



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.01.2021

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 – Prawidłowość działań wojewody świętokrzyskiego w zakresie przyznawania i rozliczania środków z „Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” oraz monitorowania efektów

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach (dalej: ŚUW lub Urząd), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Wojewodą Świętokrzyskim od 12 listopada 2019 r. jest Zbigniew Koniusz (dalej: Wojewoda). Poprzednio, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r., Wojewodą była Agata Wojtyszek. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Wdrożenie rozwiązań dotyczących korzystania ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz), przeznaczonych na dopłaty do przewozów autobusowych.2. Wybór wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą i dokonanie rozliczeń związanych z wykonaniem zadań, na które została udzielona dopłata.3. Efekty wykorzystania przekazanych dopłat, w szczególności w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej. |
| Okres objęty kontrolą | Od 16 maja 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach. |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/127/2021 z 16 listopada 2021 r.2. Sławomir Jama, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/128/2021 z 16 listopada 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p> |

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił w Urzędzie kadrowe i organizacyjne warunki dotyczące przyznawania i rozliczania środków z Funduszu. Podejmował działania informacyjne skierowane do wszystkich interesariuszy z wykorzystaniem różnych kanałów przekazywania informacji, a także działania mające na celu wyjaśnianie wątpliwości związanych z przepisami ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej³ (dalej: ustawa). Umożliwiono też organizatorom⁴ dostęp do informacji przydatnych przy uzyskiwaniu środków z Funduszu. W Urzędzie nie analizowano efektów działań informacyjnych dotyczących korzystania z tych środków.

W ŚUW prawidłowo dokonywano wyboru wniosków organizatorów o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą, terminowo przekazywano dopłaty oraz rzetelnie weryfikowano przedkładane przez nich rozliczenia. Przeprowadzono kontrole u organizatorów, którym przekazano środki z Funduszu w 2019 i 2020 r., jednakże w 2021 r. Wojewoda nie zapewnił objęcia kontrolą co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę.

Wojewoda nie monitorował efektów wykorzystania przekazanych organizatorom dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu środki Funduszu przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrożenie rozwiązań dotyczących korzystania ze środków Funduszu, przeznaczonych na dopłaty do przewozów autobusowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z realizacją przepisów ustawy przydzielone zostały ośmiu pracownikom Oddziału Transportu i Zarządzania Ruchem Wydziału Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Oddział).

Wojewoda wydał w okresie objętym kontrolą dwa zarządzenia w sprawie powołania komisji do oceny i wyboru wniosków o objęcie dopłatą z Funduszu (dalej: Komisja), tj. nr 106/2019 z 14 sierpnia 2019 r. oraz nr 52/2020 z 25 maja 2020 r. Przedmiotem działania Komisji była ocena formalna i merytoryczna wniosków składanych przez organizatorów oraz przedkładanie Wojewodzie opinii w tym zakresie. Jej członkowie dokonywali ich oceny podczas posiedzeń. Przed dokonaniem oceny powinni złożyć oświadczenia, że zobowiązują się m.in. do rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków. Jej przewodniczącym był Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Wydział). Powołany przez niego zespół dokonywał wstępnego badania wniosków pod kątem spełnienia wymogów formalnych. Do jego obowiązków należało m.in. udokumentowanie weryfikacji wniosków pod względem formalnym przy

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.

⁴ Organizator publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.), z wyłączeniem związku metropolitalnego i ministra właściwego do spraw transportu, tj.: gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, związek powiatowo-gminny oraz województwo.

⁵ 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.

wykorzystaniu kart oceny formalnej oraz przygotowanie dla potrzeb Komisji kart oceny merytorycznej wniosków. Komisja weryfikowała i zatwierdzała wyniki oceny formalnej dokonane przez Zespół. Wnioski spełniające kryteria formalne podlegały ocenie merytorycznej, której dokonywał każdy członek Komisji przy wykorzystaniu kart oceny merytorycznej. Wynik oceny merytorycznej wniosku stanowił średnią arytmetyczną ocen przyznanych przez członków Komisji. Na podstawie wyników oceny merytorycznej Komisja ustalała listę organizatorów publicznego transportu zbiorowego rekomendowanych do objęcia dofinansowaniem ze środków Funduszu i przedstawiała ją Wojewodzie.

Wojewoda wydał Andrzejowi Klimczakowi oraz Robertowi Wzorkowi upoważnienia do realizacji zadań związanych z Funduszem na czas zajmowania stanowiska Dyrektora Wydziału, a także Leszkowi Śmigasowi na czas pełnienia funkcji Zastępcy Dyrektora tej komórki organizacyjnej⁶.

(akta kontroli str. 5-46, 62-79, 246)

W związku z planowaną zmianą regulaminu Urzędu, Dyrektor Wydziału Organizacji i Kadr zwrócił się pismem z 10 grudnia 2020 r. do dyrektorów wydziałów, biur oraz kierowników innych komórek organizacyjnych ŚUW o przedłożenie propozycji zmian w tym dokumencie w terminie do 15 grudnia 2020 r.

Nawiązując do tego pisma, Wydział przekazał 17 grudnia 2020 r. pismo, w którym wśród zadań tej komórki organizacyjnej wymieniono m.in. związane z realizacją przepisów ustawy.

Zarządzeniem nr 155/2021 Wojewody z dnia 25 listopada 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu Urzędu wprowadzono do tego regulaminu zadania związane z realizacją przepisów ustawy, tj. po upływie ponad 11 miesięcy od przekazania przez Wydział stosownego pisma w tej sprawie do Wydziału Organizacji i Kadr.

(akta kontroli str. 50-61, 80-92)

Wojewoda wyjaśnił m.in.: (...) *Analizując ponownie pismo Wydziału (...) z dnia 17 grudnia 2020 r., w którym w sposób zbyt szczegółowy zaproponowano zadania, a wręcz czynności realizowane przez Wydział, uwzględniono w zmianie regulaminu Urzędu wprowadzonej zarządzeniem nr 155/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. zadanie dotyczące realizacji przepisów ustawy (...) w celu zwiększenia przejrzystości realizowanych zadań.*

(akta kontroli str. 247-248)

Dwóch pracowników Oddziału uczestniczyło 18 lipca 2019 r. w spotkaniu w Ministerstwie Infrastruktury, w trakcie którego omawiane były kwestie związane z Funduszem. Pracownicy tej komórki organizacyjnej Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących Funduszu.

