



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.10.2019

Zdzisław Bakinowski  
Prezes Zarządu - Dyrektor  
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne  
Sp. z o.o. w Legnicy  
ul. Domejki 2  
59-220 Legnica

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o., ul. Domejki 2, 59-220 Legnica (dalej: „MPK”, „Spółka” lub „operator”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Bakinowski, Prezes Zarządu – Dyrektor Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o. w Legnicy, od dnia 26 maja 2011 r. (dalej: „Prezes”) (akta kontroli str.2-12)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej.</li><li>2. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Waldemar Zimoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/62/2019 z 15 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str.1)</li></ol>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., (dalej: „ustawa o NIK”).

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Realizowane przez Spółkę zadania zapewniały funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego na terenie miasta Legnica.

Pasażerom umożliwiono bezpieczne warunki korzystania z komunikacji miejskiej w Legnicy. Standard taboru wykorzystywanego przez Spółkę uległ podwyższeniu zgodnie z założeniami „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Legnica oraz Gmin, z którymi Gmina Legnica posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego” (dalej: „Plan transportowy”)<sup>3</sup>. Obniżył się średni wiek użytkowanych autobusów (o 32%), a liczba pojazdów, w których zainstalowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu emisji szkodliwych składników spalin wzrosła z 17 do 42 sztuk, przez co ich udział w taborze zwiększył się z 27% na początku 2016 r. do 66% w 2019 r.

Spółka przeprowadzała terminowo wymagane badania techniczne autobusów i zasadniczo nie dopuszczała do ruchu pojazdów bez ważnych badań, z wyjątkiem dwóch przypadków uznanych przez NIK za nieprawidłowość. Na dobry stan techniczny autobusów wskazywały również wyniki kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu. Niemniej wyposażenie części autobusów nie było w pełni zgodne z wymogami określonymi w Planie transportowym, co jednak nie wpłynęło znacząco na obniżenie standardów ich funkcjonowania.

Spółka określiła zasady rachunkowości w zakresie obliczania przychodów i kosztów przewozów w komunikacji miejskiej realizowanych na rzecz Miasta Legnica 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 1107/70<sup>4</sup>.

Wynagrodzenie należne Spółce za realizację na rzecz Miasta przewozów komunikacji miejskiej w Legnicy wydatkowane zostało na rekompensatę straty poniesionej przez MPK z tytułu kosztów świadczonych usług. Wysokość wnioskowanej i rozliczonej przez Spółkę rekompensaty nie przekroczyła kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Przyjęta metoda rekompensowania kosztów pozwalała na utrzymanie i rozwój usług komunikacji miejskiej w Legnicy o odpowiednio wysokiej jakości.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej

1.1. MPK było operatorem komunikacji miejskiej w Legnicy oraz w gminach Miłkowice, Kunice i Prochowice, z którymi Miasto Legnica podpisało porozumienia w sprawie przejęcia zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego.

Spółka świadczyła usługi przewozowe w Legnicy na podstawie:

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

<sup>3</sup> Przyjętego uchwałą Nr XLI/426/14 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 27 stycznia 2014 r. i zaktualizowanego w dniu 27 listopada 2017 r. uchwałą Nr XXXIX/413/17 (Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 569 i z 2017 r. poz. 5503).

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie (WE) nr 1370/2007”.

<sup>5</sup> 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.

- umów zawartych z Gminą Legnica na świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej, tj. umowy obowiązującej od grudnia 1995 r. do końca 2017 r. i zawartej 2 stycznia 2018 r. na okres 10 lat<sup>6</sup> (dalej: „umowa transportowa<sup>7</sup>”);
- umowy zawartej z Gminą Legnica w zakresie regularnego przewozu osób na liniach komunikacji miejskiej nr 4 i 8 (dalej: „umowa na obsługę linii 4 i 8”) na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>8</sup>;
- porozumień zawartych z gminami przyległymi<sup>9</sup>;
- porozumienia w sprawie realizacji umowy dotyczącej zapewnienia przez Spółkę dowozu osób do Centrum Handlowego AUCHAN w Legnicy w ramach linii nr 5 i linii nr 18 (dalej: „porozumienie na obsługę linii 5 i 18”).

Powyższe umowy i porozumienia regulowały wzajemne prawa i obowiązki stron w zakresie publicznego transportu zbiorowego, związane m.in. z: [1] organizacją oferty przewozowej; [2] ustalaniem taryfy opłat za przejazdy; [3] mechanizmem przekazywania i rozliczania wynagrodzenia z tytułu wykonywania działalności przewozowej; [4] określaniem i egzekwowaniem kar umownych; [5] utrzymaniem środków transportu w należytym stanie; [6] organizacją informacji pasażerskiej.

(akta kontroli str. 159-385)

Na dzień 30 czerwca 2019 r. w przewozach komunikacji miejskiej w Legnicy wykorzystywano łącznie 64 autobusy, a ich liczba wzrosła o 1 w stosunku do stanu z lat 2016-2017 (63 szt.). Średni wiek autobusu w 2019 r. wynosił 9 lat, był niższy o 4 lata (31,7%) od stanu z 1 stycznia 2016 r. (13 lat). Obniżył się również nieznacznie wiek najstarszego użytkowanego autobusu, z 22 lat w 2016 r. do 21 lat w 2019 r.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., cały tabor autobusowy:

- wyposażony był w udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności 62 autobusy posiadały system „przykłąku” umożliwiający obniżenie wysokości wejścia do autobusu;
- objęty były systemem informacji pasażerskiej;
- wyposażony był w elektroniczne wyświetlacze (przednie, boczne i z tyłu pojazdu z oznaczeniem linii) oraz elektroniczne tablice wewnętrzne;
- objęty był systemem automatycznej kontroli punktualności z funkcją wyświetlania w Internecie położenia pojazdu.

W kontrolowanym okresie wzrosła liczba autobusów, w których zainstalowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu/eliminacji emisji szkodliwych składników spalin (spełniających normy EURO 5 i EURO 6). Ich udział wzrósł odpowiednio z 27% na początku 2016 r. (17 autobusów), do 66% na początku 2019 r. (odpowiednio 42).

Autobusy w ilości 25 wprowadzone do eksploatacji w latach 2016- 2019 (I półrocze) posiadały m.in.: klimatyzację w części pasażerskiej; elektroniczne wyświetlacze boczne z numerem linii dla osób niedowidzących; głosowe zapowiadanie przystanków; zewnętrzne zapowiadanie kierunków jazdy; tapicerkę, siedzenia oraz podłogę wykonaną z łatwych do czyszczenia materiałów oraz odporną na wandalizm; czytelną informację o sposobie korzystania z obniżenia autobusu przy wyjściu z pojazdu; jednolity i zgodny z wytycznymi Planu transportowego kolor

<sup>6</sup> To jest do 31 grudnia 2027 r.

<sup>7</sup> Umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego z dnia 2 stycznia 2018 r. – Nr IK.15.2018X.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>9</sup> Miłkowice, Kunice i Prochowice.

nadwozia; przyciski na poręczach opisane alfabetem Braille'a; wewnętrzną tablicę LCD informującą o kierunku jazdy, przystankach i przesiadkach; autorewers drzwi – zabezpieczenie przed ściśnięciem pasażera.

Na podstawie oględzin 15 autobusów (stanowiących 23,4% taboru MPK<sup>10</sup>), ustalono, że wszystkie z nich zapewniały minimalny standard komfortu podróży, określony w Planie transportowym<sup>11</sup>. Stwierdzone braki w ich wyposażeniu<sup>12</sup> nie miały bezpośredniego wpływu na komfort jazdy.

