



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.09.2019

Agata Buśko
Prezes Zarządu
Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o.
w Jeleniej Górze
ul. Wolności 145
58-500 Jelenia Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/108 – Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze, ul. Wolności 145, 58-500 Jelenia Góra (dalej: „MZK” lub „Spółka”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Buśko, Prezes Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze, od dnia 1 sierpnia 2018 r. i nadal (dalej: „Prezes Zarządu”) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jerzy Wolski, Prezes Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze, od dnia 7 lipca 2015 r. do 16 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego.2. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej.3. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I połowa)
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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/86/2019 z 9 maja 2019 r.2. Waldemar Ściborski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/102/2019 z dnia 4 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizowane przez Spółkę działania związane ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej zapewniały funkcjonowanie transportu publicznego na terenie miasta Jelenia Góra. Spółka prawidłowo i efektywnie zrealizowała inwestycje dotyczące zakupu środków transportu. Zakupione autobusy były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz spełniały standardy określone w planie transportowym³, w szczególności odnośnie wyposażenia w system informacji dla pasażera oraz rozwiązania służące ograniczeniu emisji szkodliwych składników spalin. Stwierdzono jednak błędy formalne przy przygotowaniu i przeprowadzeniu na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴ (dalej: „Pzp”) zamówienia na zakup 20 autobusów. MZK sprawował skuteczny nadzór nad realizacją dostaw autobusów w ramach badanego zamówienia, rzetelnie wywiązał się z obowiązków inwestora oraz prawidłowo dokonał rozliczeń finansowych.

W kontrolowanym okresie realizowano założenia planu transportowego w zakresie podwyższenia standardu taboru używanego w przewozach komunikacji miejskiej Jeleniej Góry⁵, a zrealizowane inwestycje⁶ pozwoliły na znaczące, bo wynoszące 23,6%, obniżenie średniego wieku eksploatowanych autobusów⁷. Spółka przeprowadzała wymagane badania techniczne autobusów i za wyjątkiem jednego⁸ przypadku, nie dopuszczała do przewozu pasażerów pojazdami bez ważnych badań technicznych. Na dobry stan techniczny autobusów komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze wskazywały również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu⁹.

Spółka określiła zasady rachunkowości w zakresie obliczania przychodów i kosztów przewozów w komunikacji miejskiej realizowanych na rzecz Miasta Jeleniej Góry oraz wprowadziła zasady zapewniające przejrzystość ich rozliczania, o których mowa w pkt 3, 4 i 5 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁰.

Spółka rzetelnie sporządziła wnioski i rozliczyła należną jej, za usługi realizowane w badanym okresie, rekompensatę, za wyjątkiem braku naliczenia tzw. „rozsądnego zysku” w kalkulacji rekompensaty należnej za lata 2016-2017 i planowanej jej wysokości na rok 2019, co NIK wskazuje jako nieprawidłowość.

Ponadto, w wyznaczonym terminie, nie osiągnięto standardu obsługi komunikacji miejskiej w 100% taborem niskopodłogowym. Standard ten został osiągnięty dopiero w październiku 2018 r., w sytuacji, gdy zgodnie z założeniami planu transportowego miało to nastąpić do 31 grudnia 2016 r.

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

³ „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Jeleniej Góry oraz Gmin, z którymi Miasto Jelenia Góra zawarło Porozumienie Międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego” przyjęty uchwałą Nr 460.LI.2014 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 stycznia 2014 r. (Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 670; dalej: „plan transportowy”).

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁵ W szczególności w zakresie dostosowania autobusów do potrzeb osób niepełnosprawnych, ich wyposażenia w nowoczesny system informacji dla pasażerów, klimatyzację oraz rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu emisji szkodliwych składników spalin.

⁶ W zakresie nabycia środków transportu.

⁷ Z 12,3 lat wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. do 9,4 lat wg stanu na 30 czerwca 2019 r.

⁸ Dotyczył jednego z 329 analizowanych badań technicznych autobusów.

⁹ Przeprowadzone w lipcu 2019 r. na zlecenie NIK w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK oraz w latach 2016-2019 (I połowa).

¹⁰ Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie (WE) nr 1370/2007”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 12 stycznia 2010 r. pomiędzy Miastem Jelenia Góra a MZK została zawarta umowa wykonawcza na czas określony do dnia 30 września 2019 r.¹². Jej przedmiotem było szczegółowe określenie warunków organizacyjnych, proceduralnych, finansowych oraz prawnych, wykonywanych przez Spółkę, na rzecz Miasta Jeleniej Góry, zadań przewozowych w lokalnym transporcie zbiorowym, powierzonym do wykonania aktem założycielskim Spółki (dalej: „umowa wykonawcza”).

(akta kontroli str. 249-330)

Urząd Miasta Jelenia Góra w dniu 6 marca 2014 r. pisemnie poinformował MZK o wejściu w życie planu transportowego. Według złożonych przez Prezes Zarządu wyjaśnień, planowanie w Spółce inwestycji odbywało się z uwzględnieniem planu transportowego, oraz innych dokumentów strategicznych odnoszących się do komunikacji miejskiej Jeleniej Góry np.:

- *Koncepcji rozwoju transportu miejskiego obszaru zintegrowanych inwestycji terytorialnych aglomeracji jeleniogórskiej*¹³, gdzie w rozdziale IX *Cele i potrzeby Aglomeracji Jeleniogórskiej w dziedzinie transportu do roku 2020*, jako cel szczegółowy wskazano zastąpienie samochodowej komunikacji indywidualnej zbiorową komunikacją autobusową i kolejową w silnie zurbanizowanych obszarach.

- *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Jeleniej Góry*¹⁴, gdzie założono działania o charakterze inwestycyjnym, polegające na: zastąpieniu pojazdów napędzanych tradycyjnymi paliwami płynnymi pojazdami niskoemisyjnymi; budowie stacji ładowania tych pojazdów; wymianie starych pojazdów na nowe, spełniające bardziej restrykcyjne standardy emisyjno-środowiskowe pod względem emisji spalin, norm akustycznych oraz potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Przy wymianie taboru autobusowego w MZK stosowano się do standardów technicznych wynikających z planu transportowego (określonych w rozdziałach 9.3.1, 9.4.2 i 11.2 tego dokumentu), a dotyczących zakupu nowych autobusów, które powinny¹⁵:

- spełniać wymagania środowiskowe (według normy EURO 6), być nowoczesne w zakresie rozwiązań w układach napędowych i hamulcowych¹⁶;
- mieć estetyczny wygląd i być wykonane z trudnych do zniszczenia materiałów;
- mieć obniżoną podłogę, szczególnie przy drzwiach wejściowych i w przestrzeni przeznaczonej dla wózków inwalidzkich i dziecięcych;
- posiadać system lokalizacji GPS, klimatyzację lub możliwość otwierania i uchylania okien oraz monitoring przestrzeni pasażerskiej;

¹¹ 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.