(akta kontroli str. 92-95)

Robert Wzorek, Dyrektor Wydziału podał m.in.: (...) *Pracownicy zajmujący się Funduszem (...) doksztalcają się w ramach samodoskonalenia. (...) biorąc pod uwagę konieczność zabezpieczenia odpowiedniej realizacji zadań związanych z obsługą Funduszu, w szczególności dotyczy to naborów wniosków i okresu rozliczeniowego, wszyscy pracownicy są wdrożeni w to zagadnienie. (...) W przypadku pojawienia się niestandardowych problemów, pracownicy Oddziału niejednokrotnie sami prowadzili pogłębioną analizę obszarów problematycznych i również przy udziale radców prawnych Urzędu szukali rozwiązań i wypracowywali ścieżkę określonych postępowań w sytuacjach rodzących wątpliwości. (...)*

⁶ Andrzej Klimczak był Dyrektorem Wydziału od 14 maja 2019 r. do 23 kwietnia 2020 r. Robert Wzorek jest Dyrektorem tej komórki organizacyjnej od 24 kwietnia 2020 r. Leszek Śmigas jest Zastępcą Dyrektora Wydziału od 1 lutego 2021 r.

samodzielnie zostały przygotowane przez pracowników wzory dokumentów (umowa między wojewodą a organizatorem, wnioski aplikacyjne i rozliczeniowe, sprawozdania). (...)

(akta kontroli str. 96, 523-524)

Wdrażanie rozwiązań mających na celu korzystanie ze środków Funduszu nie było przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 340)

Wojewoda wyjaśnił m.in.: *W okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono audytu wewnętrznego dotyczącego Funduszu. Powyższe zadanie znajduje się w obszarze działalności Urzędu – Infrastruktura i rozwój, który był objęty audytem w 2017 oraz 2020 r. W 2017 r. realizowane było zadanie audytowe pn. Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego. W audytowanym zadaniu nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast w 2020 r. realizowane było zadanie audytowe pn. Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W audytowanym zadaniu stwierdzono drobne przypadki odstępstw od (...) obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych. W związku z powyższym przy sporządzaniu Planu audytu na 2021 r. obszar działalności ŚUW Infrastruktura i rozwój uzyskał średni poziom ryzyka, a zadania z tego obszaru nie zostały uwzględnione w Planie audytu na 2021 r. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej w zakresie wdrażania rozwiązań mających na celu korzystanie ze środków Funduszu, bowiem przy opracowywaniu rocznego planu kontroli wewnętrznych po uwzględnieniu w szczególności (...) skarg i wniosków, wyników przeprowadzonych audytów wewnętrznych, identyfikacji ryzyk występujących w Urzędzie (...), jak również propozycji tematów kontroli wniesionych przez Wojewodę, powyższy temat nie został uwzględniony w planie kontroli wewnętrznych i nie był przedmiotem kontroli.*

(akta kontroli str. 631-632, 636-637)

1.2. Pracownicy Oddziału opracowali w lipcu 2019 r. *Analizę potrzeb transportowych Województwa Świętokrzyskiego*. W dokumencie tym podano, że pracownicy Urzędu wystąpili do starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów z terenu województwa świętokrzyskiego celem uzyskania danych jakie linie komunikacyjne, dla których byli organem udzielającym zezwolenia na wykonywanie przewozów zostały wygaszone lub zawieszane przed dniem 1 czerwca 2019 r. w okresie ostatnich pięciu lat. Informacje te były niezbędne do wstępnego oszacowania liczby organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy mogą być potencjalnie zainteresowani korzystaniem ze środków Funduszu. Po przeanalizowaniu zebranych danych ustalono, że spośród 102 gmin z województwa świętokrzyskiego, 41 wygasiło 260 linii komunikacyjnych, 54 nie wygaszały i nie zawieszały połączeń komunikacyjnych. Siedem gmin nie przekazało do ŚUW stosownych informacji. Z 13 powiatów – 10 zawiesiło łącznie 146 linii, natomiast trzy nie przekazały do Urzędu stosownych informacji. Z analizy wynikało, że z 2145 sołectw, brak jakiegokolwiek transportu drogowego w dni robocze w okresie nauki szkolnej odnotowano w 349 sołectwach (czyli w prawie co szóstym sołectwie brak było transportu publicznego). W okresie wolnym od nauki szkolnej (wakacje i ferie) liczba obszarów o ograniczonej dostępności komunikacyjnej wzrastała prawie dwukrotnie i stanowiła 1/3 terytorium województwa. Najgorsza sytuacja z komunikacją publiczną miała miejsce w weekendy, w których uśredniony współczynnik wykluczenia wzrastał do ponad 50% sołectw (1080). Powyższe skutkowało wykluczeniem określonych grup społecznych, a w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, czy o niskich dochodach. Największy odsetek sołectw bez dostępu do komunikacji w dni nauki szkolnej występował w powiatach: skarżyskim (31,5%), kazimierskim (27,8%) i koneckim (22,8%). Najmniejsze wykluczenie

odnotowane zostało w powiecie starachowickim (6%), buskim (7,6%) i opatowskim (9,9%). W weekendy najgorsza dostępność do komunikacji była w powiecie kazimierskim (81,7%). W soboty i niedziele odpowiednio 33% i 38% osób z terenu województwa świętokrzyskiego nie miało dostępu do komunikacji zbiorowej.