(akta kontroli str.13-22, 61-81)

W stanowisku dotyczącym wpływu cen energii elektrycznej na efektywność wykorzystania w komunikacji miejskiej autobusów o napędzie elektrycznym oraz na decyzję o ich zakupie w obecnych realiach rynkowych Spółka wskazała m.in., że wykonała analizę kosztów i korzyści, jednak obecnie nie dysponuje środkami finansowymi na „elektryfikację” floty.

(akta kontroli str.13-22, 61-81)

**1.2.** Spółka w badanym okresie nie zlecała podmiotom zewnętrznym wykonywania badań technicznych autobusów, bowiem zadania te wykonywała prowadzona przez Spółkę stacja kontroli pojazdów<sup>13</sup>.

Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>14</sup>, (dalej: „ustawa Prawo o ruchu drogowym”) autobusy podlegały badaniom technicznym(, w tym okresowym, co do zasady, co sześć miesięcy.

Na podstawie zbadanej próby 15 z 64 autobusów (23,4 % taboru)<sup>15</sup> stwierdzono dwa przypadki, w których badanie zostało przeprowadzone po upływie terminu wynikającego z poprzedniego badania<sup>16</sup>, a autobus mimo tego został dopuszczony do ruchu<sup>17</sup>. W pozostałych przypadkach terminy przeglądów technicznych zostały zachowane.

(akta kontroli str.82-138, 507-518)

**1.3.** Dobór autobusów do obsługi poszczególnych linii komunikacji miejskiej oraz dla przejazdów w dzień i przejazdów nocnych w MPK następował na podstawie weryfikacji m.in.: [1] stopnia napełnienia autobusów wynikającego z zapotrzebowania na przewóz, [2] dostępności danego typu autobusu do wykonania pracy przewozowej (wyłączenia autobusów z ruchu ze względu na obsługi techniczne, naprawy, oczekiwanie na ocenę techniczną), [3] możliwości wykonania przewozu danym typem autobusu (szerokości ulic, dróg i możliwości wykonania manewru zawracania), [4] zapotrzebowania wynikającego ze szczególnych okoliczności (np. święta). Ponadto Spółka posiadane autobusy z dużym przebiegiem kilometrów, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, wykorzystywała jako uzupełnienie danej linii, czyli wprowadzała je w godzinach szczytu wzmocniając tym samym konkretną linię autobusową, a tym samym planową obsługę przewozu pasażerów.

(akta kontroli str.23-25)

<sup>10</sup> Przeprowadzonych w dniu 21 maja 2019 r.

<sup>11</sup> Rozumiany jako minimalne wymogi wyposażenia pojazdów oraz dostosowania taboru autobusowego do osób niepełnosprawnych i określone w *Planie transportowym* odrębnie dla pojazdów fabrycznie nowych wprowadzonych po 2017 r. oraz pojazdów używanych wprowadzonych po 2017 r. i pozostałych pojazdów.

<sup>12</sup> Opisane w wystąpieniu pokontrolnym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru pierwszego kontroli.

<sup>13</sup> Na badania techniczne autobusów miejskich wydatkowano łącznie 322,00 zł, w tym: 91,00 zł w 2016 r., 105,00 zł w 2017 r., 126,00 zł w 2018 r. Były to koszty opłaty ewidencyjnej wnoszonej na rzecz CEPIK (1,00 zł za każdy przegląd autobusu).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>15</sup> Autobus z numerem bocznym: 031, 304, 307, 312, 228, 232, 236, 240, 243, 245, 252, 256, 105, 108, 117.

<sup>16</sup> Zagadnienie zostało szczegółowo opisane w sekcji *nieprawidłowości* obszaru pierwszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>17</sup> Autobus Solaris U 10A o numerze bocznym 304 nie posiadał ważnego przeglądu technicznego w okresie od 14 do 17 stycznia 2018 r., a autobus A8V 2 o numerze bocznym w okresie od 15 do 17 lutego 2019 r.

1.4. W latach 2016- 2019 (I półrocze) Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu przeprowadził łącznie 234 kontrole stanu technicznego autobusów MPK, w tym: - 65 w 2016 r., 82 w 2017 r., 45 w 2018 r. i 42 w 2019 r. Kontrole wykonane w 2016 r. i latach 2018-2019 nie wykazały istotnych nieprawidłowości<sup>18</sup>. Natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2017 r. Inspekcja zatrzymała siedem dowodów rejestracyjnych<sup>19</sup>. Całkowity koszt napraw usterek autobusów, którym zatrzymano dowody rejestracyjne, wyniósł 14 224,16 zł.

Na zlecenie NIK<sup>20</sup>, dla potrzeb niniejszej kontroli, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w lipcu 2019 r. przeprowadził 3 kontrole stanu technicznego autobusów Spółki. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 489, 674-677)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 15 poddanych oględzinom autobusach nie zamieszczono:

–aktualnego schematu sieci komunikacji miejskiej organizowanej przez Miasto Legnica;

–pojemników na kolportaż rozkładów jazdy oraz innych informacji według jednolitego wzoru.

Było to niezgodne z założeniami Planu transportowego, w którym w pkt 2.11 wytycznych odnośnie do gwarantowania komfortu podróży, zaliczono ww. przedmioty do elementów wyposażenia autobusów.

Prezes wyjaśnił, że brak schematów linii komunikacyjnych w autobusach, wynika z faktu, że w ostatnich latach bardzo dynamicznie ulega zmianie układ linii zarówno w mieście jak i na terenach gmin, które podpisały z Miastem Legnica porozumienia. Na początku II półrocza 2019 r. po zrealizowaniu planowanych zmian schematy zostaną wywieszane. Spółka odstąpiła od wywieszania wszelkich piktogramów informacyjnych w pojemnikach-ramkach ze względów estetycznych i praktycznych, są one bowiem systemem przestarzałym. W starych autobusach te elementy były montowane, lecz były one niszczone i zaśmiecanie przez pasażerów.

(akta kontroli str.61-66)

2. W zbadanej próbie 15 z 64 autobusów, stwierdzono dwa przypadki, w których okresowe badanie techniczne przeprowadzone zostało z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio trzy i cztery dni w stosunku do sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 81 ust. 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Pojazdy mimo braku tych badań zostały dopuszczone do ruchu. W pierwszym przypadku - autobus Solaris U 10A o numerze bocznym 304 w dniach 14-17 stycznia 2018 r. i w drugim przypadku - autobus A8V2 z numerem bocznym 031 w dniach 15-17 lutego 2019 r.

Kierownik działu przewozów w Spółce wyjaśnił, że powyższe „było skutkiem zaniedbania obowiązków służbowych przez dyspozytora zmiany. Z dyspozytorem przeprowadzono rozmowę oraz złożono wnioski o ukaranie go karą upomnienia.”

(akta kontroli str.82-136,493-504,508-518,672)

## OCENA CZĄSTKOWA

<sup>18</sup> Zgodnie z danymi pozyskanymi z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu, w latach 2016- 2019 (I połowa), autobusy Spółki były kontrolowane przez służby inspektoratu 234 razy, w których zatrzymano łącznie 8 dowodów rejestracyjnych pojazdów (1 w 2016 r. i 7 w 2017 r.).

<sup>19</sup>Z uwagi m.in. na: [1] niesprawność układów mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym i nieprawidłowości polegające m.in. na: [1] ograniczenie widoczności (pęknięcia, odpryski na szybach), [2] nadmierne uciążliwości dla środowiska naturalnego w zakresie emisji spalin, wycieku paliwa i oleju, [3] braki w oświetleniu i wyposażeniu elektrycznym, a także [4] usterki w układzie hamulcowym.

<sup>20</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

Stan techniczny taboru autobusowego Spółki zapewniał pasażerom bezpieczne warunki korzystania z komunikacji miejskiej w Legnicy z wyjątkiem dopuszczenia do ruchu dwóch autobusów bez ważnych badań technicznych.

OBSZAR

## **2. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2018-2019 Miasto Legnica zobowiązane było przekazywać Spółce rekompensatę na pokrycie strat poniesionych w związku ze świadczeniem usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na podstawie umowy transportowej z dnia 2 stycznia 2018 r., a wcześniej, tj. w latach 2016-2017, na podstawie umowy podpisanej 22 grudnia 1995 r. i obowiązującej do końca 2017 r.

Łączne koszty świadczonych przez Spółkę na rzecz Miasta usług wynosiły w latach: 2016 r. – 22 628 093,00 zł, 2017 r. – 24 670 878,00 zł, 2018 r. – 26 509 768,92 zł. Plan na 2019 r. zakładał koszty w wysokości 26 946 684,00 zł. Źródłem ich finansowania były: [1] opłaty pobrane przez operatora w związku z realizacją usługi transportowej (bilety)<sup>21</sup>, [2] rekompensata otrzymana od Gminy Legnica z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem na jej rzecz usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>22</sup>, [3] wartość udostępnionych środków transportu do realizacji przewozów<sup>23</sup>, [4] dochody własne Spółki z tytułu realizacji porozumień zawartych z gminami ościennymi i na obsługę linii 5 i 18<sup>24</sup>.

(akta kontroli str.139-386, 388-482)

**2.2.** Operator określił zasady rachunkowości w zakresie obliczania przychodów i kosztów przewozów w komunikacji miejskiej realizowanych na rzecz Miasta Legnicy, które zapewniały przejrzystość ich rozliczania, o których mowa w pkt 3, 4 i 5 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Nadto w polityce rachunkowości, w celu uniknięcia subsydiowania skrośnego ustalono zasady w zakresie rozliczeń pozostałej działalności Spółki. Możliwe było więc ustalenie przychodów i kosztów przewozów w ramach danej usługi związanej z konkretną umową.

(akta kontroli str.159-385)

**2.3.** Spółka w kontrolowanym okresie nie wyliczała utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym dla uzyskania rekompensaty za wykonanie zadań przewozowych.

(akta kontroli str.386)

**2.4.** Wysokość prognozowanego wynagrodzenia Spółki z tytułu realizacji umowy transportowej na rzecz Miasta w poszczególnych latach badanego okresu kształtowała się następująco: 11 785 601,00 zł w 2016 r., 12 848 801,00 zł w 2017 r., 13 123 379,00 zł w 2018 r. i 16 138 527,00 zł w 2019 r. Rzeczywista wysokość wynagrodzenia wypłaconego Spółce za realizację umowy transportowej wyniosła łącznie od 2016 r. do kwietnia 2019 r 42 893 890,00 zł, co stanowiło odpowiednio: 11 281 240,00 zł w 2016 r., 13 154 123,00 zł w 2017 r., 13 119 853,00 zł w 2018 r. i 5 338 674,00 zł. za pierwsze cztery miesiące 2019 r.

(akta kontroli str.139-157)

Sposób obliczenia rekompensaty określony został w umowie transportowej. Rekompensata była kalkulowana w oparciu o poniesione koszty przewozów, pomniejszone o wygenerowane podczas świadczenia przewozów przychody

<sup>21</sup> 2016 r. – 10 777 337,56 zł., 2017 r. – 11 008 641,06 zł., 2018 r. – 11 756 082,10 zł., plan 2019 r. – 12 760 308,00 zł.

<sup>22</sup> 2016 r. – 9 587 790,00 zł., 2017 r. – 11 133 783,60 zł., 2018 r. – 10 262 791, 32 zł., plan 2019 r. – 14 265 072,00 zł

<sup>23</sup> 2016 r. – 1 568 009,52 zł., 2017 r. – 1 870 685,20 zł., 2018 r. 1 885 220,40 zł., plan 2019 r. 671 630,51 zł.

<sup>24</sup> 2016 r. – 339 007,08 zł, 2017 r. – 342 184,58 zł., 2018 r. – 181 799,40 zł., plan 2019 r. - 184 708,20 zł.

z uwzględnieniem rozsądnego zysku. Do kosztów poniesionych w związku z realizacją przedmiotu ww. umowy zaliczano m.in.: [1] koszty własne sprzedaży, [2] koszty zarządu (w szczególności koszty kierowania przedsiębiorstwem, procesów zarządzania, doradztwa związanego z realizacją przedmiotu umowy), oraz [3] koszty finansowe (odsetki i prowizje bankowe związane z wykonywaniem przedmiotu umowy). W kalkulacji wartości rekompensaty w ramach planowanych kosztów działalności znajdowały się m.in. takie pozycje jak: amortyzacja, zużycie materiałów i części zamiennych, ogumienie, zużycie oleju napędowego i płynów eksploatacyjnych, energia elektryczna, usługi, wynagrodzenia, podatki i opłaty, koszty wydziałowe, czy też koszty ogólnozakładowe.

Do przychodów, w ramach obliczenia rekompensaty, przyjmowano następujące pozycje: [1] przychody ze sprzedaży biletów oraz pozostałe opłaty (mandaty, opłaty dodatkowe itp.), [2] przychody pozataryfowe (reklamy na taborze lub obiektach Spółki), [3] przychody finansowe (odsetki od lokat i środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych), [4] otrzymane dotacje (inne niż rekompensata), oraz [5] inne przychody (np. pozaoperacyjne, którym można przypisać związek z wykonywaniem przedmiotu umowy).

Przy planowaniu na 2019 r. kosztów amortyzacji, zużycia materiałów w tym oleju napędowego, wynagrodzeń, kosztów wydziałowych oraz przychodów dotyczących wpływów ze sprzedaży biletów Spółka uwzględniła ich wykonanie z roku ubiegłego<sup>25</sup>.

(akta kontroli str.158, 521-523)

W 2018 r. Spółka zatrudniła i przeszkoliła 24 pracowników przy 19 zwolnieniach i stanie załogi na koniec roku: 135 osób. W latach wcześniejszych było to odpowiednio w 2017 r. 25, 22 i 135 pracowników, a w 2016 r. 16, 15, 133.

Dyrektor techniczny Spółki wyjaśnił, że pomimo iż wartość wynagrodzenia kierowców autobusów komunikacji miejskiej rosła nieprzerwanie od 2016 r., a średnie wynagrodzenie kierowcy (z przejazdami nieregularnymi) w 2018 r. wyniosło ok. 4,5 tys. zł brutto, to nie było ono atrakcyjne dla pracowników. Powyższe skutkowało rosnącą od 2016 r. rotacją składu załogi na poziomie 18-20%. Natomiast, aby przygotować nowych kierowców do pracy (przebadać, a potem przeszkolić pracownika, który może kierować najmniejszym z autobusów używanych w MPK) potrzebny jest minimum sześciomiesięczny okres zatrudnienia.

(akta kontroli str.483-485)

**2.5.** Wysokość wynagrodzenia Spółki z tytułu realizacji umowy transportowej za 2018 r. została wyliczona prawidłowo i w należytym wysokości. W rocznym planie realizacji umowy (rozdział 7) na 2018 r. Miasto Legnica przewidziało rekompensatę dla Spółki w wysokości 10 939 500,00 zł brutto, a następnie w wyniku aneksu nr 2 do umowy kwotę 11 084 821,00 zł brutto, zawierającą również kwotę należnego rozsądnego zysku w wysokości 395 886,00 zł. Natomiast wskazana przez MPK wysokość należnej za 2018 r. rekompensaty wyniosła 13 565 961,21 zł brutto, w tym kwota rozsądnego zysku 624 695,66 zł.

**[a]** Spółka w przedłożonym Miastu wniosku o rekompensatę za 2018 r. przedłożyła kalkulację kosztów i utraconych przychodów w formie wymaganej umową, wraz z załącznikami, tj. dokumentacją źródłową (koszty działalności przewozowej, wynik na działalności przewozowej, przychody z pozostałej działalności, wyliczenie należnej rekompensaty).

**[b]** we wniosku MPK o należną rekompensatę za 2018 r. przedstawiono kalkulację w takiej wysokości, że wyliczona rekompensata należna nie przekraczała kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Wyliczona przez MPK rekompensata

<sup>25</sup> Za podstawę ich planowanej wartości przyjmowała rzeczywiste wykonanie za okres od stycznia do lipca 2018 r. i przewidywane wykonanie za okres od sierpnia do grudnia.



należna (netto) wynosiła 13 565 961,23 zł, przy rekompensacie (netto) wpłaconej przez Miasto w wysokości 10 262 791,32 zł, zaś dopłata (netto) do rekompensaty, według wniosku Spółki, powinna wynosić 3 303 169,89 zł netto, tj. 3 567 423,48 zł brutto. Wyliczenia powyższe spełniały postanowienia art. 50 ust 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>26</sup> oraz były zgodne z zasadą obliczania wyniku finansowego netto określoną w pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

**[c]** Miasto Legnica w celu weryfikacji rocznego rozliczenia rekompensaty za 2018 r. powołało zewnętrznego audytora. Audytor sporządził kalkulację rekompensaty należnej za 2018 r. m.in. z uwzględnieniem amortyzacji środków trwałych przekazanych Spółce aportem (8 autobusów), co spowodowało pomniejszenie wartości wskazanego przez Spółkę w rozliczeniu rocznym rozsądnego zysku o kwotę 214 001,96 zł netto. W oparciu o ustalenia audytu skorygowano wniosek Spółki o należną rekompensatę za 2018 r., w taki sposób, że pomniejszono należną rekompensatę o kwotę amortyzacji środków trwałych przekazanych aportem. Wariant ten wypełniał postanowienia umowy transportowej w zakresie uznania przyznanej pomocy publicznej w pełnej wysokości poprzez nieuwzględnienie w kosztach rekompensaty odpisów amortyzacji wnoszonych aportów. Zawartym w dniu 26 czerwca 2019 r. porozumieniem strony umowy transportowej ustaliły ostateczną kwotę rozsądnego zysku w wysokości 231 122,12 zł (brutto). Tym samym wartość należnej operatorowi rekompensaty za 2018 r. wyniosła łącznie 13 964 176,43 zł, w tym części pozostałej do zapłaty (w terminie do 10 sierpnia 2019 r.) 2 880 361,72 zł (brutto).

(akta kontroli str. 143-158, 210-257, 598-668, 669-670, 671, 673, 678-681)

**2.6.** Zgodnie z założeniami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, przyjęta metoda rekompensowania kosztów pozwalała na utrzymanie i rozwój usług komunikacji miejskiej w Legnicy o odpowiednio wysokiej jakości oraz systemu skutecznego zarządzania. Zapewniała również stabilność finansową ich realizacji. Na powyższe wskazuje m.in. ustalenia opisane w pierwszym obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz zasadniczo stabilna sytuacja finansowa Spółki<sup>27</sup>.

(akta kontroli str.387)

**2.7.** MPK w ramach corocznego sprawozdania Zarządu przygotowało analizę istotnych czynników ryzyka i zagrożeń, do których zaliczono m.in.: [1] ryzyko związane z sytuacją makroekonomiczną i zmianą tendencji rynkowej, [2] ryzyko stopy procentowej, [3] ryzyko związane z zapasami, [4] ryzyko związane z uzależnieniem od głównych dostawców, [5] ryzyko związane z konkurencją, czy też [6] ryzyko związane z otoczeniem prawnym.

(akta kontroli str.524-529)

**2.8.** Zgodnie z posiadaną interpretacją indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej<sup>28</sup>, świadczone przez Spółkę w 2018 r. usługi w zakresie przewozów komunikacji miejskiej w Legnicy, w tym w części finansowanej otrzymaną rekompensatą, podlegały opodatkowaniu podatkiem VAT w wysokości 8%. Poprzednie uzyskane przez Spółkę i stosowane w badanym okresie indywidualne interpretacje organów skarbowych odnośnie do konieczności opodatkowania usług

<sup>26</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.

<sup>27</sup> Spółka w 2016 r. osiągnęła zysk w wysokości 71 943,12 zł, w 2017 r. poniosła stratę w wysokości 493 211,91 zł. Natomiast w 2018 r. strata ta wyniosła 2 667 001,59 zł, przy kwocie należnej Spółce rekompensaty za przewozy wykonane w 2018 r. w wysokości 2 880 361,72 zł.

<sup>28</sup> Nr 0112-KDIL 1-1.4012.365.2018.2.OA z dnia 17 sierpnia 2018 r.

przewozów komunikacji miejskiej świadczonych na rzecz Miasta Legnica<sup>29</sup> i Gminy Miłkowice<sup>30</sup> podatkiem VAT przedstawiały odmienne stanowisko.

We wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej w odniesieniu do umowy transportowej zawartej w 2018 r. Spółka przedstawiła stanowisko, że otrzymywana od Miasta Legnicy rekompensata nie wypełniała dyspozycji art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>31</sup>, a tym samym nie podlegała opodatkowaniu. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej stwierdził jednak, że „...w sytuacji, gdy usługi świadczone przez Spółkę na rzecz Gminy mieszczą się, w grupowaniu PKWiU 49.31.21.0 - „Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski”, to świadczenie ww. usług przez Spółkę – w tym również w części sfinansowanej otrzymaną rekompensatą – będzie podlegać opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług w wysokości 8%, zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o VAT oraz poz. 155 załącznika nr 3 do ustawy.”

Spółka złożyła w dniu 21 września 2018 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na ww. interpretację indywidualną. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 7 lutego 2019 r.<sup>32</sup> uznał skargę za zasadną, tj. uchylił zaskarżoną interpretację indywidualną i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej w dniu 5 kwietnia 2019 r. wniósł jednak od tego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Postępowanie sądowoadministracyjne w powyższej sprawie pozostawało w toku do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

(akta kontroli str. 388-482)

**2.9.** W kontrolowanym okresie Spółka nie zlecała wykonania przewozów komunikacji miejskiej podwykonawcom. Nie korzystała również z pomocy podmiotów zewnętrznych w naliczaniu rekompensaty, za wyjątkiem zlecenia analizy wyceny udziałów w związku z koniecznością oszacowania wartości ekwiwalentu dotacji brutto za 2018 r.

(akta kontroli str.530-597)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka prawidłowo rozliczyła i wydatkowała środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego w Legnicy.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań, w celu wyeliminowania możliwości dopuszczania do ruchu pojazdów bez ważnych badań technicznych.
2. Dostosowanie wyposażenia autobusów do wymogów wynikających z Planu transportowego.

<sup>29</sup> W 2009 r. Dyrektor Izby Skarbowej uznał, że otrzymywana od Gminy Legnica dopłata nie stanowi obrotu w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy o VAT, a w konsekwencji nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

<sup>30</sup> Dyrektor Izby Skarbowej w wydanej interpretacji indywidualnej z dnia 29 maja 2014 roku stwierdził, że: „...otrzymywane przez MPK kwoty na pokrycie kosztów realizacji usług przewozowych w komunikacji miejskiej na liniach komunikacyjnych nie stanowią podstawy opodatkowania w rozumieniu art. 29 ustawy (obowiązującego do dnia 31 grudnia 2013 r.), jak również w rozumieniu art. 29a ustawy (obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.)”.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.; dalej: „ustawa o VAT”.

<sup>32</sup> Sygn. akt I SA/Wr 1092/18.

## 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 Zimoch  
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor  
Radosław Kujawiński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*