¹² Aneksowana w zakresie rocznych rozliczeń począwszy od 2011 r.

¹³ Uchwała nr 5/2015 Komitetu Sterującego Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej z dnia 25 czerwca 2015 r.

¹⁴ Uchwała Nr 134.XVII.2015 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 listopada 2015 r.

¹⁵ Dotyczy pojazdów wielkopojemnych, standardowych oraz klasy midi; w przypadku małych autobusów o pojemności poniżej 45 osób, obsługujących nisko rentowne połączenia dopuszczono obniżony standard wyposażenia przy utrzymaniu jedynie odpowiednio wysokich wymagań estetycznych.

¹⁶ W kontrolowanym okresie stosowano również standard zapewnienia normy emisji spalin, co najmniej Euro 3 przy zakupie autobusów używanych (9.4.2 *Wymogi stosowania ekologicznych napędów w pojazdach komunikacji miejskiej*).

- posiadać system informacji pasażerskiej oparty o wyświetlacz LCD.

Plany inwestycyjne dotyczące wymiany taboru komunikacji miejskiej zostały ujęte w uchwałach MZK w sprawie przyjęcia planów finansowo-rzeczowych na lata 2016-2019¹⁷, i tak:

- w 2016 r. planowano nabyć trzy używane autobusy, w tym dwa w formie leasingu finansowego i jeden (o napędzie hybrydowym) zakupić. Z czego zrealizowano dwie umowy dotyczące autobusów używanych (rok produkcji 2011), jeden nabyto w formie leasingu finansowego, a drugi zakupu. Do nabycia trzeciego autobusu nie doszło – jak wyjaśniła Prezes Zarządu - ze względu na brak, na rynku wtórnym, autobusu spełniającego wymagania zamawiającego;

- w 2017 r. planowano i zrealizowano nabycie dwóch używanych autobusów w formie leasingu finansowego (lata produkcji: 2012 i 2013);

- w 2018 r. planowano i zrealizowano zakup 20 autobusów (realizacja projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej), w tym: trzech sztuk autobusów hybrydowych, 15 sztuk autobusów z normą spalania EURO 6 typu MAXI oraz dwóch sztuk autobusów z normą spalania EURO 6 typu MEGA;

- w 2019 r. planowano zakup dwóch autobusów używanych. Dnia 6 maja 2019 r. została w tej sprawie zawarta umowa.

(akta kontroli str. 3-235, 372-379)

Wartość poniesionych wydatków związanych z nabyciem taboru autobusowego przez MZK w kontrolowanym okresie wyniosła ogółem 22 969 908,51 zł, z czego:

- w 2016 r. - 1 139 847,91 zł, w tym: 523 998,00 zł to leasing finansowy, (dotyczący autobusu używanego, z 2011 r.), a 615 849,00 zł środki własne przeznaczona na zakup autobusu (również używanego, z 2011 r.),

- w 2017 r. - 1 099 636,16 zł, w tym: 548 157,00 zł wyniósł jeden, a 551 480,00 zł drugi leasing finansowy autobusów używanych (odpowiednio z 2013 i 2012 r.),

- w 2018 r. ogółem 20 730 424,44 zł (17 620 860,00 zł w ramach dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, a 3 109 564,00 zł to środki własne), w tym: 4 318 682,00 zł wydatkowano na zakup trzech autobusów marki VOLVO (po 1 439 561,00 zł każdy), 13 640 660,00 zł na zakup 15 autobusów marki MAN (w cenach od 909 358,00 zł do 909 277,00 zł), a 2 771 083,00 zł na zakup dwóch autobusów przegubowych marki MAN (w cenach 1 385 511,00 zł i 1 385 572,00 zł).

(akta kontroli str. 331-357, 371)

W latach 2016-2018 MZK, przeprowadził, na podstawie *Pzp*, łącznie sześć przetargów nieograniczonych, w wyniku, których nabyto autobusy, i tak:

- w 2016 r. ogłoszono dwa przetargi nieograniczone. Pierwszy na dostawę dwóch używanych autobusów z napędem hybrydowym (z podziałem na dwa zadania), w wyniku którego dnia 10 marca 2016 r. zawarto umowę na dostawę jednego używanego autobusu (przetarg na drugie zadanie został ze względu na brak ofert unieważniony). Drugi przetarg nieograniczony zakończył się zawarciem, w dniu 16 stycznia 2017 r, umowy na dostawę używanego autobusu;

- w 2017 r. ogłoszono trzy przetargi nieograniczone. Pierwszy, na dostawę używanego autobusu, z powodu braku ofert unieważniono. W wyniku drugiego,

¹⁷ Tj.: [1] Uchwała nr 26/26 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 11.01.2016 r. w sprawie: przyjęcia Planu finansowo – rzeczowego na 2016 r. ze zm., [2] uchwała nr 8/2017 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 28.02.2017 r. w sprawie: przyjęcia Planu finansowo-rzeczowego na 2017 r. ze zm., [3] uchwała nr 13/2018 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 02.03.2018 r. w sprawie: przyjęcia Planu finansowo-rzeczowego na 2018 r. ze zm. Oraz [4] uchwała nr 2/2019 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 19.02.2019 r.

również na dostawę używanego autobusu, dnia 7 czerwca 2017 r. zawarto umowę, a w wyniku trzeciego, na dostawę 20 sztuk nowych autobusów z podziałem na trzy zadania, w dniach 15 i 28 grudnia 2017 r. zawarto umowy dotyczące dwóch zadań na dostawę 18 nowych autobusów (jedno z zadań, na zakup dwóch nowych autobusów nie spotkało się z zainteresowaniem oferentów, przetarg nieograniczony w tej części unieważniono),

- w 2018 r. ogłoszono jeden przetarg nieograniczony (dotyczący zadania niezrealizowanego w 2017 r.) na dostawę dwóch nowych autobusów klasy MEGA, zakończony dnia 19 marca 2018 r. zawarciem umowy na ich dostawę.

(akta kontroli str. 359-366)

1.2. W MZK nie zostały przyjęte odrębne zasady wprowadzania nowych środków transportu do użytkowania (wykonywania regularnych przewozów komunikacji miejskiej). Dokonywano tego zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi wprowadzania środków trwałych do ewidencji finansowo-księgowej¹⁸ oraz przyjętą praktyką (protokoły odbioru, protokoły przekazania pojazdów do ruchu).

Wszystkie nabyte przez MZK w latach 2016-2018 nowe autobusy (20 sztuk) spełniały wymagania techniczne i standardy wyposażenia określone dla realizacji przewozów pasażerskich w komunikacji miejskiej w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 maja 2013 r. w sprawie homologacji pojazdów samochodowych i przyczep oraz przedmiotów ich wyposażenia¹⁹. Okres pomiędzy dostawą autobusów, a pierwszym ich użyciem do regularnych przewozów w komunikacji miejskiej wynosił, w przypadku nowych pojazdów od 2 do 7 dni, a w przypadku autobusów używanych (cztery sztuki) od 8 do 11 dni. Nabyte autobusy w tym czasie były rejestrowane, oklejane, ubezpieczane (nowe) oraz poddawane niewielkim naprawom i doposażaniu (używane). Wartość dostosowania autobusów do preferencji/wymogów użytkownika wyniosła od 157,00 zł do 3 999,00 zł za sztukę.

Ze względu na stwierdzone podczas wstępnego przeglądu wady i usterki, świadczące o niewykonaniu przez dostawcę nowych autobusów zobowiązania umownego, pojazdy te nie zostały odebrane, a dostawy cofnięto w celu dostosowania ich do stanu zgodnego z przeznaczeniem. Odbioru dokonano po usunięciu niezgodności ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) i złożoną ofertą. Dostawcę obciążono stosowanymi karami umownymi (patrz opis w pkt 1.3 obszaru I niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 373, 381-397)

1.3. MZK przeprowadziło sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu środków transportu (autobusów). Na podstawie badania jednego z nich, tj. zamówienia publicznego z 2017 r. zrealizowanego w trybie przetargu nieograniczonego, na dostawę 20 sztuk nowych autobusów²⁰, stwierdzono, że:

- szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 20 400 000,00 zł, tj. równowartość 4 886 344,58 euro, przy czym podzielono ją na trzy zadania:

¹⁸ Uchwała nr 60/2016 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz uchwała nr 49/2017 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z 10 listopada 2017 r. w sprawie: wprowadzenia „Instrukcji – zasad dokumentowania i kontroli operacji finansowo-księgowych powstających w Miejskim Zakładzie Komunikacyjnym sp. z o.o. w Jeleniej Górze w związku z prowadzoną działalnością.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1475.

²⁰ Łączna wartość realizacji poddanych szczegółowej kontroli umów stanowiła 78% poniesionych w kontrolowanym okresie wydatków na zakup środków transportu

- pierwsze - dostawę 15 sztuk nowych autobusów klasy MAXI z silnikiem spalinowym, o wartości szacunkowej 13 500 000,00 zł,
 - drugie - dostawę dwóch sztuk nowych autobusów klasy MEGA z silnikiem spalinowym, o wartości szacunkowej 2 400 000,00 zł,
 - trzecie - dostawę trzech sztuk autobusów klasy MAXI z napędem hybrydowym, o wartości szacunkowej 4 500 000,00 zł;
- określono w SIWZ obligatoryjne wymagania wspólne dla wszystkich będących przedmiotem zamówienia autobusów²¹;
- przedmiot zamówienia i jego wartość zostały określone zgodnie z zasadami wymienionymi w art. 29-35 *Pzp*, z uwzględnieniem zapewnienia pasażerom dostępności i komfortu podróży²². Nie wystąpiły przypadki odwołań wykonawców do treści SIWZ;
- przy wyborze dostawcy taboru zastosowano dozwolone, wynikające z art. 91 *Pzp* kryteria, którymi były: cena (waga 60%), gwarancja (waga 6%) oraz parametry techniczne²³ (waga 34%);
- w projektach umów na dostawę autobusów w odpowiedni sposób zabezpieczono interesy zamawiającego (MZK), tj. wprowadzono postanowienia dotyczące: kar umownych²⁴, gwarancji jakości, sposobu odbioru pojazdów, przekazania niezbędnej dokumentacji technicznej oraz przeprowadzenia odpowiednich instruktaży;
- zamówienie było współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pn. „Zakup nowoczesnych i ekologicznych autobusów wraz z zakupem i montażem stacjonarnych automatów do sprzedaży biletów, tablic do systemu informacji pasażerskiej oraz doposażenie autobusów w system monitoringu łącznie z instalacją monitoringu miejsc postojowych na terenie zajezdni Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze”. Zamówienie nie było przedmiotem kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;
- w prawidłowy sposób dokonano ogłoszenia o zamówieniu, które jednak – jak stwierdziła podczas kontroli projektu IZ²⁵ - nie zawierało wszystkich wymaganych w myśl art. 7 w związku z art. 41 pkt 7 i 7a oraz art. 36 ust. 1 pkt 5a i 6 *Pzp* elementów, tj. nie zamieszczono w nim informacji w zakresie podstaw wykluczenia oraz wykazu oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia;
- powołano czteroosobową komisję przetargową;
- w odpowiedzi na ogłoszenie o przetargu nieograniczonym wpłynęły: jedna oferta na pierwsze zadanie i dwie oferty na trzecie zadanie, na drugie zadanie nie wpłynęła żadna oferta (w tej części, na podstawie art. 93 ust. 1 *Pzp* przetarg unieważniono).

²¹ Dotyczące m.in. przystosowania autobusów do przewozu osób niepełnosprawnych (niskopodłogowe, z wejściem bezstopniowym), posiadania stosownych homologacji, wykonania przy maksymalnym udziale materiałów niepalnych, objęcia systemem cyfrowego monitoringu wizyjnego, wyposażenia w system rejestracji potoków pasażerskich, odpowiedniego maksymalnego poziomu emisji CO₂.

²² Np. drzwi w układzie 2-2-2 z wejściami umożliwiającymi bezpośredni dostęp do niskiej podłogi (tzw. *bezstopniowe wejścia*), przystosowania dla wózków dziecięcych i inwalidzkich, automatyczna skrzynia biegów, szyberdachy, klimatyzacja, ładowarki do urządzeń elektronicznych).

²³ Ocena parametrów technicznych dotyczyła: zawieszenia przedniego, układu smarowania podwozia, przebiegów międzyobsługowych, ilości miejsc siedzących dostępnych z niskiego poziomu podłogi, szyb przednich, unifikacji silnika autobusu, rodzaju paliwa dopuszczonego przez producenta, skrzyni biegów, ilości otwieranych okien oraz unifikacji pojazdu i silnika.

²⁴ M.in. w przypadku niedotrzymania terminów dostawy, nieterminowego usunięcia lub nieusunięcia wad zgłoszonych w okresie gwarancji lub rękami oraz nieterminowego lub niepełnego instruktażu w zakresie eksploatacji, diagnostyki, obsługi technicznej czy naprawy dostarczonych autobusów.

²⁵ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 działająca poprzez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego – Departament Funduszy Europejskich.

Najkorzystniejsze oferty zostały wybrane w oparciu o ustalone w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego kryteria, były one również zgodne z SIWZ;

- zgodnie z art. 140 *Pzp* zakres świadczenia wykonawców wynikający z zawartych umów²⁶ na dostawę autobusów był tożsamy z ich zobowiązaniami zawartymi w złożonych ofertach.

(akta kontroli str. 480-760)

1.4. MZK sprawował skuteczny nadzór nad realizacją zakupu środków transportowych w ramach objętych szczegółowym badaniem umów oraz rzetelnie wywiązywał się z obowiązków inwestora.

Z umowy nr 101/2017/NZ na dostawę 15 autobusów wynikało, że pierwsze pięć autobusów zostanie dostarczonych 210 dni od jej zawarcia, tj. w dniu 13 lipca 2018 r., a kolejne 10, po 270 dniach od zawarcia umowy, tj. w dniu 11 września 2018 r. Ze względu na usuwanie wad i usterek, faktyczny termin odbioru (protokoły odbioru ostatecznego) pierwszych pięciu autobusów nastąpił 23 sierpnia 2018 r., tj. 41 dni po umownym terminie ich dostawy. W związku ze zwłoką prawidłowo naliczono karę umowną w kwocie 223 589,0 zł stanowiącą 0,5% ceny jednostkowej brutto autobusu za każdy dzień zwłoki (liczony od dnia następnego od upływu terminu dostawy).

Wszystkie pojazdy zostały odebrane komisyjnie przez pracowników MZK, sporządzono stosowne protokoły. Nabyte środki transportu spełniały wymogi określone w SIWZ. W trakcie realizacji ww. badanych umów nie wprowadzono do nich żadnych zmian w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru dostawców autobusów.

(akta kontroli str. 385-389, 422-474, 864-943)

Badanie rozliczenia umów o numerach 101/2017/NZ oraz 106/2017/NZ wykazało, że MZK wywiązało się ze wszystkich zobowiązań dotyczących płatności za zakupione autobusy, czego dokonano na podstawie wystawionych przez dostawców faktur dokumentujących sprzedaż pojazdów.

(akta kontroli str. 944-1011)

W toku kontroli dokonano oględzin zakupionego w 2018 r. autobusu VOLVO B4SC 7900 Hybrid, które nie wykazały różnic w zakresie zgodności parametrów technicznych i wyposażenia z warunkami zamówienia.

W trakcie oględzin zwrócono uwagę na stan techniczny autobusu w kontekście właściwego utrzymania taboru przez Spółkę. Nie stwierdzono śladów istotnego zużycia elementów pojazdu i elementów wyposażenia. Zgodnie z warunkami zamówienia autobus był dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W toku oględzin potwierdzono utrzymanie pojazdu w należyłym stanie technicznym i estetycznym.

(akta kontroli str. 1812-1816)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Badanie przetargu nieograniczonego na dostawę 20 nowych autobusów, stanowiącego jedno z sześciu przeprowadzanych przez MZK w kontrolowanym okresie zamówień publicznych na środki transportu, wykazało, że:

1. Ustalenia wartości zamówienia dokonano wcześniej niż na trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 *Pzp*. Szacunkowa wartość zamówienia została określona dnia 20

²⁶ Umowa nr 101/2017/NZ na dostawę 15 nowych autobusów z dnia 15 grudnia 2017 r. oraz umowa nr 106/2017/NZ na dostawę trzech nowych autobusów z dnia 29 grudnia 2017 r.

czerwca 2017 r., a do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia doszło 25 września 2017 r., gdyż tego dnia spełniono dwie wynikające z art. 40 *Pzp* przesłanki tj. ogłoszenie umieszczono na stronie internetowej MZK (20 września 2017 r.) oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie spółki (25 września 2017 r.).

Prezes Zarządu w złożonych wyjaśnieniach potwierdziła powyższe fakty. Jako powód przekroczenia terminu 3-miesięcznego między ustaleniem wartości zamówienia, a wszczęciem postępowania wskazała złożoność opisu przedmiotu zamówienia, który powinien być zgodny z przepisami krajowymi i unijnymi, a także okres wakacyjny, który wpłynął na wydłużenie procesu decyzyjnego.

(akta kontroli str. 475-760)

2. Nie określono organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej w związku z udzieleniem zamówienia, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 *Pzp*. Dnia 25 października 2017 r. została powołana jedynie komisja przetargowa.

Prezes MZK wyjaśniła, że w Spółce obowiązywał *Regulamin pracy komisji przetargowej* stanowiący załącznik do obowiązującego w kontrolowanym okresie w Spółce *Regulaminu zamówień publicznych*.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, bowiem jak stanowi § 2 ust. 1 pkt 2 wskazanego Regulaminu, jego przepisy stosuje się do zamówień, których szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *Pzp* – w przypadku zamówień sektorowych²⁷, tj. dla dostaw do 443 000 euro. Uwzględniając, że szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 4 886 344,58 euro, obowiązujące w kontrolowanym okresie w MZK procedury wewnętrzne odnoszące do działania komisji przetargowej nie miały w tym przypadku zastosowania.

(akta kontroli str. 475-522, 792-795)

3. Zatwierdzony w dniu 10 stycznia 2018 r. protokół z ww. postępowania (znak sprawy PN/12/2017) był niezgodny ze wzorem (druk ZP-PN) stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*²⁸. Według Prezes Zarządu z powodu niedopatrzenia sekretarza komisji przetargowej protokół z przeprowadzonego przetargu nieograniczonego został sporządzony na odpowiednim formularzu.

(akta kontroli str. 475-522, 792-795)

4. W stosunku do jednej z osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, tj. ówczesnego Prezesa Zarządu (kierownik zamawiającego), nie dopełniono, wynikającego z art. 17 ust. 2 *Pzp* obowiązku złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia.

Obecna Prezes MZK nie potrafiła podać przyczyny tego zaniechania.

(akta kontroli str. 475-600)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka prawidłowo i efektywnie zrealizowała inwestycje dotyczące zakupu środków transportu.

OBSZAR

2. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej

Opis stanu faktycznego

2.1. Na dzień 30 czerwca 2019 r. w przewozach komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze wykorzystywano łącznie 79 autobusów. Ich liczba wzrosła o 3,9% w stosunku

²⁷ Zgodnie art. 132 ust. 1 pkt 6 *Pzp* przepisy dotyczące zamówień sektorowych stosuje się, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania obsługi sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu autobusowego.

²⁸ Dz.U. poz. 1128.

do stanu z lat 2016-2017 (76 szt.) i była nieznacznie niższa niż w 2018 r. (80 szt.). Średni wiek autobusu w 2019 r. wynosił 9,4 lat i był niższy o 2,9 roku (23,6%) od stanu z 1 stycznia 2016 r. (12,3 lat).

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w MZK:

- tabor autobusowy (79 sztuk) wyposażony był w udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności wszystkie autobusy posiadały system tzw. „przykłęku” umożliwiający obniżenie wysokości wejścia do autobusu, a 73 z nich (92,4%) także podest ułatwiający osobom poruszającym się na wózku inwalidzkim wjazd do środka pojazdu²⁹;
- wszystkie autobusy objęte były systemem informacji pasażerskiej;
- wszystkie pojazdy posiadały wydzielone i oznakowane miejsca dla osoby z niepełnosprawnościami i poruszającej się na wózku inwalidzkim z dostępem do przycisków sygnalizacyjnych i biletomatów.

W kontrolowanym okresie wzrosła liczba autobusów:

- w których zainstalowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu lub eliminacji emisji szkodliwych składników spalin (spełniających normy EURO 5 i EURO 6). Ich udział wzrósł odpowiednio z 32,9% na początku 2016 r. (25 szt.), do 58,7% na początku 2019 r. (47 szt.);
- wyposażonych w klimatyzację. Ich udział wzrósł z 17,1 % w 2016 r. (13 szt.) do 44,3% w 2019 r. (35 sztuk).

Powyższe, z jednym wyjątkiem³⁰, było zgodne z założeniami przyjętymi w planie transportowym oraz wynikającymi z innych dokumentów określających standardy tego taboru.

(akta kontroli str. 372, 1727-1738)

Prezes Zarządu wskazała na brak możliwości samodzielnego zrealizowania przez MZK inwestycji w tabor zeroemisyjny. Powyższe uzasadniła tym, że są to inwestycje zbyt kosztowne i wymagające dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Wyjaśniła przy tym, że wpływ cen energii elektrycznej na efektywność wykorzystania w komunikacji miejskiej autobusów o napędzie elektrycznym nie jest jedyną determinantą decyzji w sprawie zakupu autobusów zeroemisyjnych. Wśród argumentów przemawiających za i przeciw zakupowi taboru zeroemisyjnego dla Jeleniej Góry, wymieniła m.in. te wskazujące na:

- niższe koszty eksploatacji bezpośredniej autobusów elektrycznych niż w przypadku pojazdów o tradycyjnym napędzie spalinowym³¹;
- możliwość zeroemisyjnej obsługi uzdrowiska Cieplice;
- znaczny koszt wymiany baterii oraz relatywnie wysoką cenę samych autobusów elektrycznych;
- konieczność odpowiedniego wyposażenia zaplecza technicznego oraz zapewnienia odpowiedniego rozmieszczenia przestrzennego urządzeń zasilających pojazdy w energię elektryczną na trasach przejazdu.

(akta kontroli str. 1727-1818)

2.2. Badania techniczne autobusów komunikacji miejskiej prowadzone były w okręgowej stacji kontroli pojazdów prowadzonej przez Spółkę³².

²⁹ Tak jak w wg stanu na 1 stycznia 2016 r. i 1 stycznia 2019 r. autobusów, jeden nie był niskopodłogowy.

³⁰ Szczegółowy opis zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości w obszarze drugim.

³¹ Podając przykładowo wyliczenia kosztu pokonania 100 km dla autobusu elektrycznego zasilanego bateriami na kwotę około 36,59 zł oraz dla tradycyjnego autobusu z silnikami spalinowymi na kwotę 133,96 zł -146,8 zł.

³² Stacja ta ujęta była w wykazie stacji kontroli pojazdów z terenu miasta Jeleniej Góry, na co wskazuje treść zaświadczenia Nr 3/2004 wydanego 29 grudnia 2004 r. przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry potwierdzającego wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów.

Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³³, (dalej: „ustawa Prawo o ruchu drogowym”) autobusy podlegały badaniom technicznym (dalej również przeglądom technicznym), w tym okresowym, co do zasady co sześć miesięcy. Do planowania przeglądów technicznych autobusów wykorzystywano w Spółce oprogramowanie, które informowało m.in. o nadchodzących terminach okresowych badań technicznych poszczególnych pojazdów, pozwalało na generowanie cyklicznych raportów z datami przeglądów technicznych przypadających na kolejny miesiąc oraz blokowało możliwość wystawienia autobusu bez ważnego badania technicznego do obsługi linii pasażerskich.

Na podstawie zbadanej próby 329 badań technicznych 50 autobusów przeprowadzonych w latach 2016-2019 (I półrocze), ustalono, że:

- w 93 przypadkach (28,3% badanej próby) okresowe badania techniczne zostały przeprowadzone w ostatnim dniu ważności badania poprzedniego lub jeden dzień po tym terminie, przy czym autobusy nie wykonywały przewozów pasażerskich bez ważnego badania;
- w 29 przypadkach (8,8%) okresowe badania techniczne wykonane zostały po terminie wynikającym z poprzedniego badania z powodu koniecznych napraw i obsługi technicznej, przy czym autobusy nie wykonywały przewozów pasażerskich bez ważnego badania;
- 206 kontrolnych badań technicznych zbadanych w ramach próby zostało przeprowadzonych przed upływem terminu wynikającego z wcześniejszych badań.
- w jednym przypadku okresowe badanie techniczne zostało przeprowadzone 22 dni po terminie wynikającym z poprzedniego badania, a autobus wykonywał przewozy pasażerskie bez ważnego badania.

(akta kontroli str. 1550-1726,1753-1779,1798-1809,1869-1871)

2.3. W kontrolowanym okresie koszty badań technicznych autobusów wynikały z kosztów pośrednich i bezpośrednich przypisanych prowadzonej przez Spółkę działalności diagnostycznej.

W poszczególnych latach badanego okresu koszty te wynosiły: 19 521,91 zł w 2016 r.; 26 227,09 zł w 2017 r.; 6 018,08 zł w 2018 r. i 641,70 zł w I półroczu 2019 r. Prezes Zarządu wskazała, że spadek kosztów badań technicznych autobusów w latach 2018-2019 (I połowa) związany był z obniżeniem kosztów prowadzenia działalności diagnostycznej, zarówno w zakresie kosztów pośrednich (administracyjnych Spółki), jak i kosztów bezpośrednich, w tym w szczególności wynikał ze znacznego skrócenia czasu obsługi technicznej autobusów związanego z odnowieniem taboru w 2018 r.

(akta kontroli str. 1905- 1915)

Na zlecenie NIK³⁴, dla potrzeb niniejszej kontroli, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu (dalej: „ITD”) w lipcu 2019 r. przeprowadził 30 kontroli stanu technicznego autobusów Spółki. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Na dobry stan techniczny taboru wskazują również wyniki 287 kontroli ITD przeprowadzonych w latach 2016-2019 (I połowa), w wyniku których zatrzymano łącznie 4 dowody rejestracyjne autobusom miejskim³⁵.

(akta kontroli str. 1916-1920)

2.4. Spółka w badanym okresie nie zlecała podmiotom zewnętrznym wykonywania badań technicznych autobusów.

(akta kontroli str.1905-1915)

³³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

³⁴ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

³⁵ W tym 3 dowody w wyniku 79 kontroli przeprowadzonych w 2017 r. i 1 dowód w wyniku 66 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2019 r.

2.5. Spółka nie posiadała pisemnych procedur doboru taboru do obsługi poszczególnych linii autobusowych.

Autobusy do przewozu pasażerów na poszczególnych liniach komunikacji miejskiej dobierane były pod kątem wielkości potoków pasażerskich, pojemności autobusu, aktualnej gotowości technicznej i planowanej obsługi technicznej oraz bieżących obserwacji natężenia ruchu pasażerskiego. W Spółce nie funkcjonowała także zasada ścisłego przypisania konkretnego autobusu do danej linii czy kursu.

(akta kontroli str. 1739-1750)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W zbadanej próbie 329 badań technicznych 50 autobusów przeprowadzonych w latach 2016-2019 (I półrocze), stwierdzono jeden przypadek³⁶, gdy okresowe badanie techniczne autobusu przeprowadzone zostało z opóźnieniem wynoszącym 22 dni w stosunku od sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 81 ust. 9 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, a pojazd w tym czasie wykonywał przewozy pasażerskie w komunikacji miejskiej.

W powyższym przypadku okresowe badanie techniczne wykonano 5 maja 2017 r., a kolejne 27 listopada 2017 r., pomimo, że termin jego przeprowadzania upływał 5 listopada 2017 r. Bez ważnego badania technicznego, autobus wykonywał przewozy pasażerskie w dniach 6-10, 12-24 i 27 listopada 2017 r.

Według wyjaśnień Prezes Zarządu, do powyższego doszło prawdopodobnie z powodu dokonania przez brygadzystę wpisu do systemu komputerowego używanego przez Spółkę nieprawidłowej daty wcześniejszego przeglądu technicznego. Wówczas program wygenerował datę kolejnego badania na 27 listopada 2017 r., która nie odpowiadała właściwemu terminowi. Z tego powodu oprogramowanie nie zablokowało możliwości wystawiania tego autobusu do „gotowości” dla dyspozytora w okresie 5-27 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 1549-1726, 1753-1754, 1757-1779)

2. Spółka nie osiągnęła, w terminie określonym w planie transportowym, tj. do 31 grudnia 2016 r., standardu *dostosowania taboru dla osób z niepełnosprawnościami* w zakresie prowadzenia przewozów komunikacji miejskiej taborem w 100% niskopodłogowym. W latach 2016-2017 jeden (z 76) wykorzystywany do przewozów pasażerskich autobus nie był pojazdem niskopodłogowym. Było to niezgodne z zawartym w planie transportowym standardem nr 9.3.1. *Dostosowanie taboru dla osób z niepełnosprawnościami*, według którego cała sieć komunikacyjna, na której planowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na dzień 31 grudnia 2016 r., powinna być obsługiwana taborem niskopodłogowym. Standard ten osiągnięto dopiero w październiku 2018 r.

Prezes MZK wyjaśniła, że gabaryty ww. autobusu oraz dokonana przez organizatora (Miasto Jelenia Góra) w połowie 2016 r. optymalizacja rozkładów jazdy i całego układu komunikacyjnego, wymuszały wykorzystywanie tego pojazdu.

(akta kontroli str. 372-375, 1905-1915)

OCENA CZĄSTKOWA

Stan techniczny taboru autobusowego Spółki zapewniał pasażerom bezpieczne warunki korzystania z komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze.

³⁶ Dotyczy autobusu MAN A21; rok produkcji 2004r, o numerze bocznym 805 i nr rejestracyjnym DJ62018.

3. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie umowy wykonawczej z dnia 12 stycznia 2010 r. Miasto Jelenia Góra zobowiązało się przekazywać MZK rekompensatę na pokrycie strat poniesionych w związku ze świadczeniem usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, której wysokość nie mogła przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto obliczanemu, jako:

- suma kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług przewozowych nałożonych do realizacji aktem założycielskim,
- minus wszystkie dodatnie wpływy finansowe i przychody taryfowe wygenerowane na sieci obsługiwanej przez Spółkę w ramach powierzonych usług przewozowych,
- plus *rozsądny zysk* rozumiany, jako stopa zwrotu z kapitału, który nie może przekroczyć 6% w ujęciu realnym, w całym okresie trwania umowy wykonawczej.

Ponadto w umowie wykonawczej określono, że ze względu na fakt prowadzenia przez Spółkę innych rodzajów działalności oprócz powierzonych usług przewozowych, w celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia tzw. subsydiowania skróśnego, Spółka zobowiązana była w taki sposób prowadzić księgi rachunkowe, aby rozdzielić odpowiednio te działalności. Roczna wysokość należnej rekompensaty oraz określona wielkość zadań przewozowych na dany okres wyznaczały odpowiednią stawkę na pokrycie kosztu jednostkowego wozokilometra. Miesięczna wysokość rekompensaty za zrealizowane zadania przewozowe stanowiła iloczyn stawki rekompensaty na pokrycie kosztu jednostkowego netto wozokilometra i zrealizowanych przez Spółkę zadań przewozowych wyrażonych w kilometrach.

Koszty³⁷ świadczonych przez MZK usług w zakresie przewozów w komunikacji miejskiej wyniosły:

- w 2016 r. – 26 507 914,00 zł, z czego 16 549 422,00 zł zostało pokryte przez organizatora (Miasto Jelenia Góra) przyznaną rekompensatą, a pozostałe sfinansowano ze środków własnych³⁸;
- w 2017 r. – 28 064 798,00 zł, z czego 18 059 250,39 zł stanowiło rekompensatę przekazaną przez organizatora, resztę środki własne³⁹;
- w 2018 r. – 29 173 652,00 zł, z czego 19 435 238,00 zł pokrył organizator w ramach przekazanej rekompensaty, pozostałą część Spółka⁴⁰.

Według planu finansowego na rok 2019 prognozowane koszty szacowano na kwotę 30 509 175,0 zł, a rekompensatę na 20 977 225,0 zł. Przychody MZK zaplanowało na poziomie 9 620 650,0 zł⁴¹.

(akta kontroli str. 249-330,1012, 1451-1455)

3.2. W obowiązującej w MZK polityce rachunkowości określono zasady ewidencjonowania przychodów i kosztów przewozów komunikacji miejskiej realizowanych na rzecz Miasta Jeleniej Góry. Wprowadzono zasady zapewniające przejrzystość ich rozliczania, o których mowa w pkt 3, 4 i 5 załącznika do

³⁷ Dotyczy kosztów ogółem, tj. bezpośrednich i pośrednich komunikacji miejskiej ujmowanych w rozliczeniu rekompensaty, które zawierają pełną amortyzację od projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych (Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego), wartość dofinansowania proporcjonalnie do amortyzacji jest ujmowana w rozliczeniu, jako pozostałe przychody operacyjne.

³⁸ Przychody pochodzące ze sprzedaży biletów, wynajmu autobusów i usług reklamowych na i w autobusach, opłat dodatkowych za jazdę bez biletu, dopłat do przejazdów, wynajmu wolnych powierzchni Spółki oraz z pozostałej działalności operacyjnej i finansowej.

³⁹ Jak wyżej.

⁴⁰ Jak wyżej.

⁴¹ Jak wyżej.

rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Dokonywana corocznie przez biegłego rewidenta ocena sprawozdań finansowych wskazywała, że były one sporządzone na podstawie na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

W marcu 2018 r. Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Jelenia Góra przeprowadził kontrolę w zakresie analizy kosztów pośrednich ze szczególnym uwzględnieniem kosztów ogólnych oraz ich udziału w rekompensacie wypłaconej za 2016 r. w ramach umowy wykonawczej z dnia 12 stycznia 2010 r. W wystąpieniu pokontrolnym nie stwierdzono nieprawidłowości, a działalność MZK oceniono pozytywnie⁴².

(akta kontroli str. 1316-1328, 1824-1868)

3.3. MZK w kontrolowanym okresie nie wyliczało utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym dla uzyskania rekompensaty za wykonanie zadań przewozowych.

(akta kontroli str. 1012-1018)

3.4. Wartość prognozowanego wynagrodzenia operatora (MZK) przedstawiana⁴³ Miastu Jelenia Góra do 31 sierpnia roku poprzedniego wyniosła:

- na rok 2016 - 15 597 670,00 zł (4,39 zł za wozokilometr), z czego, po negocjacjach, w aneksie do umowy wykonawczej przyjęto kwotę 16 230 000,00 zł⁴⁴ (4,00 zł za wozokilometr), a otrzymano 16 082 970,00 zł (3,98 zł za wozokilometr⁴⁵);
- na rok 2017 - 18 735 912,00 zł (4,44 zł za wozokilometr), z czego, po negocjacjach, w aneksie do umowy wykonawczej przyjęto 16 852 050,00 zł (4,00 zł za wozokilometr), a otrzymano 18 059 250,00 zł (4,28 zł za wozokilometr);
- na rok 2018 - 19 344 527,00 zł (4,58 zł za wozokilometr), z czego, po negocjacjach, w aneksie do umowy podwykonawczej przyjęto 17 916 700,00 zł (4,24 zł za wozokilometr), a otrzymano 19 435 238,00 zł (4,60 zł za wozokilometr);
- na rok 2019 - 20 977 225,00 zł (4,97 zł za wozokilometr), co zostało przeniesione do aneksu do umowy wykonawczej.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że różnice pomiędzy stawką kalkulowaną a ujętą w stosownych aneksach do umowy wykonawczej (na poszczególne lata) wynikały z podejmowanych corocznie z organizatorem (Miastem Jelenia Góra) negocjacji. Następnie w ciągu roku na bieżąco (miesięcznie) były rozliczane rzeczywiste wykonane kilometry poprzez wystawiane na rzecz organizatora noty obciążeniowe. Na ich podstawie przekazywano Spółce rekompensatę po planowanej stawce.

Wysokość rocznych rekompensat w MZK była planowana wg zasad wynikających z umowy wykonawczej. Przy jej wyliczaniu brano pod uwagę m.in. sumę składowych kosztów netto związanych z realizacją zadania przewozowego na dany rok (amortyzacji, wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, paliwa, podatków, opłat, ubezpieczenia, remontów i napraw, kosztów finansowych, materiałów eksploatacyjnych). W dokonanych kalkulacjach uwzględniano planowane działania MZK, a także niezależne od Spółki czynniki zewnętrzne takie jak np.: obniżenie przychodów ze sprzedaży biletów spowodowane spadkiem ilości pasażerów (tendencja zmniejszania się populacji mieszkańców Jeleniej Góry, a także rozwój motoryzacji indywidualnej), częstsze korzystanie przez pasażerów z ulg czy uprawnień do bezpłatnych przejazdów, przypadki rezygnacji sąsiednich gmin

⁴² Wystąpienie pokontrolne z dnia 7 maja 2018 r.

⁴³ Zgodnie z umową wykonawczą z dnia 12 stycznia 2010 r. (ze zmianami).

⁴⁴ Większa niż pierwotnie szacowano kwota rekompensaty wynikała ze zwiększenia przez Miasto Jelenia Góra o ponad 500 000 ilości kilometrów.

⁴⁵ W kalkulacji ujęto zwrot części rekompensaty z 2015 r. (bez uwzględnienia zwrotu stawka za wozokilometr wyniosła 4,10 zł).

z jeleniogórskiej komunikacji czy wzrost kosztów oleju napędowego. Na podstawie regulacji wynikających z umowy wykonawczej, po przedłożeniu przez MZK szczegółowego rozliczenia oraz danych analitycznych umożliwiających weryfikację kosztów poniesionych na świadczenie usług przewozowych (do 15 lutego następnego roku) Miasto Jelenia Góra) je weryfikowała i dostosowywała do nich wysokość wypłaconej rekompensaty.

(akta kontroli str. 1012-1018, 1260-1315, 1453)

3.5. MZK w kontrolowanym okresie:

a) w złożonych na lata 2016-2019 wnioskach o pokrycie kosztów powierzonego zadania przedstawiało kalkulacje w formie wynikającej z umowy wykonawczej. Wymagane dokumenty były też przekazywane Miastu Jeleniej Górze, jako załączniki do comiesięcznych not obciążeniowych;

b) w pozytywnie zweryfikowanych przez Miasto Jelenia Góra wnioskach o rekompensatę za lata 2016-2018 MZK przedstawiło wartość poniesionych kosztów, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym*⁴⁶ w wysokości wyliczonej zgodnie z pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przy czym we wnioskach o rekompensatę za lata 2016-2017 nie uwzględniono należnego Spółce rozsądnego zysku;

c) *rozsądny zysk* uwzględniony został jedynie w rozliczeniu rekompensaty za 2018 r. Jego wysokość ustalona została na 1 grosz za wozokilometr (łącznie 42 289,0 zł, tj. zgodnie z § 10 pkt 3 umowy wykonawczej z dnia 12 stycznia 2010 r. nie przekroczył 6% stopy zwrotu z kapitału w ujęciu realnym w całym okresie trwania umowy). Brak kalkulacji i rozliczenia rozsądnego zysku za lata 2016-2017 oraz jego naliczenia w kalkulacji na 2019 r. został szczegółowo opisany w sekcji stwierdzone nieprawidłowości;

d) wysokość rozliczonych rekompensat za lata 2016-2018 nie przekraczała kwoty wyniku finansowego netto obliczonego zgodnie z zasadą określoną w pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;

e) przy sporządzaniu wniosków o rekompensatę i ich rozliczaniu Spółka nie korzystała z pomocy ekspertów zewnętrznych, opinii i stanowisk organów państwa kompetentnych w sprawach finansów i transportu;

f) stosując się do umowy wykonawczej z dnia 12 stycznia 2010 r. MZK corocznie zlecało zewnętrznej firmie audytorskiej badanie rozliczenia rekompensaty.

Badanie rozliczenia rekompensaty za rok 2018 r. wykazało, że wykazane koszty były zgodne z prowadzoną przez Spółkę ewidencją finansowo-księgową.

(akta kontroli str. 1012-1018, 1453-1548, 1874-1897)

3.6 Zgodnie z założeniami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, przyjęta metoda rekompensowania kosztów pozwalała na utrzymanie i rozwój usług komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze. Osiągnięty zyski netto w kolejnych latach badanego okresu wyniosły: za 2016 r. – 192 024,00 zł, za 2017 r. – 61 221,00 zł, a za 2018 r. – 138 744,00 zł. W poniesionych kosztach wynagrodzeń, wynoszących: za 2016 r. – 10 170 060,00 zł, za 2017 r. – 11 055 557,00 zł oraz za 2018 r. – 11 291 039,00 zł mieściły się wypłacane przez Spółkę nadgodziny odpowiednio w kwotach: 237 023,00 zł, 327 578,00 zł oraz 388 493,00 zł, które były pokrywane przez organizatora (Miasto Jelenia Góra) w ramach corocznej rekompensaty.

⁴⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.

Czynniki zewnętrzne (rynkowe), takie jak cena oleju napędowego, energii elektrycznej, wartość wynagrodzeń kierowców miały wpływ na zmianę kosztów przewozów komunikacji miejskiej i uwzględniane zostały w rozliczeniach rekompensaty za lata 2016-2018. Największy wzrost kosztów realizacji komunikacji miejskiej, który nastąpił pomiędzy rokiem 2016 a 2017 (o 6%) wynikał przede wszystkim ze wzrostu kosztów zakupu oleju napędowego oraz przyznanych podwyżek wynagrodzeń.

3.7. W dniu 15 października 2009 r. MZK zwróciło się o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie rekompensaty. Stosując się do udzielonej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu w dniu 14 grudnia 2009 r. interpretacji, otrzymanej rekompensaty⁴⁷ Spółka nie traktowała jako obrotu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

(akta kontroli str. 1329-1450, 1453-1548, 1824-1868, 1873-1902)

3.8. W kontrolowanym okresie Spółka nie zlecała wykonania przewozów komunikacji miejskiej podwykonawcom.

(akta kontroli str. 1012-1018)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W kalkulacji rekompensaty za lata 2016-2017 i na 2019 r. MZK nie zawarło rozsądnego zysku. Powyższe było niezgodne z przepisami art. 52 ust 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz pkt 2 i 6 załącznika do rozporządzenia (WE) 1370/2007. Działanie to było sprzeczne także z postanowieniami umowy wykonawczej.

Wartość rozsądnego zysku, z którego MZK zrezygnowało w kontrolowanym okresie⁴⁸ wyniosła od 124 742 zł do 489 967,0 zł, z czego:

- w 2016 r. – od 40 383,81 zł do 161 535,24 zł,

- w 2017 r. – od 42 203,0 zł do 168 813,0 zł,

- w 2019 r. – od 42 155,0 zł do 168 619,0 zł.

Prezes Zarządu wyjaśniając powyższe powołała się na dostosowanie kalkulacji rekompensaty do możliwości finansowych budżetu Miasta Jeleniej Góry i postawę prezentowaną przez Miasto w trakcie corocznych negocjacji stawki za wozokilometr.

(akta kontroli str. 1012-1018, 1453-1548, 1874-1897, 1905-1915)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka prawidłowo rozliczyła i wydatkowała środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego w Jeleniej Górze, przy czym nie uwzględniła w kalkulacji rekompensaty należnej za lata 2016-2017 i planowej jej wysokości na 2019 r. rozsądnego zysku.

IV. 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. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

⁴⁷ W rozumieniu pokrycia ujemnego wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat różnicy kosztów i przychodów, które powstają w związku z realizacją obowiązku świadczenia usług przewozowych, stanowiącej wynagrodzenie za świadczoną usługę.

⁴⁸ Według wartości oszacowanych przez MZK sp. z o.o. z wykorzystaniem schematu stosowanego w latach wcześniejszych tj. od 0,01 zł/km do 0,04 zł/km przy przyjęciu ilości kilometrów na poziomie 4 215 473,8.

2. Uwzględnianie należnego Spółce rozsądnego zysku w kalkulacji rekompensaty z tytułu wykonywania zadań przewozowych na rzecz Miasta Jeleniej Góry.

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 we Wrocławiu. 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 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.

Wrocław, września 2019 r.

Kontroler
Waldemar Ściborski
inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis