



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.010.01.2021

Tadeusz Chwast
Przewodniczący Zarządu Związku

Związek Komunalny Gmin
„Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu
Al. 1000-lecia 2c,
32-300 Olkusz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.201.2021 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej z 19 listopada 2021 r.

P/21/090 – Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie
infrastruktury komunalnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu (Związek), Al. 1000-lecia 2c, 32-300 Olkusz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Chwast, Przewodniczący Zarządu Związku, od 4 listopada 2016 r. (Przewodniczący) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Łukasz Kmita, Przewodniczący Związku, od 4 maja 2015 r. do 13 kwietnia 2016 r. Wojciech Gleń, Przewodniczący Związku, od 13 czerwca 2007 r. do 30 kwietnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne do realizacji przedsięwzięcia Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego (przedsięwzięcie lub Projekt). 2. Realizacja przedsięwzięcia Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego. 3. Efekty przedsięwzięcia Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami mogą być objęte dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Dariusz Jankowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/62/2021 z 6 maja 2021 r. 2. Wojciech Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/86/2020 z 21 lipca 2021 r. (akta kontroli str.1-4, 639-641)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zrealizowane przez Związek wspólne przedsięwzięcie gmin Bolesław, Bukowno, Klucze i Olkusz dotyczące obniżenia emisyjności³ w tych gminach poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego zapewniło osiągnięcie zakładanych rezultatów. W efekcie realizacji Projektu zastąpiono dotychczas kursujący, wysłużony tabor autobusowy nowoczesnym - spełniającym normy emisji spalin *EURO 6*.

NIK ocenia pozytywnie fakt, iż Projekt został zrealizowany w terminie i zgodnie z jego opisem. Wszystkie zrealizowane elementy były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem i były funkcjonalne. Zrealizowano wskaźniki produktu dotyczące liczby projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami oraz liczby zakupionych autobusów. Wskaźnik rezultatu obejmujący liczbę przewiezionych pasażerów został zrealizowany w terminie, który został przedłużony przez Instytucję Zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego, tj. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (IZ RPO) ze względu na epidemię COVID-19. Gminy członkowskie Związku oceniały pozytywnie funkcjonalność inwestycji wskazując, że Projekt pozwolił na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w sposób kompleksowy i na wysokim poziomie. NIK zwraca jednak uwagę, że wskaźnik produktu dotyczący pojemności taboru autobusowego nie został w pełni zrealizowany, a IZ RPO nie została o tym w odpowiednim czasie powiadomiona.

Związek zrealizował w ramach Projektu zamówienia na dostawę 23 autobusów o wartości udzielonego zamówienia wynoszącej 25 840 tys. zł, dostawę i wykonanie monitoringu wizyjnego o wartości udzielonego zamówienia 41 tys. zł oraz dostawę i montaż tablicy informacji pasażerskiej o wartości udzielonego zamówienia 73,6 tys. zł. NIK ocenia negatywnie działania podejmowane przez Związek dotyczące jednego z nich, tj. zamówienia dotyczącego monitoringu wizyjnego. Związek dokonał wyboru wykonawcy w sposób niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 *Prawo zamówień publicznych*⁴ (*pzp*), tj. wybrał jako najkorzystniejszą ofertę, która nie spełniała wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i powinna zostać odrzucona. W efekcie wydatkowano 41 tys. zł w sposób niezgodny z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵ (*ufp*) oraz określono wydatek jako kwalifikowalny i uzyskano jego dofinansowanie w wysokości 24,8 tys. zł, pomimo że nie został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, tj. niezgodnie z pkt 3 lit. g rozdziału 6.2 *ocena kwalifikowalności wydatku Podręcznika kwalifikowania wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*.

NIK zwraca uwagę na nierzetelny odbiór czterech spośród 23 dostarczonych autobusów. Podczas tego odbioru nie zweryfikowano ich dopuszczalnej masy całkowitej (*DMC*) i dokonano odbioru czterech dużych autobusów, które były niezgodne z warunkami określonymi w SIWZ i złożoną ofertą.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na funkcjonalność przedsięwzięcia.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę ogólną opisową.

³ W odniesieniu do gazów i zanieczyszczeń, w szczególności CO₂, CO, HC, PM, NO_x.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 305, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie finansowo organizacyjne realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2019 Związek realizował przedsięwzięcie Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiej i organizację zbiorowego transportu publicznego. Gmina Olkusz zwróciła się 12 października 2016 r. do Związku z wnioskiem o zastąpienie jej przez Związek, jako projektodawcy przedsięwzięcia dotyczącego obniżenia emisyjności Gminy Olkusz poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego. Zgromadzenie Związku podjęło 4 listopada 2016 r. uchwałę, która upoważniła Zarząd Związku do podjęcia działań w sprawie opracowania i realizacji projektu w ramach 4 Osi Priorytetowej Regionalna polityka energetyczna, Działania 4.5 Niskoemisyjny transport miejski, Poddziałania 4.5.2. Niskoemisyjny transport miejski – SPR Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020. W lutym 2017 r. Związek złożył do IZ RPO wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków UE, a umowa w tym zakresie podpisana została 13 lutego 2018 r. Zakupy 23 autobusów, tablicy informacji pasażerskiej i systemu monitoringu wizyjnego realizowane były w latach 2018-2019. W czerwcu 2019 r. dokonano odbioru ostatniego z autobusów, które od 1 lipca 2019 r. zaczęły kursować na liniach komunikacji organizowanej przez Związek. Koszt realizacji przedsięwzięcia wyniósł 26 059,9 tys. zł⁷, z tego 8021,8 tys. zł stanowiło środki własne Związku (pokryte ze zwrotu podatku VAT na kwotę 4831,8 tys. zł⁸, kredytu bankowego na kwotę 3151,2 tys. zł oraz środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku Związku na kwotę 38,8 tys. zł), a 18 022,2 tys. zł stanowiło dofinansowanie udzielone przez IZ RPO ze środków UE w ramach 4 Osi Priorytetowej Regionalna polityka energetyczna, Działania 4.5 Niskoemisyjny transport miejski, Poddziałania 4.5.2.

