



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.9.2.2023

Czesław Kalbarczyk
Wójt Gminy Łagów
Urząd Gminy Łagów
Ul. Spacerowa 7, 66-220 Łagów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/019 – Wykluczenie komunikacyjne w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Łagów, ul. Spacerowa 7, 66-220 Łagów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Kalbarczyk, Wójt Gminy Łagów, od 16.11.2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, 2. Realizacja zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków FRPA.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 - 2023 (do dnia zakończenia kontroli) z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
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 Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/68/2023 z dnia 5 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Wójt nieprawidłowo i nierzetelnie realizował zadania związane z organizacją i funkcjonowaniem regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Wprawdzie podejmowane działania polegające na uruchomieniu linii użyteczności publicznej w 2023 r. służyły zwiększeniu dostępności komunikacyjnej Gminy, jednak skala zaniechań oraz liczba nieprawidłowości w pozostałym zakresie uzasadniają ocenę negatywną; w szczególności stwierdzono w toku kontroli:

- niebadanie i nieanalizowanie potrzeb przewozowych,
- niepodejmowanie działań w celu uruchomienia połączeń w soboty i niedziele, w okresach ferii i wakacji,
- niezapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego,
- brak oceny usług tego transportu świadczonych przez przewoźnika (operatora) i kontroli wymaganych przepisami prawa oraz umowami,
- nieegzekwowanie od przewoźników obowiązku składania informacji o liczbie skarg i reklamacji oraz sposobie ich załatwienia, a w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej – informacji o liczbie pasażerów,
- niewywiązywanie się z obowiązku składania marszałkowi województwa informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego za 2021 r., nierzetelne ich sporządzanie za pozostałe lata objęte kontrolą oraz niesporządzanie wymaganych przepisami sprawozdań dotyczących przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór sprawowany przez Gminę w zakresie autobusowych gminnych przewozów pasażerskich. Opierały się one zasadniczo na dowozach szkolnych, co rzutowało na brak kompleksowości stosowanych rozwiązań.

Wójt skutecznie realizował natomiast zadania dotyczące pozyskania dofinansowania do publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej *FRPA*) w 2023 r. Zapewniając dowóz osób niepełnosprawnych w oparciu o ww. przewozy, uzyskał oszczędności dla budżetu Gminy. Takie rozwiązanie jest korzystne dla jst, natomiast biorąc pod uwagę całość wydatkowanych środków publicznych (Gmina i *FRPA*) – osiągnięto ten sam efekt trzykrotnie wyższymi nakładami. Jednostka nie zawsze postępowała prawidłowo w tym obszarze. Wprawdzie Gmina złożyła terminowo wniosek o objęcie dopłatą oraz miesięczne wnioski o dopłatę, które pod względem formalno-rachunkowym były prawidłowe, jednak z uwagi na ustalenie stawek kosztów za jeden wozokilometr w oparciu o ofertę operatora, bez żadnej weryfikacji zasadności jej wysokości, określiła nieprawidłowo deficyt planowany i faktyczny, którego wystąpienie jest warunkiem uzyskania dopłaty. Nieprawidłowości dotyczyły także umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego - zachowania transparentności przy ich zawieraniu, jak i określania w nich wzajemnych praw i obowiązków, z zabezpieczeniem interesów Gminy. Polegały one na:

- nieopublikowaniu ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy,
- nieuzyskaniu zgody Rady Gminy Łągów na zawarcie tych umów,
- zawarciu umów niespełniających wymogów ustawowych, w szczególności w zakresie sposobu obliczenia rekompensaty, a także nieuwzględnienia w nich

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

środków transportu dla osób z niepełnosprawnościami lub o ograniczonej zdolności ruchowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego

1. Dane ogólne

Opis stanu faktycznego

1. Gmina Łagów jest gminą wiejską ze zmniejszającą się liczbą ludności - w okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców obniżyła się z 5.104 na koniec 2018 r. do 4.826 osób na koniec 2022 r. (o 5,5%). W Gminie utworzono 12 sołectw⁴.

W latach 2018 - 2023 na terenie Gminy Łagów funkcjonowało siedem bądź osiem linii komunikacyjnych, na których regularne przewozy osób, wykonywane na podstawie zezwoleń wydanych przez Wójta, finansowała (dofinansowała) Gmina, tj.:

- a) siedem linii komunikacyjnych w całym okresie objętym kontrolą, na których Gmina zleciła przewoźnikowi usługę dowożenia dzieci do szkół i przedszkoli (obowiązek jest określony w art. 32 ust. 5 i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁵) w komunikacji regularnej otwartej - wydatki Gminy z tego tytułu w latach 2018-2023 (do 30.06.2023 r.) wyniosły 1.489,0 tys. zł⁶;
- b) linia komunikacyjna od września do grudnia 2019 r.⁷, dla której organizatorem w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁸ (dalej *uptz*) była Gmina Łagów, a linia została objęta dopłatą w ramach FRPA - wydatki zostały wyniosły 3.782,80 zł⁹;
- c) linia komunikacyjna uruchomiona we wrześniu 2022 r.¹⁰, w ramach której:
 - do końca roku realizowane były dowozy uczniów niepełnosprawnych do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Świebodzinie (dalej SOSW) - z tego tytułu Gmina poniosła wydatki w wysokości 23.040 zł;
 - od początku 2023 r. organizatorem jest Gmina Łagów, a linia została objęta dofinansowaniem w ramach FRPA, wydatki do 31.08.2023 r. wyniosły 95.102 zł, w tym na zakup biletów dla osób niepełnosprawnych 3.480 zł¹¹.

³ 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.

⁴ Zgodnie z uchwałą Nr XXVI.201.2017 Rady Gminy Łagów z dnia 23 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łagów (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z dnia 29 czerwca 2017 r. poz. 1489) utworzono sołectwa: Gronów (według ewidencji ludności prowadzonej w Urzędzie Gminy Łagów na dzień 31.12.2022 r. - 105 mieszkańców), Jemiołów (270 mieszkańców), Kłodnica (40 mieszkańców), Kosobudz (137 mieszkańców), Łagów (1.449 mieszkańców), Łagówek (411 mieszkańców), Niedźwiedź (265 mieszkańców), Pożrzadło (184 mieszkańców), Sieniawa (853 mieszkańców), Stok (125 mieszkańców), Toporów (717 mieszkańców), Żelechów (270 mieszkańców).

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.

⁶ 243.731,10 zł w 2018 r., 252.454,66 zł w 2019 r., 252.390,79 zł w 2020 r., 257 644,80 zł w 2021 r., 289.728,00 zł w 2022 r. i 193.050,00 zł w 2023 r. (do 30.06.2023 r.).

⁷ Linia 1228 Łagów – Toporów (przez Gronów) z dwoma kursami (tam i powrót) na trasie 20 km, przez: Gronów, Pożrzadło, Czyste, Toporów, tylko w środy z wyłączeniem dni świątecznych w okresie IX-XII 2019 r.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.

⁹ W 2019 r. otrzymana przez Gminę dopłata z FRPA wyniosła 640 zł w 2019 r., natomiast Gmina przekazała przewoźnikowi 3.782,80 zł (wg umowy wynagrodzenie wynoszące 890 zł brutto za miesiąc, pomniejszone o liczbę sprzedanych biletów).

¹⁰ Linia nr 1201 Niedźwiedź - Kosobudz - Toporów - Sieniawa - Żelechów - Łagów (42 km) i Łagów - Żelechów - Sieniawa - Toporów - Kosobudz - Niedźwiedź (42 km), działająca w oparciu o zezwolenie z dnia 7.09.2022 r., po trzy kursy w dni nauki szkolnej; objęta dopłatą z FRPA w 2023 r. (wg kalkulacji przez 211 dni, tj. 2 x 3 x 211 = 53.172 wozokilometrów); wcześniej na podstawie umowy z 30.08.2022 r., rozwiązywanej za porozumieniem stron 30.12.2022 r., realizowano dowozy uczniów niepełnosprawnych do SOSW w Świebodzinie.

¹¹ 95.102 zł (za przewozy w okresie I-VI.2023 r.), tj. otrzymana przez Gminę dopłata z FRPA 80.136 zł została przekazana operatorowi, ponadto ww. przekazano 10% ceny usługi tj. 11.486 zł (wg umowy cena usługi była kalkulowana jako iloczyn

Tym samym zakres linii komunikacyjnych funkcjonujących w ramach Gminy był co do zasady stabilny, za wyjątkiem ww. dwóch linii dofinansowanych z FRPA.

Zgodnie z *wykazem przystanków na terenie Gminy Łagów* przystanki autobusowe, były zlokalizowane:

- we wszystkich wsiach sołeckich, za wyjątkiem Kłodnicy¹² (40 mieszkańców według stanu na 31.12.2022 r.), a także
- w m. Czyste (osada wsi Pożrzadło) i Wielopole (osada wsi Sieniawa).

Na terenie Gminy Łagów nie znajduje się żaden dworzec autobusowy.

Autobusy kursujące w ramach wymienionych powyżej linii komunikacyjnych:

- a) na których realizowano dowozy szkolne – zatrzymywały się we wszystkich miejscowościach, w których znajdowały się przystanki autobusowe; w okresie objętym kontrolą korzystało z dowozów do gminnych jednostek oświatowych ok. 200 dzieci miesięcznie, z tego większość do jednostek w Łagowie (88% w styczniu 2018 r. i w czerwcu 2023 r.)¹³;

utworzonych po wejściu w życie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁴ (dalej *ufrpa*), tj.:

- b) w 2019 r., miały przystanki w m.: Gronów, Toporów, Czyste, Pożrzadło, Łagów, które zamieszkiwało 2.455 mieszkańców i 50,9% ogółu ludności w gminie¹⁵,
- c) w 2022 r., miały przystanki w m.: Niedźwiedź, Kosobudz, Toporów, Sieniawa, Żelechów i Łagów – razem 3.691 osób i 76,5% ogółu mieszkańców Gminy¹⁶.

Ww. przewozy stanowiły publiczny transport zbiorowy, zgodnie z definicją z art. 4 ust. 1 pkt 12 *uptz*¹⁷. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy przewozy nie obejmowały sołectwa Kłodnica ze względu na *stan drogi dojazdowej, przewoźnicy odmawiali świadczenia usług na tej trasie*.

Wszystkie ww. przewozy (otwarte) odbywały się wyłącznie w dni nauki szkolnej, tzn. nie wykonywano ich w ferie letnie i zimowe, w przerwy świąteczne, w weekendy oraz w godzinach wieczornych - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

Ponadto Gmina Łagów realizowała obowiązki dowozu osób niepełnosprawnych do Świebodzina, z miejscowości: Żelechów, Kosobudz, Sieniawa, Niedźwiedź¹⁸, z tego tytułu w latach 2018-2022 poniosła wydatki w łącznej wysokości 160,3 tys. zł¹⁹.

W zakresie linii objętych dofinansowaniem z FRPA Gmina zawarła z operatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 22, 24-29 *uptz*), natomiast w pozostałych przypadkach – umowy o świadczenie usług (art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁰).

wykonanych wozokilometrów w miesiącu rozliczeniowym i stawki 4,30 zł netto za wozokilometr) i zapłatę za bilety miesięczne dla osób niepełnosprawnych 3.480 zł.

¹² Oddalona o 3,7 km od m. Toporów i od 3,6 km od m. Kosobudz.

¹³ Wyłączono okres pandemii COVID-19 z uwagi na zmiany organizacji nauki w szkołach i wychowania przedszkolnego; w styczniu 2018 r. – z przewozów korzystało 203 dzieci (liczba zakupionych biletów miesięcznych), w czerwcu 2023 r. – 192 dzieci.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2464, ze zm. Ustawa weszła w życie dnia 18.07.2019 r.

¹⁵ Gronów (105), Toporów (717), Pożrzadło i Czyste (184) i Łagów (1.449 mieszkańców) - z uwagi na niewielkie zmiany stanu ludności oraz zachowanie porównywalności danych odniesiono się do danych na koniec 2022 r.

¹⁶ Niedźwiedź (265 mieszkańców), Kosobudz (137), Toporów (717), Sieniawa (853), Żelechów (270) i Łagów (1.449).

¹⁷ Powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej.

¹⁸ Obowiązek określony w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe, realizowany na podstawie umowy zawartej z przewoźnikiem dotyczącej dowozów do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Świebodzinie wymienionych osób niepełnosprawnych, w latach 2018-2019 – dwie osoby z Żelechowa, w latach 2020-2021 – trzy osoby: dwie z Żelechowa, jedna z m. Kosobudz, w 2022 r. -5-6 osób: dwie z Żelechowa, jedna z m. Kosobudz, dwie z m. Sieniawa, jedna z m. Niedźwiedź (od 4.05.2022 r.), godziny kursowania – zgodnie z umową - uzależnione są od planu lekcji. Ww. przewozy realizował przedsiębiorca posiadający licencję Nr 002/2015 na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą.

¹⁹ 160.259,22 zł, tj. 27.500,11 zł w 2018 r., 29.000,05 zł w 2019 r., 15.800,00 zł w 2020 r., 53.800,77 zł w 2021 r., 34.158,29 zł w 2022 r. (I - VI).

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

Na terenie Gminy wykonywane były także przewozy regularne osób w transporcie drogowym na podstawie zezwoleń wydanych przez:

- Starostę Świebodzińskiego, wykraczające poza granice gminy, łączące siedzibę powiatu (Świebodzin) z miejscowościami z terenu Gminy²¹: Stok, Gronów, Łagów, Łagówek, Sieniawa, Wielopole, Żelechów, Niedźwiedź, Pożrzadło i Jemiołów;
- Marszałka Województwa Lubuskiego, w granicach województwa, wykraczające poza granice Powiatu Świebodzińskiego - na trzech liniach na początku 2018 r. (przebiegające przez Gminę Łagów i m.: Stok, Gronów, Łagów, Łagówek, Sieniawa), które to linie zostały wygaszone na wniosek przewoźników²².

Uwzględniając wymienione połączenia, obecnie w dni niebędące dniami nauki szkolnej (ferie, wakacje) do miejscowości: Jemiołów, Kosobudz, Niedźwiedź, Pożrzadło, Toporów i Czyste nie kursują żadne autobusy w regularnym transporcie drogowym osób, z których mógłby skorzystać każdy chętny pasażer - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

Przez Gminę Łagów przebiegają dwie linie kolejowe²³, a na jej obszarze znajduje się jedna stacja kolejowa z regularnym ruchem pasażerskim - w Toporowie (średnia dobowa liczba zatrzymań pociągów - 11, wymiana pasażerska - na poziomie 50-90 osób). Z ww. stacji możliwy jest dojazd do m.in. Świebodzina (siedziba powiatu) oraz Torzymia i Rzepina (siedziby gmin), jednak nie ma możliwości dojazdu do żadnej z miejscowości na terenie Gminy. Ponadto, do Łagowa są realizowane połączenia kolejowe o charakterze sezonowym, w wybrane dni w okresie letnim, co wynika z turystycznego charakteru gminy²⁴.

(akta kontroli str. 44-48, 52-151, 154-159, 163-171, 175-178, 183-212, 225-234, 295, 306, 345-412, 739, 746, 780-786)

2. Procedury

2. Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w Urzędzie Gminy wykonywali pracownicy Referatu Inwestycji i Obrony Cywilnej (dalej RI). W Regulaminie organizacyjnym Urzędu wskazano z ww. zakresu jedynie zadanie polegające na: *określaniu cen urzędowych za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego, a także zapewnieniu i organizacji bezpłatnego transportu dzieci do i ze szkoły*. Sprawami z zakresu publicznego transportu zbiorowego obecnie (od 16.08.2022 r.) zajmuje się jeden pracownik RI, któremu przypisano w zakresie obowiązków: *prowadzenie innych [niż zajęcie pasa drogowego] spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi*²⁵ oraz zamówień publicznych²⁶. Wcześniej odpowiedzialność za wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów

²¹ Linia 171053, przez m.: Stok, Gronów, Łagów (kurs w dni nauki szkolnej), zezwolenie ważne do 1.06.2023 r.

Linia 171135, przez m. na terenie Gminy: Stok, Gronów, Łagów, Łagówek, Sieniawa, Wielopole, Żelechów (4-5 kursów, obecnie pięć kursów, w tym 4 kursy od poniedziałku do piątku w dni robocze).

Linia 171366, przez m.: Stok, Gronów, Łagów, Łagówek, Sieniawa, Wielopole, Żelechów (2-3 kursy, obecnie dwa kursy, w tym jeden od poniedziałku do piątku w dni robocze dot. m.: Stok, Gronów, Łagów).

Linia 171163, przez m.: Niedźwiedź (1-4 kursów, obecnie jeden kurs w dni nauki szkolnej).

Linia 171016 i 171050 przez m.: Stok, Gronów, Pożrzadło, Łagów, Jemiołów (od 2020 r. – razem cztery kursy, obecnie jeden kurs w dni nauki szkolnej).

Linia R 171375, przez m.: Niedźwiedź, Toporów, Pożrzadło, Łagów, Jemiołów (od 2022 r. i obecnie jeden kurs w dni nauki szkolnej w 2022 r.).

Linia 1101, przez m. na terenie Gminy: Toporów (trzy kursy w dni nauki szkolnej w 2023 r.).

Linia 171842 - od 29.05.2023 r. są wykonywane regularne przewozy specjalne do zakładu pracy w Świebodzinie umożliwiające dojazd i powrót ok. godziny 6:00, 14:00, 22:00, przez m: Gronów, Łagów, Łagówek, Sieniawa, Pożrzadło.

²² Linia R 08 146476 Sulęcín – Świebodzin – Zielona Góra (zezwolenie wygaszone z dniem 24.05.2018 r.).

Linia R 08 146464 Sulęcín – Tursk – Zielona Góra (zezwolenie wygaszone z dniem 28.01.2020 r.).

Linia R 08 171060 Zielona Góra – Świebodzin – Łagów (zezwolenie wygaszone z dniem 19.05.2023 r.).

²³ Linia kolejowa nr 3 Warszawa Zachodnia – Kunowice i linia kolejowa nr 375 Międzyrzecz – Toporów.