(akta kontroli str. 320-336)

Wojewoda wyjaśnił m.in.: (...) *Analiza potrzeb transportowych Województwa Świętokrzyskiego (...) była inicjatywą własną Wojewody. Została dokonana we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego, w tym samorządem województwa. Informacje dotyczące statystki w zakresie sołectw, zostały pozyskane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, a z uwagi na krótki okres czasu związany z koniecznością wdrożenia Funduszu nie dokonywano pogłębionej analizy dotyczącej metodyki opracowania takiego zestawienia. Przygotowanie przedmiotowej analizy było (...) działaniem własnym Wojewody, mającym na celu wstępne rozpoznanie sytuacji w sieci połączeń komunikacyjnych na terenie województwa świętokrzyskiego, nie wynikającym z żadnego przepisu prawa, czy obowiązku nałożonego przez dysponenta Funduszu. Zgodnie z art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym to do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu, zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.*

(akta kontroli str. 634-637)

Wdrażanie rozwiązań mających na celu korzystanie ze środków Funduszu nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnej analizy, w której zidentyfikowano by istotne dla korzystania ze środków Funduszu czynniki ryzyka.

(akta kontroli str. 624)

Wojewoda wyjaśnił m.in.: *Ustawa weszła w życie 18 lipca 2019 r. Pierwsze linie zostały uruchomione już we wrześniu 2019 r. Z uwagi na brak wzorów dokumentów oraz aktów wykonawczych regulujących szczegółowo proces wdrażania Funduszu, należało dokonać szybkiej analizy zagadnień dotyczących całego procesu korzystania ze środków Funduszu – od naboru wniosków, poprzez rozliczenia i kontrolę organizatorów i opracować we własnym zakresie (każde z województw) dokumenty (wzory wniosków aplikacyjnych, wzory umów, wzory wniosków rozliczeniowych, wzory sprawozdań), tak aby wywiązać się z terminów w harmonogramie prac, opracowanym przez Ministerstwo Infrastruktury⁷. Dynamika prac, krótkie terminy na realizację zadań w ww. zakresie, rozwiązywanie na bieżąco pojawiających się (...) problemów, nie pozwalały na dokonanie szczegółowej pisemnej analizy czynników ryzyka związanych z korzystaniem ze środków Funduszu.*

(akta kontroli str. 634, 636-637)

W związku z wątpliwościami dotyczącymi Funduszu, Wojewoda skierował do Ministerstwa Infrastruktury następujące pisma:

- z 3 marca 2020 r., w którym m.in. zwrócił uwagę na konieczność ujednoczenia wytycznych dotyczących liczenia deficytu linii, ustalenia katalogu kosztów i przychodów w ramach przewozów oraz ujednoczenia umów zawieranych między organizatorem a operatorem z uwagi na pojawiające się wątpliwości na etapie przedkładanych przez organizatorów rozliczeń; w piśmie tym poprosił

⁷ Harmonogram ten zakładał realizację w 2019 r. m.in. następujących zadań: składanie przez organizatorów do wojewody wniosków o objęcie w roku budżetowym 2019 dopłatą – od 1 do 12 sierpnia 2019 r.; rozpatrzenie przez wojewodę wniosków o objęcie w roku budżetowym 2019 dopłatą – od 12 do 20 sierpnia 2019 r.; przekazanie organizatorowi przez wojewodę informacji o sposobie rozpatrzenia wniosku – do 20 sierpnia 2019 r.; uruchomienie przez organizatora przewozów o charakterze użyteczności publicznej – od 1 września 2019 r.

o rozważenie możliwości zorganizowania spotkania z przedstawicielami urzędów wojewódzkich celem wymiany doświadczeń oraz wypracowania konstruktywnych rozwiązań;

- z 20 lipca 2020 r., w którym zwrócił się o odniesienie się do kwestii zawierania przez organizatora publicznego transportu zbiorowego umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z operatorami na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; odpowiadając na to pismo Sekretarz Stanu w tym Ministerstwie⁸, podał m.in., że ocena przesłanki uzasadniającej skorzystanie z trybu bezpośredniego zawarcia umowy określonej w przepisie, o którym mowa powyżej, należy do organizatora;
- z 4 listopada 2020 r., w którym zwrócił się z pytaniem, czy możliwe jest zorganizowanie przewozów w ramach linii komunikacyjnej Opatów – Kielce, w sytuacji gdyby powiat opatowski zawarł stosowne porozumienie z powiatem kieleckim i powiatem grodzkim kieleckim dotyczące utworzenia tej linii; odpowiadając na to pismo, Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury⁹, podał m.in., że w sytuacji gdy jedną ze stron stosownego porozumienia będzie miasto Kielce, to przewozy na tej linii komunikacyjnej będą miały charakter komunikacji miejskiej i nie będą podlegały dopłatom ze środków Funduszu;
- z 12 listopada 2020 r., w którym zwrócił się z pytaniem, czy opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów „Wytyczne w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych”¹⁰ należy stosować przy realizacji ustawy;
- z 8 lutego 2021 r., w którym zwrócił się o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: czy organizator winien przyjąć jako koszt linii wyłącznie iloczyn kosztu jednego wozokilometra i ilości przejechanych kilometrów, w oparciu o postanowienia umowy zawartej pomiędzy organizatorem a operatorem, nie analizując co składa się faktycznie na ten koszt, czy też winien analizować składowe tego kosztu.

Na pisma z 3 marca i 12 listopada 2020 r., a także 8 lutego 2021 r. nie udzielono odpowiedzi.

(akta kontroli str. 96-107)

Rafał Weber, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury podał, że nieudzielenie odpowiedzi na pismo Wojewody z 3 marca 2020 r. wynikało z tego, że: (...) zakres pytań poruszonych w piśmie Wojewody wykracza poza właściwość Ministra Infrastruktury. W ramach realizacji zadań związanych z Funduszem przypisanym Ministrowi Infrastruktury, jako jego dysponentowi, w związku z dużym zainteresowaniem Funduszem, przede wszystkim skupiono się na zagadnieniach zapewniających jego sprawne funkcjonowanie, zatem w tym kontekście ww. pismo pozostało bez odpowiedzi.

Bogdan Oleksiak, Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury podał, że nieudzielenie odpowiedzi na pisma Wojewody z 12 listopada 2020 r., a także 8 lutego 2021 r. wynikało z tego, że: (...) zakres pytań poruszonych w pismach Wojewody wykracza poza właściwość Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury, który nie jest uprawniony do wydawania

⁸ Pismo z 25 sierpnia 2020 r.

⁹ Pismo z 18 listopada 2020 r.

¹⁰ Celem „Wytycznych w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych” było zapewnienie obywatelom lepszego dostępu do informacji o zadaniach współfinansowanych z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych i tym samym zwiększenie transparentności wydatkowania środków publicznych.

wiążących opinii prawnych w odniesieniu do kwestii poruszanych w przedmiotowych pismach. (...)

(akta kontroli str. 337-339, 625-629)

Wojewoda wyjaśnił m.in.: (...) W związku z brakiem odpowiedzi na pismo z 3 marca 2020 r. pracownicy Oddziału prowadzili liczne rozmowy z organizatorami (...), jak również z operatorami (...) mające na celu (...) właściwe prowadzenie rozliczeń związanych z Funduszem, w tym między innymi wystandaryzowanie liczenia deficytu linii, jako ujemnego wyniku finansowego netto, stosownie do zapisów art. 2 pkt 2 ustawy. Analiza „Wytycznych w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych” (...) nie wskazywała na konieczność stosowania jej zapisów do dofinansowania udzielonego z Funduszu (...) niemniej jednak (...) wystąpiono do Ministra Infrastruktury pismem z dnia 12 listopada 2020 r. celem potwierdzenia niestosowania obowiązków informacyjnych w omawianym obszarze. W związku z brakiem odpowiedzi, jak również mając na uwadze, iż środki z Funduszu nie są przeznaczone na wydatki inwestycyjne (...), Wojewoda podjął decyzję o niestosowaniu ww. wytycznych do przedmiotowego Funduszu. (...) W związku z brakiem odpowiedzi na pismo z dnia 8 lutego 2021 r. Wojewoda nie zajmował stanowiska w przedmiotowym zakresie. Należy zaznaczyć, iż wojewodowie nie zostali umocowani ani upoważnieni przez ministra do zajmowania stanowiska w przedstawionej kwestii. Ustalenie kosztu linii, katalogu kosztów wozokilometra należy więc do kompetencji organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego, którzy są stronami umowy na wykonanie przewozów. Udzielenie dopłaty do deficytu linii komunikacyjnej nie wymaga od Wojewody analizowania składowych kosztu wozokilometra.

(akta kontroli str. 632-634, 636-637)

1.3. Podczas konferencji prasowej, która odbyła się 18 marca 2019 r. w Urzędzie, Wojewoda zaprezentował założenia rządowych programów *Nowa Piątka*¹¹, w tym *Połączenia lokalne*. Podał, że w związku z tym programem utworzony zostanie Fundusz, dzięki któremu będzie możliwe przywrócenie połączeń autobusowych w wielu małych miejscowościach.

Przedstawiciele Wojewody uczestniczyli 24 maja 2019 r. w Konwencji Powiatów Województwa Świętokrzyskiego, który odbył się w Opatowie. W jego trakcie zaprezentowali założenia ustawy.

Wojewoda zorganizował 30 lipca 2019 r. spotkanie informacyjne dotyczące Funduszu. Uczestniczyli w nim przedstawiciele 69 gmin oraz 12 powiatów z województwa świętokrzyskiego. W jego trakcie przedstawiono cele ustawy oraz zasady naboru wniosków o dofinansowanie w ramach Funduszu. Poinformowano również o utworzeniu na stronie internetowej Urzędu zakładki *Fundusz autobusowy*¹² i podano odpowiedni link, tj. <http://ir.kielce.uw.gov.pl/>.

W dniu 2 sierpnia 2019 r. zamieszczono w tej zakładce instrukcję wypełniania wniosku o dofinansowanie zadania w ramach Funduszu.

Nie zorganizowano w Urzędzie w 2020 i 2021 r. szkoleń/spotkań informacyjnych przeznaczonych dla organizatorów.

(akta kontroli str. 108-156, 181-183, 624)

¹¹ *Nowa Piątka* to pakiet rządowych programów: *Emerytura +, 500 +, Niższy PIT, Bez Pit dla młodych* oraz *Połączenia Lokalne*.

¹² W zakładce tej zamieszczono m.in. prezentację dotyczącą Funduszu oraz wzór wniosku o dofinansowanie zadania w ramach Funduszu.

Wojewoda wyjaśniał m.in. (...) *Z uwagi na pandemię wywołaną wirusem SARS-CoV-2 w 2020 i 2021 r. nie podjęto działań zmierzających do przeprowadzenia szkoleń stacjonarnych z organizatorami publicznego transportu zbiorowego (...) w obszarze szczegółowych zagadnień związanych z przygotowaniem wniosków aplikacyjnych czy rozliczeniowych, ale zagadnienia te były przedmiotem licznych rozmów telefonicznych prowadzonych z zainteresowanymi, jak również spotkań indywidualnych, organizowanych w ŚUW, z udziałem dyrektora Wydziału, jak i pracowników Oddziału. (...)*

(akta kontroli str. 630-631, 636-637)

Wojewoda w okresie objętym kontrolą ogłosił dziewięć naborów wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu., tj. 2 sierpnia 2019 r., 12 września 2019 r., 8 listopada 2019 r., 21 maja 2020 r., 25 września 2020 r., 3 listopada 2020 r., 21 maja 2021 r., 22 września 2021 r. oraz 30 listopada 2021 r. W związku z każdym naborem kierował do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego pisma informacyjne dotyczące przeprowadzanych naborów, zachęcając w nich do składania wniosków celem pozyskania środków z Funduszu oraz uruchomienia przewozów pozwalających na likwidację „białych plam transportowych”. W każdym z tych pism podano link¹³, pod którym na stronie internetowej Urzędu znajdowały się materiały dotyczące Funduszu.

Wojewoda oraz jego przedstawiciele udzielali wywiadów dziennikarzom lokalnych mediów¹⁴ na temat możliwości uzyskania środków z Funduszu. W styczniu 2021 r. podczas briefingu prasowego Wojewoda przedstawił informacje związane z Funduszem.

Pracownicy Oddziału nie prowadzili analiz efektów działań informacyjnych dotyczących korzystania ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 157-180, 183-203, 624)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in.: (...) *akcje informacyjno-promocyjne, w tym pisma do władarzy jednostek samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego do udziału w likwidacji tzw. białych plam transportowych i skorzystania ze środków Funduszu, było inicjatywą własną i nie wynikało z żadnych przepisów prawa. Wojewoda nie dysponuje narzędziami prawnymi poprzez zastosowanie których samorządowcy byłiby zobligowani do aktywnego włączania się w proces tworzenia linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym to organizator odpowiedzialny jest za planowanie i organizowanie, badanie i analizę potrzeb przewozowych w zakresie transportu zbiorowego (...). Nie ma przepisów prawa w oparciu o które Wojewoda zobowiązany byłby do prowadzenia analiz działań informacyjnych dotyczących korzystania ze środków Funduszu celem dokonania ich ewentualnej modyfikacji. Nie mówi o tym zarówno ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, jak i ustawa o Funduszu (...).*

(akta kontroli str. 604-609, 624)

Zdaniem NIK, pomimo że obowiązujące przepisy, w szczególności ustawy, nie zobowiązywały wojewodów do przeprowadzania analiz efektów działań informacyjnych dotyczących korzystania ze środków Funduszu, to jednak ich dokonywanie pozwoliłoby na określenie, w jakim stopniu działania informacyjne przyczyniły się do zwiększenia wiedzy organizatorów o korzyściach wynikających z korzystania ze środków Funduszu oraz do określenia optymalnych instrumentów tych działań. Potrzeba sporządzania takich analiz wynikała również z tego, że

¹³ <http://ir.kielce.uw.gov.pl/>

¹⁴ Np. Radia Kielce oraz Echa Dnia.

w okresie objętym kontrolą niektóre jednostki samorządu terytorialnego w ogóle nie składały wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą do linii komunikacyjnych.

1.4. Minister Infrastruktury, jako dysponent Funduszu, przekazywał Wojewodzie informacje o kwocie środków Funduszu zaplanowanych dla województwa świętokrzyskiego na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej:

- pismem z 1 sierpnia 2019 r. poinformował, że została zaplanowana kwota 21 484 820,55 zł na 2019 r.;
- pismem z 6 listopada 2019 r. poinformował, że została zaplanowana kwota 55 620 352,93 zł na 2020 r.;
- pismem z 28 października 2020 r. poinformował, że została zaplanowana kwota 54 773 449,80 zł na 2021 r.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy, Wojewoda zamieszczał w BIP na stronie podmiotowej Urzędu informacje o kwocie środków Funduszu przyznanych dla województwa i wskazywał termin na złożenie wniosku o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą.

(akta kontroli str. 211-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda zapewnił w Urzędzie kadrowe i organizacyjne warunki w zakresie przyznawania i rozliczania środków z Funduszu. Podejmował działania informacyjne skierowane do wszystkich interesariuszy z wykorzystaniem różnych kanałów przekazywania informacji. Umożliwiono organizatorom dostęp do informacji przydatnych przy uzyskiwaniu środków z Funduszu, tworząc na stronie internetowej Urzędu zakładkę *Fundusz autobusowy*. Nie prowadzono analiz efektów działań informacyjnych dotyczących korzystania ze środków Funduszu.

OBSZAR

2. Wybór wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą i dokonanie rozliczeń związanych z wykonaniem zadań, na które została udzielona dopłata

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dysponent Funduszu zawarł 30 lipca 2019 r. z Wojewodą porozumienie określające warunki dofinansowania z Funduszu w województwie świętokrzyskim. Dokument ten określał, zgodnie z art. 11 ustawy, sposób i terminy wypłaty dofinansowania, zasady i warunki wykorzystania i zwrotu dofinansowania oraz wytyczne dotyczące treści umowy o dopłatę.

(akta kontroli str. 249-255)

2.2. Liczba złożonych przez organizatorów wniosków o dofinansowanie środkami Funduszu wyniosła:

- 33 w 2019 r.; złożone przez 28 organizatorów wnioski dotyczyły 91 linii komunikacyjnych¹⁵;
- 60 w 2020 r.; rozpatrzono pozytywnie 56 wniosków złożonych przez 34 organizatorów dotyczących 233 linii komunikacyjnych; cztery wnioski złożone przez trzech organizatorów dotyczące ośmiu linii komunikacyjnych zostały rozpatrzone odmownie;

¹⁵ Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie.

- 65 w 2021 r.; rozpatrzono pozytywnie 64 wnioski złożone przez 42 organizatorów dotyczące 286 linii komunikacyjnych; jeden wniosek dotyczący jednej linii komunikacyjnej został rozpatrzony odmownie.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 wniosków o dofinansowanie złożonych przez 25 organizatorów¹⁶ wykazała, że:

- Komisja rozpatrzyła pozytywnie 26 wniosków; jej członkowie składali oświadczenia, że zobowiązują się do rzetelnej i bezstronnej ich oceny; każdy wniosek zawierał elementy, o których mowa w art. 24 ust. 6 i 7 ustawy, tj. m.in. wskazanie linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej oraz planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na każdej linii; rozpatrując wnioski brała pod uwagę elementy, o których mowa w art. 25 ustawy, tj. m.in. liczbę zatrzymań autobusu na przystankach komunikacyjnych na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy; członkowie Komisji dokonywali oceny wniosków przy wykorzystaniu kart oceny merytorycznej; Komisja ustalała listy organizatorów publicznego transportu zbiorowego rekomendowanych do objęcia dofinansowaniem ze środków Funduszu i przedstawiała je Wojewodzie;
- cztery wnioski zostały odrzucone ze względów formalnych¹⁷.

(akta kontroli str. 256-317, 413)

2.3. Liczba realizowanych umów w sprawie udzielenia dopłaty do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyniosła:

- 17 w 2019 r.; umowy te były zawarte przez Wojewodę z 14 organizatorami;
- 44 w 2020 r.; umowy te były zawarte przez Wojewodę z 35 organizatorami;
- 57 w 2021 r.; umowy te były zawarte przez Wojewodę z 40 organizatorami.