(akta kontroli str. 22-25, 28-29, 644-649 715-717)

Wśród gmin-członków Związku istniał konsensus co do konieczności realizacji przedsięwzięcia i w ramach jego przygotowania uwzględniono potrzeby wszystkich członków Związku. Po tym, jak Zgromadzenie Związku zdecydowało o ubieganiu się o dofinansowanie w ramach RPO i upoważniło Zarząd Związku do podjęcia działań w sprawie opracowania i realizacji dokumentacji aplikacyjnej, Związek dokonał analiz przedrealizacyjnych dotyczących przedsięwzięcia. Przeprowadzone analizy obejmowały analizę finansową przygotowaną przez podmiot zewnętrzny, któremu powierzono przygotowanie wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami oraz identyfikację potrzeb dotyczących transportu zbiorowego, która objęła analizę stanu taboru, jakim w latach 2014-2016 dysponowali operatorzy świadczący usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach komunikacji miejskiej organizowanych przez Związek. Analiza finansowa zawierała m.in. projekcje finansowe w scenariuszu z projektem i bez projektu, analizę trwałości finansowej, analizę efektywności kosztowej projektu czy analizę wrażliwości. Analiza stanu taboru, jakim w latach 2014-2016

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ 21 202,6 tys. zł wydatków kwalifikowalnych.

⁸ Podatek VAT w przedsięwzięciu stanowił wydatek niekwalifikowalny.

dysponowali operatorzy świadczący usługi w transporcie zbiorowym na liniach komunikacji organizowanych przez Związek wykazała, że na 21 liniach objętych Projektem kursowało 36 autobusów, z czego 29 było wyposażonych w silniki, które spełniały normę Euro 3 lub niższą, co przekładało się na zwiększoną emisję gazów i cząstek stałych. Z informacji posiadanych przez Związek wynikało także, że wiek większości kursujących autobusów⁹ wpływał negatywnie na ich awaryjność, regularność wykonywania kursów, komfort podróży czy przystosowanie do przewozu osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 644-649, 685-687, 692-694, 697-698, 715-717)

Przewodniczący wskazał, że analizy były prowadzone, ale nie były dokumentowane. Dodał, że z rozmów z potencjalnymi wykonawcami wynikało, że każdy z nich musiałby zakupić nowy tabor do obsługi tych linii, ale nie sporządzano notatek z tych rozmów. Podkreślił, że było oczywiste, iż odnowa taboru dzięki dofinansowaniu z RPO była najkorzystniejsza. Przewodniczący zaznaczył, że jego rolą było wykonanie uchwały Zgromadzenia Związku, która zobligowała Związek do przejęcia roli projektodawcy wniosku złożonego przez Gminę Olkusz do IZ RPO na zakup autobusów, w związku z czym nie dokonywał szczegółowych analiz dotyczących zasadności ubiegania się o dofinansowanie. Dodał, że Związek miał dobre rozeznanie w lokalnym rynku przewoźników i wiedział, że tak naprawdę nie ma innych potencjalnych przewoźników niż ci, którzy już świadczyli usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach Związku i którzy dysponowaliby nowoczesnym, niskoemisyjnym taborem.

(akta kontroli str. 644-651, 685-687, 692-694, 715-717)

Związek brał pod uwagę także zakup autobusów elektrycznych, napędzanych gazem ziemnym lub wodorowych, jednak ze względu na wyższe koszty zakupu takiego taboru, jego użytkowania oraz dostosowania infrastruktury komunalnej (stacje ładowania w przypadku autobusów elektrycznych, stacje CNG w przypadku autobusów napędzanych gazem ziemnym) zdecydowano o wnioskowaniu o dofinansowanie w wariantie przewidującym zakup autobusów spełniających normę EURO 6.

(akta kontroli str. 644-649, 715-717)

W realizację Projektu było zaangażowanych trzech członków Zarządu Związku, Główna Księgowa oraz troje pracowników z Komórki Księgowo-finansowej, Komórki Kontroli oraz Komórki Organizacji Ruchu, tj. łącznie 13 pracowników. Trzech pracowników uczestniczyło w szkoleniach przygotowujących do realizacji Projektu dotyczących zamówień publicznych (Przewodniczący Zarządu, Z-ca Przewodniczącego Zarządu oraz inspektor w Komórce Kontroli) oraz seminarium w sprawie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (Z-ca Przewodniczącego Zarządu). Ponadto, we wniosku aplikacyjnym wskazano, że członkowie Zarządu Związku posiadali doświadczenie niezbędne do realizacji Projektu, w tym m.in.: Przewodniczący Związku posiadał wykształcenie ekonomiczne oraz wiedzę nt. transportu, Zastępca Przewodniczącego posiadał doświadczenie w zakresie przygotowania i realizacji zamówień publicznych oraz nadzoru nad przygotowaniem i realizacją wniosków z wykorzystaniem środków unijnych, a Główna Księgowa Związku posiadała wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu księgowości.

(akta kontroli str. 639-641, 718-721)

⁹ 26 autobusów, tj. 72% taboru obsługującego 21 linii objętych przedsięwzięciem pochodziła z 2003 r. lub była starsza.

Statut oraz Regulamin Organizacyjny Związku, a także umowa o dofinansowanie Projektu, nie zawierały wytycznych odnoszących się do personalnego przydzielenia lub podzielenia zadań związanych z realizacją przedmiotowego przedsięwzięcia. We wniosku o dofinansowanie wskazano, że Związek dysponował niezbędną strukturą organizacyjną do koordynowania i nadzoru nad realizacją Projektu. Podział zadań związanych z realizacją przedsięwzięcia nie kolidował z obowiązkami innych komórek organizacyjnych i nie miał negatywnego wpływu na realizację przedsięwzięcia, a liczba osób zaangażowanych w Projekt była wystarczająca.

(akta kontroli str. 715-721)

Kontrola zarządcza funkcjonowała w Związku w oparciu o Zarządzenie nr 80/2010 Przewodniczącego Zarządu z 17.06.2010 r. *ws. Regulaminu Kontroli Zarządczej*. W trakcie realizacji Projektu pracownicy Związku przeprowadzili kontrole dotyczące prawidłowości jego przebiegu, dokonywanych płatności oraz osiągnięcia wskaźników przedsięwzięcia – wszystkie z nich zakończyły się niestwierdzeniem nieprawidłowości¹⁰. Pracownicy Związku przeprowadzali także kontrole monitorujące prawidłowość działań związanych z harmonogramem udzielania zamówień, postępowaniami na udzielenie zamówienia na system dynamicznej informacji pasażerskiej oraz na wybór operatora do obsługi komunikacji miejskiej. W składanych przez Przewodniczącego Zarządu oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej wskazano, że w Związku funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 715-721)

Związek zawarł umowę z podmiotem zewnętrznym w zakresie przygotowania wniosku aplikacyjnego i przygotowania dokumentacji przetargowej na zadania, które miały być realizowane w ramach Projektu. Umowa określała wynagrodzenie wykonawcy w następujący sposób: 11,9 tys. zł za przygotowanie wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami (w tym: 6,2 tys. zł w momencie skutecznego złożenia wniosku i 5,8 tys. zł po dokonaniu uzupełnień na wezwanie IZ RPO) oraz 16,7 tys. zł za przygotowanie dokumentacji przetargowej na zakup autobusów po podpisaniu przez Związek umowy o dofinansowanie. Związek zapłacił 28 lutego 2017 r. wykonawcy 6,2 tys. zł tytułem opracowania wniosku aplikacyjnego oraz 5,8 tys. zł 31 października 2017 r. za naniesienie stosownych poprawek i uzupełnień, tj. dokonał zapłaty w sposób zgodny z umową za zrealizowaną część umowy. Związek zawarł ugodę 5 kwietnia 2018 r. z wykonawcą dotyczącą częściowej zapłaty za przygotowanie dokumentacji przetargowej na zadania, które miały być realizowane w ramach Projektu. W ramach ugody ustalono, że nastąpi rozwiązanie umowy łączącej oba podmioty, a Związek zapłaci 1,8 tys. zł tytułem częściowo wykonanego zadania wynikającego z umowy. Związek zgodnie z ugodą zapłacił 26 kwietnia 2018 r. ustaloną kwotę.

(akta kontroli str. 281-289, 715-721)

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego wykonawca umowy oświadczył, iż w obliczu krótkich terminów i braków kadrowych, nie jest w stanie rzetelnie realizować zapisów podpisanej umowy.

(akta kontroli str. 688-690)

¹⁰ Protokoły kontroli wewnętrznej z 5 września 2018 r., 28 grudnia 2018 r., 17 kwietnia 2019 r., 22 maja 2019 r., 28 maja 2019 r., 29 maja 2019 r., 24 czerwca 2019 r., 29 grudnia 2020 r.

Związek zawarł też umowy na obsługę prawną w zakresie weryfikacji SIWZ w zamówieniu na świadczenie usług w komunikacji miejskiej na kwotę 2,5 tys. zł oraz na doradztwo prawne w postępowaniu o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w komunikacji miejskiej w ramach publicznego transportu zbiorowego Związku na kwotę 13,8 tys. zł. Zawarte umowy nie dotyczyły bezpośrednio realizacji przedsięwzięcia, a wyłonienia operatora świadczącego usługi komunikacji, który miał wykorzystywać zakupione w ramach przedsięwzięcia autobusy.

(akta kontroli str. 718-721)

Działania Związku mające na celu opracowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie na realizację przedsięwzięcia podejmowane były niezwłocznie. W ciągu dwóch tygodni¹¹ od podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Związku upoważniającej Zarząd do podjęcia działań w tej kwestii, wysłano do pięciu podmiotów propozycje złożenia ofert cenowych na opracowanie wniosku aplikacyjnego, przygotowanie założeń do udostępnienia zakupionych autobusów operatorom rynku zewnętrznego (projektu umowy) oraz przygotowanie dokumentacji przetargowej na zakup autobusów oraz pozostałych elementów przedsięwzięcia. Umowę z wybranym wykonawcą zawarto 5 stycznia 2017 r. i Związek złożył przygotowany przez wykonawcę wniosek aplikacyjny wraz z załącznikami (w tym przygotowaną przez wykonawcę analizę finansową) w terminie wyznaczonym przez IZ RPO na składanie wniosków, tj. 24 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 715-717)

Związek zapewnił właściwe finansowanie przedsięwzięcia. Środki na realizację przedsięwzięcia pochodziły z dofinansowania udzielonego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, kredytu bankowego, środków pieniężnych zgromadzonych na koncie Związku oraz ze zwrotu podatku VAT za zakup autobusów. Związek zaciągnął kredyt zgodnie ze statutem i przepisami prawa. Środki na realizację przedsięwzięcia zostały ujęte w wysokościach pozwalających na ich realizację w planie finansowym Związku. Składki gmin były ustalane na podstawie statutu, zgodnie z którym Gmina Olkusz ponosiła 50% kosztów obsługi administracyjnej, a pozostałe 50% pokrywane było w równych częściach przez pozostałe gminy członkowskie. Dodatkowo gminy członkowskie pokrywały różnicę między planowanymi kosztami a dochodami Związku proporcjonalnie do realizowanych wozokilometrów według przyjętego algorytmu.

(akta kontroli str. 5-21, 26, 255-267, 715-717)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie finansowo-organizacyjne realizacji przedsięwzięcia. Zapewniony został sprawny i terminowy przebieg działań podjętych przez Związek w ramach przygotowania Projektu, które były adekwatne do potrzeb w tym zakresie.

¹¹18 listopada 2016 r.

2. Realizacja przedsięwzięcia

Ze względu na charakter realizowanego przedsięwzięcia nie były wymagane pozwolenia ani sporządzanie dokumentacji projektowej. Wyjątek stanowiło zadanie dotyczące dostawy i montażu tablicy informacji pasażerskiej. Realizując to zadanie, wykonawca opracował niezbędną dokumentację projektową, na podstawie której uzyskano pozwolenie na budowę. Ze względu na rodzaj inwestycji nie było konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Związek, mając na względzie opóźnienia jednego z dostawców autobusów w realizacji innych zamówień na terenie kraju, wielokrotnie kontaktował się z dostawcą przypominając o konieczności realizacji zamówienia w terminie. W odpowiedzi Związek uzyskiwał zapewnienia, że termin realizacji zamówienia nie jest zagrożony i ostatecznie wszystkie zamówione autobusy zostały dostarczone i odebrane w terminach określonych w umowach. Odbiory części, tj. czterech spośród zakupionych 23 autobusów zostały jednak przeprowadzone nierzetelnie (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Zamówienie dotyczące wykonania monitoringu wizyjnego zostało zrealizowane i odebrane w terminie natomiast zamówienie dotyczące dostawy i montażu tablicy informacji pasażerskiej zostało zrealizowane i odebrane cztery dni po upływie terminu określonego w umowie. Związek naliczył w tym przypadku wykonawcy karę umowną za nieterminowe wykonanie zamówienia w wysokości 2,9 tys. zł, tj. w wysokości zgodnej z zawartą umową.

(akta kontroli str. 29, 528-540, 633-636)

Umowa o dofinansowanie zawarta pomiędzy Związkiem, a IZ RPO była dwukrotnie aneksowana. Pierwszy aneks¹² został zawarty w wyniku przyznanego przez IZ RPO dofinansowania uzupełniającego w kwocie 4614,9 tys. zł do poziomu 19 392,7 tys. zł oraz prośby IZ RPO o aktualizację m.in. harmonogramu rzeczowo-finansowego. Związek, dokonując aktualizacji, zawniósł o wydłużenie terminu rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji projektu z 31 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz o zmianę harmonogramu działań. Związek uzasadniał wniosek zmianą pierwotnie zakładanego terminu podpisania umowy z czerwca/lipca 2017 r. na luty 2018 r. oraz poczynionym rozeznaniem rynku wskazującym, że czas realizacji zamówienia dotyczącego dostawy autobusów wyniesie ok. 12 miesięcy od dnia podpisania umowy. Wydłużony czas oczekiwania na dostawy autobusów wynikał ze zwiększonego zapotrzebowania na niskoemisyjne autobusy w związku z realizowanym programami unijnymi na dofinansowanie takiego transportu oraz ograniczonymi możliwościami producentów. Drugi aneks¹³ został zawarty w związku ze zmianami we wzorze umowy dokonanyymi przez IZ RPO.

(akta kontroli str. 179-184, 201-220, 711)

Złożony przez Związek 24 lutego 2017 r. wniosek o dofinansowanie wymagał korekt. IZ RPO na etapie oceny formalnej zwracała uwagę, że m.in.:

- do wniosku nie dołączono dokumentów potwierdzających, że projekt wynika z planów dotyczących gospodarki niskoemisyjnej, zawierających odniesienia do kwestii przechodzenia na bardziej ekologiczne i zrównoważone systemy transportu w miastach – plany gospodarki niskoemisyjnej lub inne dokumenty równoważne i opracowane dla obszaru objętego projektem, który zostałby zaopiniowany i uzyskał potwierdzenie z Wojewódzkiego Funduszu

¹² Podpisany 21 maja 2018 r.

¹³ Podpisany 28 grudnia 2018 r.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (WFOŚiGW) lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) o poprawności opracowania dokumentu;

- nie przedstawiono informacji, że projekt przyczyni się do osiągnięcia niskoemisyjnej i zrównoważonej mobilności w danej miejscowości oraz wynika z przygotowanego oraz pozytywnie zaopiniowanego przez WFOŚiGW lub NFOŚiGW planu/ów dotyczących gospodarki niskoemisyjnej, które muszą zawierać elementy planu/ów mobilności miejskiej;
- nie wskazano, że liczba planowanych do zakupu pojazdów w liczbie 23 wynika z analizy zrównoważonej mobilności miejskiej;
- nie przedstawiono wnikliwej analizy potrzeb odnoszącej się do liczby osób aktualnie korzystających z komunikacji miejskiej, liczby linii autobusowych, które będą obsługiwały zakupione pojazdy, potoków pasażerskich na danych liniach komunikacyjnych, wartości wskaźnika *Liczba ludności korzystającej z zakupionych/ zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej*, w stosunku do którego nie przedstawiono metodologii obliczania jego wartości;
- nie odniesiono się do doświadczenia Związku niezbędnego do realizacji projektu wskazującego na teoretyczne i praktyczne przygotowanie Związku do realizacji projektu zdefiniowanego w ramach wniosku o dofinansowanie;
- nie zawarto jasnych informacji w zakresie majątku trwałego, który będzie wykorzystany do obsługi linii, w szczególności brak odniesienia do infrastruktury towarzyszącej niezbędnej do prowadzenia linii. Wnioskodawca nie odniósł się do informacji dotyczących m.in. zapewnienia zaplecza technicznego do obsługi i eksploatacji ekologicznego taboru, miejsca przechowywania taboru;
- uzasadnienie dotyczące braku pomocy publicznej sformułowane w sposób niewystarczający, nie przedstawiono żadnych dokumentów związanych ze zobowiązaniem do świadczenia usług publicznych, modelem rekompensaty, a także nie przedstawiono dokumentu odzwierciedlającego podstawowe założenia umowy, która miała być zawarta z operatorem na świadczenie usług komunikacji publicznej;
- w części I wniosku wskazano, iż Związek posiada zabezpieczenie środków na pokrycie wkładu własnego na moment składania wniosku. Odznaczenie w części I było niespójne z odznaczeniem w części R wniosku (NIE), z którego wynika, iż Związek dopiero zabezpieczy wkład własny;
- punkty M.2.1, M.2.2, M.2.3 wniosku wypełniono niezgodnie z zapisami instrukcji.

Termin na uzupełnienie wniosku o dofinansowanie był dwukrotnie przedłużany przez IZ RPO na wniosek Związku. Związek uzasadniał konieczność przedłużenia terminu m.in. koniecznością uzyskania pozytywnych opinii WFOŚiGW odnośnie do poszczególnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej oraz koniecznością przedstawienia wzoru umowy, która miała być zawarta z operatorem usług komunikacji miejskiej. Poprawiony wniosek złożono 21 kwietnia 2018 r., jednak IZ RPO zgłosiła do niego kolejne uwagi na etapie oceny formalnej, dotyczące m.in. kwalifikowalności kosztów zakupu i montażu kamer oraz możliwości wystąpienia pomocy publicznej w Projekcie. Związek przesłał dokumenty uzupełniające 9 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 715-717)

Przewodniczący wyjaśnił, że upływający termin na złożenie wniosku nie dał możliwości na szczegółowe sprawdzenie wniosku przygotowanego przez firmę zewnętrzną, która posiadała doświadczenie w tym zakresie. Zaznaczył,

że wszelkie braki formalne wskazane przez IZ RPO zostały uzupełnione i poprawione przez podmiot przygotowujący wniosek i ostatecznie wniosek o dofinansowanie został oceniony pozytywnie na etapie oceny formalnej. Przewodniczący zaznaczył, że konieczność składania uzupełnień/wyjaśnień do składanych wniosków o dofinansowanie jest czymś naturalnym i w umowie z wykonawcą zastrzegł, że część wynagrodzenia zostanie wypłacona za przygotowanie wniosku, a druga część za dokonanie w nim uzupełnień/wyjaśnień na wniosek IZ RPO.

(akta kontroli str. pismo 688-691, 697-698)

11 sierpnia 2018 r. IZ RPO poinformowała Związek, że Projekt został oceniony pozytywnie pod względem formalnym, jednak w ramach oceny merytorycznej stwierdzono, że nie spełnia on kryteriów wyboru projektów i został oceniony negatywnie. Oceniający Projekt w imieniu IZ RPO wskazali m.in., że *Projekt w swoim założeniu nie stanowi rozwiązania kompleksowego, ma charakter zakupowy, którego głównym elementem jest zakup nowoczesnych autobusów komunikacji miejskiej. W zakres rzeczowy projektu nie wchodzi elementy infrastruktury transportu niezmotoryzowanego, ani działania stanowiące element zachęty (cel 1) dla rozwoju tej formy transportu. Przywołanego w piśmie argumentu dot. monitoringu placu, na którym znajdują się miejsca dla pozostawienia rowerów, nie uznano za zachętę dla szerszego wykorzystania transportu niezmotoryzowanego, gdyż nie wpływa na rozbudowę potencjału tej formy komunikacji. Wymiana starszego taboru autobusowego na nowy nie przekłada się również na ograniczenie wykorzystania transportu indywidualnego, w szczególności samochodów osobowych (cel 2). Wniosek nie wskazuje na mechanizmy, które poprzez sam zakup taboru, instalację systemu monitoringu czy systemu dynamicznej informacji pasażerskiej, spowodować by miały zmianę nawyków osób korzystających do momentu zrealizowania projektu z samochodowej komunikacji indywidualnej, a projekt nie przewiduje żadnych działań i ułatwień dla przesiadających się na publiczne środki transportu zmotoryzowanego. Oceniający zwrócili jednak uwagę, że kryterium, którego spełnienie nie budzi wątpliwości, jest niższa emisja zanieczyszczeń powietrza, hałasu oraz niższe zatłoczenie.*

(akta kontroli str. 715-717)

Wobec takiej oceny Związek złożył protest argumentując, że instalacja monitoringu wpłynie na większe wykorzystanie stojaków rowerowych, ponieważ czynnikiem zniechęcającym do korzystania z tych stojaków były dość częste próby kradzieży rowerów. Związek wskazał też, że realizacja Projektu wpłynie pozytywnie na ułatwienia przesiadkowe dla pasażerów i w konsekwencji na integrację różnych środków transportu indywidualnego i zbiorowego. Związek w proteście podkreślił, że Projekt stanowi rozwiązanie kompleksowe, ponieważ poza zakupem autobusów zakłada także realizację zadań dotyczących systemu dynamicznej informacji pasażerskiej, zakupu i montażu kamer, czy połączenia *online*. Związek zwrócił uwagę, że w nowych autobusach znajdują się stanowiska z możliwością umocowania wózka, poręczne ułatwiające wsiadanie osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, drzwi wyposażone w układ zapobiegający przytrzaśnięciu pasażera. Związek zaznaczył w proteście, że w nowych autobusach stosuje się nowocześniejsze rozwiązania technologiczne wpływające bezpośrednio na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a dodatkowo system monitoringu w autobusach poprawi bezpieczeństwo pasażerów zapobiegając m.in. przemocą fizycznej. Protest został uwzględniony 21 września 2017 r. przez IZ RPO, jednak z uwagi na ograniczone środki będące w jej

dyspozycji wysokość możliwego dofinansowania została ograniczona do 14 777,8 tys. zł. O tym fakcie poinformowano Związek 13 października 2018 r. Zgromadzenie Ogólne Związku 10 listopada 2018 r. podjęło uchwałę o realizacji Projektu w warunkach ograniczonego dofinansowania. Środki na uzupełnienie różnicy w dofinansowaniu miały pochodzić z kredytu bankowego.

(akta kontroli str. 715-717)

Wnioski o płatność (w tym wnioski sprawozdawcze) były składane co trzy miesiące, tj. zgodnie z umową o dofinansowanie. Pierwszy wniosek został złożony we wrześniu 2018 r., za zgodą IZ RPO, tj. po upływie siedmiu miesięcy od zawarcia umowy o dofinansowanie, ze względu na to, że termin realizacji pierwszego z zadań zaplanowano na wrzesień 2018 r. Składane wnioski były zgodne ze stanem faktycznym, tj. załączano do nich wiarygodne dokumenty źródłowe. Związek dokonywał korekt wniosków ze względu na m.in. błędnie wskazane kwoty, niekompletne uzupełnienie wniosków, czy też opisanie faktur niezgodnie z umową o dofinansowanie. Związek korygował wnioski niezwłocznie po otrzymaniu od IZ RPO informacji o błędach.

(akta kontroli str. 46-167)

Przewodniczący wyjaśnił, że konieczność dokonywania korekt we wnioskach o płatność wynikała z braku doświadczenia pracowników Związku w rozliczeniach tego typu projektów. Zaznaczył, że każdorazowo po otrzymaniu uwag od IZ RPO i konsultacji z opiekunem Projektu niezwłocznie nanoszono poprawki.

(akta kontroli str. 692-694)

Dla przychodów i wydatków realizowanych w ramach przedsięwzięcia prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową oraz wyodrębniony rachunek bankowy. Wydatki ponoszone w ramach projektu stanowiły wydatki kwalifikowalne, za wyjątkiem wydatku na wykonanie monitoringu wizyjnego (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), i były dokonywane w okresie kwalifikowalności.

(akta kontroli str. 250-254, 268-280, 715-717)

Zakres zawieranych umów z wykonawcami był zgodny z zadaniami określonymi w umowie o dofinansowanie projektu, a faktury od wykonawców były rzetelnie opisane. Inwestycja została rozliczona zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 715-717)

Związek złożył sprawozdanie z realizacji Projektu oraz raport z osiągniętego wskaźnika rezultatu w terminie, tj. w ciągu 14 dni od wezwania do złożenia sprawozdania przez IZ RPO. Do sprawozdania dołączono wiarygodne dokumenty źródłowe, tj. w szczególności sprawozdania miesięczne przewoźników obejmujące liczby przewożonych pasażerów w poszczególnych miesiącach.

(akta kontroli str. 185-197)

W umowach z dostawcami autobusów zastrzeżono, że płatność będzie dokonana ze środków zewnętrznych uzyskanych w ramach projektu oraz środków własnych Związku, ale nie uzależniono terminów płatności od wpłat IZ RPO. Przed terminem dostawy autobusów Związek wystąpił o zaliczkę na sfinansowanie zakupu autobusów i 17 czerwca 2019 r., tj. w dniu odbioru

autobusów od jednego z dostawców, otrzymał zaliczkę w wysokości 16 071,1 tys. zł (82,87% dofinansowania).

(akta kontroli str. 28, 102-111, 166-167, 715-717)

Realizując Projekt Związek przeprowadził trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których wyłoniono wykonawców. Postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego i obejmowały dostawę 23 autobusów o wartości udzielonego zamówienia wynoszącej 25 840 tys. zł, dostawę i wykonanie monitoringu wizyjnego o wartości udzielonego zamówienia 41 tys. zł oraz dostawę i montaż tablicy informacji pasażerskiej o wartości udzielonego zamówienia 73,6 tys. zł. W postępowaniach rzetelnie oszacowano wartość zamówienia, dokonano uzasadnionego wyboru trybu udzielenia zamówienia, nie dzielono zamówień ani nie zaniżano ich wartości, dopełniono obowiązku zamieszczenia ogłoszenia o postępowaniu adekwatnie do wymogów, a wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenia o braku okoliczności powodujących ich wyłączenie z postępowania. W przypadku przetargu na dostawę autobusów cztery dostarczone duże autobusy były niezgodne z SIWZ (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), a w przypadku przetargu na dostawę i wykonanie monitoringu wizyjnego wybrano jako najkorzystniejszą ofertę, która powinna zostać odrzucona ze względu na niespełnienie wymagań określonych w SIWZ (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 30-43, 168-170, 290-420, 527)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Odbiór czterech autobusów, przeprowadzony 17 czerwca 2019 r. został dokonany nierzetelnie. W trakcie odbioru autobusów nie zweryfikowano DMC dostarczonych autobusów i dokonano odbioru czterech dużych autobusów o DMC 18 745 kg, podczas gdy w SIWZ na dostawę 23 autobusów¹⁴ określono, że DMC czterech dużych autobusów nie może przekraczać 18 000 kg. Wyższa od wymaganej DMC tych autobusów była wskazana w świadectwie zgodności wystawionym przez producenta, co świadczy o tym, że parametr ten nie został w ogóle zweryfikowany na etapie odbioru autobusów.

(akta kontroli str. 226-246, 290-327)

Przewodniczący wyjaśnił, że rozbieżność w DMC autobusów zamawianych i dostarczonych wynika z błędu pracownika wykonawcy i została przeoczona na etapie odbioru. Dołączone przez Przewodniczącego wyjaśnienia wykonawcy wskazują, że pracownik wystawiający dokumenty omyłkowo wpisał do świadectwa zgodności DMC 18 745 kg zamiast wymaganej w postępowaniu 18 000 kg. Wykonawca zobligował się do poprawy dokumentów, a Przewodniczący wskazał, że już podjął działania w celu wyeliminowania rozbieżności.

(akta kontroli str. 656-666, 669-675)

¹⁴ Nr postępowania ZKG.271.2.2018.

W postępowaniu na wykonanie monitoringu wizyjnego¹⁵ Związek nie odrzucił jednej oferty niezgodnej z SIWZ, co było niezgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 pzp i wybrał jako najkorzystniejszą ofertę, w której:

- *bitrate*¹⁶ oferowanego rejestratora wynosił 200 Mbps, podczas gdy zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia *bitrate* rejestratora powinien wynosić co najmniej 320 Mbps;
- czas przełączania UPS-u wynosił 4 ms, a zgodnie z SIWZ powinien wynosić nie więcej niż 1,5 ms.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 87 ust. 2 pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści SIWZ, chyba że zamawiający poprawi w ofercie oczywiste omyłki pisarskie, rachunkowe lub inne omyłki niepowodujące istotnych zmian w treści oferty. Związek nie odrzucił oferty niespełniającej wymagań określonych w SIWZ ani nie dokonał w niej poprawek. Związek dokonał wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej, pomimo iż była niezgodna z warunkami określonymi w SIWZ 8 czerwca 2018 r., zawarł z wykonawcą umowę 26 czerwca 2018 r. i zapłacił za jej wykonanie 21 sierpnia 2018 r. 41 020,50 zł. Z tej kwoty 29 230,80 zł wskazano jako wydatki kwalifikowalne we wniosku o płatność skierowanym 24 września 2018 r. do IZ RPO, pomimo że wydatek nie został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Tym samym dokonano wydatku w sposób niezgodny z art. 44 ust. 3 upf oraz pkt 3 lit. g rozdziału 6.2 *ocena kwalifikowalności wydatku Podręcznika kwalifikowania wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*. IZ RPO przekazała dofinansowanie Związkowi z tego tytułu 31 października 2018 r. w pełnej wysokości, tj. 24 846,18 zł.

(akta kontroli str. 28, 330-342, 382-471, 525-526)

Przewodniczący odpowiadając na pytanie o zasadność określenia w SIWZ tych parametrów wskazał, że:

- minimalny poziom *bitrate* rejestratora wynoszący 320 Mbps pozwala na płynny przesył obrazu ze wszystkich kamer zlokalizowanych przy ul. Kościuszki w Olsztynie;
- maksymalny czas przełączania UPS wynoszący 1,5 ms jest niezbędny, żeby rejestrator nie wyłączył się podczas awarii prądu nim przełączy się na UPS.

(akta kontroli str. 656-666)

Przewodniczący odpowiadając na pytania, dlaczego wybrano ofertę, która nie spełniała tych wymagań wyjaśnił, że zaoferowany i dostarczony rejestrator posiada 16 kanałów z *bitrate* 16 Kbps~20 Mbps na kanał. Przewodniczący zwrócił uwagę, że w Związku nie ma fachowców w tej dziedzinie i komisja przetargowa prawdopodobnie zasugerowała się tym, że skoro rejestrator ma 16 kanałów, a *bitrate* na poszczególny kanał wynosił do 20 Mbps, to mnożąc liczbę kanałów (16) przez maksymalny *bitrate* kanału wychodziło 320 Mbps. Przewodniczący dodał, że komisja przetargowa miała prawo tak uznać. W odniesieniu do parametru czasu przełączania UPS-u Przewodniczący wyjaśnił, że nie jest to tak istotny parametr dla systemu monitoringu jak parametry kamer czy rejestratora. Przewodniczący dodał, że nawet czas przełączania na poziomie 6 ms w pełni zabezpiecza podtrzymywanie zasilania podłączonego urządzenia i prawdopodobnie omyłkowo określono w SIWZ ten

¹⁵ Nr postępowania ZKG.271.3.2018.

¹⁶ Prędkość transmisji cyfrowej. Im wyższa, tym lepsza jakość przekazu.

parametr na poziomie 1 ms zamiast *typowej wartości na poziomie 3 ms lub 4 ms*. Przewodniczący wyjaśniając, dlaczego najpierw wskazywał, że czas przełączania UPS-u na poziomie 1,5 ms był niezbędny, a następnie wskazywał, że nawet 6 ms w pełni zabezpiecza podtrzymywanie zasilania wyjaśnił, że po pogłębionej analizie materiałów w tym zakresie doszedł do wniosku, że nawet 6 ms w pełni zabezpiecza ciągłość działania sprzętu elektronicznego i opisanie tak rygorystycznych wymagań w SIWZ wynikało prawdopodobnie z błędu lub niewiedzy.

(akta kontroli str. 669-674, 697-698)

NIK zaznacza, że karta katalogowa rejestratora dołączona do oferty wykonawcy, z którym zawarto umowę, tłumaczenie karty katalogowej przekazanej przez oferenta na wezwanie Związku, karta katalogowa zamieszczona na stronie producenta, oraz opisy produktu zaoferowanego rejestratora na stronach internetowych jednoznacznie wskazują, że *bitrate* zaoferowanego i dostarczonego rejestratora może wynieść od 16 Kbps do 20 Mbps na kanał, ale maksymalna przepustowość przychodzącej transmisji wynosi (*bitrate*) 200 Mbps, a nie 320 Mbps jak wymagano w SIWZ.

(akta kontroli str. 472-524)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Związku, które pozwoliły na zrealizowanie przedsięwzięcia w terminie określonym w umowie o dofinansowanie wraz z aneksami, w tym w szczególności działania mające na celu zapewnienie terminowego dostarczenia autobusów. Związek realizując Projekt terminowo składał wnioski o płatność, które wprawdzie wymagały korekt, ale były niezwłocznie przez Związek poprawiane. NIK ocenia negatywnie wybór wykonawcy w jednym z trzech przetargów nieograniczonych na wykonanie monitoringu wizyjnego w sposób naruszający konkurencyjność oraz nierzetelny odbiór dostarczonych czterech dużych autobusów. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na funkcjonalność przedsięwzięcia.

3. Efekty realizacji przedsięwzięcia

W wyniku realizacji przedsięwzięcia osiągnięto w pełni dwa z trzech zakładanych do realizacji wskaźników produktu. W Projekcie określono następujące wskaźniki produktu:

- liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami. Docelowa i osiągnięta wartość wskaźnika wyniosła 1, tym samym wskaźnik zrealizowano w całości;
- liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej. Docelowa i osiągnięta wartość wskaźnika wyniosła 23 szt., tym samym wskaźnik zrealizowano w całości;
- pojemność zakupionego taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej. Docelowa wartość wskaźnika miała wynieść 1 869 osób, a faktycznie osiągnięto wartość 1 825. Wskaźnik zrealizowano w 97,7%. Informację o niepełnym wykonaniu tego wskaźnika przekazano do IZ RPO dopiero we wniosku o płatność złożonym 16 września 2019 r., pomimo że wyboru dostawców autobusów dokonano 21 czerwca 2018 r. a umowy z nimi zawarto 18 lipca 2018 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). IZ RPO zatwierdziła wniosek o płatność wraz informacją o zmianie wysokości wskaźnika 10 października 2019 r.

(akta kontroli str. 644-649, 715-717)

W wyniku realizacji przedsięwzięcia nie osiągnięto w zakładanym terminie docelowej wartości jedynego wskaźnika rezultatu, który dotyczył liczby ludności korzystającej z zakupionych/zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej. Zakładana wartość wskaźnika w okresie 12 miesięcy od zakończenia realizacji przedsięwzięcia, tj. od 31 grudnia 2019 r., miała wynieść 2 443 985 osób, a faktycznie z komunikacji skorzystało 1 668 791 pasażerów. Docelową wartość wskaźnika rezultatu określono we wniosku aplikacyjnym zakładając 5% wzrost liczby pasażerów po zrealizowaniu przedsięwzięcia w stosunku do liczby pasażerów przewożonych przed jego realizacją. Wskaźnik zrealizowano w 68%. Wobec niezrealizowania zakładanej wartości wskaźnika rezultatu Przewodniczący Związku poinformował IZ RPO, że niezrealizowanie tego wskaźnika wynikało z ograniczeń w funkcjonowaniu komunikacji publicznej wprowadzanych rozporządzeniami Rady Ministrów w związku z epidemią COVID-19 oraz wprowadzeniem nauki zdalnej w szkołach. Na wniosek Związku IZ RPO przedłużyła termin na osiągnięcie zakładanego wskaźnika rezultatu z 12 miesięcy do 24 miesięcy. Stan wskaźnika rezultatu okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2021 r. wyniósł 942 402 pasażerów, a uwzględniając pasażerów przewiezionych w 2020 r. wyniósł 2 611 193, a zatem realizacja wskaźnika rezultatu zgodnie ze stanem na 31 lipca 2021 r. wyniosła 107%, tj. wskaźnik rezultatu został zrealizowany w wydłużonym terminie.

(akta kontroli str. 644-649, 198-200, 699, 715-717)

Projekt został zrealizowany w terminie, wszystkie jego elementy były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem i były funkcjonalne. Gminy członkowskie Związku oceniały pozytywnie funkcjonalność inwestycji wskazując, że Projekt pozwolił na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w sposób kompleksowy i na wysokim poziomie. Gminy zwracały uwagę, że nowe autobusy są m.in. ciche, ekologiczne i niskopodłogowe. Gminy wskazały także na poprawę jakości

usług komunikacyjnych i związaną z tym pozytywną reakcją mieszkańców oraz zwróciły uwagę, że nie wpływały do nich w tym zakresie skargi.

(akta kontroli str. 226-249, 700-710, 738-767)

Związek przeprowadził przetarg nieograniczony na świadczenie usług przewozowych na liniach autobusowych na terenie gmin – członków Związku. Warunki przetargu zakładały użyczenie wyłonionemu operatorowi 23 zakupionych przez Związek autobusów oraz zapewnienie przez operatora 11 kursujących stale pojazdów i sześciu autobusów rezerwowych. W efekcie przeprowadzonego postępowania przetargowego Związek zawarł umowę z operatorem na okres 10 lat¹⁷. Operator został zobligowany do ponoszenia pełnych kosztów obsługi autobusów należących do Związku oraz świadczenia usług przewozowych w zamian za ustaloną stawkę za 1 wozokilometr. Zawarta z operatorem umowa wykluczała możliwość wykorzystywania autobusów użyczonych przez Związek do celów innych niż obsługa linii autobusowych Związku, a nadzór w tym zakresie był prowadzony przez Związek m.in. dzięki nadajnikom GPS zainstalowanym w autobusach.

(akta kontroli str. 541-632)

Ze względu na zaciągnięty kredyt na sfinansowanie wkładu własnego oraz większą różnicę między kosztami a dochodami Związku, składki gmin uległy zwiększeniu, i tak:

- składka gminy Bolesław wzrosła z poziomu 934,8 tys. zł w 2018 r. do 1583,7 tys. zł w 2021 r.¹⁸, w tym 115,1 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę kredytu;
- składka gminy Bukowno wzrosła z poziomu 739,3 tys. zł w 2018 r. do poziomu 1206,9 tys. zł w 2021 r., w tym 83,8 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę kredytu;
- składka gminy Klucze wzrosła z poziomu 993,8 tys. zł w 2018 r. do poziomu 1683,5 tys. zł w 2021 r. w tym 121,8 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę kredytu;
- składka gminy Olkusz wzrosła z poziomu 3613,3 tys. zł w 2018 r. do poziomu 5752,6 tys. zł w 2021 r., w tym 451,3 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę kredytu.

(akta kontroli str. 5-21, 28, 715-717)

Przewodniczący wyjaśnił, że zwiększona różnica pomiędzy dochodami a wydatkami Związku wynikała ze zwiększonej stawki za 1 wozokilometr związanej z wyższymi kosztami obsługi nowego taboru autobusowego oraz z ograniczeń w funkcjonowaniu komunikacji publicznej wprowadzanych rozporządzeniami Rady Ministrów w związku z epidemią COVID-19 i wprowadzeniem nauki zdalnej w szkołach. Przewodniczący dodał, że na wzrost składki miała też wpływ konieczność spłaty kredytu na pokrycie dofinansowania. Zaznaczył, że pomimo wzrostu kosztów (także minimalnego wynagrodzenia za pracę) koszty biletów zostały utrzymane na niezmiennym poziomie tak, aby cena biletu zachęcała do korzystania z komunikacji.

(akta kontroli str. 692-694)

¹⁷ Od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2029 r.

¹⁸ Wartości na 2021 r. przedstawione w oparciu o plan.

IZ RPO przeprowadziła kontrolę w miejscu na zakończenie realizacji Projektu oraz kontrolę zamówienia publicznego na dostawę autobusów. W ramach kontroli w miejscu przeprowadzono kontrolę krzyżową nie stwierdzając podwójnego finansowania, kontrolę merytoryczną oraz kontrolę finansową, które potwierdziły prawidłową realizację Projektu (w ramach skontrolowanych dokumentów). W ramach kontroli zamówienia publicznego na dostawę taboru autobusowego *nie stwierdzono nieprawidłowości skutkującej wymierzeniem korekty finansowej/pomniejszeniem kosztów kwalifikowalnych.*

(akta kontroli str. 715-717)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Związek nie poinformował IZ RPO o tym, że nie zostanie w pełni wykonany wskaźnik produktu dotyczący pojemności zakupionego taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej przed zawarciem umów z dostawcami autobusów, co było niezgodne z załącznikiem nr 6 do umowy o dofinansowanie *Warunki realizacji projektu*. Zgodnie § 2 ust. 3 tego załącznika obowiązkiem beneficjenta jest informowanie IZ RPO o zmianach w Projekcie przed ich wprowadzeniem. Ponadto Związek złożył cztery wnioski o płatność (zarazem wnioski sprawozdawcze składane 24 września 2018 r., 27 grudnia 2018 r., 27 marca 2019 r. i 17 czerwca 2019 r.) i jeden wniosek o zaliczkę (złożony 12 czerwca 2019 r.), w których nie zawarto informacji w części *postęp rzeczowy–problemy napotkane w trakcie realizacji*, o tym że wskaźnik produktu nie zostanie w pełni zrealizowany, co było działaniem nierzetelnym. Dopiero 16 września 2019 r., tj. po upływie 452 dni od wyboru najkorzystniejszych ofert w przetargu na dostawę autobusów i 425 dni po zawarciu umowy z wykonawcami Związek poinformował IZ RPO, że wskaźnik dotyczący pojemności zakupionego taboru pasażerskiego nie zostanie w pełni zrealizowany. IZ RPO po otrzymaniu tej informacji wskazała, że należy uzupełnić wniosek o płatność (zarazem wniosek sprawozdawczy), złożony przez Związek 11 września 2019 r., o informację w tym zakresie. Docelowa wartość tego wskaźnika miała wynieść 1 869 osób, a faktycznie osiągnięto wartość 1 825.

(akta kontroli str. 22-25, 29, 293-294, 712-714, 722-737)

Przewodniczący wskazał, że we wniosku aplikacyjnym przyjęto, iż zostaną zakupione cztery autobusy duże o pojemności do 104 miejsc, 13 autobusów średnich o pojemności do 85 miejsc oraz sześć autobusów małych o pojemności do 58 miejsc. Dodał, że na etapie przetargu na dostawę autobusów wymóg liczby miejsc określono na poziomie odpowiednio 95-104, 80-85 oraz 55-61 miejsc. W efekcie zakupiono cztery autobusy o pojemności 95 miejsc, 13 autobusów o pojemności 83 miejsc oraz sześć autobusów o pojemności 61 miejsc. Przewodniczący Związku zaznaczył, że ze względu na konkurencyjność postępowania nie można było określić w przetargu wymagań odpowiadających maksymalnej zakładanej pojemności autobusów określonej we wniosku aplikacyjnym. Przewodniczący wyjaśnił, że nie przekazał tej informacji do IZ RPO przed zawarciem umowy z dostawcami, ponieważ Związek nie miał doświadczenia w realizacji takich projektów, a pojemność zaoferowanych autobusów tylko nieznacznie odbiegała od docelowego wskaźnika produktu, stąd nie przekazano tej informacji do IZ RPO wcześniej, a dopiero po odebraniu autobusów.

(akta kontroli str. 644-649, 692-694)

OCENA CZĄSTKOWA

W efekcie prowadzonych przez Związek działań Projekt został zrealizowany w terminie i zgodnie z jego opisem. Wszystkie wchodzące w jego skład elementy były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem i były funkcjonalne. Dwa z trzech wskaźników produktu zostały osiągnięte w pełni zaś jeden na poziomie 97,7%. NIK zwraca uwagę, że o tym iż wskaźnik produktu, dotyczący pojemności taboru autobusowego nie zostanie w pełni zrealizowany Związek nie poinformował IZ RPO w odpowiednim terminie. Wskaźnik rezultatu, ze względu na epidemię COVID-19, został zrealizowany przed upływem terminu przedłużonego przez IZ RPO.

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:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

- 1) wzmocnienie nadzoru i podjęcie działań organizacyjnych celem zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji zamówień publicznych;
- 2) poinformowanie IZ RPO o konieczności weryfikacji wysokości udzielonego dofinansowania z tytułu wydatku na wykonanie monitoringu wizyjnego.

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 Krakowie. 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 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.

Kraków, 10 września 2021 r.

Kontroler
Dariusz Jankowski

specjalista kontroli państwowej

/-/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up. Marcin Kopeć
wicedyrektor

/-/

*Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:*