²⁴ Np. wg rozkładu 2022/2023, za <https://portalpasazera.pl> (dostęp 1.08.2023 r.):

Zielona Góra Gł. 8:22, Sulechów 8:41, Babimost 8:54, Zbąszynek 9:10, Świebodzin 9:25, Toporów 9:46, Łagów 10:06, Łagów 18:28, Toporów 18:48, Świebodzin 19:05, Zbąszynek 19:22, Babimost 19:37, Sulechów 19:49, Zielona Góra Gł. 20:09; Rusza nowe połączenie kolejowe Zielona Góra – Łagów. Zobacz rozkład jazdy i ceny biletów | Zielona Góra Nasze Miasto;

²⁵ Wcześniej w zakresie referenta zatrudnionego od 4.12.2019 r. do 30.06.2022 r.

²⁶ Wcześniej w zakresie inspektora zatrudnionego od 8.02.2022 r. do 30.09.2022 r. i ww. referenta.

przypisano inspektorowi zatrudnionemu w Urzędzie do 19.10.2022 r.²⁷, później obowiązki w tym zakresie nie zostały nikomu przypisane.

Zatrudnionym w okresie objętym kontrolą pracownikom nie zapewniono przeszkolenia w zakresie przepisów uptz, ufrpa, ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe²⁸, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁹ (dalej *utd*) i aktów wykonawczych do tych ustaw.

Tym samym zarówno w Regulaminie organizacyjnym, jak w zakresach obowiązków nie określono zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego w Gminie Łagów. Ponadto, nie zapewniono wystarczającego przeszkolenia pracowników dotyczącego stosowania ww. przepisów – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

(akta kontroli str. 8-43, 306)

3. Planowanie oraz badanie i analiza potrzeb przewozowych

3.1. Do zadań Gminy Łagów jako organizatora publicznego transportu zbiorowego należy: 1) planowanie rozwoju transportu; 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego; 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (art. 8 uptz). Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, stosownie do treści art. 7 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a uptz, wykonuje wójt.

W zakresie planowania, z uwagi na liczbę mieszkańców Gmina Łagów nie była zobowiązana do sporządzenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego stanowiącego akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 1 pkt 1, art. 9 ust. 2 i 3 uptz³⁰). Takiego planu Wójt Łagowa nie opracował, a Rada Gminy Łagów nie podjęła uchwały w tym zakresie.

(akta kontroli str. 297, 306)

3.2. W art. 15 ust. 1 uptz ustawodawca wskazał otwarty katalog zadań i czynności składających się na organizowanie publicznego transportu zbiorowego, do których zaliczył m.in. badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (pkt 1).

Analizy potrzeb przewozowych dokonywano w odniesieniu do realizacji obowiązków określonych w art. 32 ust. 5 i 6 oraz art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Prawo oświatowe i miała ona charakter ciągły, w związku z realizacją zawartych umów na dowozy do szkół. W zakresie dowozu do szkół na terenie gminy określono potrzeby przewozowe i ustalono je ze szczegółowością dotyczącą poszczególnych miejscowości, z których będzie konieczny dowóz dzieci lub młodzieży, dni tygodnia, godzin oraz pojemności środków transportu. Zgodnie z umowami zawartymi przez Gminę i rozkładami jazdy dowozy szkolne miały być realizowane w dni nauki szkolnej, w regularnej komunikacji otwartej, autobusami gwarantującymi miejsca siedzące wszystkim przewożonym uczniom, a wykonawca nie mógł przewozić więcej osób niż liczba miejsc w autobusie. W wypadku dowozów uczniów niepełnosprawnych do SOSW w Świebodzinie były one wykonywane w ramach linii komunikacyjnej uruchomionej we wrześniu 2022 r., a gmina pokrywała koszty biletów miesięcznych (4-6 osób) – szczegółowy opis w tym zakresie poniżej w pkt 4.6.

Za wyjątkiem dowozów szkolnych, w latach 2018-2023 Wójt Gminy Łagów nie prowadził badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności

²⁷ Inspektor zatrudniony w Urzędzie od 1.05.1979 r. do 19.10.2022 r.

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 8, ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2201, ze zm.

³⁰ Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, dalej plan transportowy opracowują gminy liczące co najmniej 50 tys. mieszkańców. Plan transportowy może być opracowany przez właściwego organizatora na obszarze liczącym mniejszą liczbę mieszkańców.

ruchowej (art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz). W szczególności powstanie linii dofinansowywanych z FRPA nie poprzedzały tego rodzaju badania i analizy. W odniesieniu do mieszkańców Gminy (innych niż uczniowie) ww. nie prowadzono, w związku z tym nie posiadano wiedzy w szczególności na temat rzeczywistej frekwencji w środkach komunikacji autobusowej, stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców Gminy w tym zakresie i ich ewentualnych zmian – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 3.

Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, stosownie do treści art. 7 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a uptz, wykonuje wójt. Ww. zadań nie przypisano żadnemu pracownikowi Urzędu – opis powyżej, w pkt 2.

(akta kontroli str. 44-45, 50-77, 200-294, 297-298, 307, 739, 746)

3.3. W związku z potrzebami mieszkańców w zakresie publicznego transportu zbiorowego do Urzędu Gminy wpłynęła interpelacja radnego gminy z 26.11.2021 r. dotycząca oświetlenia przystanku autobusowego w m. Gronów na drodze wojewódzkiej, wójt przekazał ww. interpelację do zarządcy drogi. Jak wyjaśnił Wójt uzyskał on odpowiedź od zarządcy drogi, że *z uwagi na funkcję przystanku komunikacji publicznej związaną z obsługą ruchu pieszych oświetlenie pozostaje w gestii gminy. Szacunkowy koszt takiej inwestycji to 60-100 tys. zł. Gmina Łagów nie ma takich środków w budżecie. Planowane jest zamontowanie lampy solarnej w 2024 r.*

Żadna z wymienionych w *Rejestrze skarg i wniosków* pozycji nie stanowiła:

- skargi dotyczącej realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, składanej do wójta jako organizatora publicznego transportu zbiorowego,
- skargi lub reklamacji składanej przez pasażerów do wójta w związku z realizacją przewozów przez przewoźnika (art. 48 ust 3 uptz).

Ponadto, jak wyjaśnił Wójt Gminy potrzeby w zakresie publicznego transportu zbiorowego były formułowane w trakcie zebrań wiejskich, *ponieważ nie były to wnioski formalne, tylko tematy w dyskusji, protokolanci nie odnotowywali treści rozmów.*

(akta kontroli str. 49, 417-418, 740, 746)

4. Warunki funkcjonowania publicznego drogowego transportu zbiorowego

4.1. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. na:

- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jst, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, przez organ stanowiący gminy (art. 15 ust. 1 pkt 6 uptz w zw. z art. 15 ust. 2);
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jst, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów (art. 15 ust. 1 pkt 7 uptz); ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jst, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora (art. 15 ust. 1 pkt 5 uptz);
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie: standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców, korzystania z ww., funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, systemu informacji dla pasażera (art. 15 ust. 1 pkt 3 uptz).

W dokumentacji bieżącej Urzędu Gminy znajduje się *wykaz przystanków na terenie Gminy Łagów* (niepodpisany), w którym ujęto: miejscowość i nr przystanku, nr działki

gruntu i jej właściciela. Spośród 32 ujętych w wykazie, jako właściciela³¹ 16 wskazano Powiat Świebodziński, sześciu – Gminę, pięciu – GDDKiA, dwóch - Agencję Rynku Rolnego (istniała do 1.09.2017 r.), trzech – inne podmioty (osoby fizyczne i prawne), w tym jeden przystanek – we współwłasności z Gminą.

W toku oględzin 19 przystanków komunikacyjnych³², przeprowadzonych w dniu 6.09.2023 r. przez NIK zidentyfikowano dwa przystanki niewymienione w Wykazie.

W informacji o stanie mienia komunalnego dotyczącej Gminy Łagów wykazywano 32 przystanki autobusowe, a od 2022 r. – 33 przystanki.

Rada Gminy Łagów nie określiła udostępnionych dla operatorów i przewoźników przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Łagów, oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Wójt Gminy nie podjął działań zmierzających do przyjęcia uchwały przez organ stanowiący w tej sprawie. Wójt nie określił także rzetelnie tego rodzaju obiektów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest Gmina, a wykaz przystanków, którymi posługiwała się jednostka (m.in. przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób) był nieaktualny – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

(akta kontroli str. 218, 298, 307, 345, 419-449)

4.2. Gmina Łagów nie ustaliła opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których jest właścicielem lub zarządzającym (art. 16 ust. 4 uptz)³³. Opłaty te stanowią dochód właściwej jst, z przeznaczeniem na: 1) utrzymanie przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem albo zarządzającym jest jst, 2) realizację zadań określonych w art. 18 uptz - w przypadku gdy organizatorem jest gmina. Nieustalenie opłaty Wójt wyjaśniał względami finansowymi - *koszt poboru opłat nie byłby współmierny z korzyściami [...] koszty poboru tej opłaty przewyższają koszty obsługi*. Wójt wskazał również, że wprowadzenie opłaty jest fakultatywne.

W odniesieniu do przystanków komunikacyjnych usytuowanych na terenie Gminy Łagów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jst, Wójt Gminy Łagów nie ustalał ani stawek opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, ani standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, co następuje w drodze negocjacji z właścicielem albo zarządzającym takim przystankiem (art. 15 ust. 1 pkt 5 i art. 16 ust. 2 uptz w zw. art. 7 ust. 4 pkt 1 uptz). Wójt Gminy wyjaśnił, że taka sytuacja nie miała miejsca - *właściciel lub zarządzający nie będący jst nie występował o odpłatność za korzystanie z przystanków*.

W związku z powyższym Gmina nie informowała o stawce ww. opłat.

(akta kontroli str. 298, 307)

4.3. Do zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont: 1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina; 2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg (art. 18 uptz).

³¹ Wskazano „właściciel” i podano nr ewidencyjny działki gruntu.

³² Przystanek komunikacyjny - miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.) – art. 4 ust. 1 pkt 13 uptz.

³³ Zgodnie z art. 16 ust. 7 uptz opłaty te w wypadku gminy stanowiłyby dochód gminy, z przeznaczeniem na:

1) utrzymanie przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, oraz
2) realizację zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego polegających na budowie, przebudowie i remoncie: a) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, b) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

W okresie objętym kontrolą Gmina Łagów zamontowała dwie wiaty przystankowe w pasie drogowym dróg publicznych w m. Niedźwiedź i Gronów (wydatki 15.985,08 zł w 2022 r.). Ponadto w toku kontroli NIK, wymieniono – w związku z realizowanym projektem *Zagospodarowanie placu gminnego przy ul. Spacerowej w Łagowie na potrzeby parkingu rozpoczynającego Dukt Przyrodniczo-Edukacyjny* - wiatę przystankową w Łagowie³⁴.

(akta kontroli str. 187, 679-682)

4.4. W celu weryfikacji zapewnienia przez Gminę odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego drogowego transportu zbiorowego, w toku kontroli NIK przeprowadzono oględziny 19 przystanków, na których znajdowało się 14 wiat przystankowych, w tym zamontowana w 2022 r. na przystanku Niedźwiedź (bloki). W toku oględzin zidentyfikowano dwa przystanki nieujęte w *Wykazie przystanków na terenie Gminy Łagów*, w tym ww. Niedźwiedź (bloki) – opis w pkt 4.1 i 4.3. Stwierdzono, że:

- większość przystanków (17) zostało oznaczonych znakiem *D-15 Przystanek autobusowy*, takiego znaku nie zamieszczono na dwóch przystankach,
- większość przystanków (14) było oznakowane nazwą miejscowości, w pięciu wypadkach brakowało takiego oznaczenia; żaden przystanek nie został oznaczony numerem;
- w zakresie informacji o rozkładach jazdy:
 - na 13 przystankach zamieszczono rozkłady jazdy i były one kompletne (obejmowały wszystkie linie komunikacyjne), natomiast na sześciu - nie było rozkładów jazdy lub zamieszczone nie obejmowały niektórych kursujących linii;
 - rozkłady jazdy znajdujące się na pięciu przystankach były nieczytelne lub umieszczone w sposób utrudniający ich odczytanie,
 - na ośmiu przystankach rozkłady jazdy były niezgodne z aktualnym rozkładem zgłoszonym przez przewoźnika do organu (załącznikiem do zezwolenia),
 - wszystkie rozkłady nie zawierały elementów określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy³⁵;
- wiaty przystankowe znajdowały się na 14 przystankach, z tego:
 - w dobrym stanie technicznym było osiem obiektów, jedna (budynek) była w trakcie remontu, natomiast pięć wiat było w złym stanie technicznym,
 - w dwóch wiatach przystankowych stwierdzono przypadki zamieszczenia materiałów reklamowych prywatnych osób lub przedsiębiorców bez uzgodnienia z właścicielem wiat przystankowych,
 - w jednej wiacie znajdowało się gniazdo szerszeni.

Opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

(akta kontroli str. 419-468, 487-488, 741-746)

4.5. Zatwierdzone przez Wójta Gminy rozkłady jazdy dołączone do zezwoleń nie spełniały wymogów § 3 i 4 ww. rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy. Opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6.

(akta kontroli str. 66-151, 744-757)

³⁴ Wartość z kosztorysu 5.000 zł.

³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 202.

4.6. Wójt nie podejmował prób wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego³⁶ (art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. d uptz). Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że przyczyną braku działań było to, iż w Gminie Łagów występuje głównie jeden środek transportu - przewozy autobusami, w niewielkim zakresie kolejną (stacja Toporów).

Wójt nie podejmował także działań, w celu skoordynowania godzin odjazdów dla poszczególnych linii funkcjonujących w ramach dowozów szkolnych na terenie gminy (przyjazdów autobusów jednej linii z odjazdami innej), co wynikało z zasadniczego charakteru funkcjonującej w Gminie komunikacji autobusowej (dowozy do i ze szkoły). Z wyjaśnień Wójta wynika, że nie podejmowano takich działań jak skoordynowanie godzin odjazdów, ponieważ nie było wniosków przewoźników. Przy wydawaniu zezwoleń sprawdzano, czy utworzona linia nie wchodzi w kolizję z rozkładami jazdy innych linii. Przy dowozach szkolnych istotne było skoordynowanie rozkładów z godzinami pracy jednostek budżetowych.

Natomiast kontrola rozkładu jazdy na linii użyteczności publicznej dofinansowywanej z FRPA (nr 1201) pod względem skomunikowania z linią funkcjonującą w oparciu o zezwolenie wydane przez Starostę Świebodzińskiego 1101 Toporów – Świebodzin, (dowóz osób niepełnosprawnych do SOSW Świebodzin) wykazała, że godziny przyjazdów i odjazdów autobusów w ramach ww. linii nie zostały skoordynowane, co wskazuje na brak weryfikacji rozkładu pod tym względem przy wydawaniu zezwolenia i później, przy przedkładaniu przez operatora zaktualizowanego rozkładu jazdy - opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 7.

(akta kontroli str. 62-63, 70-77, 213-242, 298, 307, 408-411, 415-416, 526-534, 739-749)

4.6. System informacji dla pasażera w transporcie autobusowym w opiera się jedynie na informacjach dotyczących rozkładów jazdy zamieszczonych na przystankach komunikacyjnych - opis powyżej, w pkt 4.4 niniejszego wystąpienia. Na stronie internetowej Gminy Łagów (ani w BIP) nie zamieszczono informacji o rozkładach jazdy wszystkich przewoźników realizujących przewozy regularne osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii kursujących na terenie Gminy Łagów - opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 8.

(akta kontroli str. 298, 307, 469-470)

5. Ocena i kontrola realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

5.1. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega w szczególności na ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontroli nad przestrzeganiem przez operatora / przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 uptz (art. 43 ust. 1 pkt 2 i 3 uptz).

Wójt Gminy Łagów, jako organ udzielający zezwoleń na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a utd, jest uprawniony do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów. Kontrolę przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat. Ponadto Wójt Gminy Łagów jest uprawniony na obszarze Gminy Łagów i podczas wykonywania przewozu do kontroli prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób oraz przestrzegania przepisów prawa miejscowego przez wykonujących na tym obszarze przewóz drogowy (art. 84 ust. 1, 2 i 4 utd).

Prawo kontroli przysługujące Gminie zastrzeżono również w umowach zawieranych z wykonawcą na dowozy szkolne, dowozach osób niepełnosprawnych (umowa z 30.08.2022 r.), tj. prawo wrywkowej kontroli realizacji przedmiotu umowy, prawo kontroli temperatury w autobusach zimą.

Wójt Gminy w zakresie oceny realizacji usług wyjaśnił, iż wykonywano ją na podstawie bieżących rozliczeń oraz informacji od pracownika odpowiedzialnego za publiczny

³⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 26 uptz zintegrowany system taryfowo-biletowy to rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu, uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego.

transport drogowy, a kontrolę przewoźnika prowadzono na bieżąco na podstawie przedkładanych do rozliczenia dokumentów wynikających z zawartych umów. Zakres ww. kontroli nie obejmował jednak: realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przestrzegania przez ww. zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń, ani prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób. W okresie objętym kontrolą (od 1.01.2018 r.) Wójt Gmin Łagów nie przeprowadził żadnej kontroli w powyższym zakresie. Opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 9.

(akta kontroli str. 225-234, 243-294, 299, 307)

5.2. Wójt Gminy Łagów nie zwracał się z prośbą do jednostek Policji i Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego (dalej *ITD*) o objęcie przez nie czynnościami kontrolnymi / sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych w świadczeniu usług publicznego drogowego transportu zbiorowego na rzecz Gminy, ani o wyniki takich czynności sprawdzających i kontroli; wyniki te nie były również przekazywane z własnej inicjatywy przez ww. organy. Wójt Gminy wyjaśnił, że: *nie zwracał się o objęcie czynnościami kontrolnymi do jednostek ITD bądź policji, ponieważ nie wpływały sygnały na temat środków transportu. Przewoźnik poinformował Wójta o przeprowadzanych kontrolach.* Wraz z wyjaśnieniami Wójt przedłożył protokoły kontroli drogowej z: 18.09.2018 r., 7.09.2018 r., 8.11.2018 r., 18.12.2018 r., 7.02.2019 r., 29.09.2022 r., z których wynikało, że nie stwierdzono naruszeń, za wyjątkiem jednego wykroczenia.

Wyniki kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK zamieszczone zostały w pkt 4.4 i 7.2 niniejszego obszaru.

(akta kontroli str. 299, 307, 309-325)

6. Analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych

6.1. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega również m.in. na analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 5 uptz).

Analizy tego rodzaju o charakterze kompleksowym, uwzględniające wszystkich mieszkańców Gminy nie były przeprowadzane (podobnie jak analizy opisane w pkt 3.2) - opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 3.

Natomiast w trybie ciągłym analizowano potrzeby w związku z dowozami szkolnymi i odnosiły się one tylko do grup mieszkańców, o których mowa w art. 32 ust. 5 i 6 i art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Prawo oświatowe. W oparciu o informację przekazywaną przez dyrektorów szkół i przedszkoli dotyczącą liczby uczniów z poszczególnych miejscowości, godzin funkcjonowania tych jednostek, organizacji roku szkolnego wprowadzano zmiany do umowy z przewoźnikiem oraz dostosowywano rozkłady jazdy.

(akta kontroli str. 44-45, 51-77, 243-294, 297-298, 306-307, 739, 746)

6.2. Analiza rozkładów jazdy dla wszystkich linii, po których odbywa się przewóz osób na terenie Gminy Łagów wykazała, że:

- Gmina zapewniła połączenia w dni nauki szkolnej w godzinach rannych (dojazd do szkoły) i popołudniowych, tj. ok. godz. 15 (powrót); nie zapewniono natomiast minimum jednego połączenia w godzinach wieczornych³⁷, żadnego połączenia w soboty i niedziele oraz w okresach ferii zimowych i wakacji; po uwzględnieniu linii komunikacyjnych realizowanych na podstawie zezwoleń na wykonywanie

³⁷ Najpóźniejsze połączenie było realizowane na trasie Łagów 16:00 - Niedźwiedź 17:05 (rozkład jazdy ważny I-VI.2023 r.).

regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wydanych przez Starostę Świebodzińskiego i Marszałka Województwa Lubuskiego oraz połączeń kolejowych, obecnie w dni niebędące dniami nauki szkolnej do miejscowości: Jemiołów, Kosobudz, Niedźwiedź, Pożrzadło, Toporów i Czyste nie kursują żadne autobusy w regularnym transporcie drogowym, z których mógłby skorzystać każdy chętny pasażer - opis powyżej (pkt 1) i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1;

- ww. połączenia zapewniono z sołectwa do siedziby gminy, za wyjątkiem Kłodnicy³⁸ (opis powyżej w pkt 1);
- zapewniono dostępność do Łagowa (siedziba Urzędu Gminy) w czasie krótszym niż 30 minut, z miejscowości Gronów, Jemiołów, Łagówek, Niedźwiedź, Pożrzadło, Sieniawa, Stok, Toporów, Żelechów, Czyste i Wielopole³⁹, natomiast czasu tego nie udało się zapewnić w przypadku m. Kosobudz – wyniósł on 35-37 minut dla linii 1220 w całym badanym okresie i 50 minut dla nowej linii 1201 w 2023 r. uruchomionej w ramach FRPA. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że nie zapewniono dostępności do Łagowa w krótszym czasie ze względu na: *stan techniczny dróg (Toporów-Kosobudz), konieczność dojazdu dłuższą trasą (brak możliwości przejazdu autobusu przez centrum Łagowa - Brama Polska i Brama Marchijska) od strony Gronowa, możliwości techniczne oraz koszty przewoźników*;
- dostępność publicznym transportem zbiorowym do lekarza POZ (w Łagowie)⁴⁰ była realizowana na zasadach określonych powyżej;
- na terenie Gminy nie znajduje się żadna szkoła ponadpodstawowa, najbliższe są zlokalizowane w Świebodziźnie (22 km od m. Łagów), do którego publiczny transport zbiorowy realizowany jest przez m. Łagówek, Sieniawa, Wielopole, Żelechów, Gronów, Stok, Niedźwiedź, Toporów, Pożrzadło w czasie nie dłuższym niż 60 minut, lub z Toporowa – koleją;
- w zawartych umowach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie uwzględniono możliwości przemieszczania się osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej przystosowanymi do tego celu autobusami – opis w obszarze 2, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4;
- w umowach: z 30.09.2019 r. oraz z 30.08.2022 r. o wykonanie usługi dowozu dzieci do placówek oświatowych na terenie Gminy Łagów na podstawie zakupu biletów miesięcznych w oparciu o przekazane imienne listy uczniów, w komunikacji regularnej otwartej, ujęto natomiast obowiązki dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa przewożonym uczniom.

W okresie objętym kontrolą przypadki zmian linii komunikacyjnych organizowanych przez Gminę wynikały z zawarcia umów na okres objęcia dopłatą z FRPA.

(akta kontroli str. 44-48, 52-151, 154-159, 163-171, 175-178, 183-212, 225-234, 243-295, 306, 345-412, 526-534, 628-632, 767-769)

7. Funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z zasadami (art. 46 uptz), środkami transportu spełniającymi wymogi techniczne i wyposażeniowe

7.1 W toku kontroli NIK przeprowadziła oględziny 19 przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Łagów, w zakresie:

- dostępności informacji o rozkładach jazdy poszczególnych przewoźników dla podróżnych na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach – wyniki oględzin w tym zakresie opisano powyżej w pkt 4.4. oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 5;

³⁸ Oddalona o 3,7 km od m. Toporów i od 3,6 km od m. Kosobudz.

³⁹ Uwzględniono że dostępność w ww. terminie istniała wówczas gdy co najmniej jedno połączenie było realizowane w czasie krótszym niż 30 minut, wystąpiły połączenia dłuższe.

⁴⁰ 11854_Wykaz_lekarza_POZ_17.07.2023.xlsx (live.com)

- przewozu osób zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy, który jest załącznikiem do zezwolenia – w toku oględzin potwierdzono, że przewóz na jednej linii (dowozy szkolne) odbywał się punktualnie.

(akta kontroli str. 419-467)

7.2 Przeprowadzona na zlecenie NIK przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Gorzowie Wlkp. kontrola doraźna przewoźnika (operatora)⁴¹ na liniach:

1201 Niedźwiedź - Łagów⁴²,

1219 Łagów - Stok⁴³,

1223 Sieniawa (wioska) - Sieniawa Osiedle - Łagów Lubuski (szkoła n/ż)⁴⁴,

1217 Jemiołów - Łagów Lubuski (szkoła n/ż)⁴⁵,

1220 Kosobudz - Gronów - Łagów Lubuski (szkoła n/ż)⁴⁶,

1216 Żelechów (suszarnia) – Łagów Lubuski (szkoła n/ż)⁴⁷,

1221 Stok - Łagów Lubuski (szkoła n/ż)⁴⁸,

wykazała, że na sześciu liniach:

- przewóz osób odbywał się pojazdami, które odpowiadały wymagany warunkom technicznym w zakresie prawidłowego oznakowania lub wyposażenia pojazdu przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia⁴⁹, za wyjątkiem oznakowania trzech autobusów wykorzystywanych do regularnej komunikacji publicznej tablicą kierunkową boczną (autobusy na trzech liniach skontrolowanych w dniu 13.09.2023 r.);
- w zakresie identyfikacji pojazdu, układu hamulcowego, kierowniczego, widoczności, oświetlenia, opon, kół, zawieszenia podwozia, wycieków płynów eksploatacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości, pojazdy posiadały aktualne badania techniczne;
- kierowcy posiadali odpowiednią kategorię prawa jazdy, badania lekarskie i psychologiczne, a także wymagane kwalifikacje zawodowe⁵⁰, kontrola uprawnień dostępu do rynku zawodu przewoźnika drogowego nie wykazała nieprawidłowości.

Podczas podejmowania w dniu 12.09.2023 r. prób kontroli drogowej i obserwacji przystanków końcowych wskazanych w rozkładach jazdy nie stwierdzono autobusów wykonujących przewozy w ramach linii 1201 oraz linii 1219, podobna sytuacja miała miejsce w dniu 14.09.2023 r. - autobus linii 1219 nie pojawił się na wskazanych w rozkładzie przystankach, w konsekwencji nie została przeprowadzona kontrola doraźna przewoźnika na ww. linii.

Powyższe nieprawidłowości (stwierdzenie braku przewozów, brak oznakowania autobusu) wskazują na niewystarczający nadzór sprawowany przez Gminę nad drogowymi przewozami osób, wykonywanymi na podstawie zezwoleń udzielanych przez Wójta Gminy, a także w oparciu o umowy zawarte pomiędzy Gminą a przewoźnikiem (operatorem). Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 10.

(akta kontroli str. 274-280, 526-534, 683-736)

⁴¹ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁴² W dniu 12.09.2023 r. nie stwierdzono autobusów wykonujących przewozy, kontrola została przeprowadzona 14.09.2023 r.

⁴³ W dniach 12.09.2023 r. i 14.09.2023 r. nie stwierdzono autobusów wykonujących przewozy.

⁴⁴ Kontrola została przeprowadzona w dniu 13.09.2023 r. i 18.09.2023 r.

⁴⁵ Kontrola została przeprowadzona w dniu 13.09.2023 r. i 18.09.2023 r.

⁴⁶ Kontrola została przeprowadzona w dniu 13.09.2023 r. i 18.09.2023 r.

⁴⁷ Kontrola została przeprowadzona w dniu 18.09.2023 r.

⁴⁸ Kontrola została przeprowadzona w dniu 18.09.2023 r.

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.

⁵⁰ Kontrola w zakresie przestrzegania przez kierowcę norm czasu pracy, przerw, odpoczynków nie była możliwa do zrealizowania, ponieważ pojazdy, którymi wykonywane są przewozy osób na linii regularnej, których trasa nie przekracza 50 km wyłączone są ze stosowania rozporządzenia 561/2006 WE oraz rozporządzenia 165/2014 UE.

7.3 Wójt Gminy Łagów nie wykonywał kontroli (opis powyżej w pkt 5.1 i sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 9), ani nie skorzystał z możliwości powierzenia – na podstawie art. 86 ust. 1 utd - w drodze porozumienia, czynności kontrolnych organowi administracji publicznej. Z wyjaśnień Wójta wynika, że nieskorzystanie z takiej możliwości wynikało z *błędnej interpretacji przepisów prawa w tym zakresie, natłoku innych obowiązków w tym zakresie oraz rotacji pracowników na stanowisku*. Z przedłożonych w trakcie kontroli NIK protokołów kontroli drogowej ITD i Policji, prowadzonych w latach: 2018, 2019 i 2022 r. wynikało, że nie stwierdzano naruszeń, za wyjątkiem niekorzystania przez pasażerów z pasów bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 299, 307, 309-325, 742, 746)

8.-9. Skargi i reklamacje w związku z realizacją przewozów przez przewoźnika

8. Pasażerom przysługuje prawo składania bezpośrednio do organizatora publicznego transportu zbiorowego skarg i reklamacji w związku z realizacją przewozów przez przewoźnika (art. 48 ust 3 uptz). W okresie objętym kontrolą nie były składane takie skargi i reklamacje.

(akta kontroli str. 742, 746)

9. W okresie objętym kontrolą operator / przewoźnik nie przekazywał do gminy, informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Gmina Łagów nie egzekwowała przekazywania ww. informacji – opis został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 11.

(akta kontroli str. 299, 307)

10. Informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego

10.1 Wójt przekazywał Marszałkowi Województwa Lubuskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego dotyczące roku:

- 2018, zgodnie z którą na podstawie umowy obowiązującej od 30.08.2017 r. do 30.06.2019 r. jeden podmiot dysponujący czterema autobusami wykonywał transport na siedmiu liniach komunikacyjnych;
- 2019, według której na podstawie umowy obowiązującej od 2.09.2019 r. jeden podmiot dysponujący pięcioma autobusami wykonywał transport na siedmiu liniach komunikacyjnych;
- 2020 i 2022, zgodnie z którymi na terenie Gminy Łagów nie funkcjonuje publiczny transport zbiorowy.

Za 2021 r. nie przekazano żadnej informacji do Marszałka Województwa Lubuskiego, a informację za 2022 r. przekazano nieterminowo, czym naruszono art. 49 ust. 1 uptz. Ponadto ww. informacje sporządzono nierzetelnie w zakresie przebiegu autobusów, liczby pasażerów i przystanków, linii komunikacyjnej dofinansowywanej FRPA. Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 12.

(akta kontroli str. 471-486)

10.2. W zakresie liczby pasażerów korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, w umowach:

- z 2.01.2023 r. o świadczenie ww. usług w okresie od 2 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. na terenie Gminy Łagów, dotyczącej linii 1201, objętej dopłatą w ramach FRPA – zamieszczono obowiązek składania przez operatora organizatorowi raz w miesiącu w terminie do 2 dnia następnego miesiąca sprawozdań z realizacji umowy, w tym informacji dotyczącej liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej (§ 4 ust. 3 pkt 12 umowy); wynagrodzenie należne operatorowi za cały okres obowiązywania umowy będzie ustalane w rozliczeniu miesięcznym poprzez przedłożenie prawidłowo wystawionej noty zestawienia

pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do umowy doręczone w terminie do 2 dni po upływie miesiąca, którego dotyczy rozliczenie; obowiązku dotyczącego informacji o liczbie pasażerów Gmina Łagów nie egzekwowała – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 13 a);

- z 2.09.2019 r. o świadczenie usług w zakresie autobusowego publicznego transportu zbiorowego na liniach wewnątrzgminnych, dotyczącej linii 1228, objętej dopłatą w ramach FRPA, nie zawarto postanowień dotyczących przedkładania do Gminy danych dot. częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej – opis nieprawidłowości w obszarze 2, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

W odniesieniu do dowozów szkolnych, w umowach o wykonanie usługi dowozu dzieci do placówek oświatowych na terenie Gminy Łagów na podstawie zakupu biletów miesięcznych w oparciu o przekazane imienne listy uczniów, w komunikacji regularnej otwartej zamieszczono zobowiązanie przewoźnika do przedkładania zamawiającemu faktury za wykonaną usługę w rozliczeniu miesięcznym w miesiącach nauki szkolnej (wynagrodzenie ryczałtowe⁵¹), natomiast informacja o liczbie pasażerów, jaką dysponuje Gmina wynika z list dowożonych uczniów z poszczególnych miejscowości przekazywanych przewoźnikowi. Z dowozów do gminnych jednostek oświatowych korzystało na podstawie biletów miesięcznych ok. 200 dzieci, tj. 203 osób w styczniu 2018 r., 192 osób w czerwcu 2023 r.⁵².

Ponadto, Gmina nie sporządzała i nie podawała do publicznej wiadomości sprawozdań na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz w zw. z art. 7 ust. 1 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 1107/70⁵³, dalej *rozporządzenie (WE) nr 1370/2007*. Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 13 b).

(akta kontroli str. 44-45, 242-294, 299-300, 307-308, 526-534, 628-633)

11. Badanie ankietowe

11. W trakcie kontroli NIK przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe wśród przedstawicieli społeczności lokalnej (radnych, sołtysów, członków i członków kół gospodyń wiejskich oraz ochotniczych straży pożarnych, dalej OSP)⁵⁴. Z ww. badania wynikało, że:

- z regularnego publicznego transportu zbiorowego korzysta 20% ankietowanych,
- w ocenie większości respondentów w okresie ostatnich dziesięciu lat pogorszyła się lub zdecydowanie pogorszyła się dostępność transportu zbiorowego (81%) i jego jakość (74%),
- większość ankietowanych (72%) oferowało pomoc rodzinie/ znajomym/ sąsiadom w przypadkach konieczności dojazdu do lekarza, urzędu, szkoły, itd., z takiej pomocy korzystało 21% ankietowanych;
- na pytanie, czy badany słyszał / zna sytuację, że:

⁵¹ W okresie od IX.2019 do VI.2022 r. wynagrodzenie wynosiło 26.838 zł brutto miesięcznie, za wyjątkiem zmian wynikających z aneksu z 23.04.2020 r. – w maju i czerwcu 2020 r. po 21.470,40 zł. Od IX.2022 r. wynagrodzenie wynosi 32.175 zł brutto miesięcznie.

⁵² W okresie pandemii COVID-19 nastąpiły na zmiany organizacji nauki w szkołach i wychowania przedszkolnego. Ww. liczba biletów miesięcznie (bilet miesięczny = 44 pasażerów) stanowi odpowiednio: 8.932 pasażerów i 8.448 pasażerów.

⁵³ Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r., str. 1, ze zm.

⁵⁴ Badaniem ankietowym objęto 57 osób, w tym ośmiu radnych, siedmiu sołtysów, 15 członków OSP i 27 członków kół gospodyń wiejskich.

- sąsiad lub znajomy z okolicy nie mógł podjąć pracy lub uczęszczać do szkoły ponadpodstawowej z powodu braku lub niedostatecznej oferty transportu zbiorowego twierdząco odpowiedziało 58% respondentów,
- ktoś wyprowadził się ze wsi z powodu problemów z transportem autobusowym twierdząco odpowiedziało 30% respondentów,
- większość ankietowanych (77%) wskazała, że osoby dorosłe nie mogą korzystać z połączeń realizowanych przez autobusy przewożące dzieci do szkół;
- większość (54%) nie wiedziała gdzie można znaleźć informacje o aktualnych rozkładach jazdy autobusów realizujących przewozy regularne na terenie powiatu,
- jako przyczyny niekorzystania z transportu zbiorowego ankietowani wskazywali⁵⁵: nieodpowiednie godziny kursowania (31%), brak bezpośrednich połączeń lub długi czas oczekiwania na przesiadki (27%), brak poczucia bezpieczeństwa podróży lub nieodpowiedni komfort podróży (23%), zbyt wysoka cena biletu (17%), nieakceptowalny czas przejazdu (15%), zbyt duża odległość do przystanku (12%);
- do korzystania z transportu zbiorowego ankietowanych skłoniłoby: zwiększenie częstotliwości kursowania (48%), tańsze bilety (35%), uruchomienie bezpośredniego połączenia lub zmniejszenie liczby przesiadek (17%), skrócenie czasu przejazdu (15%), zwiększenie komfortu podróży (13%), zwiększenie bezpieczeństwa podróży (10%), zmiana lokalizacji przystanku (8%) i bardziej dostępna informacja o rozkładzie jazdy (8%);
- w odniesieniu do zasadności rozwoju transportu zbiorowego ankietowani byli spolaryzowani: 43% ankietowanych zdecydowanie zgodziło się ze stwierdzeniem, iż koniecznym jest rozwijanie transportu zbiorowego, ponieważ wiele osób nie ma możliwości przemieszczania się w inny sposób, a 38% zdecydowanie zgodziło się ze stwierdzeniem, iż nie ma sensu rozwijać transportu zbiorowego w naszej okolicy, bo i tak wszyscy korzystają z samochodów,
- najczęściej wskazywano „nie wiem, trudno powiedzieć” w przypadku stwierdzeń:
 - ograniczona oferta transportu zbiorowego w naszej okolicy sprawia, że niektórzy myślą o przeprowadzeniu się do innej miejscowości (51%),
 - istniejąca oferta transportu zbiorowego uniemożliwia młodzieży dojazd do szkoły średniej, którą chciałaby wybrać (47%),
 - istniejąca oferta transportu zbiorowego zmusza osoby dojeżdżające do pracy do dostosowywania miejsca i godzin pracy do rozkładu jazdy (48%).