Analiza 30 umów w sprawie udzielenia dopłaty do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zawartych z 24 organizatorami¹⁸ wykazała, że wszystkie zawierały elementy, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy, tj. m.in. długość linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej oraz termin i sposób przekazywania dopłat.

(akta kontroli str. 353-388, 414, 528-529)

2.4. Analiza dokumentacji dotyczącej 30 wniosków o dopłaty – zapotrzebowanie oraz 30 wniosków o dopłaty – rozliczenie złożonych przez 24 organizatorów¹⁹ wykazała, że:

- w każdym wniosku o dopłatę – zapotrzebowanie organizatorzy wskazywali kwotę zapotrzebowania pomniejszoną o kwotę niewykorzystanych środków z poprzednich okresów rozliczeniowych;
- do każdego wniosku o dopłatę – rozliczenie załączone były dokumenty potwierdzające zawarte w nich dane i informacje za dany okres rozliczeniowy, w szczególności: koszty i przychody, kwotę deficytu dla każdej linii

¹⁶ Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy. Badaniem objęto po 10 wniosków złożonych przez organizatorów w 2019, 2020 i 2021 r.

¹⁷ Np. dwa wnioski zostały odrzucone gdyż zostały złożone w Urzędzie po upływie wyznaczonego terminu.

¹⁸ Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy. Badaniem objęto po 10 umów w sprawie udzielenia dopłaty do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zawartych w 2019, 2020 i 2021 r.

¹⁹ Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy. Badaniem objęto po 10 wniosków o dopłaty – zapotrzebowanie i 30 wniosków o dopłaty – rozliczenie złożonych w Urzędzie w 2019, 2020 i 2021 r.

komunikacyjnej oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażoną w wozokilometrach;

- przekazano organizatorom dopłaty w terminach wynikających z umów o dopłatę w łącznej kwocie 1 184 665,81 zł.

(akta kontroli str. 389-410)

2.5. Wojewoda dokonał analiz zaangażowania środków przewidzianych na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w województwie w ramach zawartych umów o dopłaty według stanu na 31 sierpnia 2020 r. oraz 31 sierpnia 2021 r., zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy. Terminowo informował w 2020 i 2021 r.²⁰ dysponenta Funduszu o kwocie środków niezaangażowanych wynikających z analiz, o których mowa powyżej. Z informacji tych wynikało, że były to kwoty odpowiednio 47 850 745,65 zł oraz 37 217 160,06 zł.

(akta kontroli str. 341-352)

2.6. Pracownicy Oddziału dokonując analizy rozliczeń za okres od lutego do czerwca 2021 r. złożonych przez gminę Bałtów ustalili, że organizator ten pobrał dopłatę w nadmiernej wysokości w kwocie 7822,60 zł. Organizator dokonał odpowiedniego zwrotu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Wojewoda przekazał te środki na rachunek Funduszu.

Wojewoda nie wydawał w badanym okresie decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 17 ust. 7 ustawy²¹.

(akta kontroli str. 431, 491-507)

2.7. W *Planie kontroli Urzędu na 2020 rok* przewidziano przeprowadzenie kontroli trzech organizatorów, którzy otrzymali dopłaty w 2019 r., tj. gminy Chmielnik oraz powiatów opatowskiego i ostrowieckiego. Kontrole te zostały zrealizowane. Obejmowały one – stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy – co najmniej 5% środków przekazanych przez Wojewodę w 2019 r. wszystkim organizatorom oraz co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę w 2019 r. W ich trakcie, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, badano:

- sposób i terminowość wykonania zadania, na które została udzielona dopłata, mając na uwadze postanowienia umowy o dopłatę i umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- prawidłowość wyliczenia dopłaty pod względem zgodności z umową o dopłatę;
- zgodność umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z wymogami przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W *Planie kontroli Urzędu na 2021 rok* przewidziano przeprowadzenie kontroli pięciu organizatorów, którzy otrzymali dopłaty w 2020 r., tj. gmin Baćkowice, Bałtów, Busko-Zdrój, Morawica oraz Nowiny. Do czasu kontroli NIK zrealizowano kontrole w czterech pierwszych wymienionych powyżej gminach, natomiast nie zakończono kontroli w gminie Nowiny. Zapewniły one kontrolę co najmniej 5% środków przekazanych przez Wojewodę w 2020 r. wszystkim organizatorom, natomiast nie objęły co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę w 2020 r. Ich zakres był zgodny z art. 18 ust. 1 ustawy. W trakcie kontroli przeprowadzonych w trzech gminach, tj. Bałtów, Busko-Zdrój oraz Morawica stwierdzono pobranie

²⁰ Tj. do 7 września 2020 r. oraz 7 września 2021 r.

²¹ Zgodnie z art. 17 ust. 7 ustawy, w przypadku niedokonania zwrotu dopłaty w terminie, właściwy wojewoda wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

dopłat w nadmiernej wysokości na łączną kwotę 7402,50 zł. Organizatorzy dokonali odpowiednich zwrotów. Wojewoda przekazał te środki na rachunek Funduszu. W trakcie tych kontroli ustalono również, że operatorzy wykonywali przewozy na liniach objętych dofinansowaniem z Funduszu na podstawie wydanych zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²². W związku z tym w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów tych gmin sformułowano wniosek dotyczący stosowania art. 28 tej ustawy.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w gminie Baćkowice ustalono, że w okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartej z operatorem publicznego transportu zbiorowego nie przeprowadzono u niego kontroli. W związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do wójta tej gminy sformułowano wniosek dotyczący przeprowadzania kontroli realizacji usług przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 432-490, 656)

2.8. Roczne sprawozdania za 2019 i 2020 r. z realizacji zadań wojewody w ramach Funduszu zostały rzetelnie sporządzone i przekazane jego dysponentowi w terminie określonym w art. 19 ust. 1 ustawy²³.

(akta kontroli str. 508-520)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Wojewoda w 2021 r. nie zapewnił przeprowadzenia kontroli co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę w 2020 r. Kontrole przeprowadzono u pięciu organizatorów, co stanowiło 14,3% organizatorów, z którymi podpisano umowę o dopłatę. Było to niezgodne z art. 18 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 432-436, 447-454, 460-471, 656)

Leszek Śmigas, Zastępca Dyrektora Wydziału, wyjaśnił m.in.: (...) działając w oparciu o § 5 zarządzenia Wojewody Nr 132/2019 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Urzędu planowanie kontroli przygotowuje się do dnia 25 listopada każdego roku kalendarzowego. (...) W 2020 r. ogłoszone były (...) trzy nabory, w wyniku których 33 organizatorów realizowało 44 podpisane umowy z Wojewodą w ramach Funduszu (...). W związku z powyższym (...) z 33 organizatorów, z którymi podpisano umowy wyodrębniono do kontroli pięciu organizatorów (...).

(akta kontroli str. 657-659)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z ustaleń kontroli, dokonanych m.in. w oparciu o sprawozdanie roczne za 2020 r. z realizacji zadań Wojewody w ramach Funduszu, wynika, że w 2020 r. funkcjonowało 35 organizatorów, z którymi zawarto umowy o dopłatę. Nie spełniono zatem wymogu, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy.

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo dokonywano wyboru wniosków organizatorów o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą, terminowo przekazywano dopłaty oraz rzetelnie weryfikowano przedkładane przez nich rozliczenia. Przeprowadzano kontrole u organizatorów,

²² Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, po zawarciu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizator wydaje operatorowi zaświadczenie, o ile jest wymagane.

²³ Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, w terminie do dnia 31 marca danego roku wojewoda przedstawia dysponentowi Funduszu roczne sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie w danym województwie, dotyczące roku poprzedniego.

którym przekazano środki z Funduszu w 2019 i 2020 r., przy czym nie spełniono wymogu przeprowadzenia w 2021 r. kontroli co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę.

OBSZAR

3. Efekty wykorzystania przekazanych dopłat, w szczególności w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej

Opis stanu faktycznego

3.1. Pracownicy Oddziału w każdym roku okresu objętego kontrolą sporządzali *Analizę rzeczowo-finansową z realizacji Funduszu*. W dokumentach tych zawarte były dane dotyczące m.in. liczby organizatorów, którym przekazano dopłaty oraz utworzonych linii komunikacyjnych. Po zakończeniu każdego naboru wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu sporządzano zestawienia tabelaryczne, w których przedstawiono informacje dotyczące przebiegu linii komunikacyjnych oraz ich długości. Zarówno w analizach oraz zestawieniach tabelarycznych, o których mowa powyżej, nie odnoszono się do efektów wykorzystania przekazanych dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w województwie świętokrzyskim. Nie sporządzano również odrębnych dokumentów dotyczących monitorowania efektów wykorzystania tych środków.

(akta kontroli str. 570-585)

3.2. Kwota dopłaty wydatkowana przez Wojewodę w 2019 r. wyniosła 197 409,98 zł, co stanowiło 1% środków Funduszu zaplanowanych przez jego dysponenta dla województwa świętokrzyskiego na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²⁴. Dopłatę przekazano 14 organizatorom. Przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, które zostały dofinansowane ze środków Funduszu realizowało 22 operatorów w ramach 42 linii komunikacyjnych.

Kwota dopłaty przekazana przez Wojewodę w 2020 r. wyniosła 3 608 232,79 zł, co stanowiło 6,5% środków Funduszu zaplanowanych przez jego dysponenta dla województwa świętokrzyskiego na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²⁵. Dopłatę przekazano 35 organizatorom. Przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, które zostały dofinansowane ze środków Funduszu realizowało 57 operatorów w ramach 172 linii komunikacyjnych.

Do czasu kontroli NIK kwota dopłaty przekazana przez Wojewodę w 2021 r. wyniosła 12 430 062,40 zł. Dopłatę przekazano 40 organizatorom. Przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, które zostały dofinansowane ze środków Funduszu realizowano w ramach 272 linii komunikacyjnych²⁶.

W okresie objętym kontrolą ze środków Funduszu korzystało osiem powiatów, 45 gmin oraz jeden związek międzygminny.

Spośród powiatów najwięcej wniosków o objęcie dopłatą z Funduszu złożyły ostrowiecki i opatowski – po siedem. Wnioski pierwszego z nich dotyczyły 76 linii komunikacyjnych, a drugiego – 39. Oba powiaty otrzymały stosowne dopłaty.

²⁴ Dysponent Funduszu zaplanował dla województwa świętokrzyskiego kwotę 21 484 820,55 zł na 2019 r.

²⁵ Dysponent Funduszu zaplanował dla województwa świętokrzyskiego kwotę 55 620 352,93 zł na 2020 r.

²⁶ Końcowe rozliczenie środków przekazanych przez Wojewodę w 2021 r. organizatorom nastąpi do 31 stycznia 2022 r.

Wśród gmin najwięcej wniosków o objęcie dopłatą z Funduszu złożyły Brody i Końskie – po sześć. Wnioski pierwszej z nich dotyczyły 11 linii komunikacyjnych, a drugiej – 46. Obie gminy otrzymały stosowne dopłaty.

(akta kontroli str. 211-213, 508-520, 573, 575, 596-598, 603, 656)

Z informacji udzielonych przez starostę powiatu ostrowieckiego oraz wójta gminy Zagnańsk wynikało, że barierą w występowaniu z wnioskami o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą, było to że dofinansowanie przysługiwało tylko w danym roku. W ich ocenie gdyby była możliwość otrzymywania środków finansowych w dłuższym okresie czasu np. pięciu lat wówczas operatorzy mogliby zainwestować w nowy tabor poprzez jego zakup lub wyleasingowanie.

Starosta powiatu ostrowieckiego podniósł kwestię dopłat do wozokilometra. Nadmieniał, że zgodnie z przepisami ustawy, dopłata do wozokilometra w pierwszym roku obowiązywania tego aktu prawnego wynosiła 1 zł, w drugim i kolejnym roku – 80 groszy. W związku z pandemią dopłata została podwyższona do 3 zł. Organizatorzy nie są pewni, czy taka kwota zostanie utrzymana i czy nie będzie powrotu do poprzednich zasad. Przy kosztach wozokilometra wynoszących około 4,50 zł – 5,00 zł, pierwotna stawka byłaby niekorzystna.

