z 29 czerwca 2018 r. i Zarządzeniem nr 170/2019 z 22 października 2020 r.

Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w strukturze wydatków był adekwatny do zakresu realizowanych zadań. Wydatki w łącznej kwocie 1 127,5 tys. zł poniesione na utrzymanie budynku biurowego w części zajmowanej przez Urząd Metropolitalny były niezgodne z zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości zasadą rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. W księgach rachunkowych nie zaewidencjonowano wartości roszczeń spornych w łącznej kwocie 622,8 tys. zł, co naruszało wymóg zawarty w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

ZTM zaciągał zobowiązania i dokonywał wydatków budżetowych - zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - do wysokości wynikającej planu wydatków. Jednakże na koncie pozabilansowym „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” nie ujmowano wartości zrealizowanych wydatków budżetowych.

Cztery skontrolowane zamówienia o najwyższej wartości na łączną kwotę 14 523,6 tys. zł na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami Pzp.

ZTM dotrzymywał terminów odpowiedzi na skargi, wynikających z przepisów Kpa. Jednakże odpowiedzi na dwie z pięciu skarg, udzielone zostały mailowo przez osoby nie posiadające upoważnienia do tych czynności.

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

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Jakość usług publicznych świadczonych przez ZTM

Na podstawie analizy porozumień dotyczących powierzenia przez wybrane gminy<sup>83</sup> zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego ustalono, że porozumienia te zawierały oświadczenie Metropolii dotyczące jakości realizacji powierzonych zadań - *Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia oświadcza, że zadanie „będzie wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi”.*

W przypadku zadań przejętych od związków międzygminnych, tj. na podstawie porozumień z 9 października 2018 r. z KZK GOP i z 15 października 2018 r. z MZKP w zawartych porozumieniach brak było jakichkolwiek zapisów dotyczących jakości realizowanych zadań, określonej np. poprzez częstotliwość kursów, jakość taboru.

(akta kontroli str. 1228-1257)

Dyrektor ZTM zapytana o parametry jakościowe przyjęte dla realizowanych na rzecz gmin - wobec wyżej przytoczonych zapisów porozumień - wyjaśniła, że ZTM nie określił parametrów jakościowych dla realizacji zadań w poszczególnych gminach, parametry jakościowe zostały wskazane dla linii lub grup linii i scharakteryzowane w treści umów zawartych przez poprzedniego organizatora publicznego transportu zbiorowego w umowach z przedsiębiorcami obsługującymi linie. Podstawowe parametry jakościowe, które zostały przyjęte dla realizacji zadań przewozowych to

<sup>83</sup> Sześć porozumień zawartych 21 grudnia 2018 r. z gminami: Krupski Młyn, Miasteczko Śląskie, Toszek, Wielowieś, Czerwionka-Leszczyny, Łazy, porozumienie z 18 marca 2019 r. z gminą Tworóg, porozumienie z dnia 9 października 2018 r. zawarte z 11 gminami będącymi członkami GZM (Bieruń, Bojszowy, Chełm Śląski, Imielin, Kobiór, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Mysłowice, Tychy, Wiry) oraz sześcioma gminami niebędącymi członkami GZM (Miedźna, Ormontowice, Orzesze, Miasto Oświęcim i Gmina Oświęcim, Pszczyna), porozumienie z 7 lutego 2020 r. z gminami Mierzęcice, Ozarówce, Świerkianiec, Tarnowskie Góry, Zbrosławice zawarte w związku z zamiarem wykreślenia MZKP z rejestru związków.

w szczególności punktualność, zgodność taboru z postanowieniami umowy, czystość i estetyka taboru, wewnątrz i na zewnątrz, prawidłowość oznakowania taboru, prawidłowość wyposażenia taboru, sprawność i wydajność ogrzewania, wentylacji, procentowy wskaźnik stopnia realizacji usług przewozowych, zachowanie kierującego (kultura osobista, obsługa pasażera).

Odnosząc się do kwestii sformułowanego ogólnie zapisu dotyczącego jakości wyjaśniła, że zapis nie był dodatkowo doprecyzowany przez ZTM w sposób pisemny z gminami, porozumienia z gminami zawierała Metropolia wyłącznie przy udziale ZTM.

Dyrektor ZTM wyjaśniła także, że żadna z gmin nie zgłaszała zastrzeżeń dotyczących jakości realizowanych zadań.

Odnosząc się do braku zapisów dotyczących jakości realizowanych usług w porozumieniach zawartych ze związkami międzygminnymi, Dyrektor ZTM wyjaśniła, że parametry jakościowe zawarto w umowach z operatorami linii.

(akta kontroli str. 296-297, 302-304)

Na podstawie zbadanej próby umów<sup>84</sup>, stwierdzono, że zawarto w nich zapisy zabezpieczające 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.

Nadzór nad wykonywaniem przez operatorów usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym nad zachowaniem określonych w umowach z operatorami parametrów jakościowych był realizowany systematycznie poprzez kontrolę w tzw. punktach stałych oraz kompleksowo w pojazdach operatorów. Wykorzystano w tym celu także narzędzia informatycznych działające w ramach ŚKUP i systemu „KiedyPrzyjedzie” - przedmiotem kontroli była punktualność kursowania<sup>85</sup>, sposób realizacji kursów, zgodność obsady taborowej z postanowienia umów.

W latach 2019, 2020 i I kw. 2021 r. liczby przeprowadzonych kontroli w terenie wyniosły, odpowiednio: 1458, 1275 i 503, liczby kontroli dokonanych na podstawie danych z systemów wyniosły: 1259, 1345 i 401. Prowadzona także kontrole metodą „ukryty klient” (w 2020 r. 28 kontroli i 20 w I kw. 2021 r.).

Wydział Zarządzania Ruchem<sup>86</sup> prowadził przez bieżącą, ciągłą obserwację sytuacji na liniach komunikacyjnych i reagował w przypadku występowania zakłóceń.

Parametrem wykorzystywanym do oceny jakości świadczonych była liczba nałożonych na przewoźników kar na 100 przeprowadzonych kontroli - wyniósł on w 2019 r. 5,58, a w 2020 r. 4,73. ZTM nie zlecał podmiotom zewnętrznym usług w badania i oceny jakości świadczonych usług.

(akta kontroli str. 338-340, 502-506, 978-1257)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2021 r. siedem jednostek samorządu terytorialnego zgłosiło zastrzeżenia w zakresie jakości realizowanych zadań,

---

<sup>84</sup> Na obsługę sześciu linii

<sup>85</sup> Poprzez porównanie sygnału GPS pojazdu do założonego rozkładu jazdy.

<sup>86</sup> Od 1 grudnia 2019 r., a wcześniej zadanie to realizował Wydział Zarządzania Jakością Usług Przewozowych.



tj. przekazały sygnały zgłoszone przez mieszkańców. Dotyczyły one stwierdzonych uchybień takich jak: brak ogrzewania autobusu, postój z uruchomionym silnikiem, zły stan techniczny taboru, nieprawidłowa obsługa linii. We wszystkich przypadkach podjęto interwencję u operatora linii i przeprowadzono kontrolę.

(akta kontroli str. 304-305)

Również analiza realizowanych przez ZTM sześciu porozumień z gminami<sup>87</sup>, których przedmiotem było powierzenie zadania własnego z zakresu publicznego transportu zbiorowego polegającego 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 wykazała, że zawarto w nich oświadczenie, że Metropolia ponosi pełną odpowiedzialność za realizację zadania, a zadanie to wykonywane będzie zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący wysoki standard ujednoliconej polityki dotyczącej wiat przystankowych przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi. Innych uzgodnień dotyczących parametrów jakościowych nie przyjęto.

Dyrektor ZTM odpowiadając na pytanie o wskazanie konkretnych parametrów jakościowych dla ww. zadań wyjaśniła, że Zarząd Metropolii uchwałą nr 308/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. przyjął opracowanie pn.: „Wytyczne dotyczące infrastruktury publicznego transportu zbiorowego”<sup>88</sup>, którego celem było ujednolicenie zasad projektowania i planowania infrastruktury w taki sposób, aby zastosowane elementy wyposażenia przystanków tworzyły spójną kompozycyjnie i wizualnie całość, zaś w celu integracji publicznego transportu zbiorowego i wprowadzenia jednolitej i zintegrowanej polityki dotyczącej wiat przystankowych i budynków służących pasażerom zawarto umowę z PKM Sp. z o.o. w Świerklańcu, której przedmiotem jest utrzymanie wiat przystankowych w sposób jednolity.

Dyrektor ZTM wyjaśniła także, że zastrzeżenia dotyczące jakości realizowanego zadania w zakresie utrzymania wiat przystankowych zgłosiło wyłącznie Miasto Tychy w wyniku przeprowadzonej ankiety z inicjatywy Górnśląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Zastrzeżenia dotyczyły długiego terminu realizacji zleceń, wobec powyższego ZTM określił w umowie z ww. spółką obowiązek realizacji zadań w trybie zwykłym nie później niż w terminie do 5 dni roboczych od dnia zgłoszenia.

(akta kontroli str. 296-308)

Zdaniem NIK, wskazane przez Dyrektora ZTM „Wytyczne dotyczące infrastruktury publicznego transportu zbiorowego” nie mogą stanowić wyznacznika jakości realizowanych zadań realizowanych na mocy porozumień zawartych z gminami, gdyż podstawą do egzekwowania jakości powinny być parametry zawarte w porozumieniach

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie od 1 stycznia 2019 r. (do nadal) realizacja głównego zadania ZTM polegającego na planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu publicznym transportem zbiorowym prowadzona była bez określenia parametrów jakościowych

<sup>87</sup> Z 31 grudnia 2019 r. z Miastem Tychy, z 31 grudnia 2019 r. z Gminą Sośnicowice, z 12 marca 2020 r. z Miastem Knurów, z 18 grudnia 2020 r. z Gminą Dąbrowa Górnicza, z 30 grudnia 2020 r. z Gminą Radzionków, z 21 stycznia 2021 r. z Miastem Gliwice.

<sup>88</sup> <https://bip.metropoliagzm.pl/uchwala/126841/uchwala-nr-308-2020>

w porozumieniach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego, powierzającymi Metropolii realizację zadań pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego. W praktyce, ograniczone były więc narzędzia umożliwiające utrzymywanie i podnoszenie jakości świadczonych usług. ZTM zapewnił natomiast w umowach zawieranych z operatorami poszczególnych linii zabezpieczenie parametrów odnoszących się do jakości świadczonych usług, w tym komfortu pasażerom. Prowadził także systematyczne działania polegające na monitorowaniu i kontroli sposobu spełniania uzgodnionych parametrów.

Również w odniesieniu do zadań 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 nie sprecyzowano obiektywnych parametrów jakościowych.

## 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   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. NIK zwraca uwagę na zasadność bieżącego aktualizowania planu finansowego uwzględniającego realne możliwości jego wykonania.</li><li>2. NIK zwraca uwagę na wymóg działania pracowników udzielających stronom odpowiedzi na skargi na podstawie upoważnienia Dyrektora ZTM oraz zachowania formy pisemnej lub podpisu elektronicznego (w przypadku odpowiedzi mailowej).</li></ol>   |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Określenie warunków płacy (wysokość wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych) pracownikom, którym nie dostosowano kategorii zaszerogowania do obowiązującego w ZTM regulaminu wynagradzania.</li><li>2. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności realizowanych zadań - w zakresie dochodzenia należności innych niż wynikających z nałożonych opłat dodatkowych za jazdę bez ważnego biletu i manipulacyjnych - z postanowieniami statutu, a w przypadku ich dalszego wykonywania przypisanie ich jednoznacznie konkretnym komórkom organizacyjnym.</li><li>3. Podjęcie systematycznych czynności w stosunku do zobowiązanych zmierzających do wyegzekwowania zasądzonych zobowiązań.</li><li>4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez ujęcie wszystkich należności i roszczeń oraz ujmowanie na koncie pozabilansowym „980 – Plan finansowy wydatków budżetowych” operacji według wartości zrealizowanych wydatków.</li><li>5. Podjęcie działań w celu uzgodnienia z Urzędem Metropolitalnym sposobu rozliczeń kosztów utrzymania budynku biurowego zapewniającego zachowanie zasady rzetelnego przedstawienia sytuacji finansowej i wyniku finansowego jednostki.</li><li>6. Dostosowanie procedury windykacji do zróżnicowanych okoliczności związanych z dłużnikiem celem podniesienia skuteczności prowadzonych działań.</li></ol> |

## 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 5 października 2021 r.

**Kontroler**

**Piotr Graca**

**Gł. specjalista kontroli państwowej**

**Najwyższa Izba Kontroli**

**Delegatura w Katowicach**

.....