(akta kontroli str. 763-766)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie przewozy organizowane lub finansowane przez Gminę Łagów, odbywały się wyłącznie w dni nauki szkolnej⁵⁶, tzn. nie wykonywano regularnych przewozów osób w ferie letnie i zimowe, w przerwy świąteczne, w weekendy. Zgodnie z rozkładami jazdy były one dostosowane do czasu pracy jednostek oświatowych (ostatni kurs: odjazd o godz. 14:15 z Łagowa, godz. 14.30 z Toporowa). Wprawdzie sytuacja uległa nieznacznej poprawie w wypadku linii 1201 dofinansowanej w 2023 r. z FRPA (ostatni kurs: odjazd o godz. 16:00 z Łagowa, o godz. 16.40 z Toporowa), jednak nadal ww. transport funkcjonował tylko w dni nauki szkolnej i z pierwszeństwem osób z zakupionymi biletami miesięcznymi.

Uwzględniając regularne przewozy osób realizowane na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę Świebodzińskiego i Marszałka Województwa Lubuskiego, obecnie, w dni niebędące dniami nauki szkolnej (ferie, wakacje) do miejscowości:

⁵⁵ Możliwym było wskazanie kilku odpowiedzi.

⁵⁶ Według z rozkładów jazdy dołączonych do zezwoleń wydanych przez Wójta Łagowa na wykonywanie przewozów regularnych osób na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy.

Jemiołów, Kosobudz, Niedźwiedź, Połrzadło, Toporów i Czyste nie kursują już żadne autobusy, z których mógłby skorzystać każdy chętny pasażer.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że nie organizowano ww. przewozów ze względu na rentowność. Na wnioski mieszkańców (zebrania wiejskie) zgłaszane w 2019 r. podjęliśmy rozmowy z firmą BRUNATNI i PKS na temat przewozów wieczornych oraz weekendowych. W 2019 r. została utworzona dodatkowa linia 1228, zgodnie z wnioskami mieszkańców, jednak okazało się, że mieszkańcy nie korzystają z utworzonej linii. W związku z powyższym od 2020 r. ww. linia nie funkcjonowała.

NIK zauważa, że przewozy uruchomione w ramach ww. linii charakteryzowały się niską częstotliwością - autobusy kursowały tylko raz w tygodniu (dwa kursy w środy), a w wypadku obecnie uruchomionej linii 1201, pomimo zwiększenia częstotliwości (sześć kursów) rozkłady jazdy nie przewidują przewozów w inne dni niż w okresie nauki szkolnej.

(akta kontroli str. 52-161, 295, 306, 348-412)

2. Wójt Gminy nierzetelnie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Nowe zadania wynikające z upztz i ufrpa, w szczególności kwestie związane z problematyką organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym oraz korzystania ze środków FRPA, nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym oraz odpowiednio w zakresach obowiązków pracowników Urzędu, a pracownikom nie zapewniono odpowiedniego przeszkolenia w zakresie przepisów prawa stosowanych w obszarze objętym kontrolą, na co wskazują stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości. Pracownicy nie uczestniczyli w naradach i szkoleniach, związanych z tymi przepisami, za wyjątkiem udziału w dniu 17.07.2023 r. w konferencji pt. *Wykluczenie komunikacyjne terenów popegeerowskich w Województwie Lubuskim*, organizowanej w Urzędzie Marszałkowskim w Zielonej Górze. Zgodnie z art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷ kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta oraz kierownika jednostki. Zgodnie z komunikatem Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁸, w zakresie kompetencji zawodowych, należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, odnośnie struktury organizacyjnej jednostki - powinna ona być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy *w regulaminie nie określono zadań organizatora poprzez niedopatrzenie*, brak szkoleń wynikał z *braku informacji na temat szkoleń w wymienionym zakresie. Jeśli będą organizowane takie szkolenia pracownicy zostaną oddelegowani*.

W dniu 16 sierpnia 2023 r. Wójt Gminy Łagów wydał Zarządzenie nr 53/2023 w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagów i zmieniono zakres czynności pracownika odpowiedzialnego, uzupełniając go o zadania związane z lokalnym transportem zbiorowym.

(akta kontroli str. 8-43, 297, 306, 413-414)

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁵⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

3. Za wyjątkiem dowozów szkolnych, w latach 2018-2023 Wójt Gminy Łagów nie prowadził badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz). W szczególności takich analiz nie przeprowadzono przed uruchomieniem linii dofinansowywanych z FRPA, a także po ich uruchomieniu – w zakresie stopnia zaspokojenia tych potrzeb. Tym samym działania organizatora - jako dotyczące wybranej grupy społeczności lokalnej (uczniów) - nie miały charakteru kompleksowego. Gmina Łagów nie przeprowadziła analiz potrzeb przewozowych na terenie gminy ze szczegółowością dotyczącą poszczególnych miejscowości, z których będzie konieczny przewóz, tj. dni tygodnia, częstotliwości i godzin kursowania bądź wielkości środka transportu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gmina nie przeprowadzała ww. badań i analiz z powodu rotacji pracowników na stanowisku ds. transportu, dużej liczby obowiązków przypisanych do stanowiska oraz braku środków finansowych na zlecenie takich badań podmiotom wyspecjalizowanym.

NIK zauważa, że nieprzeprowadzenie badań i analiz potrzeb przewozowych skutkuje brakiem rozpoznania problemu wykluczenia komunikacyjnego oraz powoduje ryzyko organizowania i finansowania linii, które nie odpowiadają istniejącym potrzebom komunikacyjnym. Jako przykład może posłużyć linia nr 1228, z której zgodnie z rozliczeniem przedstawionym przez operatora skorzystało 13 pasażerów i funkcjonowała przez okres czterech miesięcy

(akta kontroli str. 44-45, 51-77, 297-298, 306-307, 739, 746)

4. W zakresie przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Łagów Wójt Gminy:

- nie podjął działań zmierzających do określenia przez Radę Gminy Łagów udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina oraz warunków i zasad korzystania z nich (art. 15 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 2 uptz);
- nie określił prawidłowo ww. obiektów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest Gmina Łagów (wymóg art. 15 ust. 1 pkt 7 uptz).

Wykaz przystanków na terenie Gminy Łagów, który obejmował 32 przystanki na terenie Gminy Łagów, w tym zlokalizowane na nieruchomościach stanowiących własność Gminy, był nieaktualny (jako właściciela wskazywano Agencję Rynku Rolnego, podmiot nieistniejący od sześciu lat), nie obejmował dwóch przystanków zidentyfikowanych w toku oględzin przystanków przeprowadzonych przez NIK w dniu 6.09.2023 r., tj.:

- Niedźwiedź (bloki) – z wiatą przystankową, gdzie według zezwoleń zatrzymują się autobusy w ramach dowozów szkolnych,
- Sieniawa - domki n/ż – bez wiaty przystankowej, gdzie według zezwoleń zatrzymują się autobusy w kierunku do Świebodzina.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że przyczyną ww. nieprawidłowości było przeoczenie. *W trybie pilnym zostanie dokonana aktualizacja przystanków i zostanie sporządzony stosowny projekt Uchwały Rady Gminy. Wykaz przystanków na terenie Gminy Łagów zostanie zweryfikowany. Przyczyną jego nieaktualności jest niedopatrzenie.*

(akta kontroli str. 218, 298, 307, 345, 419-449)

5. Gmina nie zapewniła odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego drogowego transportu zbiorowego, w zakresie przystanków komunikacyjnych:

- a) dotyczącym oznaczenia przystanków autobusowych (spośród 19 przystanków⁵⁹ objętych oględzinami):

⁵⁹ W toku oględzin zidentyfikowano dwa przystanki nieujęte w *Wykazie przystanków na terenie Gminy Łagów*: Niedźwiedź (bloki), Sieniawa - domki n/ż).

- dwa przystanki nie zostały oznaczone znakiem *D-15 Przystanek autobusowy*: Niedźwiedź, Toporów 01;
 - żaden przystanek nie został oznaczony numerem, a pięć przystanków - nazwą miejscowości: Toporów (kier. Kosobudz), Toporów (szkoła), Żelechów 01, Wielopole, Sieniawa (wieś);
 - na sześciu przystankach nie zamieszczono rozkładów jazdy lub były one niekompletne (nie obejmowały niektórych linii), tj.: Niedźwiedź, Toporów (kier. Kosobudz), Toporów (szkoła), Toporów 01, Wielopole, Sieniawa (fabryczka);
- b) dotyczących wiat przystankowych:
- w złym stanie technicznym były wiaty znajdujące się na przystankach: Żelechów 01, Wielopole, Sieniawa 04 (fabryczka), Pożrzadło 01 (od str. Łagowa), Pożrzadło 04 (wieś),
 - w dwóch wiatkach przystankowych stwierdzono przypadki zamieszczenia materiałów reklamowych prywatnych osób lub przedsiębiorców bez uzgodnienia z właścicielem wiat przystankowych: Pożrzadło 01 (od str. Łagowa), Pożrzadło 04 (wieś).
 - w jednej wiacie znajdowało się gniazdo szerszeni – m. Czyste;
- c) dotyczących rozkładów jazdy:
- zamieszczone na pięciu przystankach informacje były nieczytelne lub umieszczone w sposób utrudniający ich odczytanie: Toporów (kier. Kosobudz), Żelechów 01, Wielopole (rozkład znajdował się na wysokości powyżej 2 m), Łagówek, Jemiołów (kościół) – mało widoczny, owinięty wokół słupka znaku,
 - zamieszczone na ośmiu przystankach były niezgodne z aktualnym rozkładem jazdy zgłoszonym przez przewoźnika do organu (załącznikiem do zezwolenia), tj. na przystankach w m.: Kosobudz, Czyste, Sieniawa (fabryczka), Jemiołów (kościół), Pożrzadło (od str. Łagowa), Pożrzadło (wieś), Pożrzadło (dr 92) – na Świebodzin i na Torzym,
 - zamieszczone na wszystkich przystankach nie zawierały elementów określonych w § 12 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy⁶⁰.

Wójt wyjaśnił, że *zły stan techniczny spowodowany jest warunkami atmosferycznymi, eksploatacją i dewastacją przystanków. W budżecie w roku 2024 zaplanowane zostaną środki na remonty i wymianę wiat przystankowych.*

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK kontroler poinformował Wójta o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego – w trakcie oględzin w dniu 6.09.2023 r. w wiacie na przystanku autobusowym w m. Czyste stwierdzono gniazdo szerszeni. W dniu 12.09.2023 r. Wójt - stosownie do art. 51 ust. 2 ustawy o NIK - poinformował kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia, tj. o usunięciu ww. gniazda.

(akta kontroli str. 419-468, 487-488, 741-746)

6. Zatwierdzone przez Wójta Gminy rozkłady jazdy dołączone do zezwoleń nie spełniały wymogów § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, w szczególności:

⁶⁰ Tj. oznaczenia:

- linii komunikacyjnej, na której ma być wykonywany: a) przewóz o charakterze użyteczności publicznej - literą "U", b) przewóz regularny specjalny - literami "RS" albo c) inny regularny przewóz osób, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej oraz przewozem regularnym specjalnym - literą "R";
- odpowiednim symbolem w transporcie drogowym - usługi przewozowej wykonywanej w komunikacji zwykłej, przyspieszonej, pospiesznej oraz ekspresowej,
- linii komunikacyjnej, na której wszystkie kursy są wykonywane środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej, albo odpowiednie oznaczenie poszczególnych kursów.

- drogi przejazdu z uwzględnieniem kategorii dróg na poszczególnych odcinkach linii komunikacyjnej (§ 3 ust. 1 pkt 5 lit c);
- oznaczenia linii komunikacyjnej, na której ma być wykonywany: a) przewóz o charakterze użyteczności publicznej - literą "U", b) przewóz regularny specjalny - literami "RS" albo c) inny regularny przewóz osób, niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej oraz przewozem regularnym specjalnym - literą "R" (§ 3 ust. 1 pkt 8);
- oznaczenia odpowiednim symbolem w transporcie drogowym - usługi przewozowej wykonywanej w komunikacji zwykłej, przyspieszonej, pospiesznej oraz ekspresowej (§ 3 ust. 1 pkt 9 lit a);
- oznaczenia linii komunikacyjnej, na której wszystkie kursy są wykonywane środkami transportowymi przystosowanymi do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej zdolności ruchowej, albo odpowiednie oznaczenie poszczególnych kursów (§ 3 ust. 1 pkt 10),
- określenia danych wymaganych w transporcie drogowym, tj.: imię i nazwisko osoby zarządzającej transportem; numer linii komunikacyjnej, o którym mowa w § 7 ust. 2, stanowiący iż w przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji właściwy organ zatwierdza rozkład jazdy poprzez złożenie podpisu, postawienie pieczęci i wpisanie daty zatwierdzenia oraz nadaje numer linii komunikacyjnej] (§ 4 ust. 1 pkt 1 i 3).

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że przyczyną była *błędna interpretacja przepisów prawa. Przewoźnicy zostaną zobowiązani do przedłożenia odpowiednich rozkładów jazdy spełniających wymogi z par. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy. W/w rozkłady zostaną zweryfikowane pod względem ich zgodności z wymogami określonymi w w/w Rozporządzeniu.*

(akta kontroli str. 66-151, 744-757)

7. Wójt Gminy nie podjął działań służących skoordynowaniu godzin odjazdów poszczególnych linii. Nie zweryfikowano rozkładu jazdy na linii 1201 dołączonego do wniosku przewoźnika *Brunatni 2 Wiesław Barcewicz* o udzielenie zezwolenia w krajowym transporcie drogowym (wniosek z 5.09.2022 r., wpływ 6.09.2022 r.) pod względem skomunikowania i dowożenia osób niepełnosprawnych do SOSW w Świebodzinie.

Z umowy⁶¹ zawartej dnia 30.08.2022 r. (obowiązującej do 30.12.2022 r.) pomiędzy Gminą a wykonawcą *Brunatni 2 Wiesław Barcewicz* wynikało, że zamówienie obejmuje transport sześciu osób⁶² do placówki oświatowej i z powrotem na trasie: Kosobudz – Niedźwiedz – Żelechów – Sieniawa - Świebodzin. Zgodnie z umową wykonawca przed opracowaniem minutowego rozkładu jazdy autobusów na poszczególnych trasach ma obowiązek dokonania szczegółowych uzgodnień z zamawiającym, przedstawiony przez wykonawcę rozkład jazdy wymaga zatwierdzenia przez zamawiającego.

W dniu 6.09.2022 r. przewoźnik złożył ww. wniosek, z dołączonym rozkładem jazdy, na trasie: Niedźwiedz – Kosobudz – Toporów – Sieniawa – Żelechów – Łagów.

Następnie z ww. wykonawcą zawarto umowę z 2.01.2023 r. o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w okresie od 2 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. na terenie Gminy Łagów, dotyczącej linii 1201, objętej dopłatą w ramach FRPA. Z rozliczeń przewoźnika (operatora) wynika, że na linii sprzedano Gminie 29 biletów miesięcznych, tj.: I – 4, II – 5, III – 5, IV – 5, V – 5, VI-5 oraz uzyskiwał on dopłatę do biletów ulgowych (78% ulgi przysługującej dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej).

⁶¹ Umowa nr RI.271.16.2022.RN z dnia 30.08.2022 r. W dniu 30.12.2022 r. rozwiązano ww. umowę za porozumieniem stron.

⁶² Jedna osoba z Kosobudza, jedna z m. Niedźwiedz, dwie osoby z Żelechowa, dwie z Sieniawy.

Dla ww. przewoźnika Wójt Gminy Łagów wydał w dniu 7.09.2022 r. zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej 1201 *Niedźwiedź - Łagów*, przez: Żelechów, Sieniawa, Toporów, Kosobudz (i kolejne w dniu 12.04.2023 r.). Zgodnie z rozkładem jazdy dołączonym do ww. zezwolenia:

- przyjazd z m.: Kosobudz i Niedźwiedź, do Toporowa godz. 7:00,
- odjazd z Toporowa do m.: Kosobudz i Niedźwiedź godz. 16:40,
- przyjazd z m. Żelechów i Sieniawa, do Toporowa najwcześniej 8:25,
- odjazd z Toporowa do m.: Żelechów i Sieniawa, najpóźniej 14:10.

Starosta Świebodziński wydał dla ww. przewoźnika zezwolenie nr 1/2023 z 9.01.2023 r. na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnej 1101 *Toporów - Świebodzin*, dla którego:

- Toporów (odjazd 7:49) – Świebodzin (przyjazd 8:15),
- Świebodzin (odjazd: pn. - czw. 14:30, pt. 13:30) – Toporów (przyjazd: pn.-czw. 14:56, pt. 13:56).

Przewozy pomiędzy ww. liniami (nr 1101 i 1201 nie zostały skomunikowane), tj. odpowiednio:

- osoby z m.: Kosobudz i Niedźwiedź: do Toporowa przyjeżdżają o godz. 7:00 (zgodnie z nowym rozkładem od 22.08.2023 r. o 6:10 i 9:20), odjeżdżają do Świebodzina o 7:49, natomiast wracając ze Świebodzina przyjeżdżają do Toporowa w pn.-czw. 14:56, pt. 13:56 i odjeżdżają o godz. 16:40 (zgodnie z nowym rozkładem od 22.08.2023 r. o 16:25 i 15:25),
- osoby z m. Żelechów i Sieniawa przyjeżdżają do Toporowa najwcześniej 8:25, tj. po odjeździe autobusu na linii 1201 (odjazd 7:49, zgodnie z nowym rozkładem od 22.08.2023 r. o 7:35), natomiast wracając ze Świebodzina przyjeżdżają do Toporowa w pn.-czw. 14:56, pt. 13:56, z Toporowa ww. mają możliwość odjazdu do domu o godz. 14:10 tylko w piątki, w pozostałe dni tygodnia – brak powrotu (zgodnie z nowym rozkładem od 22.08.2023 r. o odpowiednio 15:00 i 14:00).

Z wyjaśnień Wójta wynika, że *Gmina nie miała możliwości zweryfikowania rozkładu pod względem skomunikowania i dowożenia osób niepełnosprawnych do SOSW Świebodzin, ponieważ operator nie przedłożył zezwolenia wraz z rozkładem jazdy wydanego przez Starostwo Powiatowe.*

NIK zauważa, że zgodnie z umową z 30.08.2022 r. wykonawca przed opracowaniem minutowego rozkładu jazdy autobusów na poszczególnych trasach ma obowiązek dokonania szczegółowych uzgodnień z zamawiającym, przedstawiony przez wykonawcę rozkład jazdy wymaga zatwierdzenia przez zamawiającego. Natomiast w umowie z 2.01.2023 r. o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, w §3, stosownie do wymogów ustawowych zamieszczono zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy - zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 20 upz - w celu poprawy funkcjonowania przewozów.

(akta kontroli str. 62-63, 70-77, 213-242, 298, 307, 408-411, 415-416, 526-604, 739-749)

8. Na stronie internetowej Gminy Łagów (ani w BIP) nie zamieszczono informacji o rozkładach jazdy wszystkich przewoźników realizujących przewozy regularne osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii kursujących na terenie Gminy Łagów, w tym linii użyteczności publicznej, dla których Gmina jest organizatorem. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w szczególności poprzez:

- przekazanie rozkładu jazdy organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, na którego obszarze przewoźnik wykonuje przewozy, celem podania do publicznej

wiadomości informacji niezbędnych do administrowania systemem informacji dla pasażera;

- przekazanie rozkładu jazdy oraz informacji dotyczącej rozkładu jazdy właścicielowi albo zarządzającemu przystankiem komunikacyjnym lub dworcem, celem zamieszczenia informacji dotyczącej rozkładu jazdy na danym obiekcie.

W transporcie drogowym podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości polegające na przekazaniu ww. następuje poprzez przekazanie kopii zatwierdzonego rozkładu jazdy w postaci pliku w formacie PDF oraz w wersji elektronicznej umożliwiającej edycję tekstu.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że *Gmina Łagów nie jest w posiadaniu rozkładów jazdy wszystkich przewoźników, jedynie do wydanych zezwoleń posiada rozkłady jazdy. Przyczyną niezamieszczenia rozkładów przewoźników z którymi Gmina Łagów ma zawarte umowy było niedopatrzenie.*

NIK zauważa, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 lit e uptz organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie systemu informacji dla pasażera. Do kompetencji organizatora ustawodawca zaliczył także administrowanie systemem informacji pasażerskiej, nie wskazując rodzaju objętych nim przewozów. Obejmuje ono zatem zarówno przewozy użyteczności publicznej, jak i komercyjne. Organizator powinien zapewnić w równym stopniu dostęp do informacji o kursach realizowanych przez operatorów oraz przewoźników. Jest to spójne z zasadą niedyskryminowania żadnego z tych podmiotów⁶³.

(akta kontroli str. 298, 307, 469-470)

9. Wójt Gminy w kontrolowanym okresie (od 1.01.2018 r.) nie przeprowadził oceny i kontroli obejmującej realizację przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 2 uptz), kontroli: przestrzegania przez ww. zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz), spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń (art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a utd), ani prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób oraz przestrzegania przepisów prawa miejscowego przez wykonujących na tym obszarze przewóz drogowy (art. 84 ust. 1, 2 i 4 utd). Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że *w okresie od 2018 r. do sierpnia 2023 r. nie wpłynęły skargi i uwagi osób korzystających z przewozów, ani do Urzędu Gminy, ani do szkół. W toku kontroli przewoźnik poinformował Gminę o przeprowadzanych kontrolach przez ITD lub Policję, z których wynika że nie stwierdzono uchybień, poza jednym wykroczeniem [...] nie prowadzono kontroli z powodu natłoku innych obowiązków oraz rotacji pracowników na stanowisku.*

Wraz z wyjaśnieniami Wójt przedłożył protokoły kontroli drogowej.

(akta kontroli str. 225-234, 243-294, 299, 307)

10. Gmina sprawowała niewystarczający nadzór nad drogowymi przewozami osób, wykonywanymi na podstawie zezwoleń udzielanych przez Wójta Gminy oraz w oparciu o umowy zawarte pomiędzy Gminą a przewoźnikiem (operatorem). Na powyższe wskazują wyniki kontroli ITD, która stwierdziła:

- brak przewozów na linii 1201 w dniu 12.09.2023 r. oraz na linii 1219 w dniach 12.09.2023 r. i 14.09.2023 r.,
- brak oznakowania autobusów, którymi były wykonywane przewozy osób na trzech liniach (nr 1223, nr 1217, nr 1220) w dniu 13.09.2023 r., tj. brak tablicy kierunkowej bocznej; w związku z ww. naruszeniem wobec przewoźnika drogowego zostało wszczęte postępowanie administracyjne z pkt 2.5 załącznika nr 3 *Wykaz naruszeń*

⁶³ K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, Warszawa 2021, art. 43. <http://lex.nik.gov.pl/#/commentary/587867268/664708/kwiatek-blazej-wach-andrzej-wach-karol-publiczny-transport-zbiorowy-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-09-18)

obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia,

a także wyżej opisywane ustalenia dotyczące nieprzeprowadzenia żadnej kontroli, poza kontrolami w oparciu o dokumenty przedkładane przez przewoźnika (operatora), do rozliczeń finansowych z Gminą. W kontekście ww. naruszeń należy przywołać postanowienia dotyczące przyjętych w umowach z przewoźnikiem (operatorem) postanowień dotyczących kar umownych.

W umowie zawartej 30.08.2022 r. (dowozy szkolne, linie nr: 1219, 1223, 1217, 1220) określono obowiązek wykonawcy (przewoźnika) polegający na zapewnieniu oznakowania autobusów zgodnie z przepisami prawa, bez wskazania kary umownej, a także przewidziano, iż wykonawca zapłaci Gminie karę umowną „za brak podstawienia autobusu na trasę zgodnie z rozkładem jazdy w wysokości 50-ciokrotności jednego biletu miesięcznego za każde zdarzenie” (§ 4 ust. 17 i § 5 ust. 2 lit. b umowy) - przy cenie biletu miesięcznego na linii 1219 wynoszącego 323,53 zł, kara za takie zdarzenie wynosi 16.176,50 zł. Z kolei w umowie zawartej 2.01.2023 r. o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego (dot. linii 1201) przewidziano, iż operator zapłaci organizatorowi (Gminie) karę umowną w wysokości 100 zł za każdy niezrealizowany kurs (§ 10 ust. 2 pkt 2 umowy).

Wójt Gminy odnosząc się do wyników kontroli ITD stwierdził, że *wykonawca zostanie wezwany do wyjaśnień*, natomiast w odniesieniu do dysproporcji pomiędzy umowami w zakresie zabezpieczenia interesów Gminy oraz wysokości kar umownych wyjaśnił, że *wysokość kary umownej w umowie zawartej 30.08.2022 r. „za brak podstawienia autobusu na trasę zgodnie z rozkładem jazdy w wysokości 50-krotności jednego biletu miesięcznego za każde zdarzenie” ma na celu zapewnienie prawidłowego i terminowego dowozu uczniów do szkół. Koszty wynikające z kar mają zapewnić zastępczy dowóz dzieci i młodzieży.*

NIK zauważa, że na linii 1201, dowożone są osoby niepełnosprawne, do Świebodzina i te osoby winny mieć również zapewniony zastępczy dowóz, tak jak w wypadku dowozów szkolnych.

NIK zauważa także, że dysproporcja pomiędzy ww. umowami w zakresie zabezpieczenia interesów Gminy oraz wysokości kar umownych za nienależyte wykonanie umowy dotyczących tych samych zdarzeń ma charakter rażący, co w sytuacji zawarcia umowy z różnymi podmiotami gospodarczymi prowadzi także do ich nierównego traktowania.

(akta kontroli str. 274-280, 526-534, 683-736, 759-762)

11. Gmina Łagów nie egzekwowała obowiązku przekazywania przez operatora / przewoźnika informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań; ww. informacje należy przekazać do dnia 31 marca każdego roku (art. 48 ust. 1 uptz). Informacja ta jest wykorzystywana przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 48 ust. 2 uptz).

Wójt wyjaśnił, że: *przewoźnik nie składał informacji o skargach bądź reklamacjach, ponieważ takich nie otrzymywał. Zobowiązemy Przewoźnika do składania sprawozdań, także zerowych, jeśli w dalszym ciągu nie będą wpływały skargi i reklamacje.*

Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 uptz operator lub przewoźnik, który nie przekazał organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku

z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań - podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł. Ww. karę pieniężną nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy organizator.

(akta kontroli str. 299, 307)

12. Zgodnie z art. 49 ust. 1 uptz gmina przekazuje, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, właściwemu marszałkowi województwa informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego. Odnośnie 2021 r. nie przekazano żadnej informacji do Marszałka Województwa Lubuskiego, a informację dotyczącą 2022 r. przekazano nieterminowo (w dniu 28.02.2023 r.).

Ponadto, w przekazanych formularzach dotyczących lat 2018-2020 i 2022 r. prezentowane informacje były nierzetelne:

- w latach 2018 i 2019 jako publiczny transport zbiorowy wykazywano dane dotyczące dowozów szkolnych, w kolejnych latach - pomimo ich realizacji w otwartej formule - nie wykazywano ww. danych;
- w latach 2018 i 2019 jako łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych wykazywano po 60.000 km, podczas gdy taki przebieg nie miał uzasadnienia w długości funkcjonujących wówczas linii komunikacyjnych i liczbie kursów na nich, różniących się choćby linią dofinansowywaną z FRPA (Gmina nie wymagała od przewoźnika informacji w tym zakresie;
- nierzetelnie wykazano dane dotyczące łącznej liczby pasażerów (w 2018 r. – 1990, a w 2019 r. – 1878), podczas gdy wielkości te dotyczą liczby biletów miesięcznych sprzedanych Gminie Łagów w tym okresie; liczba pasażerów powinna być obliczona zgodnie z metodologią podaną w formularzu⁶⁴ i wynieść odpowiednio: 87.560 i 82.632 pasażerów;
- w formularzu dotyczącym 2019 r. nie wykazano danych odnoszących się do umowy z 2.09.2019 r. o świadczenie usług w zakresie autobusowego publicznego transportu zbiorowego na liniach wewnątrzgminnych, dotyczącej linii 1228, objętej dopłatą z FRPA;
- w formularzu dotyczącym 2022 r. wykazano cztery przystanki będące własnością jst, podczas gdy na terenie Gminy były również przystanki będące własnością lub w zarządzie innych podmiotów (wg wykazu 32 przystanki, w toku oględzin ujawniono dwa przystanki).

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Łagów przyczyną ww. nieprawidłowości były błędna interpretacja przepisów, zmiany kadrowe i niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 300, 308, 471-486)

13. Gmina Łagów nie egzekwowała od operatora danych dotyczących publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej (dane dotyczące pasażerów), a także nie sporządzała i nie podawała do publicznej wiadomości wymaganych sprawozdań w tym zakresie, tj.:

a) w wypadku umowy obowiązującej w 2023 r. Gmina nie egzekwowała od operatora (przewoźnika) wykonania umownego zobowiązania dotyczącego składania przez operatora organizatorowi raz w miesiącu w terminie do 2 dnia następnego miesiąca sprawozdań z realizacji umowy, w zakresie informacji dotyczącej liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej (§ 4 ust. 3 pkt 12 umowy z 2.01.2023 r. o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego);

b) Gmina Łagów nie sporządzała i nie podawała do publicznej wiadomości sprawozdań na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz w zw. z art. 7 ust. 1 rozporządzenia

⁶⁴ Gdzie jeden bilet miesięczny = 44 pasażerów.

(WE) nr 1370/2007. Przepis ten stanowi, że każdy właściwy organ (organizator)⁶⁵ podaje raz w roku do publicznej wiadomości sprawozdanie zbiorcze dotyczące zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, za które jest odpowiedzialny. Sprawozdanie to zawiera datę rozpoczęcia i okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, podmioty wybrane do świadczenia usług publicznych oraz rekompensaty i wyłączne prawa, które te podmioty świadczące usługi publiczne otrzymują w zamian. Sprawozdanie to zawiera rozróżnienie między transportem autobusowym a transportem kolejowym, umożliwia monitorowanie i ocenę funkcjonowania, jakości i finansowania sieci transportu publicznego oraz, w stosownych przypadkach, zawiera informacje o rodzaju i zakresie wszelkich udzielonych wyłącznych praw.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynikało, że przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów, ponadto uznano, że *składana przez Operatora faktura wraz z zestawieniem pracy eksploatacyjnej wypełnia zapis § 4 ust. 3 pkt 12 umowy. Zobowiązemy Operatora do składania sprawozdania w innej formie pozwalającej ustalić liczbę pasażerów*. Niepodawanie do publicznej wiadomości ww. sprawozdań Wójt uzasadniał przeoczeniem, ponadto zadeklarował, że *w trybie niezwłocznym zostaną opublikowane sprawozdania*.

(akta kontroli str. 242-294, 299-300, 307-308, 526-534, 628-633)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt nieprawidłowo i nierzetelnie realizował zadania w zakresie organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Wprawdzie podejmowane działania polegające na uruchomieniu linii użyteczności publicznej w 2023 r. miały służyć zwiększeniu dostępności komunikacyjnej Gminy, jednak skala zaniechań oraz liczba nieprawidłowości w pozostałym zakresie uzasadniają ocenę negatywną; w szczególności stwierdzono w toku kontroli:

- niebadanie i nieanalizowanie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym,
- niepodjęcie działań w celu uruchomienia połączeń w soboty i niedziele, w okresach ferii i wakacji,
- niezapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie rozkładów jazdy i ich aktualizacji, skoordynowania godzin odjazdów dla linii użyteczności publicznej oraz skomunikowania różnych środków transportu, administrowania systemem informacji dla pasażera, zapewnienia wiat i przystanków o wymaganym standardzie,
- brak oceny usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez przewoźnika (operatora) i kontroli wymaganych przepisami prawa oraz umowami,
- niewywiązywanie się z obowiązku składania marszałkowi województwa informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego za 2021 r. oraz nierzetelne sporządzanie tych informacji za pozostałe lata objęte kontrolą,
- niesporządzanie wymaganych sprawozdań dotyczących przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- nieegzekwowanie od przewoźników obowiązku składania informacji o liczbie skarg i reklamacji oraz sposobie ich załatwienia, a w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej – informacji o liczbie pasażerów.

Powyższe nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór sprawowany przez Gminę w zakresie autobusowych gminnych przewozów pasażerskich.

⁶⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 9 uprz użyte w tej ustawie określenie organizator publicznego transportu zbiorowego oznacza właściwą jednostkę samorządu terytorialnego albo ministra właściwego do spraw transportu, zapewniającego funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest "właściwym organem", o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

2. Realizacja zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków FRPA

Opis stanu
faktycznego

1. Wnioski o objęcie dopłatą w ramach FRPA

1.1. W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Łagów złożył do Wojewody Lubuskiego dwa wnioski o objęcie dopłatą w ramach Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej *wnioski o objęcie dopłatą*):

- na 2023 r. – w dniu 2.11.2022 r., dotyczący linii komunikacyjnej Niedźwiedz - Łagów o długości 42 km, sześć kursów dziennie od poniedziałku do piątku w dni nauki szkolnej; szacując wielkość pracy eksploatacyjnej na 53.172 wozokilometry (dalej *wzkm*) Gmina ubiegała się o dopłatę w wysokości 144.074 zł⁶⁶;
- na 2019 r. - w dniu 16.08.2019 r., dotyczący linii komunikacyjnej Łagów - Toporów (przez Gronów) o długości 20 km, dwa kursy dziennie realizowane w jeden dzień w tygodniu; przy szacunkowej wielkości pracy eksploatacyjnej 640 wzkm Gmina ubiegała się o dopłatę 640 zł⁶⁷.

Odnosząc się do sposobu wyboru przebiegu linii komunikacyjnych, które miały być dofinansowane z FRPA oraz ewentualnego prowadzenia konsultacji społecznych w tej sprawie poprzedzających ich utworzenie Wójt Gminy wyjaśnił, że *linie zostały utworzone na wnioski mieszkańców, które były złożone podczas zebrania wiejskich*. Uzasadnieniem ich powstania - zgodnie z wyjaśnieniami Wójta - były: *wnioski mieszkańców, dojazd do Ośrodka zdrowia, Urzędu Gminy, apteki, dostępność do sklepów, potrzeba realizacji zadań własnych gminy (dowóz osób do placówek oświatowych)*.

Natomiast częstotliwość kursowania na ww. liniach (jeden dzień w tygodniu przez cztery miesiące w 2019 r., tylko dni nauki szkolnej w 2023 r.) Wójt Gminy uzasadniał następująco: *w 2019 r. utworzono linię próbną, kierując się wnioskami mieszkańców. Przejazd odbywał się na trasie Gronów - Pożrzadło - Czyste - Toporów tylko jeden raz w tygodniu, ze względu na rentowność. W 2023 r. linia 1201 funkcjonuje od poniedziałku do piątku zgodnie z rozkładem jazdy oraz wydanym zezwoleniem dla przewoźnika. Wniosek przewoźnika nie obejmował dni wolnych od szkoły i pracy. Koszt organizacji dowozu w okresie wakacyjnym i wolnym od szkoły i pracy nie rekompensowałby poniesionych kosztów. Z linii komunikacyjnej korzystają głównie uczniowie szkół podstawowych i średnich, stąd też nie ma potrzeby otwierania linii poza okresem dni nauki szkolnej*.

Ww. wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Wymienione linie komunikacyjne spełniały wymogi art. 22 ust. 1 ufrpa - nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy (tzn. 3 miesiące przed dniem 18.07.2019 r.), a umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta po dniu wejścia w życie ustawy (nastąpiło to odpowiednio 2.01.2023 r. i 2.09.2019 r.).

(akta kontroli str. 50-51, 54-55, 62-77, 297-298, 306-307, 489-513, 525-534, 605-613, 627-633, 739-742, 746)

1.2. Wnioski o objęcie dopłatą zostały przekazane wojewodzie terminowo (art. 24 ust. 4 ufrpa)⁶⁸. Wnioski te były kompletne – zawierały elementy wymienione w art. 24 ust. 6

⁶⁶ Linia nr 1201 *Niedźwiedz - Łagów*, przez: Niedźwiedz - Kosobudz - Toporów - Sieniawa - Żelechów - Łagów (42 km) i Łagów - Żelechów - Sieniawa - Toporów - Kosobudz - Niedźwiedz (42 km), trzy kursy przez 211 dni, tj. 6 x 42 km x 211 = 53.172 wzkm.

⁶⁷ Linia nr 1228 *Łagów - Toporów (przez Gronów)*, przez: Gronów - Toporów - Czyste - Pożrzadło - Gronów - Łagów (20 km) i Łagów - Gronów - Pożrzadło - Czyste - Toporów - Gronów (20 km) przez 16 tygodni i jeden dzień w tygodniu (IX-XII 2019 r.), tj. 2 x 20 km x 16 = 640 wozokilometrów.

⁶⁸ Nabór na ogłoszony 5.08.2019 r., termin składania wniosków 16.08.2019 r. Nabór wniosków - sierpień 2019 | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl)

ww. ustawy, w szczególności: wielkość pracy eksploatacyjnej, planowaną kwotę deficytu każdej linii oraz planowaną łączną kwotę dopłaty w danym roku budżetowym. We wnioskach jako planowaną kwotę deficytu pojedynczej linii Gmina wykazała odpowiednio: 160.082 zł i 3.840 zł (odnosząc ww. deficyt do wozokilometra: 3,01 zł i 6,00 zł). Zgodnie z art. 2 pkt 2 ufrpa deficyt pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej jest to ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii nieuwzględniający rozsądnego zysku, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007.

Wraz z wnioskiem o objęcie dopłatą na 2023 r. przekazano wymaganą przez LUW *kalkulację kosztów dla linii komunikacyjnej*, tj. w okresach miesięcznych planowane: liczbę dni przejazdu, liczbę km/dzień i km/miesiąc, koszt wozokilometra (4,30 zł) i koszt wozokilometrów w miesiącu (razem 228.639,60 zł), przychód (planowana sprzedaż biletów) w miesiącu (razem 68.557,05 zł) oraz deficyt w miesiącu (razem 160.082,55 zł). Z oferty przewoźnika złożonej do Urzędu Gminy w dniu 31.10.2022 r. wynikało, że oferuje on świadczenie usługi publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Łagów za cenę:

- 4,30 zł netto za 1 km plus 8% VAT – pojazd od 9 do 29 miejsc,
- 6,80 zł netto za 1 km plus 8% VAT – pojazd od 30 do 55 miejsc.

Według ww. oferty *na cenę składają się m.in. takie czynniki jak: wynagrodzenie kierowcy, koszty eksploatacji autobusu, zakupu paliwa, ubezpieczenia, opłacenia podatków, zysk firmy. Ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa nie będziemy wskazywać jak poszczególne czynniki wpływają na cenę.*

W toku naboru wniosków w 2019 r. Wojewoda nie wymagał, aby wraz z wnioskiem o dopłatę złożyć kalkulację kosztów linii. Z oferty przewoźnika złożonej do Urzędu Gminy w dniu 14.08.2019 r. wynikało, że oferuje on świadczenie usługi publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Łagów za cenę 6 zł brutto za jeden kilometr autobusem z 55 miejscami. Kwota ta stanowiąca cenę jednostkową⁶⁹ po uwzględnieniu planowanych wozokilometrów, stanowiła podstawę do ustalenia przez Gminę planowanego deficytu 3.840 zł we wniosku o objęcie dopłatą na 2019 r.

Tym samym, we wnioskach o objęcie dopłatą Gmina Łagów skalkulowała planowany deficyt niezgodnie z art. 2 pkt 2 ufrpa, ponieważ ujęto w nim zysk, a we wniosku z 2019 r. dodatkowo podatek od towarów i usług. Opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

Gmina nie występowała z innymi niż ww. *wnioskami o objęcie dopłatą* w ramach FRPA w pozostałych latach. Tym samym w latach 2020-2022 nie był realizowany publiczny transport zbiorowy w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dofinansowywany ze środków FRPA. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że przyczyną nieskładania wniosków o objęcie dopłatą z FRPA w latach 2020-2022 był *brak zainteresowania ze strony pasażerów i operatorów linią uruchomioną w 2019 r., pandemią i obowiązującymi obostrzeniami w latach 2020 i 2021. W 2022 podjęto działania zmierzające do utworzenia nowej linii 1201.*

(akta kontroli str. 300-301, 308, 491-511, 525, 605-613, 627)

1.3. Gmina, po rozpatrzeniu ww. wniosków, została poinformowana przez Wojewodę Lubuskiego o objęciu dopłatą przewozów autobusowych ze środków Funduszu, ogłoszenie o wynikach naboru zostało opublikowane w BIP⁷⁰ (art. 25 ust. 4 ufrpa).

(akta kontroli str. 512-513, 614-615)

Nabór ogłoszony 12.10.2022 r., termin składania wniosków 4.11.2022 r. Nabór wniosków 2023 | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl)

Wnioski złożone w terminie, przy czym wniosek na 2023 r. wymagał korekty kwoty (zaokrąglenie).

⁶⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168) cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę, cena jednostkowa usługi - cena ustalona za jednostkę określonej usługi, których ilość lub liczba są wyrażone w jednostkach miar w rozumieniu przepisów o miarach.

⁷⁰ Fundusz rozwoju przewozów autobusowych | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl).

2. Umowy o dopłatę ze środków FRPA i umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego

2.1 Gmina Łagów zawarła z Wojewodą Lubuskim umowy o dopłatę ze środków FRPA:

- w dniu 15.12.2022 r., wg której dofinansowanie na 2023 r. wyniesie 144.074 zł, maksymalna kwota dopłaty do wozokilometra - 3,00 zł; na podstawie aneksu z 22.03.2023 r. zmieniono numer rachunku bankowego,
- w dniu 27.08.2019 r., zgodnie z którą dofinansowanie na 2019 r. wyniesie 640 zł, a maksymalna kwota dopłaty do wozokilometra - 1,00 zł; na podstawie aneksu do umowy z 27.09.2019 r. wydłużono o dwa dni termin złożenia wniosku o dopłatę warunkującego uzyskanie dofinansowania oraz Gmina wskazała nowy numer rachunku bankowego.

Ww. umowy były zgodne z art. 23 ufrpa⁷¹ oraz zawierały postanowienia wymagane art. 27 ust. 2 ufrpa. Zgodnie z postanowieniami umów organizator jest zobowiązany:

- do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń związanych z dofinansowaniem zadania, w tym w zakresie przepływów środków pieniężnych, należności i zobowiązań – sposób ewidencjonowania został opisany poniżej, w pkt 6;
- do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego, na który będzie przekazywane dofinansowanie – w 2023 r. o nr 62 9656 00080061, w 2019 r. o nr 31 9656 ... 0037,
- przekazania do LUW wniosku o dopłatę w terminie do 5 dnia roboczego miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy (w 2023 r.) albo do 3 dnia każdego miesiąca (w 2019 r.)⁷² – wnioski o dopłatę Gmina składała terminowo;
- przedstawienia do wniosku o dopłatę potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez upoważnionego przedstawiciela organizatora kserokopii:
 - zapłaconych: faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych potwierdzających poniesione koszty realizacji zadania, sprawdzonych pod względem merytorycznym, rachunkowym i finansowym,
 - potwierdzeń przelewu na rachunek bankowy operatora,
 - dokumentów potwierdzających realizację zadania, zgodnie z danymi i informacjami przedstawionymi we wniosku o zawarcie umowy,
 - umowy z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – przy pierwszym wniosku o dopłatę;

ww. zostały przekazane do LUW, stosownie do postanowień umownych, przy czym dokumenty finansowe i potwierdzające realizację zadania nie były przekazywane w terminach składania wniosku o dopłatę, lecz później, przed upływem miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że *dokumenty przekazywane są niezwłocznie po ich skompletowaniu jako uzupełnienie wniosku. Przekazanie w terminie 5 dni roboczych dokumentów ze względów techniczno-organizacyjnych jest niemożliwe. Minimalny czas na złożenie uzupełnienia w naszej ocenie powinien wynosić 15 dni roboczych*;

⁷¹ Art. 23 ww. ustawy stanowi, że:

- dopłatę ustala się w kwocie nie wyższej niż 1,00 zł do 1 wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej (ust. 1), przy czym zgodnie z art. 30a - od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. - dopłatę ustala się w kwocie nie wyższej niż 3,00 zł do 1 wozokilometra przewozu,

- warunkiem uzyskania dopłaty jest: sfinansowanie ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10% oraz zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 upz (ust. 2).

⁷² W umowie dotyczącej dopłaty na 2023 r. - ostatni wniosek o dopłatę należy złożyć do dnia 12 grudnia, przy czym dofinansowanie za ten miesiąc zostanie wypłacone w formie zaliczki do 31.12.2023 r. i podlegać będzie końcowemu rozliczeniu do dnia 25.01.2024 r.; uzupełnienie wniosku złożonego za miesiąc grudzień złożyć należy w nieprzekraczalnym terminie do dnia 15.01.2024 r.

W umowie dotyczącej dopłaty na 2019 r. - ostatni wniosek o dopłatę może być złożony do dnia 12 grudnia.

- rozliczeniu finansowemu podlegają jedynie koszty uzasadnione z wyłączeniem w szczególności podatku od towarów i usług, jeśli ten nie jest kosztem organizatora – opis poniżej w pkt 4.1.

(akta kontroli str. 191-199, 512-677, 737-738, 743, 747)

2.2. Wójt Gminy Łagów (organizator) zawarł umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego bezpośrednio z operatorem:

- „*Brunatni 2*” Wiesław Barcewicz, w dniu 2.01.2023 r. o świadczenie ww. usług w okresie od 2 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. na terenie Gminy Łagów, dotyczącej linii 1201;
- *Brunatni Wiesław Barcewicz Wiesław Bąk Spółka Jawna*, w dniu 2.09.2019 r. o świadczenie usług w zakresie autobusowego publicznego transportu zbiorowego na liniach wewnątrzgminnych, dotyczącej linii 1228.

Zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dotyczących linii objętej dopłatą w ramach FRPA wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora (art. 22 ust. 2 ufrpa). Wójt nie dopełnił wymogu uzyskania zgody Rady Gminy Łagów na zawarcie ww. umów – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

(akta kontroli str. 301, 308, 526-533, 628-631)

2.3. Ww. umowy zostały zawarte bezpośrednio z operatorem na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 uptz⁷³. Wójt Gminy Łagów nie opublikował ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1-4 uptz – opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3.

(akta kontroli str. 302, 308, 526-533, 628-631)

2.4. Do umów zawartych z operatorem, zgodnie z art. 22 ust. 3 uptz, stosuje się odpowiednio przepisy art. 24-29. Zawarte umowy spełniały wymogi ww. przepisów w zakresie art. 24 (dotyczyły linii komunikacyjnej), art. 25 ust. 2 (terminu obowiązywania), nie zawierały one jednak wymaganych uptz elementów, w szczególności w umowach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie uwzględniono możliwości przemieszczania się osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej przystosowanymi do tego celu autobusami – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

(akta kontroli str. 302, 308, 526-533, 628-631)

2.5. W umowach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego zawartych bezpośrednio pomiędzy organizatorem a operatorem, wynagrodzenie skalkulowano na poziomie odpowiadającym zaproponowanemu przez operatora w ofercie:

- 6,00 zł brutto za jeden wozokilometr (równe deficytowi we wniosku o objęcie dopłatą odniesionemu do jednego wozokilometra) w 2019 r.,
- 4,30 zł netto za jeden wozokilometr (wyższe o 1,29 zł od ww. deficytu/wzkm) w 2023 r.

Ww. stawki służyły ustaleniu kwot przekazywanych operatorowi:

- w 2019 r. łącznego wynagrodzenia - po przemnożeniu przez liczbę faktycznie wykonanych wozokilometrów i pomniejszeniu o przychody ze sprzedaży biletów;
- w 2023 r. kosztu linii komunikacyjnej (stałą stawkę 4,30 zł przemnożono przez liczbę faktycznie wykonanych wozokilometrów):
 - pokrywanej w 10% przez organizatora (organizator sfinansuje 10% ceny usługi, będą to środki własne organizatora),
 - po odjęciu przychodów ze sprzedaży biletów oraz otrzymanej miesięcznej dopłaty do biletów ulgowych, także wyliczeniu ujemnego wyniku finansowego

⁷³ Umowa z 2019 r. zawarta na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 uptz (średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie), w umowie z 2023 r. wskazano tylko art. 22, nie wskazano dalszych jednostek redakcyjnych tego artykułu – z zakresu zawartej umowy wynika również ww. przesłanka.

netto dla pojedynczej linii komunikacyjnej (tzw. *kwoty deficytu w okresie objętym wnioskiem*) który jest warunkiem wypłaty przez Wojewodę Lubuskiego dofinansowania organizatorowi, przekazywanego następnie operatorowi.

Tym samym postanowienia dotyczące rekompensaty dla operatora, tj. sposobu, w jaki jest ona obliczana, nie odpowiadały wymogom ustawowym - art. 25 ust. 4 w zw. z art. 25 ust. 3 pkt 15 w zw. z art. 22 ust. 3 uptz oraz art. 52 uptz. Opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

(akta kontroli str. 303-304, 308, 526-533, 628-631)

Gmina przekazała do LUW, w terminie określonym w umowie z Wojewodą Lubuskim kserokopie umowy zawartej z operatorem usług (przewoźnikiem) w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 489)

3. Wysokość przyznanych przez wojewodę środków Funduszu

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski przyznał dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, poprzez dopłatę do ceny usługi:

- na 2019 r. w kwocie 640 zł, dofinansowanie zostało przekazane Gminie w 100% i stanowiło dopłatę na poziomie 1 zł do wozokilometra, w czterech okresach rozliczeniowych;
- na 2023 r. w kwocie 144.074 zł, LUW do dnia 31.08.2023 r. przekazał dofinansowanie w łącznej wysokości 80.136 zł (3 zł do wozokilometra) na podstawie złożonych przez Gminę Łagów wniosków o dopłatę, dotyczących sześciu okresów rozliczeniowych (I-VI.2023 r.).

W żadnym okresie rozliczeniowym nie wystąpiła sytuacja opisana w art. 14 ust. 3 ufrpa, tj. gdy organizator nie występuje z wnioskiem o dopłatę do pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, z uwagi na wystąpienie w okresie rozliczeniowym dla tej linii dodatniego wyniku finansowego, pomimo pomniejszenia go o kwotę rozsądnego zysku.

(akta kontroli str. 171, 194-197, 489-490, 514-523, 535-604, 616-626, 634-677, 780-786)

4. Wykorzystanie środków FRPA zgodnie z przeznaczeniem

4.1. Gmina Łagów ww. otrzymane środki z FRPA przeznaczyła na dofinansowanie zadań wskazanych w umowie o dopłatę ze środków FRPA, zawartych:

- w dniu 15.12.2022 r., wg której środki Funduszu przeznacza się na realizację zadania określonego we wniosku o objęcie dopłatą, tj. linię komunikacyjną, na której będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej na trasie Niedźwiedź - Kosobudz - Toporów - Sieniawa - Żelechów – Łagów (42 km) z sześcioma kursami, w 2023 r., za wyjątkiem lipca i sierpnia;
- w dniu 27.08.2019 r., wg której środki Funduszu przeznacza się na realizację zadania określonego we wniosku o objęcie dopłatą, tj. linię komunikacyjną, na której będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej Łagów - Toporów (przez Gronów) na trasie: Gronów - Toporów - Czyste - Pożrzadło - Gronów - Łagów (20 km), z dwoma kursami dziennie raz w tygodniu.

Przekazanie środków następowało po przedstawieniu przez operatora:

- w 2019 r. faktury, z dołączonymi zestawieniami sprzedaży biletów i raportami fiskalnymi potwierdzającymi sprzedaż biletów jednorazowych na trasie;
- w 2023 r. – *zestawienia pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług przewozowych*, z których przedstawiano:
 - 1) wielkość pracy eksploatacyjnej w danym miesiącu,
 - 2) stawkę za wozokilometr netto (stała stawka wynosząca 4,30 zł),

- 3) koszty linii komunikacyjnej (=pkt 1 x pkt 2),
- 4) miesięczny przychód ze sprzedaży, w wysokości równej sprzedaży biletów miesięcznych za dowóz osób niepełnosprawnych⁷⁴: w styczniu 2023 r. – czterech, od lutego 2023 r. – pięciu osób, w całości finansowane przez Gminę (I - 480 zł, II – 600 zł, III – 600 zł, IV – 600 zł, V – 600 zł, VI- 600 zł),
- 5) miesięczną dopłatę do biletów ulgowych linii komunikacyjnej dla ww. osób niepełnosprawnych (78%) tj. I – 1.702 zł, II – 2.127 zł, III – 2.127 zł, IV - 2.127 zł, V - 2.127 zł, VI – 2.127 zł),
- 6) łączną sprzedaż na linii komunikacyjnej (= pkt 4+ pkt 5),
- 7) kwotę deficytu w okresie objętym wnioskiem (= pkt 3 - pkt 6).

Z dokumentów przedstawianych przez operatorów wynika, że:

- koszty linii komunikacyjnej zostały ustalone:
 - w 2019 r. – w stałej wielkości 960 zł brutto miesięcznie, 6 zł za wozokilometr,
 - w 2023 r. – wynikającej w wielokrotności stałej stawki (4,30 zł za wozokilometr), liczby dni nauki szkolnej w miesiącu (I – 20 dni, II – 16 dni, III – 23 dni, IV – 16 dni, V- 20 dni, VI – 16 dni), liczby kursów (sześć) oraz długości linii (42 km), przewoźnik nie przedstawiał faktycznych kosztów linii komunikacyjnej poniesionych w danym miesiącu, lecz stosował stałą stawkę jednostkową;
- z przychodów (łączna sprzedaż na linii) wynikało, że w 2019 r. z przewozów na linii 1228 skorzystało 13 pasażerów (IX – 3 pasażerów, X – 4 pasażerów, XI – 2 pasażerów, XII – 4 pasażerów), a w 2023 r. wyłącznie osoby niepełnosprawne (cztery bądź pięć), dla których Gmina kupuje bilety miesięczne⁷⁵.
- w konsekwencji kwoty wyniku finansowego danej linii nie zostały ustalone w wielkości faktycznej i uzasadnionej (opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6), a przyjęty w umowie z operatorem mechanizm finansowania nie pozwala rozliczyć rekompensaty.

(akta kontroli str. 491-511, 514-522, 535-613, 616-624, 634-678)

4.2. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ufrpa warunkiem uzyskania dopłaty jest sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%. W okresie objętym kontrolą organizator, ze środków własnych:

- w 2019 r. wydatkował 3.142,80 zł w czterech okresach rozliczeniowych, przy rozliczonej pracy eksploatacyjnej 640 wozokilometrów (co stanowi 4,91 zł na wozokilometr);
- w 2023 r. (do końca sierpnia) wydatkował 11.486 zł w sześciu okresach rozliczeniowych (od 1.01.2023 r. do 30.06.2023 r.), przy rozliczonej pracy eksploatacyjnej 26.712 wozokilometrów (co stanowi 0,43 zł na wozokilometr).

Łącznie, ze środków publicznych operatorowi przekazano:

- w 2019 r. 3.782,80 zł (5,91 zł/wzkm), w tym ze środków własnych organizatora 83,1% ww. kwot,
- w 2023 r. 91.622,00 zł (3,43 zł/wzkm), w tym ze środków własnych organizatora 12,5% ww. kwot.

(akta kontroli str. 171, 194-197, 489-490, 514-523, 535-604, 616-626, 634-677)

5. Efekty wykorzystania przez gminę/powiat środków FRPA

Wykorzystanie środków Funduszu nie wpłynęło w istotnym stopniu na dostępność autobusowego publicznego transportu zbiorowego. Wprawdzie w 2023 r. uruchomiono nową linię komunikacyjną o długości 42 km (sześć zatrzymań na przystankach w ramach kursu, sześć kursów dzienne), jednak ww. linia służyła – jak

⁷⁴ Według cennika na linii 1201 cena miesięcznego biletu ulgowego, z ulgą 78% wynosi 120 zł, bez ulgi 545,46 zł

⁷⁵ Przeliczając zgodnie z metodologią zawartą w informacjach dotyczących publicznego transportu zbiorowego (jeden bilet miesięczny = 44 pasażerów), linii korzystało 1.276 pasażerów.

wynika z rozliczenia operatora – wyłącznie do dowożenia czterech bądź pięciu osób niepełnosprawnych do Świebodzina.

Analiza wydatków na dowozy osób niepełnosprawnych wskazuje, że koszt funkcjonowania linii ze środków publicznych wyniósł przez pół roku 91.622 zł, w tym ze środków własnych Gminy 11.486 zł. Porównując ww. z wydatkami Gminy na dowóz osób niepełnosprawnych, wynoszące w I półroczu: 2018 r. - 15.500 zł, 2019 r. - 17.000 zł, 2020 r. - 8.000 zł (pandemia), 2021 r. - 34.411,27 zł, 2022 r. - 34.158,29 zł, koszt takiej organizacji dowozów jest prawie trzykrotnie wyższy niż w latach poprzednich, jednak wydatki Gminy ze środków własnych są o 66,4% niższe.

Tym samym takie rozwiązanie jest korzystne dla jst, natomiast biorąc pod uwagę całość wydatkowanych środków publicznych (jst i FRPA) – osiągnięto ten sam efekt trzykrotnie wyższymi nakładami. Takiego działania nie można uznać za oszczędne. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *takie rozwiązanie jest korzystne dla Gminy. Urząd Gminy refunduje zakup biletów miesięcznych rodzicom dzieci niepełnosprawnych. W przypadku braku połączenia liniowego zmuszeni byłibyśmy do zorganizowania dowozów w formie przewozów zamkniętych lub zwrotu kosztów dowozów.*

Z uwagi na niewielką liczbę przewiezionych pasażerów linie dofinansowane z FRPA nie zmieniły istotnie sytuacji w Gminie w zakresie dostępności autobusowego publicznego transportu zbiorowego. Liczba przewożonych uczniów do szkół w ramach dowozów szkolnych była stabilna, za wyjątkiem pandemii. Trasy w ramach tych dowozów również nie uległy zmianie.

Dostępność publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Łagów pogorszyła się natomiast w związku z likwidacją linii komunikacyjnych funkcjonujących w oparciu o zezwolenia wydawane przez inne organy (linie wojewódzkie).

(akta kontroli str. 52-63, 156-199, 348-360, 525-613, 744-747)

6. Ewidencja księgowa otrzymanych dopłat z Funduszu i wydatków jst objętych dopłatą

W Urzędzie Gminy prawidłowo i rzetelnie prowadzono ewidencję księgową otrzymanych dopłat z Funduszu oraz wydatków jednostki objętych dopłatą. Organizator prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową, przy czym w 2019 r. ww. wydatki i dochody klasyfikował w rozdz. 60004 *Lokalny transport zbiorowy*, natomiast w 2023 r. – w rozdz. 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*. Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 7.

(akta kontroli str. 191-199, 737-738, 780-786)

7. Rozliczenie dofinansowania z FRPA

7. Wójt rozliczył dofinansowanie z FRPA w sposób określony w umowach zawartych z Wojewodą, do wniosków o dopłatę składanych do Wojewody dołączył dokumenty przedstawiane przez operatora, w szczególności w 2023 r. *zestawienia pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług przewozowych* - opis w pkt 4.1.

Z uwagi na przyjęty sposób określenia wysokości kosztów (stałe ogółem lub stała stawka) oraz niewielką liczbę pasażerów i niskimi przychodami, nie wystąpiła sytuacja niewykorzystania środków.

(akta kontroli str. 491-682)

8. Zwroty dopłat do przewozów autobusowych

8. Nie wystąpiły przypadki zwrotu dopłat do przewozów autobusowych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ufrpa

(akta kontroli str. 191-199)

9. *Wnioski o przyznanie dodatkowych środków na organizację przewozów*

9. Wójt nie występował z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków na organizację przewozów w związku ogłoszeniem kolejnych naborów wniosków (tzw. uzupełniających) w trakcie roku, wynikających niepełnego zaangażowania środków przewidzianych na województwo na pierwszy, drugi lub trzeci kwartał na podstawie dokonanej przez Wojewodę Lubuskiego analizy ich zaangażowania (art. 16 ufrpa)⁷⁶.

(akta kontroli str. 301, 308)

10. *Problemy związane z realizacją zadań dofinansowanych z FRPA oraz organizacją przewozów autobusowych*

10. Odnosząc się do realizacji zadań dofinansowanych z FRPA oraz organizacji przewozów autobusowych Wójt stwierdził, że *nie wystąpiły żadne trudności. Brak jednak szkoleń w tym zakresie pozwalających z odpowiednim wyprzedzeniem przygotować się do zawarcia umów z operatorem.*

(akta kontroli str. 301, 308)

11. *Informacje na temat korzystania ze środków FRPA*

11. Na stronie internetowej Gminy nie zamieszczano informacji na temat korzystania ze środków FRPA i możliwych sposobów uzyskania informacji w tym zakresie. Wójt wyjaśniał brak w tym zakresie przeoczeniem.

(akta kontroli str. 301, 307, 469, 470, 770-779)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wnioskach o objęcie dopłatą na 2019 r. i 2023 r. z FRPA składanych do Wojewody Lubuskiego Gmina Łagów określiła planowany deficyt niezgodnie z art. 2 pkt 2 ufrpa, ponieważ ujęto w nim zysk przewoźnika, a we wniosku z 2019 r. dodatkowo podatek od towarów i usług. Gmina, oparła się o ofertę przewoźnika niezawierającą wyszczególnienia poszczególnych kategorii ekonomicznych związanych z linią komunikacyjną, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 (w jednej z nich przewoźnik jako uzasadnienie braków wskazał tajemnicę przedsiębiorstwa). Tym samym nie wiadomo, jaką część w planowanym deficycie lub wielkość nominalną stanowi kategoria określana jako zysk firmy. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Łagów kalkulacje kosztów dla linii komunikacyjnych zostały sporządzone w oparciu o przedstawione w ofertach stawki przewoźnika. Przyczyną określenia planowanego deficytu niezgodnie z art. 2 pkt 2 ufrpa *najprawdopodobniej była błędna interpretacja prawa, pracownik nie miał szkoleń z zakresu Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (nie były organizowane przez Wojewodę). Wniosek składano zgodnie z wytycznymi Wojewody.*

NIK zauważyła, że wprawdzie wniosek złożono stosując wymagane przez Wojewodę formularze, jednak zamieszczono w nich dane dotyczące planowanego deficytu linii komunikacyjnej bez analizy poszczególnych kategorii ekonomicznych, w szczególności poziomu zysku, co spowodowało określenie planowanego deficytu niezgodnie z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 300-301, 308, 491-511, 525, 605-613, 627, 742, 746-747, 780-786)

2. Wójt Gminy Łagów, przed zawarciem z operatorami umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w dniu 2.09.2019 r. oraz w dniu 2.01.2023 r. nie uzyskał zgody Rady Gminy Łagów, o której mowa w art. 22 ust. 2 ufrpa⁷⁷. Rada Gminy może wyrazić zgodę bądź odmówić wyrażenia zgody na zawarcie takiej umowy. W przypadku wyrażenia zgody przepisy zawarte w treści

⁷⁶ Fundusz rozwoju przewozów autobusowych | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl)

⁷⁷ Zgodnie z tym przepisem zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej, podlegające dopłacie ze środków FRPA wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora.

uchwały dotyczące sieci komunikacyjnej (lub linii komunikacyjnych) mogą stanowić jedynie element doprecyzowujący zakres udzielonej przez radę zgody dla wójta do zawarcia umowy. Nie mogą one stanowić natomiast elementu kreującego samą sieć⁷⁸. Z wyjaśnień Wójta wynika, że *na realizację tego zadania w takim zakresie Rada Gminy nie wyrażała zgody w formie stosownej uchwały, ale Wójt działał za wiedzą radnych, którzy aprobowali w uchwale budżetowej fundusze na przewozy dzieci i uczniów do szkół*.

Do wyjaśnień Wójt Gminy dołączył uchwały ws. zmiany uchwały budżetowej Gminy Łagów na rok 2023, z 26.04.2023 r., z 30.05.2023 r., z 28.06.2023 r., na podstawie których po stronie dochodów budżetu i wydatków w rozdz. 80113 – *Dowożenie uczniów do szkół*, wprowadzono zwiększenia związane z przekazywanymi przez Wojewodę środkami z FRPA w łącznej kwocie 52.920 zł.

NIK zauważa, że przedłożone uchwały nie stanowią wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a ponadto zostały podjęte już po zawarciu ww. umowy.

Wymóg zgody organu stanowiącego na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest warunkiem ewentualnego uzyskania dopłat przez operatora. Artykuł 22 ust. 1 i 2 ufrpa stanowi zatem o wyrażeniu zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku zamiaru ubiegania się o objęcie dopłatami z ww. funduszu⁷⁹.

(akta kontroli str. 301, 308, 326-344, 526-533, 628-631)

3. Wójt Gminy Łagów nie opublikował ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1-4 uptz⁸⁰. Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 uptz organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż:

- 1) jeden rok;
- 2) sześć miesięcy - w przypadku gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie,

w Biuletynie Informacji Publicznej. Stosownie do art. 23 ust. 3 uptz niezwłocznie po zamieszczeniu ww. ogłoszenia, organizator zamieszcza także odpowiednie ogłoszenie w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej⁸¹. Elementy ogłoszenia zostały określone w art. 23 ust. 4 uptz.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Łagów wynika, że *w związku z terminami naborów na dofinansowanie linii w ramach FRPA oraz podpisaniem umów z przewoźnikami dotrzymanie tych terminów było niemożliwe, zwłaszcza w 2019 r.*

NIK zauważa, że ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy nie zostało w ogóle opublikowane, publikacja ogłoszenia o zamiarze wyboru operatora w drodze bezpośredniego powierzenia realizacji umowy służy zapewnieniu równoprawnego

⁷⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 13.01.2023 r., NP-II.4131.1.3.2023.8, Wielk. 2023, nr 737. <http://lex.nik.gov.pl/#/jurisprudence/540331204/1/np-ii-4131-1-3-2023-8-rozstrzygnięcie-nadzorcze-województwa-wielkopolskiego?cm=URELATIONS> (dostęp 12.07.2023 r.), z którego wynika, że rada gminy, jako organ stanowiący nie posiada kompetencji do ustalania przebiegu linii komunikacyjnych. W tym kontekście należy przywołać pogląd Ministerstwa Infrastruktury: *w sytuacji gdy organizator nie jest zobowiązany do sporządzenia planu transportowego to może zorganizować i uruchomić przewozy bez planu transportowego wyznaczając linie komunikacyjne w drodze uchwały właściwej rady organu stanowiącego*, Pytania i odpowiedzi - Ministerstwo Infrastruktury - Portal Gov.pl (www.gov.pl) (dostęp: 12.07.2023).

⁷⁹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 6.07.2023 r., III SA/Wr 66/23, LEX nr 3580803.

⁸⁰ Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 59 ust. 1 uptz w przypadku ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1, podmiotowi, który jest lub był zainteresowany zawarciem danej umowy i któremu grozi powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

⁸¹ Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007 każdy właściwy organ podejmuje niezbędne środki, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przynajmniej następujące informacje: a) nazwa i adres właściwego organu, b) przewidywany tryb udzielenia zamówienia oraz c) usługi i obszary potencjalnie objęte zamówieniem.

dostępu do rynku przewozów użyteczności publicznej⁸². O ile w 2019 r. dotrzymanie ww. terminów mogło być utrudnione, o tyle w 2022 r. po trzech latach funkcjonowania systemu dopłat z FRPA, organizator powinien planować rozwój transportu publicznego i odpowiednio wcześniej podejmować działania wymagane przepisami prawa. Na marginesie należy zauważyć, że z aneksu nr 1 z 3.10.2022 r. do umowy wykonania usługi dowozów uczniów niepełnosprawnych do SOSW w Świebodzinie (zawartej 30.08.2022 r. i rozwiązanej ze skutkiem na dzień 31.12.2022 r.) wynikało, że zwiększono wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy do czasu uzyskania dofinansowania z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego. Z ww. wykonawcą Gmina zawarła następnie w dniu 2.01.2023 r. umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w trybie bezpośrednim.

(akta kontroli str. 302, 308, 526-533, 628-631)

4. Umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie spełniały wymogów ustawowych:

- umowa z 2.09.2019 r. – nie zawierała elementów określonych w art. 25 ust. 3 pkt 5-14, pkt 16, pkt 18-22 uptz⁸³,
- umowa z 2.01.2023 r. – w pełniejszym zakresie wypełniała wymagania ustawowe, co do treści, jednak nadal nie zawierała elementów określonych w art. 25 ust. 3 pkt 5 (wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej), pkt 8 (sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego), pkt 16 (stronę umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych z ich właścicielami lub zarządzającymi), pkt 18 (warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów).

Jak wyjaśnił Wójt Gminy Łagów zawarcie umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, niezawierających elementów ustawowych wynikały z *błędnej interpretacji przepisów prawa*. W przyszłości umowy zostaną uzupełnione o brakujące elementy.

W szczególności w ww. umowach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie uwzględniono możliwości przemieszczania się osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej przystosowanymi do tego celu autobusami, tj. w:

- umowie z 2.09.2019 r., dotyczącej linii 1228, objętej dopłatą w ramach FRPA,

⁸² A. Wach [w:] B. Kwiatek, K. Wach, A. Wach, Publiczny transport zbiorowy. Komentarz, Warszawa 2021, art. 23, LEX (dostęp: 20.09.2023 r.)

⁸³ 5) wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 6) warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli stroną umowy, której przysługują wpływy z tych opłat, jest operator; 7) warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 8) sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 9) częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; 10) zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora; 11) zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora; 12) stroną umowy, której przysługują wpływy z opłat, o których mowa w pkt 6; 13) stroną umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 oraz 9; 14) sposób dystrybucji biletów; 16) stroną umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi; 18) warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów; 19) warunki zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 20) zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów; 22) karty umowne.

- nie uwzględniono takiej możliwości również we wniosku o objęcie dopłatą tej linii;
- umowie z 2.01.2023 r., dotyczącej linii 1201, objętej dopłatą w ramach FRPA, przy czym we wniosku o objęcie dopłatą z FRPA złożonym do Wojewody Lubuskiego wskazano, że realizacja potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej nastąpi dostosowanymi autobusami, a z zestawienia pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług przewozowych przedkładanych przez operatora wynikało, że uzyskiwał on dopłatę do biletów ulgowych (78% ulgi przysługującej dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej⁸⁴).

Zgodnie w ogłoszeniu o naborze wniosków Wojewoda, rozpatrując wniosek bierze pod uwagę m.in. realizację potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie dostępu do przewozów na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek⁸⁵.

Wójt Gminy wyjaśnił, że uruchomienie linii w 2019 r. w takim zakresie wynikało z potrzeb mieszkańców - w 2019 r. *nie uwzględniono możliwości przemieszczania się osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej, ponieważ było to wynikiem konsultacji z mieszkańcami (zebrania wiejskie)*. Natomiast odnosząc się do umowy z 2.01.2023 r. i linii 1201, objętej dopłatą w ramach FRPA w 2023 r. Wójt Gminy powołał się poprzedzającą ją umowę wykonania usługi dowozów uczniów niepełnosprawnych do SOSW w Świebodzinie (zawartą 30.08.2022 r. i rozwiązana ze skutkiem na dzień 31.12.2022 r.): *W 2023 r. Zamawiający w §1 pkt 1 umowy R.I.271.16.2022.RN z dnia 30 sierpnia 2022 r. opisał przedmiot zamówienia, który stanowi o dowozie osób niepełnosprawnych. Przewoźnik zadysponował autobus dostosowany do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Przygotowując zapytanie ofertowe zweryfikowano rodzaje niepełnosprawności i wśród osób objętych dowozem nie stwierdzono osób z niepełnosprawnościami ruchowymi. Wymóg świadczenia usługi specjalistycznym autobusem miałby wpływ na koszt świadczonej usługi*

Z przedstawionej NIK dokumentacji (ww. umowy, oferty przewoźnika, a także wniosku przewoźnika o udzielenie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii 1201) nie wynika, aby przewoźnik zadysponował autobus dostosowany do przewozu osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej. Wójt Gminy wyjaśnił, że *linia 1201 jest linią otwartą dla wszystkich. Autobus jest dostosowany do pasażerów, na terenie Gminy Łagów nie jeżdżą pasażerowie z niepełnosprawnością ruchową. Wszystkie miejsca dla pasażerów posiadają pasy bezpieczeństwa. Autobus na linii 1201 jest wyposażony w miejsce dla osób niepełnosprawnych, lecz na tej linii nie jeżdżą osoby z niepełnosprawnością ruchową lecz intelektualną.*

(akta kontroli str. 225-234, 296, 302, 306, 308, 491-511, 526-533, 628-631, 743, 747)

5. Sposób, w jaki jest obliczana rekompensata dla operatora zamieszczony w umowach z 2019 r. i 2023 r. nie spełniał wymogów ustawowych (art. 25 ust. 4 w zw. z art. 25 ust. 3 pkt 15 w zw. z art. 22 ust. 3 uptz oraz art. 52 uptz):

- w umowie z 2019 r. sposób, w jaki jest obliczana rekompensata zastąpiły postanowienia dotyczące wypłaty wynagrodzenia w stałej miesięcznej wysokości

⁸⁴ Dzieci i młodzież dotknięta inwalidztwem lub niepełnosprawna, przy przejazdach z miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu do: przedszkola, szkoły, szkoły wyższej, placówki opiekuńczo-wychowawczej, placówki oświatowo-wychowawczej, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, ośrodka umożliwiającego dzieciom i młodzieży spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia, zakładu opieki zdrowotnej, poradni psychologiczno-pedagogicznej, poradni specjalistycznej, turnus rehabilitacyjny, i z powrotem.

⁸⁵ Nabór na ogłoszony 5.08.2019 r., termin składania wniosków 16.08.2019 r. Nabór wniosków - sierpień 2019 | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl)

Nabór ogłoszony 12.10.2022 r., termin składania wniosków 4.11.2022 r. Nabór wniosków 2023 | Biuletyn Informacji Publicznej - Lubuski Urząd Wojewódzki (lubuskie.uw.gov.pl)

- pomniejszonej o łączną ilość sprzedanych biletów, niezależnie od wyniku finansowego netto operatora na danej linii;
- w umowie z 2023 r. postanowienia w tym zakresie opierały się na ustaleniu ceny usługi w stałej wysokości 4,30 zł (cena usługi, zgodnie z art. 2 pkt 1 i 2 ufrpa, to ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla linii nieuwzględniający rozsądnego zysku, o których mowa w rozporządzeniu (WE) 1370/2007, wyrażona w złotych w odniesieniu do 1 wozokilometra) oraz zobowiązaniu organizatora do:
 - pokrycia 10% ww. ceny ze środków własnych organizatora (0,43 zł),
 - przekazania dopłaty do linii z FRPA, otrzymywanej od Wojewody Lubuskiego, w wysokości określonej w ustawie, pod warunkiem wystąpienia ujemnego wyniku finansowego netto dla linii (dopłata wyniosła 3 zł w odniesieniu do wozokilometra).

Zgodnie z art. 25 ust. 4 uptz określony w umowie sposób, w jaki jest obliczana rekompensata powinien odpowiadać wymaganiom określonym w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Zgodnie z treścią tego załącznika:

Ust. 2. Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto [...] Aby obliczyć wynik finansowy netto, właściwy organ kieruje się następującym systemem obliczania:

koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ i zawartym w umowie o świadczenie usług publicznych lub w zasadzie ogólnej, minus wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach danego(-ych) zobowiązania (zobowiązań) z tytułu świadczenia usług publicznych,
minus przychody taryfowe i jakiegokolwiek inne przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania lub zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych,
plus rozsądny zysk,
równa się wynik finansowy netto.

Ust. 3. Aby uniknąć nadmiernych rekompensat lub ich braku, przy obliczaniu wyniku finansowego netto bierze się pod uwagę wyrażone ilościowo wyniki finansowe dla danych sieci obsługiwanych przez podmiot.

Ust. 4. Koszty i przychody należy obliczać zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi.

Ust. 5. W celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skośnego, w przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne świadczy jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, rachunki związane ze wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać warunki określone w załączniku dotyczące: kont księgowych, zasad rozliczania kosztów i rozsądnego zysku, a także, iż koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Ust. 6. Przez "rozsądny zysk" należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.

Ust. 7. Metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój:

- systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać podany obiektywnej ocenie, oraz
- usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości.

Umowa z 2019 r. i 2023 r. nie uwzględniały ww. zasad, w szczególności dotyczących ustalenia wyniku finansowego netto w oparciu o koszty poniesione, określenia poziomu rozsądnego zysku, obliczania ww. kategorii zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi, wprowadzenia metod zwiększenia przejrzystości i uniknięcia subsydiowania skośnego, a także promujących utrzymanie lub rozwój określonych działań projałościowych.

Należy również zwrócić uwagę, że przepisy krajowe przyznają operatorowi prawo do rekompensaty oraz tryb jej określenia i wypłaty (art. 52 i nast. uptz⁸⁶), odwołując się do załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, w tym ustalenia poziomu rozsądnego zysku⁸⁷ oraz nakładając na operatora obowiązek dołączenia dokumentów potwierdzających wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów.

Mechanizm rekompensaty winien zapewnić świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej, poprzez otrzymanie zwrotu całości poniesionych kosztów z tytułu świadczonych usług na rzecz podmiotów publicznych oraz wynagrodzenia w formie rozsądnego zysku. Ponieważ rekompensata jest formą publicznego wsparcia dla przedsiębiorcy, aby uniknąć nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji, nie powinna być udzielana w nadmiernej wysokości (niedozwolona pomoc publiczna). Z wyjaśnień Wójta Gminy Łagów wynika, że w umowie przyjęto stawki zaproponowane przez operatora na etapie składania wniosku o objęcie dopłatą z FRPA. Sposób obliczania rekompensaty w umowach nie został określony zgodnie z przepisami z powodu braku znajomości przepisów.

NIK zauważa, że zastosowanie trybu bezpośredniego wyboru operatora implikuje konieczność szczegółowego uregulowania w umowie pomiędzy organizatorem a operatorem zasad przekazywania rekompensaty (w szczególności poziomu rozsądnego zysku) i weryfikowania, czy jej poziom nie jest nadmierny. Ustalona rekompensata powinna być „odpowiednia”, aby w trakcie realizacji umowy o świadczenie usług publicznych środki własne podmiotu świadczącego te usługi nie uległy uszczupleniu w długoterminowej perspektywie, uniemożliwiając mu skuteczną realizację jego zobowiązań wynikających z umowy oraz utrzymanie świadczenia przewozów pasażerskich o wysokim standardzie, zgodnie z pkt 7 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁸⁸. Przesłanki dotyczące rekompensaty sformułował Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁸⁹.

(akta kontroli str. 303-304, 308, 526-533, 628-631)

⁸⁶ Art. 52 uptz operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaże, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2: a) utracone przychody w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub

b) utracone przychody w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub

c) poniesione koszty w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, proporcjonalnie do poniesionej straty.

⁸⁷ Za zasadne przyjmuje się ustalenie rozsądnego zysku w wysokości 6% zaangażowanego kapitału – tak: Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z 2015 roku, strona 41 - Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeuropejskie.gov.pl) - dostęp 10.08.2023 r.

⁸⁸ Komunikat komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Dz. U. UE. C. z 2014 r. Nr 92, str. 1).

⁸⁹ Wyrok z 24.07.2003 r., C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, LEX nr 164070. Rekompensata zostanie ona uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku, jeśli łącznie spełnione zostaną następujące warunki: przedsiębiorca został rzeczywiście obciążony wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być określone w sposób przejrzysty i obiektywny; wysokość rekompensaty nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań, a jeżeli wybór przedsiębiorstwa nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty został ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań – za K. Wach [w:] B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 50.

6. We wnioskach o dopłatę składanych co miesiąc do Wojewody Lubuskiego wykazywano deficyt obliczony bez uwzględnienia faktycznych kosztów linii. Tj.:

- w 2019 r. - 960 zł (stała kwota) pomniejszona o przychody ze sprzedaży,
- w 2023 r. - na podstawie *zestawienia pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług przewozowych*, w których przedstawiano:
 - 1) wielkość pracy eksploatacyjnej w danym miesiącu,
 - 2) stawkę za wozokilometr netto (stała stawka wynosząca 4,30 zł),
 - 3) koszty linii komunikacyjnej (=pkt 1 x pkt 2),
 - 4) miesięczny przychód ze sprzedaży, w wysokości równej sprzedaży biletów miesięcznych za dowóz osób niepełnosprawnych⁹⁰: w styczniu 2023 r. – czterech, od lutego 2023 r. – pięciu osób, w całości finansowane przez Gminę (I - 480 zł, II – 600 zł, III – 600 zł, IV – 600 zł, V – 600 zł, VI- 600 zł),
 - 5) miesięczna dopłata do biletów ulgowych linii komunikacyjnej dla ww. osób niepełnosprawnych (78%) tj. I – 1.702 zł, II – 2.127 zł, III – 2.127 zł, IV - 2.127 zł, V - 2.127 zł, VI – 2.127 zł),
 - 6) łączna sprzedaż na linii komunikacyjnej (= pkt 4+ pkt 5),
 - 7) kwota deficytu w okresie objętym wnioskiem (= pkt 3 - pkt 6).

Zgodnie z umową o dopłatę ze środków FRPA zawartą z Wojewodą Lubuskim, dofinansowanie ze środków Funduszu zostanie wypłacone w przypadku gdy dla pojedynczej linii komunikacyjnej wystąpi ujemny wynik finansowy netto (deficyt). W przypadku gdy w okresie rozliczeniowym dla pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wystąpi dodatni wynik finansowy, pomimo pomniejszenia go o kwotę rozsądnego zysku, organizator nie ma prawa do wystąpienia z wnioskiem o dopłatę do tej linii. Rozliczeniu finansowemu podlegają jedynie koszty uzasadnione.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że *we wnioskach przyjęto kwotę składaną przez przewoźnika, wyliczenia następowały zgodnie z wytycznymi Wojewody. W okresie od 2019 do 2023 nie było szkoleń w tym zakresie.*

NIK zauważa, że zastosowany sposób rozliczeń z Wojewodą nie pozwala ustalić faktycznego deficytu linii komunikacyjnej objętej dopłatą, stanowiącego przesłankę uzyskania przez Gminę dofinansowania ze środków FRPA. Natomiast ocena realności przyjętej stawki planowanej w zakresie kosztów do rozliczeń z Wojewodą jest niemożliwa ze względu na brak szczegółowych danych na etapie jej kalkulacji.

(akta kontroli str. 491-511, 514-522, 535-613, 616-624, 634-678, 743, 747)

7. W Urzędzie Gminy wydatki i dochody związane z dopłatami z FRPA klasyfikowano zamiast w rozdz. 60004 *Lokalny transport zbiorowy*, w rozdz. 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*. Łączne wydatki związane z funkcjonowaniem w I połowie 2023 r. linii użyteczności publicznej wyniosły 95.102 zł, tj. otrzymana przez Gminę dopłata z FRPA 80.136 zł została przekazana operatorowi, ponadto ww. przekazano 10% ceny usługi tj. 11.486 zł (wg umowy cena usługi była kalkulowana jako iloczyn wykonanych wozokilometrów w miesiącu rozliczeniowym i stawki 4,30 zł netto za wozokilometr) oraz zapłatę za bilety dla osób niepełnosprawnych 3.480 zł. Tylko ta ostatnia grupa wydatków winna zostać ujęta w rozdz. 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*. Tym samym w rozdz. 60004 *Lokalny transport zbiorowy* należy ująć wydatki 91.622 zł (w ewidencji księgowej oraz w sprawozdawczości budżetowej). Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że przyczyną nieprawidłowości było to, iż *w ramach umów zawartych z firmą Brunatni 2 Wiesław Barcewicz są wydawane bilety miesięczne szkolne w obsługiwanym publicznym transporcie zbiorowym dla dzieci niepełnosprawnych w roku szkolnym 2022/2023. Do końca roku dokonamy zmian w budżecie gminy zgodnie z zawartymi umowami.*

(akta kontroli str. 191-199, 737-738)

⁹⁰ Według cennika na linii 1201 cena miesięcznego biletu ulgowego, z ulgą 78% wynosi 120 zł, bez ulgi 545,46 zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt skutecznie realizował zadania dotyczące pozyskania dofinansowania do publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków FRPA w 2023 r. Jednostka jednak nie zawsze postępowała prawidłowo w tym obszarze. Wprawdzie Gmina złożyła terminowo wniosek o objęcie dopłatą oraz miesięczne wnioski o dopłatę, które pod względem formalno-rachunkowym były prawidłowe, jednak z uwagi na ustalenie stawek kosztów za jeden wozokilometr w oparciu o ofertę operatora, bez żadnej weryfikacji zasadności jej wysokości, określiła nieprawidłowo deficyt planowany i faktyczny, którego wystąpienie jest warunkiem uzyskania dopłaty. Nieprawidłowości dotyczyły również umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zarówno w zakresie zachowania transparentności na etapie ich zawierania, jak i określania w nich wzajemnych praw i obowiązków, z zabezpieczeniem interesów Gminy. Polegały one na:

- nieopublikowaniu ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy,
- nieuzyskaniu zgody Rady Gminy Łagów na zawarcie tych umów,
- zawarciu umów niespełniających wymogów ustawowych, w szczególności w zakresie sposobu obliczenia rekompensaty, a także nieuwzględnienia w nich środków transportu dla osób z niepełnosprawnościami lub o ograniczonej zdolności ruchowej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do uruchomienia lokalnego transportu zbiorowego poza okresem nauki szkolnej;
2. Zapewnienie przeszkolenia pracowników w zakresie przepisów prawa stosowanych w obszarze publicznego transportu zbiorowego, transportu drogowego, FRPA;
3. Przeprowadzenie badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
4. W zakresie przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Łagów podjęcie działań zmierzających do określenia przez Radę Gminy Łagów udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina oraz warunków i zasad korzystania z nich (art. 15 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 2 uptz) oraz określenie prawidłowo ww. obiektów, których właścicielem lub zarządzającym nie jest Gmina Łagów (art. 15 ust. 1 pkt 7 uptz);
5. Podjęcie zadeklarowanych działań w zakresie przystanków i wiat przystankowych w celu zapewnienia obiektów o wymaganym standardzie (w zakresie stanu technicznego, oznakowania, oświetlenia, informacji o rozkładach jazdy);
6. Przeprowadzenie weryfikacji rozkładów jazdy dołączonych do zezwoleń, celem doprowadzenia do spełniania przez nie wymogów § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy;
7. Przy zatwierdzaniu rozkładów jazdy podejmowanie działań służących skoordynowaniu godzin odjazdów poszczególnych linii;

8. Zamieszczenie na stronie internetowej Gminy Łagów informacji o rozkładach jazdy przewoźników realizujących przewozy regularne osób w krajowym transporcie drogowym, w ramach linii kursujących na terenie Gminy Łagów, w tym linii użyteczności publicznej, dla których Gmina jest organizatorem;
9. Przeprowadzenie oceny i kontroli obejmującej realizację przez operatora/przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 2 uptz), kontroli: przestrzegania przez ww. zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz), spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń (art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a utd), prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób oraz przestrzegania przepisów prawa miejscowego przez wykonujących na tym obszarze przewóz drogowy (art. 84 ust. 1, 2 i 4 utd);
10. Wyegzekwowanie obowiązku przekazywania przez operatora/przewoźnika informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań (art. 48 ust. 1 uptz);
11. Rzetelne sporządzanie informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego;
12. Wyegzekwowanie od operatora (przewoźnika) wykonania umownego zobowiązania dotyczącego składania organizatorowi raz w miesiącu w terminie do 2 dnia następnego miesiąca sprawozdań z realizacji umowy, w zakresie informacji dotyczącej liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej (§ 4 ust. 3 pkt 12 umowy z 2.01.2023 r. o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego);
13. Sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości sprawozdań na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz w zw. z art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
14. Przed zawarciem umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w trybie bezpośrednim publikowanie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy;
15. W związku z zawarciem umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego objętych dofinansowaniem z FRPA uzyskanie zgody Rady Gminy Łagów, o której mowa w art. 22 ust. 2 ufrpa;
16. Zapewnienie by zawierane umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego spełniały wymogi ustawowe, w szczególności w zakresie sposobu obliczenia rekompensaty.

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 Zielonej Górze. 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 30 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.

Zielona Góra, dnia 5 października 2023 r.

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
główny specjalista kontroli
państwowej

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. wicedyrektora
Włodzimierz Stobrawa

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*