Z informacji udzielonej przez starostę powiatu starachowickiego wynikało, że tworzenie powiatowych linii komunikacyjnych przy wykorzystaniu środków Funduszu nie było wskazane z uwagi na zmniejszone zainteresowanie transportem publicznym ze strony pasażerów.

(akta kontroli str. 586-588, 594-595)

Odnosząc się do spodziewanych efektów wykorzystania środków Funduszu, Wojewoda podał m.in.: (...) *Likwidacja białych plam transportowych miała być głównie skierowana do jednostek samorządu terytorialnego, jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy nie podjęli się organizacji przewozów na swoim obszarze, jako powód wskazując brak środków finansowych na realizację zadań w tym zakresie. Ustawodawca wykluczając z dofinansowania komunikację miejską zakładał, iż środki nie powinny trafiać do dużych aglomeracji miejskich, tylko być skierowane na obszary mniej zurbanizowane. W województwie świętokrzyskim, za wyjątkiem Kielc i miast powiatowych w wielu rejonach brak jest jakichkolwiek połączeń autobusowych lub występujące połączenia są niewystarczające. Wojewoda Świętokrzyski prowadząc akcje promocyjne po wprowadzeniu przedmiotowej ustawy i ogłaszając kolejne nabory zachęca jednostki samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, celem stałego zwiększania siatki połączeń autobusowych. Mając na uwadze problemy mieszkańców obszarów oddalonych od dużych aglomeracji miejskich z dotarciem do siedzib gmin, powiatów i województwa Wojewoda aktywizuje władarzy do tworzenia nowych linii komunikacyjnych przy wykorzystaniu potencjału przedsiębiorców - operatorów istniejących obecnie na rynku. Analizując przeprowadzone dotychczas nabory należy zauważyć systematyczny wzrost zainteresowania organizatorów publicznego transportu zbiorowego otrzymywaniem dofinansowania. Jest to widoczne zarówno w liczbie tych organizatorów, jak również ilości utworzonych nowych linii komunikacyjnych oraz przejechanych wozokilometrów. Zwiększona dopłata z 1 zł do 3 zł stawka do wozokilometra dodatkowo mobilizuje operatorów publicznego transportu zbiorowego do zabiegania o nowe połączenia. Środki z Funduszu i większa ilość wykonywanej pracy eksploatacyjnej umożliwia sukcesywną wymianę wyeksploatowanego taboru. W konsekwencji prowadzi to do zwiększenia konkurencyjności, podnosi komfort jazdy podróżnych i przyczynia się do większego bezpieczeństwa w ruchu drogowym.*

(akta kontroli str. 610-615)

3.3. Do Wojewody nie wpływały skargi i wnioski dotyczące korzystania ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 340)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w Urzędzie nie monitorowano efektów wykorzystania przekazanych organizatorom dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w województwie świętokrzyskim.

(akta kontroli str. 570-585)

Wojewoda i Dyrektor Wydziału wyjaśnili m.in.²⁷: (...) wszelkie sprawy dotyczące publicznego transportu zbiorowego należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a Wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie nie został ustawowo upoważniony, czy zobowiązany do prowadzenia analiz w zakresie potrzeb transportowych, likwidacji białych plam transportowych, czy też monitorowania efektów wykorzystania przekazanych dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej. Biorąc pod uwagę powyższe, analizowanie potrzeb w zakresie dostępności komunikacyjnej należy do kompetencji organizatora publicznego transportu zbiorowego. Organizacja transportu zbiorowego jest zadaniem własnym samorządu. (...) należy zaznaczyć, iż pierwszy projekt z dnia 11 marca 2019 r. ustawy o Funduszu zakładał 80 etatów w skali kraju do obsługi przedmiotowego funduszu (5 etatów na urząd). Kolejnym projektem z dnia 24 kwietnia 2019 r. zmniejszono liczbę etatów na urzędy wojewódzkie do 48 (3 etaty na urząd). Ostatecznie w podpisanej ustawie z dnia 16 maja 2019 r. etaty do obsługi funduszu zostały całkowicie usunięte. W ramach art. 6 pkt 2 omawianej ustawy („środki funduszu przeznacza się na (...) wydatki na obsługę funduszu”). Wojewoda nie otrzymał od dysponenta funduszu – ministra właściwego do spraw transportu do dnia dzisiejszego żadnych środków przeznaczonych na ten cel. Mając na uwadze duże obciążenie Oddziału Transportu i Zarządzania Ruchem realizacją zadań, w oparciu m.in. o ustawę o transporcie drogowym, ustawę o kierujących pojazdami, prawo o ruchu drogowym, ustawę o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz szereg innych aktów prawnych, pracownicy nie mają możliwości realizacji większej ilości zadań, zwłaszcza analityczno-koncepcyjnych, opisowych, odnoszących się do przedmiotowego Funduszu, ponieważ weryfikacja rozliczeń oraz prowadzenie nowych naborów w ramach ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, są niezwykle pracochłonne.

(akta kontroli str. 604-615)

NIK nie kwestionuje powyższych wyjaśnień, w tym dotyczących braku prawnego obowiązku monitorowania efektów wykorzystania przekazanych dopłat. Wskazuje jednak, biorąc pod uwagę kryterium rzetelności, że nieprowadzenie takich działań nie pozwala na ocenę, czy przekazane wsparcie przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego w województwie świętokrzyskim.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie monitorował efektów wykorzystania przekazanych organizatorom dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu środki Funduszu przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego.

²⁷ Wojewoda i Dyrektor Wydziału złożyli jednobrzmiące wyjaśnienia.

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 wnioski:

- Wnioski
1. Okresowe monitorowanie efektów wykorzystania przekazanych organizatorom dopłat ze środków Funduszu w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej.
 2. Przeprowadzanie w każdym roku kontroli co najmniej 15% organizatorów, z którymi zawarto umowę o dopłatę.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 Kielcach. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, stycznia 2022 r.

Kontrolerzy:

Karol Pokora
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Sławomir Jama
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis