



LKA.430.006.2021
Nr ewid. 162/2021/P/21/068/LKA

Informacja o wynikach kontroli

UTWORZENIE I FUNKCJONOWANIE GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach



Piotr Miklis

Akceptuję:

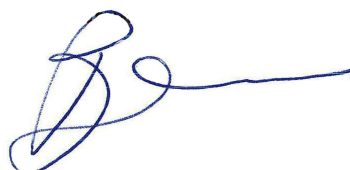
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 22.02.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	7
4. WNIOSKI.....	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i przejęcie zadań.....	13
5.2. Realizacja zadań Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.....	15
5.3. Utworzenie Zarządu Transportu Metropolitalnego i przejęcie zadań.....	19
5.4. Realizacja zadań Zarządu Transportu Metropolitalnego.....	21
5.5. Oddziaływanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i Zarządu Transportu Metropolitalnego na jakość świadczonych usług.....	24
6. ZAŁĄCZNIKI.....	27
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	27
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	28
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	29
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	31
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	32

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

GZM lub Metropolia	związek metropolitalny pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
KZK GOP	Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach;
MZK	Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach;
MZKP	Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach;
Przewodniczący Zarządu	osoba wchodząca w skład Zarządu związku metropolitalnego, wybrana przez Zgromadzenie;
Zarząd	organ wykonawczy GZM;
ZTM	Zarząd Transportu Metropolitalnego w Katowicach;
ŚKUP	Śląska Karta Usług Publicznych;
Urząd Metropolitalny	Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii;
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 30,5 ze zm.);
ustawa o pracownikach samorządowych	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282);
ustawa o związku metropolitalnym	ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2021 r. poz. 1277);
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy utworzenie i działanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podniosło jakość usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców gmin wchodzących w jej skład?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy proces utworzenia GZM został przeprowadzony w zakładanym czasie i zakończył się przejęciem do realizacji wszystkich przewidzianych dla Metropolii zadań określonych w ustawie o związku metropolitalnym?
2. Czy powołane jednostki organizacyjne prawidłowo realizowały kluczowe zadania i wykorzystywały środki publiczne?
3. Czy utworzenie GZM podniosło jakość usług publicznych świadczonych na jej obszarze?

Jednostki kontrolowane

Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach

Zarząd Transportu Metropolitalnego w Katowicach

Okres objęty kontrolą 2018–I kw. 2021

Na obszarze Polski funkcjonuje jeden związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Utworzono go na mocy ustawy o związku metropolitalnym, która weszła w życie 7 kwietnia 2017 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”¹.

Celem wprowadzonych rozwiązań prawnych i organizacyjnych jest lepsza realizacja zadań o charakterze ponadgminnym i regionalnym, które uznano za specyficzne dla metropolii, a do których realizacji nie są uprawnione inne jednostki samorządu terytorialnego (powiat i województwo). Dotyczyło to głównie zadań w obszarze publicznego transportu zbiorowego takich jak: planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego oraz zadań dotyczących rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego. Kontrolę podjęto z uwagi wystąpienie kilku przesłanek, takich jak: znaczenie dla mieszkańców i rozwoju obszaru metropolitalnego realizowanych przez nowy podmiot zadań, ich istotny wymiar finansowy (rzędu 1 mld zł rocznie) oraz fakt, że do tej pory sposób realizacji zadań publicznych w formule metropolitalnej na obszarze większym niż gmina nie był objęty kontrolą NIK.

Najważniejsza zmiana związana z ustanowieniem nowej jednostki samorządu terytorialnego weszła w życie 1 stycznia 2019 r. wraz z przejęciem przez Metropolię zadań wykonywanych dotychczas przez trzech organizatorów publicznego transportu zbiorowego na terenie aglomeracji śląsko-zagłębiowskiej.

Zawarte w ustawie o związku metropolitalnym rozwiązania polegały na przejęciu przez Metropolię zadań gmin na podstawie porozumień zawieranych z gminami i ich związkami, pełnieniu funkcji organizatora transportu w zakresie przewozów metropolitalnych (m. in. poprzez rozwijanie nowych połączeń o zasięgu istotnym z punktu widzenia metropolii, uchwalenie planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego).

Utworzenie Metropolii skutkowało ustaniem bytu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego z siedzibą w Katowicach² i przejęciem jego majątku przez Metropolię. Natomiast w ramach przejścia praw i obowiązków od działających do 31 grudnia 2018 r. organizatorów publicznego transportu zbiorowego (KZK GOP, MZK i MZKP) z dniem 1 stycznia 2019 r. GZM przejęła ich zadania oraz majątek, w tym nieruchomości, należności i zobowiązania.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1290.

² Zarejestrowanego 8 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 108 z 28.06.2007 r. poz. 2163), wykreślonego z Rejestru związków międzygminnych prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 5775).

2. OCENA OGÓLNA

Utworzenie i działalność Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podniosły jakość usług publicznych świadczonych na rzecz jej mieszkańców w obszarze transportu zbiorowego

Działalność GZM przyczyniła się do podniesienia jakości zadań publicznych przejętych do realizacji przez jej jednostki organizacyjne w obszarze publicznego transportu zbiorowego: ustanowiono regularne linie autobusowe łączące miejscowości na terenie GZM z portem lotniczym w Pyrzowicach, przekształcono szereg połączeń autobusowych w linie metropolitalne tworzące szkielet sieci transportowej w aglomeracji. Wdrożono także działania zmierzające do dalszej integracji systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie Metropolii po przejęciu (z dniem 1 stycznia 2019 r.) zadań wykonywanych w tym zakresie dotychczas przez trzy odrębne podmioty. Integracja komunikacyjna objęła także gminy sąsiadujące z Metropolią, których mieszkańcy korzystają obecnie z linii autobusowych obsługiwanych przez Zarząd Transportu Metropolitalnego. Od początku swojego istnienia Metropolia prowadziła działania na rzecz rozszerzenia systemu taryfowo-biletowego o ofertę przewozów kolejowych Kolei Śląskich oraz dofinansowania dodatkowych przewozów kolejowych. Wdrożony systematyczny monitoring jakości usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców Metropolii realizowany był w formie kontroli jakości świadczenia usług transportowych. Do działań wpływających na podnoszenie jakości realizowanych usług nie włączono jednak w sposób formalny gmin, pomimo że w istotnym stopniu dofinansowywały te zadania.

Proces utworzenia nowej jednostki samorządowej został przeprowadzony w zakładanym czasie i zakończył się przejęciem do realizacji wszystkich przewidzianych dla Metropolii zadań określonych w ustawie o związku metropolitalnym. Powołane przez GZM jednostki organizacyjne prawidłowo realizowały kluczowe zadania i wykorzystywały środki publiczne. Inne niż dotyczące transportu publicznego zadania przypisane Metropolii, takie jak kształtowanie ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego znajdowały się w fazie opracowania dokumentów strategicznych. Do ich opracowania przystąpiono bezzwłocznie. Wdrożono także zróżnicowany pakiet działań w zakresie promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Podział zadań pomiędzy dwiema jednostkami organizacyjnymi Metropolii (tj. Urzędem Metropolitalnym Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii a Zarządem Transportu Metropolitalnego) nie był rzetelny – niektóre zadania realizowała jednostka, której formalnie zadań tych nie powierzono.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Proces utworzenia z dniem 1 lipca 2017 r. nowej jednostki samorządowej został przeprowadzony w czasie zakładanym w przepisach powołujących do życia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię. Zadania nałożone na GZM zostały przejęte od poprzednich podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację w sposób sprawny, co pozwoliło na zachowanie dostępności i ciągłości wykonywania zadań, a więc spełnienie kluczowych wymogów dotyczących organizacji publicznego transportu zbiorowego. [str. 13 i 19]

Działania podjęte przez organy Metropolii oraz jej jednostki organizacyjne zapewniły przejęcie do realizacji wszystkich zadań wynikających z ustawy o związku metropolitalnym. Jednak ich rozdział pomiędzy dwie jednostki organizacyjne – Urząd Metropolitalny i ZTM został przeprowadzony nierzetelnie, co skutkowało niezgodnością faktycznego zakresu realizowanych zadań z postanowieniami statutów i regulaminów (nierzetelnie przypisano zadania związane z windykacją należności innych niż z tytułu przewozów pasażerskich komunikacją publiczną, obsługą systemu ŚKUP, utrzymaniem wiat przystankowych oraz tworzeniem i obsługą zintegrowanego systemu taryfowo – biletowego). Na wystąpienie powyższych nieprawidłowości wpływ miało przeświadczenie, że ZTM przejmie kompleksowo całość zadań przekazanych przez komunikacyjne związki międzygminne, między innymi z uwagi na przejęcie pracowników realizujących poprzednio te zadania w związkach komunikacyjnych oraz uprawnienia do sprawowania nad tą jednostką organizacyjną nadzoru. Nieprawidłowości te miały jednak charakter wewnątrzorganizacyjny i nie wpłynęły na jakość świadczonych usług na rzecz mieszkańców. W odniesieniu do kompetencji jednostek organizacyjnych dotyczących dochodzenia należności przejętych od związków międzygminnych, innych niż z tytułu opłat za przejazdy komunikacją publiczną bez ważnego biletu, stwierdzony stan faktyczny wskazuje na konieczność dokonania zmian w tym zakresie. [str. 14, 18, 19, 20]

W pozostałym zakresie proces przejęcia przez Urząd Metropolitalny i ZTM zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego został przeprowadzony rzetelnie. Dotyczyło to utworzenia struktur organizacyjnych odpowiadających zakresowi zadań i zapewnienia ich finansowania. [str. 13, 17, 19]

Jednostki organizacyjne GZM zatrudniały łącznie na 31 marca 2021 r. 450 pracowników³. Proces zatrudnienia pracowników Urzędu Metropolitalnego przebiegał dwutorowo poprzez nabory zewnętrzne i w trybie przeniesienia z innych urzędów. W wyniku tych działań zatrudnienie osiągnęło na 31 marca 2021 r. poziom 157 etatów. Przy organizowanych naborach zewnętrznych do pracy w Urzędzie Metropolitalnym przestrzegano przepisów powszechnie obowiązujących i regulacji wewnętrznych. [str. 13, 14]

W ZTM wzrost zatrudnienia z dziewięciu etatów pod koniec 2018 r. do 346 etatów na początku 2019 r. wynikał z przejęcia pracowników byłych organizatorów transportu publicznego (KZK GOP, MZKP i MZK) w trybie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴. Analiza szcze-

Metropolia poprzez swoje jednostki organizacyjne sprawnie przystąpiła do realizacji kluczowych zadań

Podział zadań pomiędzy dwiema jednostkami organizacyjnymi Metropolii nie był rzetelny – niektóre zadania realizowała jednostka, której formalnie zadania nie powierzono

Zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie Metropolitalnym oraz w ZTM wynikało ze zwiększającego się zakresu zadań

³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

gółowa wytypowanych przypadków zatrudnienia pracowników ZTM w tym trybie wykazała zaniedbania polegające na braku określenia w formie pisemnej warunków pracy i płacy dla przejętych pracowników (cztery z dziesięciu analizowanych przypadków). Zgodnie z art. 29 ust. 1 Kodeksu pracy, warunki płacy, a w szczególności wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia powinny zostać zawarte w umowie o pracę, zgodnie zaś z art. 29 ust. 2 Kodeksu pracy dochowana powinna być w tych sprawach forma pisemna. Także standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych⁵ (II.A.3) nakładały wymóg określenia w formie pisemnej aktualnego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla każdego pracownika. Powyższy stan wynikał z przeświadczenia kierownictwa jednostki, że warunki te nie uległy zmianie w stosunku do poprzedniego pracodawcy, ponadto działania formalne były czasochłonne (obejmowały kilkaset osób), a przejęci pracownicy mieli wgląd w regulamin organizacyjny i wynagradzania. Na 31 marca 2021 r. stan zatrudnienia w ZTM wyniósł 293 etaty. [str. 19]

Jednostki organizacyjne Metropolii prawidłowo planowały zadania

Powołane przez GZM jednostki organizacyjne prawidłowo planowały kluczowe zadania. W Urzędzie Metropolitalnym niezwłocznie podjęto działania mające na celu opracowanie dokumentów planistycznych. Zgromadzenie GZM w dniu 30 listopada 2018 r. przyjęło „Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022 r.” Określono w nim m.in. kierunki działań w ramach zadań wskazanych w ustawie o związku metropolitalnym obejmujących: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwoju publicznego transportu zbiorowego, rozwoju społeczno-gospodarczego, promocji związku metropolitalnego i jego obszaru oraz rozwoju instytucjonalnego. We współpracy z ZTM opracowano projekt planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Plan został przyjęty uchwałą nr XXXIII/262/2021 Zgromadzenia GZM z 17 marca 2021 r.

Zauważyć przy tym należy, że w pierwotnym brzmieniu przepisy powołujące do życia nową jednostkę samorządową pozostawiały jej władzom pełną swobodę w zakresie sposobu i formy wytyczania celów strategicznych i operacyjnych oraz określania metod ich osiągnięcia i mierników stopnia osiągnięcia tych celów. Dopiero po nowelizacji ustawy o związku metropolitalnym, na podstawie jej art. 12a, od 13 listopada 2020 r. związek metropolitalny został zobowiązany do opracowania strategii rozwoju w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶ (m.in. co do trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji jej projektu). Na dzień zakończenia niniejszej kontroli proces opracowania strategii znajdował się na etapie zawarcia (13 lipca 2021 r.) umowy z wykonawcą projektu strategii. [str. 15, 16]

⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin z 2009 r. Nr 15 poz. 84 z dnia 30.12.2009 r.)

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057.

Sytuacja finansowa Metropolii w pierwszych latach jej działania była korzystna i zapewniała środki na realizację powierzonych zadań. Dochody Metropolii wyniosły w 2018 r. 374 910,3 tys. zł, w 2019 r. 1 132 110,7 tys. zł, w 2020 r. 1 143 740,6 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 258 369,4 tys. zł. Wydatki ogółem wyniosły natomiast w 2018 r. 125 751,4 tys. zł, w 2019 r. 950 228,5 tys. zł, w 2020 r. 1 014 401,9 tys. zł, w I kw. 2021 r. 229 217,5 tys. zł.

Począwszy od 2019 r. dochody Metropolii w największej części (od 59,5% do 62,9%) związane były z realizacją zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego i składały się na nie wpłaty jednostek samorządu terytorialnego i wpływy z usług (głównie sprzedaży biletów). Jednocześnie największe wydatki dotyczyły zakupu usług związanych z obsługą linii komunikacyjnych (od 79,9% do 86,2%).

Planując zadania do realizacji zapewniono ich odpowiednie finansowanie. Relatywnie niski udział w dochodach ogółem (ok 19% w 2019 r.) wpływów ze sprzedaży usług (biletów za przejazdy komunikacją miejską) sprawił, że ich obniżenie się z powodu ograniczeń mobilności mieszkańców wynikłych z pandemii COVID-19 nie skutkowało ograniczeniem funkcjonowania struktur Metropolii i zakresu wykonywanych zadań. [str. 17, 18, 22]

NIK negatywnie oceniła brak skuteczności dochodzenia od pasażerów opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej bez ważnego biletu adekwatnej do kwoty narastających zaległości. Wartość przejętych na dzień 1 stycznia 2019 r. przez ZTM należności z tego tytułu wyniosła 252 475,5 tys. zł., a na koniec I kw. 2021 r. wyniosła 261 067,0 tys. zł. Należności te narastały systematyczne, a niższa kwota nałożonych w 2020 r. opłat dodatkowych (7700,3 tys. zł) w porównaniu do 2019 r. (27 319,6 tys. zł) wynikała z ograniczeń mobilności mieszkańców w sytuacji trwającej epidemii COVID-19. Skala bieżących spłat tych zaległości była niewystarczająca nawet w odniesieniu do kwot wynikających z bieżących kontroli. Przyczyną narastania kwoty zaległości była m. in. całkowita nieskuteczność czynności egzekucyjnych prowadzonych wobec osób bez aktualnego adresu zamieszkania. [str. 22, 23]

Objęte kontrolą jednostki prawidłowo realizowały kluczowe zadania, i wykorzystywały środki publiczne. Objęte próbą sześć zamówień publicznych na łączną kwotę 24 922,0 tys. zł jednostki organizacyjne GZM udzieliły zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Badanie próby sześciu wydatków Urzędu Metropolitalnego poniesionych na usługi doradcze, eksperckie i promocyjne na łączną kwotę 3930,3 tys. zł wykazało, że były one zasadne, zostały rzetelnie rozliczone oraz przyniosły zakładane efekty. [str. 17, 18, 23]]

Nieprawidłowości dotyczące ksiąg rachunkowych Urzędu Metropolitalnego polegały m. in. na niezwyfikowaniu kwoty i charakteru należności przejętych od związku międzygminnego (roszczenie w wysokości 869,8 tys. zł ujęto jako sporne pomimo, że na moment przejęcia było rozstrzeżeniem bezspornym, objętym prawomocnym wyrokiem sądowym, a jego wartość wynosiła 161,1 tys. zł), ujęciu w księgach a następnie przekazaniu do ZTM wzajemnych należności (1103,4 tys. zł) i zobowiązań (18,5 tys. zł) pomiędzy związkami (MZKP i KZK GOP), które się zniosły (Metropolia stała się jednocześnie ich wierzycielem i dłużnikiem). Rozrachunki

Sytuacja finansowa Metropolii w latach 2018–I kw. 2021 r. była korzystna

Skuteczność dochodzenia należności pieniężnych z tytułu opłat za jazdę bez ważnego biletu była niewystarczająca w porównaniu do kwoty zaległości

Jednostki organizacyjne Metropolii prawidłowo wykorzystywały środki publiczne

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie sposobu prowadzenia rachunkowości jednostek organizacyjnych GZM

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

z analizowanym kontrahentem nie były kompletne (nie uwzględniały dwóch innych zasądzonych wierzytelności na łączną kwotę 109,6 tys. zł, należnych wierzycielowi odsetek – 45,7 tys. zł oraz kosztów postępowań egzekucyjnych – 4,2 tys. zł). Zaniechanie działań w zakresie zweryfikowania należności i sald przejętych od związków międzygminnych wynikało m. in. z dużej ilości dokumentów i sald oraz przeświadczenia, że ZTM jest jednostką właściwą do ich realizacji. [str. 16, 17]

W księgach rachunkowych ZTM nie zaewidencjonowano wartości roszczeń spornych w łącznej kwocie 622,8 tys. zł, gdyż kierowano się praktyką ujmowania w księgach ich wartości wynikających z wyroków sądowych. [str. 23]

Brak prawidłowych zapisów w księgach rachunkowych Urzędu Metropolitalnego i ZTM dotyczących kwot należności i roszczeń NIK oceniła jako nieprawidłowości dotyczące rzetelności ksiąg rachunkowych i wpływające na sprawozdania budżetowe i finansowe skontrolowanych jednostek.

Jakość usług publicznego transportu zbiorowego ulegała poprawie, jednakże brak było usystematyzowanych kryteriów i parametrów oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców

GZM przejęła do realizacji zadania określone w art. 12 pkt 1 ustawy o związku metropolitalnym w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego oraz współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, jednakże znajdowały się one w kontrolowanym okresie na etapie prac koncepcyjnych i opracowania dokumentów strategicznych. Aktywność Metropolii zdominowana została przez zadanie planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Podniesienie jakości publicznego transportu zbiorowego zrealizowane zostało m.in. poprzez uruchomienie nowych linii autobusowych (lotniskowych) oraz linii metropolitalnych wyróżniających się takimi cechami jak szybki dojazd do obiektów mających charakter masowy i istotne znaczenie w skali całej Metropolii, wysoka częstotliwość kursowania i prędkość komunikacyjna, skomunikowanie z innymi podsystemami transportowymi (np. tramwajowym, kolejowym). Wprowadzono także wspólny bilet z Kolejami Śląskimi (tzw. „Metrobilet”) oraz dofinansowano dodatkowe połączenia kolejowe. [str. 25, 26]

Zapisy dotyczące zapewnienia jakości w toku wykonywania usług transportowych nie znalazły odzwierciedlenia w porozumieniach zawartych pomiędzy Metropolią a gminami. Natomiast ZTM w ramach zawieranych umów z operatorami linii autobusowych zabezpieczył jakość realizowanych usług m.in. punktualności kursowania, przestrzegania wymogów bezpieczeństwa pasażerów, liczby i odsetka miejsc siedzących w autobusach, oświetlenia wnętrza autobusu, minimalnej liczby drzwi, wyposażenia w głośniki i wyświetlacze zapewniające pasażerom przekazywanie informacji, wymogów co do tablic informacyjnych, systemu ogrzewania, klimatyzacji, udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, czystości i estetyki autobusów, kultury obsługi pasażerów. Parametry te były szczegółowo monitorowane przez ZTM. NIK oceniła, że mechanizm zapewnienia i podnoszenia jakości usług świadczonych w ramach publicznego transportu zbiorowego, ograniczony do postanowień zawieranych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w umowach z operatorami linii komunikacyjnych oraz systemu ich egzekwowania, był korzystny dla GZM, gdyż przekładał się na znikomą liczbę zgłaszanych przez gminy uwag i zastrzeżeń. [str. 24, 25]

Metropolia przejęła projekt Śląskiej Karty Usług Publicznych (ŚKUP) umożliwiającą wnoszenie opłat za usługi publiczne, w tym usługi transportu zbiorowego (biletów jednorazowych oraz okresowych) w formie elektronicznej, a także monitorowanie zakresu realizowanych usług i określonych parametrów obsługi klientów. Poniesione na utrzymanie systemu nakłady wyniosły w latach 2019–I kw. 2021 ogółem 19 400,6 tys. zł i przyczyniły się do utrzymania jego sprawności. Przeprowadzono także działania związane z analizą i oceną jego funkcjonalności oraz modernizacją i rozwojem, wybrano wariant modernizacji systemu i w II kw. 2021 r. zawarto umowę z wykonawcą prac. [str. 25]

W okresie zagrożenia epidemicznego Urząd Metropolitalny i ZTM prawidłowo dbały o bezpieczeństwo pracowników, interesantów i pasażerów środków komunikacji, choć skutkiem wdrożenia zasad pracy zdalnej było ograniczenie dostępności do obsługi klientów w formie stacjonarnej. NIK ocenia, że podjęte przez skontrolowane jednostki organizacyjne GZM działania w tym zakresie były prawidłowe i odpowiednie do zagrożenia epidemicznego. [str. 19, 24]

Skontrolowane jednostki rzetelnie wdrożyły działania na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19, ochrony klientów i pracowników

4. WNIOSKI

- Przewodniczący Zarządu** 1) Rozdzielić zadania pomiędzy jednostki organizacyjne GZM (Urząd Metropolitalny oraz ZTM) zgodnie z postanowieniami statutów i regulaminów organizacyjnych.
- Dyrektor ZTM** 1) Określić w formie pisemnej warunki płacy (wysokość wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych) pracownikom przejętym ze związku międzygminnego, którym nie dostosowano kategorii zaszerogowania do obowiązującego u nowego pracodawcy (ZTM) regulaminu wynagradzania.
- 2) Podjąć działania w celu zapewnienia zgodności realizowanych zadań – w zakresie dochodzenia należności innych niż wynikających z nałożonych opłat dodatkowych za jazdę bez ważnego biletu i manipulacyjnych – z postanowieniami statutu, a w przypadku ich dalszego wykonywania przypisać te zadania i kompetencje konkretnym komórkom organizacyjnym i stanowiskom.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Utworzenie GZM i przejęcie zadań

Proces utworzenia Metropolii oraz jej jednostek organizacyjnych przeprowadzony został sprawnie – w zakładanym czasie i zakończył się przejęciem do realizacji wszystkich przewidzianych dla Metropolii zadań.

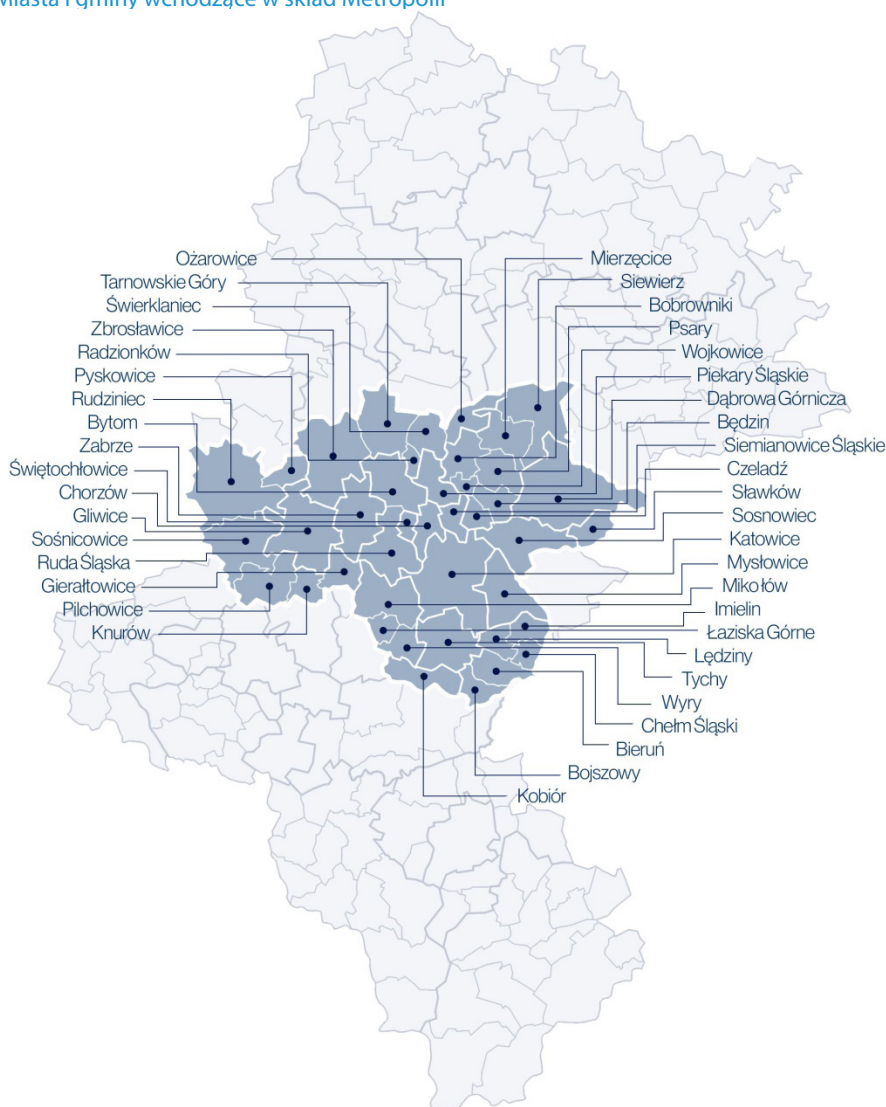
W okresie od dnia wejścia w życie ustawy o związku metropolitalnym (tj. od 7 kwietnia 2017 r.) do 1 stycznia 2018 r. wszystkie ustawowe zadania nowej jednostki samorządowej zostały przydzielone komórkom organizacyjnym utworzonego Urzędu Metropolitalnego.

Związkiem metropolitalnym objęto 13 miast na prawach powiatu, 13 miast i 15 gmin.

Utworzenie Urzędu
i zatrudnienie
pracowników

Mapa nr 1

Miasta i gminy wchodzące w skład Metropolii



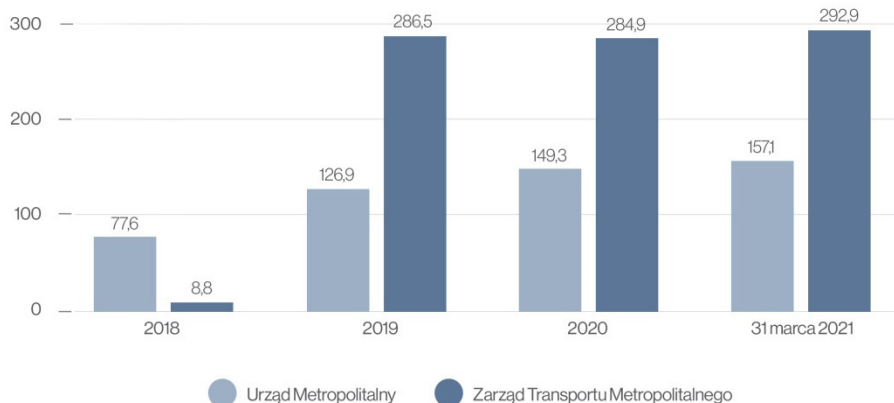
źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zatrudnienie w Urzędzie Metropolitalnym zwiększyło się z 32 etatów na koniec 2017 r. do ponad 157 na koniec I kw. 2021 r. i nie przekroczyło ustalonych limitów. Dla porównania zatrudnienie w ZTM zwiększyło się w analogicznym okresie z 8,75 do 292,9 pełnozatrudnionych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Zatrudnienie w Urzędzie Metropolitalnym i ZTM (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych)



źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Podczas przeprowadzania naborów do pracy zapewniono równy dostęp do tych postępowań przy zachowaniu kryteriów naboru opartych na kompetencjach. W toku wszystkich 15 skontrolowanych naborów dochowano wymogów wynikających z art. 13 do 15 ustawy o pracownikach samorządowych.

Przejęcie zadań

Z datą 13 listopada 2018 r. Metropolia uruchomiła w ramach zadań własnych połączenia na autobusowych liniach lotniskowych, a z dniem 1 stycznia 2019 r. przystąpiła do realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie obejmującym zadania własne gmin powierzone na podstawie porozumień z nimi zawartych oraz zadania przekazane Metropolii przez dwa związki międzygminne (KZK GOP w Katowicach i MZKP w Tarnowskich Górach) oraz Miasto Tychy. Na dzień 1 stycznia 2019 r. Metropolia stała się stroną 87 umów z podmiotami obsługującymi linie autobusowe, tramwajowe i trolejbusowe na łączną kwotę 9 591 956,6 tys. zł. Sieć komunikacyjna obejmowała 427 linii autobusowych o łącznej długości 8086,1 km, 30 linii tramwajowych o łącznej długości 338,1 km oraz siedem linii trolejbusowych o łącznej długości 56,3 km .

W przypadku realizacji zadań własnych gmin wiązało się to każdorazowo z zawarciem porozumień z gminami lub związkami międzygminnymi. Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego w imieniu GZM wykonywała jej jednostka organizacyjna ZTM. Powierzono jej także przejęte od gmin zadania polegające na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych, pomimo że zakres zadań ZTM wskazany w statucie tej jednostki był węższy (ograniczał się do zadań własnych GZM).

W latach 2018–I kw. 2021 Wojewoda Śląski jako organ nadzoru wydał cztery rozstrzygnięcia uchylające akty prawne wydawane przez Zgromadzenie GZM. W dwóch przypadkach ww. organ stwierdził, że kompetencje w zakresie określania zasad porządkowych oraz wysokości opłat dodatkowych i manipulacyjnych w przewozach osób realizowanych przez ZTM przysługują organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. W jednej sprawie wskazał na kolizję dotyczącą zakresu zadań ZTM – zawężono go w statucie do zadań ustawowych GZM, a jednocześnie zamierzano powierzyć tej jednostce zadania dotyczące utrzymania wiat przystankowych przejęte od gmin na mocy porozumień.

Organ nadzoru zakwestionował w lipcu 2020 r. próbę podjęcia się realizacji zadania z zakresu gospodarki odpadami, który nie należał wówczas do zakresu zadań własnych Metropolii, bez zawarcia z jednostkami samorządu terytorialnego stosownych porozumień w sprawie realizacji tego zadania. W myśl znowelizowanych od września 2021 r. przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷, do zakresu zadań publicznych powierzonych związkowi metropolitalnemu należą również zadania związane z gospodarką odpadami.

Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące realizowanych przez GZM zadań

5.2. Realizacja zadań GZM

Urząd Metropolitalny prawidłowo realizował kluczowe zadania i wykorzystywał środki publiczne.

Planowanie zadań do realizacji

W początkowym okresie Urząd Metropolitalny funkcjonował w oparciu o regulamin organizacyjny oraz budżet wraz z wieloletnią prognozą finansową. W odniesieniu do zadań związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego oraz rozwojem społecznym i gospodarczym obszaru Związku Metropolitalnego bezzwłocznie przystąpiono do opracowania dokumentów planistycznych i strategicznych, takich jak plan działań strategicznych (PDS). Zgromadzenie GZM w dniu 30 listopada 2018 r. przyjęło „Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022 r.” Określono w nim m.in. kierunki działań w ramach zadań wskazanych w ustawie o związku metropolitalnym obejmujących: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwoju publicznego transportu zbiorowego, rozwoju społeczno-gospodarczego, promocji związku metropolitalnego i jego obszaru oraz rozwoju instytucjonalnego. Wdrożenie PDS objęte zostało systemem zarządzania projektami. Dla działań/projektów założono karty projektów, w których wskazano m.in. cele (główny i cel szczegółowy), produkty projektu, „kamienie milowe” wraz z terminem ich osiągnięcia, określono mierniki pomiaru realizacji działań. Postęp realizacji przyjętych ww. działań monitorowany był przez Zarząd na podstawie otrzymywanych raportów (w okresie do grudnia 2020 r. – comiesięczne, od stycznia 2021 r. kwartalnie). Opracowanie i wdrożenie PDS było inicjatywą własną Metropolii.

Opracowano także projekt planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Obowiązek opracowania tego dokumentu wynikał z art. 9 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁸. Plan przyjęty został uchwałą nr XXXIII/262/2021 Zgromadzenia GZM z 17 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia „Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz gmin, z którymi zawarto porozumienie w sprawie powierzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zadania własnego gmin, tj. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego”. Dokument ten, stanowiący akt prawa miejscowego⁹, zawierał m. in. założenia dotyczące organizowania

⁷ Dz. U. z 2021 poz. 888, ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

⁹ Opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (poz. 1921).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

usług publicznego transportu zbiorowego należących do sfery usług o charakterze użyteczności publicznej, oczekiwanych walorów oferowanych usług publicznego transportu zbiorowego, wizje rozwoju publicznego transportu zbiorowego na obszarze GZM, opis sieci komunikacyjnej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu.

Metropolia, realizując wymóg wynikający z art. 12a ustawy o związku metropolitalnym podjęła niezwłoczne działania mające na celu opracowanie strategii rozwoju związku metropolitalnego. Przyjęto tryb pracy nad ww. dokumentem, sporządzono opis przedmiotu zamówienia, w I kw. 2021 r. wszczęto postępowania przetargowe, a umowę z wykonawcą zawarto 13 lipca 2021 r.

Przejęcie majątku trwałego poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego

Wartość księgowa przejętego przez GZM majątku trwałego poprzednich organizatorów wyniosła brutto 127 833,0 tys. zł, a wartość jego umorzenia 87 624,3 tys. zł. W odniesieniu do skontrolowanych operacji wprowadzania do ksiąg majątku trwałego w postaci dwóch nieruchomości zabudowanych ustalono, że zostały one ujęte w księgach rachunkowych Urzędu Metropolitalnego wg wartości księgowej – zgodnej z księgami poprzednich właścicieli – wynoszącej łącznie 21 842,6 tys. zł. Dotyczyło to nieruchomości zabudowanych budynkiem biurowym w Katowicach przy ul. Barbary 21A oraz budynkiem dworca autobusowego w Tarnowskich Górach przy ul. Pokoju 1.

Przejęcie należności i zobowiązań poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego

Przejęty przez Metropolię majątek obejmował także należności w kwocie 284 142,5 tys. zł (głównie z tytułu opłat dodatkowych pobieranych za jazdę bez ważnego biletu) oraz zobowiązania w kwocie 65 611,2 tys. zł (głównie z tytułu rozliczeń wykonanej pracy przewozowej przez operatorów linii komunikacyjnych). Zarówno jednak ustalenie jego wysokości ujętej w księgach rachunkowych (Urzędu Metropolitalnego, a następnie ZTM), jak i czynności związane z dochodzeniem należności budżetowych dotknięte były szeregiem nieprawidłowości.

Nieprawidłowości stwierdzone w procesie przejmowania należności i roszczeń

Nieprawidłowości stwierdzone w procesie przejmowania należności i roszczeń:

- przejęte należności i zobowiązania wprowadzono do ksiąg rachunkowych Urzędu Metropolitalnego w zbiorczych kwotach (saldach) bez ich uprzedniej weryfikacji z dokumentami źródłowymi, a następnie wyksięgowano w części przekazanej do ZTM (273 039,2 tys. zł należności i 64 579,7 tys. zł zobowiązań) w związku realizowanymi przez tę jednostkę zadaniami. Kontrola wybranych sald i rozrachunków wykazała jednakże, że wskutek zaniechania ich weryfikacji merytorycznej (jakich podmiotów dotyczą i czy wartość jest prawidłowa), roszczenie w wysokości 869,8 tys. zł uznano za sporne pomimo, że na 1 stycznia 2019 r. było roszczeniem bezspornym, a jego prawidłowa wysokość wynosiła 161,1 tys. zł;
- polegając zaś na „saldach”, a nie na dokumentach źródłowych nie ujęto wszystkich należności przysługujących od jednego z analizowanych kontrahentów: dwóch należności zasądzonych prawomocnymi wyrokami w łącznej kwocie 109,6 tys. zł, należności związanych z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi (4,2 tys. zł) oraz odsetek (45,7 tys. zł);
- do ksiąg Urzędu Metropolitalnego przyjęto, a następnie przekazano do ZTM wzajemne należności i zobowiązania pomiędzy związkami międzygminnymi (należności na kwotę 1103,4 tys. zł i zobowiązania w kwocie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

18,5 tys. zł), które się zniosły (Metropolia stała się jednocześnie ich wierzycielem i dłużnikiem);

- w księgach rachunkowych Urzędu Metropolitalnego nie ujęto przejętych po związku komunikacyjnym roszczeń spornych z jednym przedsiębiorcą i Gminą Piekary Śląskie w łącznej kwocie 575,7 tys. zł.

Nieprawidłowości te wystąpiły w związku z zaniechaniem w Urzędzie Metropolitalnym weryfikacji kwot składających się na salda należności z dokumentami źródłowymi. Zaniechanie tych działań tłumaczono m. in. dużą ilością operacji księgowych oraz przeświadczeniem, że ZTM jest jednostką właściwą do realizacji tych czynności, jednostka ta jednakże nie posiadała dostępu do części dokumentacji (np. odpisów prawomocnych wyroków i postanowień), gdyż to Urząd Metropolitalny zlecał kancelarii prawnej czynności procesowe i egzekucyjne nie przekazując na bieżąco do ZTM informacji o stanie spraw.

- „przekazanie” do ZTM części ww. należności celem dochodzenia nastąpiło w sytuacji, gdy nie dotyczyły one opłat związanych z przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego, a tylko w takim zakresie zadanie to wskazano ZTM w statucie obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. Wymóg zapewnienia zgodności realizowanych zadań ze statutem jednostki wynikał z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

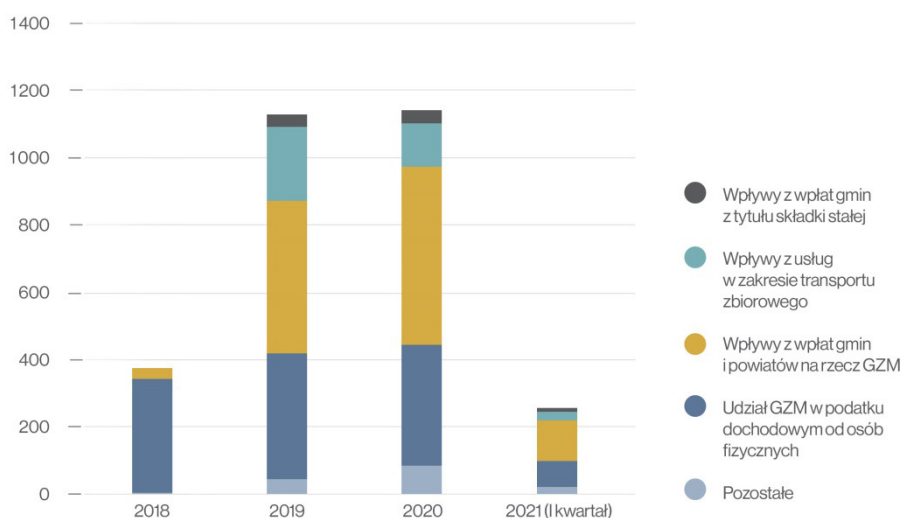
Sytuacja finansowa Metropolii w pierwszych latach jej działania była korzystna i zapewniała środki na realizację powierzonych zadań.

Realizacja dochodów i wydatków

W latach 2018-2021 (I kwartał) dochody GZM wyniosły, odpowiednio: 374 910,3 tys. zł, 1 132 110,7 tys. zł, 1 143 740,6 tys. zł i 258 369,4 tys. zł, z tego udział GZM w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowił, odpowiednio: 90,7%, 33,2%, 31,6% i 30,4%, wpływy z wpłat gmin i powiatów wyniosły odpowiednio 8,7%, 40,1%, 46,4% i 46,9%, a wpływy z usług w zakresie transportu zbiorowego wyniosły (w latach 2019–I kw. 2021) odpowiednio: 19,4%, 11,2% i 10,5%.

Wykres nr 2

Dochody wykonane Metropolii (w mln zł)



źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydatki GZM w latach 2018–I kw. 2021 wyniosły odpowiednio: 125 751,4 tys. zł, 950 228,5 tys. zł, 1 014 401,9 tys. zł oraz 229 217,5 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. największe wydatki Metropolii dotyczyły pomocy finansowej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego udzielanej w formie dotacji na drogi publiczne (gminne i w miastach na prawach powiatu), poniesiono je w kwocie 70 819,5 tys. zł. Możliwość udzielenia wsparcia w tym zakresie wynikała z tego, iż w tym czasie Metropolia uzyskiwała już dużą część przewidzianych ustawą dochodów, a jednocześnie nie ponosiła wydatków na wykonywanie zadań ustawowych, co było konsekwencją ówczesnego stopnia zaawansowania przejmowania tych zadań.

Począwszy od 2019 r. największą pozycją wydatków był zakup usług pozostałych (od 79,9% do 86,2%) związanych z obsługą linii komunikacyjnych (autobusowych, tramwajowych i trolejbusowych). Wysokość tych wydatków wyniosła w latach 2019 r.–I kw. 2021 odpowiednio: 809 199,3 tys. zł, 810 605,1 tys. zł i 197 489,4 tys. zł.

Planując zadania do realizacji zapewniono ich odpowiednie finansowanie oraz przestrzegano zasady zaciągania zobowiązań w granicach planu finansowego.

Prawidłowo udzielano zamówień publicznych. Dwa skontrolowane zamówienia o łącznej wartości 10 398,4 tys. zł przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami ustawy Pzp i regulacjami wewnętrznymi normującymi ten obszar.

Także zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i przy zapewnieniu właściwego dokumentowania przeprowadzono dwa objęte próbą postępowania o udzielenie zamówień poniżej 30 tys. euro oraz jedno zamówienie sektorowe na łączną kwotę 697,1 tys. zł.

Badanie próby trzech wydatków poniesionych na usługi doradcze i eksperckie (w łącznej kwocie 925,6 tys. zł) oraz trzech wydatków związanych z promocją (na łączną kwotę 3004,7 tys. zł) wykazało, że były one zasadne.

Metropolia przejmując od KZK GOP zadania związane z utrzymaniem systemu ŚKUP rzetelnie monitorowała jego funkcjonowanie. Sprawność systemu ŚKUP była monitorowana w trybie ciągłym przez powołane zespoły administratorów merytorycznych, technicznych, infolinię, dyspozytorów, użytkowników systemu i serwisantów. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2019 r. zadania zarządzania i utrzymania projektu ŚKUP realizował ZTM, co znalazło odzwierciedlenie w jego regulaminach organizacyjnych, jednakże zadań związanych z obsługą systemu ŚKUP nie uwzględniono w statucie ZTM. Od 1 listopada 2019 r. zadanie to realizował Departament Informatyki Urzędu Metropolitalnego.

Odpowiedzi na skargi i wnioski

W latach 2019–I kw. 2021 wpłynęło do Urzędu Metropolitalnego, odpowiednio: siedem, 13 i 10 skarg i wniosków. Na podstawie próby trzech spraw ustalono, że w jednym przypadku rozpatrując wniosek mieszkańca przekazano stronie z 7-dniowym opóźnieniem – w stosunku do terminu miesięcznego wynikającego z art. 244 w związku z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ – pisemną informację o niezafatwieniu sprawy w terminie oraz nie wskazano przewidywanego terminu zafatwienia wniosku. Było to spo-

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wodowane dużym obciążeniem pracowników departamentu zakresem realizowanych zadań związanych z integracją trzech organizatorów komunikacji zbiorowej przy ograniczonych zasobach kadrowych.

W Urzędzie Metropolitalnym rzetelnie wdrożono działania w celu ograniczenia pandemii i ochrony interesantów i pracowników przy zapewnieniu ciągłości wykonywania zadań. W celu umożliwienia obsługi interesantów udostępniono skrzynkę na korespondencję wpływającą do urzędu, na stronie internetowej wskazano możliwe sposoby składania korespondencji oraz możliwości telefonicznego załatwiania spraw. Pracowników kancelarii zaopatrzone w rękawiczki jednorazowe, przyłbice i środki ochronne. Stanowiska pracy zorganizowano z zachowaniem 1,5 m dystansu pomiędzy pracownikami. Pracownikom umożliwiono pracę w trybie zdalnym oraz wyposażono w maseczki wielokrotnego użytku i środki do dezynfekcji.

Wprowadzenie możliwości świadczenia pracy w trybie zdalnym nie wiązało się z dodatkowymi nakładami finansowym, gdyż Urząd dysponował wystarczającym zapleczem sprzętowym, programowym i właściwie zabezpieczoną (szyfrowaną) infrastrukturą sieciową.

5.3. Utworzenie ZTM i przejęcie zadań

ZTM jako jednostka organizacyjna Metropolii odpowiedzialna za realizację publicznego transportu zbiorowego zapewniła ciągłość obsługi mieszkańców, po przejęciu tych zadań od poprzednich organizatorów.

ZTM utworzono z dniem 1 stycznia 2018 r., a następnie połączono z inną jednostką organizacyjną powstałą z przekształcenia Miejskiego Zarządu Komunikacji w Tychach. Z dniem 1 stycznia 2019 r. ZTM przejął do realizacji zadania trzech organizatorów publicznego transportu publicznego (KZK GOP, MZKP i MZK). Znalazło to odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej i poziomie zatrudnienia. Na 31 grudnia 2018 r. zatrudnienie w ZTM wynosiło 30 osób w łącznym wymiarze 8,75 pełnozatrudnionych, a na 1 stycznia 2019 r. zwiększyło się do 346,2 pełnozatrudnionych wskutek przejęcia pracowników poprzednich trzech organizatorów¹¹. Na koniec I kw. 2021 r. zatrudnienie wyniosło ok. 293 pełnozatrudnionych.

W procesie przejmowania pracowników poprzednich organizatorów transportu publicznego stwierdzono nieprawidłowości: w czterech na 10 objętych badaniem spraw pracownikom przejętym ze związku międzygminnego nie określono w formie pisemnej nowych warunków pracy (rodzaju wykonywanej pracy, stanowiska) i płacy (wynagrodzenia według kategorii zaszerogowania i dodatków obowiązujących w ZTM). Na dzień zakończenia kontroli braki te dotyczyły dwóch pracowników.

Zakres zadań ZTM określał statut jednostki. Spośród 28 zadań określonych w statucie obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. 27 zadań zostało przypisanych do realizacji wskazanym w strukturze organizacyjnej komórkom i stanowiskom. Żadnej komórce nie zostało przyporządkowane ujęte w statucie zada-

Działania podjęte w celu ograniczenia pandemii COVID-19 i ochrony pracowników i interesantów

Utworzenie jednostki organizacyjnej, przejęcie pracowników

¹¹ KZK GOP – 253 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 250,075), MZK – 43 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 43), MZKP – 45 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 44,375).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie tworzenia i obsługi zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego. Było to spowodowane tym, że zadanie to od początku powołania jednostek organizacyjnych Metropolii realizował Urząd Metropolitalny, nie występowała więc konieczność wskazywania komórek organizacyjnych i stanowisk odpowiedzialnych za to zadanie w ZTM.

NIK oceniła jako działanie wykraczające poza zakres ustalony w statucie ZTM przyjęcie przez Dyrektora tej jednostki do realizacji zadania windykacji należności poprzedniego organizatora (MZKP) przysługujących od przedsiębiorcy z tytułu robót związanych z budową dworca autobusowego w Tarnowskich Górach¹². Zadań powyższych, nie uwzględniono także w regulaminie organizacyjnym, brak też było dostępu do dokumentów źródłowych i bieżących informacji z prowadzonych – na zlecenie Urzędu Metropolitalnego – przez kancelarię prawną postępowań egzekucyjnych. W konsekwencji stan rozrachunków z dłużnikiem ujęty w księgach rachunkowych ZTM był do czerwca 2020 r. nieprawidłowy (należności ujęto jako sporne, chociaż wynikały z prawomocnego wyroku, zawyżono ich kwotę (869,8 tys. zł zamiast 161,1 tys. zł¹³), stanu rozrachunków nie zaktualizowano o przyznane wierzycielowi należności z tytułu zastępstwa prawnego w wysokości (5,4 tys. zł), z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych (0,2 tys. zł) oraz nie naliczono odsetek (100,1 tys. zł na koniec I kw. 2021 r.)¹⁴.

Przejęcie zadań i majątku

Na dzień utworzenia ZTM wyposażono w majątek o wartości 4,9 tys. zł, natomiast w związku z przejściem zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, a co za tym idzie także majątku międzygminnych związków komunikacyjnych oraz tyskiej jednostki budżetowej, majątek ZTM zwiększył w 2019 r. o 126 179,5 tys. zł, a w 2020 r. o 7 853,2 tys. zł.

Do ZTM przekazano m. in. nieruchomości zabudowane budynkami biurowymi w Katowicach przy ul. Barbary 21A, (będącymi siedzibami GZM i ZTM) oraz nieruchomości zabudowane dworcem autobusowym w Tarnowskich Górach o łącznej wartości księgowej netto 21 842,6 tys. zł. Wartość przejmowanego majątku zgodna była z dokumentami przygotowanymi przez Urząd Metropolitalny i odpowiadała wartości księgowej poprzednich właścicieli. Ww. dwie nieruchomości zabudowane ZTM przyjął w trwałą zarząd. Oceny przydatności składników majątkowych dokonywano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi, co skontrolowano na podstawie próby trzech operacji zbycia i likwidacji majątku zbędnego o najwyższej wartości (wycofanych z eksploatacji automatów biletowych, dwóch samochodów, sprzętu komputerowego i rtv/agd).

Wartość przejętych przez ZTM wierzytelności przysługujących poprzednim organizatorom publicznego transportu zbiorowego wyniosła ogółem 273 421,3 tys. zł. Największą pozycję stanowiły należności po KZK GOP z tytułu opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów za jazdę bez ważnego biletu (257 068,1 tys. zł), na które już w momencie przyjęcia do ksiąg ZTM sporządzony był odpis aktualizujący należności (238 655,2 tys. zł).

¹² Określony w statucie zakres zadań windykacyjnych ograniczony był do dochodzenia należności związanych z przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego.

¹³ Powielono zapisy z ksiąg rachunkowych Urzędu Metropolitalnego, nie zweryfikowano ich z dokumentacją źródłową.

¹⁴ Ujęto je w księgach w sierpniu 2021 r. w kwocie 100,1 tys. zł.

5.4. Realizacja zadań ZTM

ZTM prawidłowo realizował kluczowe zadania i prawidłowo udzielał zamówień na obsługę linii komunikacyjnych.

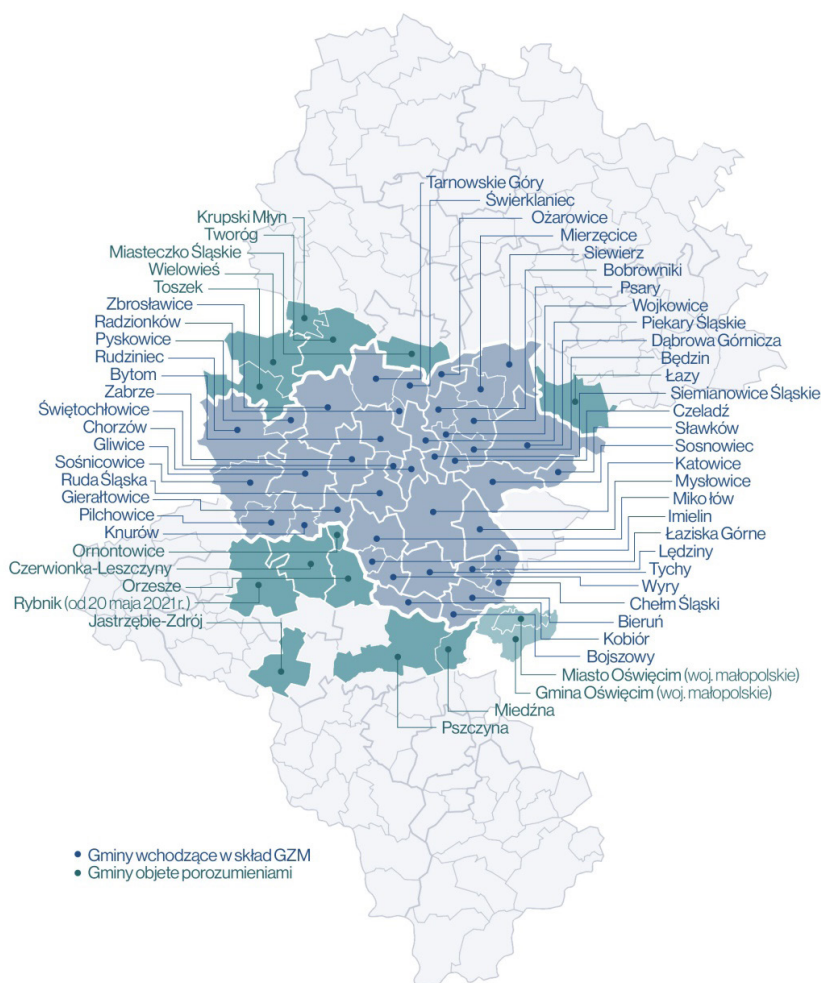
Z dniem 1 stycznia 2019 r. ZTM przejął wszelkie prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych z operatorami linii komunikacyjnych. ZTM stał się stroną 87 umów z podmiotami obsługującymi linie autobusowe, tramwajowe i trolejbusowe na łączną kwotę 9 591 956,6 tys. zł. W toku procesu przejścia zadań zapewniono ciągłość wykonywania usług na rzecz mieszkańców. ZTM wywiązał się m. in. z zadania opracowania projektu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz uruchomienia metropolitalnych linii autobusowych.

ZTM realizował zadania na obszarze 41 miast i gmin wchodzących w skład Metropolii oraz 15 miast i gmin na podstawie porozumień zawartych w sprawie powierzenia Metropolii funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego¹⁵.

Realizacja zadań ZTM

Mapa nr 2

Obszar miast i gmin, na którym Metropolia realizuje zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego



źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁵ Uwzględniono także jedno porozumienie zawarte w II kw. 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

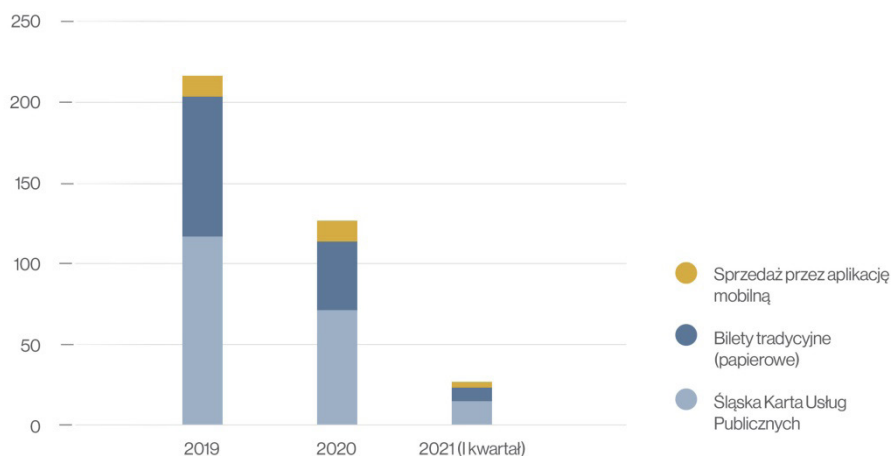
Realizacja dochodów i wydatków

Metropolia zapewniła finansowanie zadań realizowanych przez ZTM w formule planu wydatków jednostki budżetowej tj., niezależnie od wpływów uzyskiwanych przez ZTM ze sprzedaży biletów, co zapewniło stabilność finansową w sytuacji spadku wpływów ze sprzedaży biletów.

ZTM jako jednostka budżetowa Metropolii pobierał dochody głównie z tytułu opłat za przejazdy transportem zbiorowym. Dochody wykonane ogółem w 2019 r. wyniosły 230 646,2 tys. zł, w 2020 r. 135 786,0 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 40 965,2 tys. zł, a wpływy ze świadczonych usług przewozowych stanowiły odpowiednio: 95,5%, 93,7% i 93,1% dochodów wykonanych¹⁶. W analizowanym okresie największy udział w sprzedaży biletów miały bilety sprzedawane za pośrednictwem systemu ŚKUP (odpowiednio: 54,0% ,56,1%, 55,6%), wzrastał także udział biletów sprzedanych na urządzenia mobilne (6,1%, 9,9%, 13,8%).

Wykres nr 3

Struktura przychodów ze sprzedaży biletów wg kanałów dystrybucji (mln zł)



źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wskutek ograniczeń mobilności mieszkańców z uwagi na pandemię COVID-19 począwszy od marca 2020 r. wystąpił spadek wpływów ze sprzedaży usług wobec kwot przyjętych w planie finansowym. Przy zaplanowanych na rok 2020 r. dochodach z wpływów z usług w kwocie 237 856,0 tys. zł, dochody wykonane z tego tytułu wyniosły na koniec grudnia 2020 r. 128 668,8 tys. zł.

ZTM przejął po poprzednich organizatorach publicznego transportu zbiorowego należności wynikające z opłat nałożonych za jazdę bez ważnego biletu w łącznej wysokości 252 475,5 tys. zł. W wyniku prowadzonych kontroli w latach 2019–I kw. 2021 nałożone zostały opłaty odpowiednio w wysokości 27 319,6 tys. zł, 7700,3 tys. zł i 2894,0 tys. zł, natomiast spłaty należności z ww. tytułu wyniosły odpowiednio: 4329,5 tys. zł, 4515,2 tys. zł i 1004,8 tys. zł, tak więc skala uzyskiwanych spłat była niska w stosunku do zaległości pochodzących z lat poprzednich, jak i w stosunku do bieżąco nakładanych opłat.

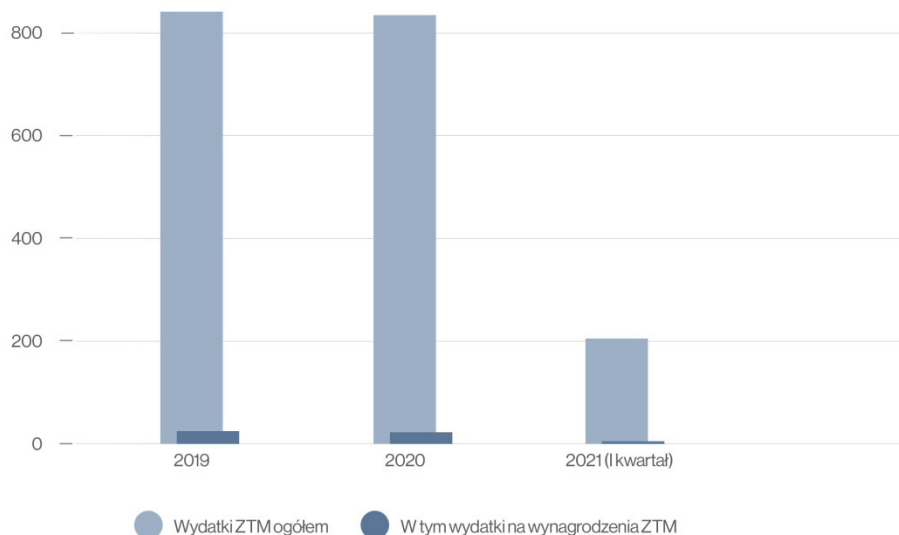
¹⁶ W 2018 r. dochody wyniosły 3,4 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badanie próby spraw dotyczących windykacji wykazało, że chociaż działania wobec zobowiązanych były podejmowane, to nie były one skuteczne w stosunku do osób bez aktualnego adresu zamieszkania. NIK oceniając procedury windykacyjne obowiązujące w ZTM wskazała na brak jasnych reguł postępowania w odniesieniu do takich dłużników.

Wydatki ZTM wyniosły w 2018 r. 958,9 tys. zł, w 2019 r. 843 415,2 tys. zł, w 2020 r. 836 601,3 tys. zł i w I kw. 2021 r. 205 627,5 tys. zł. Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w strukturze wydatków wynosił odpowiednio 56,9%, 3,0%, 2,8% i 3,0%. Począwszy od 2019 r. największy udział w wydatkach stanowił zakup usług pozostałych (obsługa linii komunikacyjnych) wynosząc odpowiednio: 95,6%, 95,9% i 95,7%.

Wykres nr 4
Struktura głównych wydatków ZTM (mln zł)



źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

ZTM zaciągał zobowiązania i dokonywał wydatków budżetowych w granicach planu finansowego.

Cztery skontrolowane zamówienia o najwyższej wartości na łączną kwotę 14 523,6 tys. zł na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami ustawy Pzp, a wydatki były zasadne.

W księgach rachunkowych ZTM nie ujęto dwóch roszczeń spornych w łącznej wysokości 622,8 tys. zł, co naruszało wymóg wprowadzenia do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia gospodarczego. W przypadku roszczenia byłego pracownika o zapłatę kwoty 56,4 tys. zł wniesionego do sądu pracy operację ujęto w księgach dopiero po zawarciu ugody w kwocie wynikającej z tej ugody (44,3 tys. zł). W przypadku kontrahenta domagającego się zapłaty za fakturę i zwrotu wadium na łączną kwotę 566,4 tys. zł roszczeń nie ujęto w księgach rachunkowych, pomimo że na dzień zakończenia kontroli postępowanie sądowe było w toku. Nieprawidłowości te wynikały z przyjętej zasady wprowadzania do ksiąg rachunkowych roszczeń dopiero z chwilą otrzymania wyroku, a także analizowania szans wydania niekorzystnego dla ZTM wyroku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odpowiedzi na skargi i wnioski

W latach 2019–2021 (I kwartał) do ZTM wpłynęło łącznie 4280 skarg pasażerów. Na podstawie zbadanej próby pięciu skarg stwierdzono, że rozpatrując je dochowano terminów postępowania wynikających z przepisów Kpa, jednakże odpowiedzi na dwie skargi udzielone były mailowo przez osoby nieposiadające – w świetle obowiązujących regulacji wewnętrznych – upoważnienia do tych czynności. Pracownicy udzielający odpowiedzi na skargi bez pisemnego upoważnienia działali na polecenie bezpośredniego przełożonego.

Działania podjęte w celu ograniczenia pandemii COVID-19 i ochrony pracowników, interesantów i pasażerów

W ZTM rzetelnie wdrożono działania w celu ograniczenia epidemii i ochrony pracowników, interesantów i pasażerów przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, przy zapewnieniu ciągłości wykonywania zadań.

Polegały one m.in. na wprowadzeniu ograniczeń liczby pasażerów w środkach transportowych, dostosowaniu pojemności taboru do popytu poprzez uruchomienie dodatkowych kursów na liniach, na których zaobserwowano przekroczenia dopuszczalnej liczby pasażerów, dezynfekcji kursujących pojazdów, prowadzeniu kampanii informacyjnej skierowanej do pasażerów w zakresie bieżących wytycznych (dotyczących m. in. obowiązków zasłaniania ust i nosa, utrzymywania odstępu, dopuszczalnej liczby pasażerów). Operatorom obsługującym linie wydano zalecenia automatycznego otwierania drzwi na wszystkich przystankach (bez konieczności sygnalizowania ze strony pasażerów), zawieszenia sprzedaży biletów przez kierowców i motorniczych, obsługiwania przystanków na żądanie, częstszego wietrzenia pojazdów na przystankach krańcowych.

5.5. Oddziaływanie GZM i ZTM na jakość świadczonych usług

Utworzenie i działalność Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podniosło jakość usług publicznych świadczonych na rzecz jej mieszkańców w obszarze transportu zbiorowego, jednakże w mechanizmie podnoszenia jakości nie uczestniczyły aktywnie gminy

Utworzenie i działalność Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozytywnie wpłynęły na podniesienie jakości usług publicznych świadczonych na rzecz jej mieszkańców w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Przejmując od gmin zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego Metropolia zadeklarowała w sposób bardzo ogólny zobowiązanie dotyczące jakości realizowanych zadań. Strony uzgodniły, że powierzone zadania będą wykonywane zgodnie z przepisami prawa, w sposób gwarantujący możliwie najwyższą jakość usług przewozowych, przy jednoczesnym oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi. Porozumienia zawierane były przy udziale ZTM, jednakże jednostka ta nie uszczegółowiła parametrów jakościowych jakich należało dotrzymywać w toku realizacji zadań. Nieuwzględnienie w porozumieniach ww. zapisów wyjaśniano brakiem w przepisach prawnych wymogów w powyższym zakresie. W przypadku realizacji zadań organizatora publicznego transportu na rzecz gmin, które uprzednio zadanie to powierzyły komunikacyjnym związkom międzygminnymi (KZK GOP i MZKP) przejęcie zadań odbyło się na mocy porozumień, w których strony nie zawarły żadnych wymogów odnoszących się do jakości realizowanych zadań. Metropolia przejęła bowiem istniejące prawa i obowiązki poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego bez ich redefiniowania. W praktyce, narzędzia umożliwiające utrzymywanie i podnoszenie jakości świadczonych usług dotyczyły wyłącznie relacji pomiędzy ZTM a operatorami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poszczególnych linii. To właśnie w umowach z operatorami ZTM określił parametry odnoszące się do jakości świadczonych usług, w tym komfortu pasażerów. Dotyczyły one m. in. wymogu utrzymania w pełnej sprawności technicznej urządzeń elektronicznych do obsługi systemu ŚKUP, punktualności, przestrzegania wymogów bezpieczeństwa pasażerów, liczby i odsetka miejsc siedzących, wyposażenia w środki łączności, oświetlenia wnętrza autobusu, minimalnej liczby drzwi, wyposażenia w głośniki i wyświetlacze zapewniające pasażerom przekazywanie informacji, wymogów co do tablic informacyjnych, systemu ogrzewania, klimatyzacji, udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, czystości i estetyki autobusów, kultury obsługi pasażerów. Prawidłowo został zorganizowany system monitorowania i kontroli sposobu spełniania uzgodnionych parametrów świadczenia usług transportowych. Wykorzystywano w tym celu także narzędzia informatyczne działające w ramach ŚKUP i systemu „KiedyPrzyjedzie”. W latach 2019–2020 i w I kw. 2021 r. liczba przeprowadzonych kontroli w terenie wyniosła odpowiednio: 1458, 1275 i 503, a liczba kontroli dokonanych na podstawie danych z systemów wyniosła: 1259, 1345 i 401. Prowadzono także, w niewielkim zakresie, kontrole metodą „ukryty klient” (w 2020 r. 28 kontroli i 20 w I kw. 2021 r.)

NIK oceniła, że mechanizm zapewnienia i podnoszenia jakości usług świadczonych w ramach publicznego transportowych, ograniczony do postanowień zawieranych w umowach z operatorami linii komunikacyjnych oraz systemu ich egzekwowania, był korzystny dla GZM, gdyż przekładał się na znikomą liczbę zgłaszanych przez gminy uwag i zastrzeżeń. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2021 r. wpłynęło ich siedem i były to sprawy incydentalne zgłoszone przez mieszkańców

Prawidłowo monitorowana była sprawność działania systemu ŚKUP. Czynności te prowadzono w trybie ciągłym przez powołane zespoły administratorów merytorycznych, technicznych, Infolinię, dyspozytorów i użytkowników systemu i serwisantów. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano awarii systemu ŚKUP, która miałyby wpływ na jego stabilność. Nakłady poniesione na utrzymanie systemu ŚKUP wyniosły w 2019 r. 7898,7 tys. zł, a w 2020 r. 9754,8 tys. zł. Przychody z usług zakupionych z wykorzystaniem systemu: ŚKUP wyniosły w 2019 r. 136 079,1 tys. zł, a w 2020 r. 83 675,4 tys. zł. Wymóg utrzymania systemu informatycznego w stanie sprawności i ponoszenia z tego tytułu kosztów występował niezależnie od zmniejszającej się z powodu pandemii (w 2020 r. i 2021 r.) mobilności mieszkańców i spadku wpływów z usług, stąd większa część wpływów z biletów (w 2020 r. – 11,7%, w 2019 r. – 5,8%) była przeznaczana na obsługę tego systemu.

Zmiany jakościowe dostępnych na obszarze Metropolii usług transportu publicznego następowały także wskutek działań podejmowanych od początku działalności GZM we współpracy z Samorządem Województwa Śląskiego i Kolejami Śląskimi sp. z o.o. Polegały one na rozszerzeniu obowiązującego na obszarze Metropolii systemu taryfowo-biletowego o ofertę przewozów kolejowych ww. przewoźnika tj., wprowadzeniu Metrobiletu umożliwiającego korzystanie zarówno z oferty kolejowej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz komunikacji miejskiej (autobusowej, tramwajowej i trolejbusowej), a także dofinansowaniu dodatkowych połączeń kolejowych. Wprowadzenie do sprzedaży siedmiu Metrobiletów (zróżnicowanych zakresem stacji kolejowych) nastąpiło w czerwcu 2019 r. Ich sprzedaż prowadził ZTM¹⁷. Dofinansowaniem dodatkowych kursów pociągów objęto w 2019 r. 15 połączeń, na których wykonano 58,7 tys. pociągokilometrów za kwotę 1200,0 tys. zł, w 2019 r. 40 połączeń, na których wykonano 252,5 tys. pociągokilometrów za kwotę 5240 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 48 połączeń, na których wykonano 87,1 tys. pociągokilometrów za kwotę 2046,8 tys. zł. Na jakość oferty przewozowej korzystnie wpłynęło także uruchomienie od 8 maja 2021 r. sześciu autobusowych linii metropolitalnych (M1, M2, M3, M4, M18, M24) obsługujących miasta generujące duże potoki pasażerskie.

W odniesieniu do zadań polegających na budowie, przebudowie i remoncie wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca nie sprecyzowano obiektywnych parametrów jakościowych. W okresie objętym kontrolą rozpoczęto działania dotyczące wypracowania standardów dotyczących infrastruktury przystankowej, opracowano dokument pn. „Wytyczne dotyczące infrastruktury publicznego transportu zbiorowego” stanowiący zbiór zaleceń i dobrych praktyk.

W okresie objętym kontrolą nie został wdrożony systemowy monitoring jakości usług publicznych świadczonych przez Metropolię, w szczególności dotyczący sprawności działania publicznego transportu zbiorowego w odniesieniu do zmieniających się oczekiwań mieszkańców Metropolii. Wynikało to m. in. z krótkiego okresu działalności nowej jednostki samorządowej oraz okoliczności związanych z pandemią COVID-19 (spadek mobilności mieszkańców i wpływów ze sprzedaży biletów) oraz przejęcia umów z dotychczasowymi operatorami linii na warunkach ustalonych w umowach wieloletnich, zawartych przez poprzednich organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Do działań wpływających na podnoszenie jakości realizowanych usług nie włączono także w sposób formalny gmin, pomimo że w istotnym stopniu dofinansowywały te zadania. Przekazywane przez gminy środki na dofinansowanie zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego wyniosły w 2019 r. 454 487,2 tys. zł, w 2020 r. 530 591,7 tys. zł, a w I kw. 2021 r. 121 317,7 tys. zł.

Zdaniem NIK, decydującym o wyborze komunikacji publicznej jako alternatywy transportu indywidualnego parametrem jakościowym oferty przewozowej jest czas przejazdu i częstotliwość kursów.

Rzetelnie wdrożono działania w celu ograniczenia epidemii i ochrony interesantów i pracowników przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, przy zapewnieniu ciągłości wykonywania zadań.

¹⁷ W 2019 r. sprzedano 9809 biletów, w 2020 r. 13 207, a w I kw. 2021 r. 2376.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Ocena utworzenia i działań Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz ich wpływu na podniesienie jakości usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców gmin wchodzących w jej skład.

Cel główny kontroli

1. Ocena procesu utworzenia GZM i przejścia do realizacji wszystkich przewidzianych dla Metropolii zadań określonych w ustawie o związku metropolitalnym.

Cele szczegółowe

2. Ocena realizacji przez powołane jednostki organizacyjne kluczowych zadań i wykorzystania środków publicznych.

3. Ocena działań podejmowanych w celu podnoszenia jakości usług publicznych świadczonych na obszarze Metropolii.

Dwie jednostki organizacyjne GZM: Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach i Zarząd Transportu Metropolitalnego w Katowicach

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 2018 r. do I kw. 2021 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 20 maja do 8 października 2021 r.

Okres objęty kontrolą

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	Kazimierz Karolczak
2.		Zarząd Transportu Metropolitalnego	Małgorzata Gutowska

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie osiem wniosków.

Jednostki kontrolowane podjęły działania w celu realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych.

Zastrzeżenia (dotyczące 13 zagadnień) do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Przewodniczący Zarządu GZM, pięć zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, trzy w części, a pozostałe oddalone.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 2 170 038 zł składają się sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, wynikające z nieujęcia w księgach rachunkowych kontrolowanych jednostek operacji dotyczących należności i roszczeń w prawidłowych wartościach, których skutkiem było powstanie błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych.

Finansowe rezultaty kontroli

Lp.	Jednostka Kontrolowana	Kwota (zł)
1.	Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	735 196
2.	Zarząd Transportu Metropolitalnego	1 434 842

6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – proces utworzenia jednostek organizacyjnych GZM, – przejęcie i realizacja kluczowych zadań, – dokonywanie wydatków w sposób legalny i gospodarny, – działania podjęte dla ograniczenia pandemii COVID-19. 	<ul style="list-style-type: none"> – niezgodności pomiędzy zakresem zadań formalnie powierzonych a faktycznie realizowanych przez jednostki organizacyjne, – nieujęcie w księgach rachunkowych całości należności przysługujących od dłużnika oraz roszczenia spornego, – niedochowanie terminu odpowiedzi na wniosek mieszkańca.
2.	Zarząd Transportu Metropolitalnego	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – przejęcie zadań, – zapewnienie ciągłości obsługi linii komunikacyjnych, – dokonywanie wydatków w sposób legalny i gospodarny, – działania podjęte dla ograniczenia pandemii COVID-19. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieokreślenie pisemnie czterem pracownikom warunków pracy i płacy, – nierzetelne podjęcie się zadania dotyczącego dochodzenia należności, – wykazywanie w księgach rachunkowych należności w nieprawidłowej kwocie oraz nieujęcie w księgach rachunkowych całości należności przysługujących od dłużnika oraz dwóch roszczeń spornych, – nieadekwatność procedur windykacji wobec zróżnicowanych okoliczności związanych z dłużnikiem, – niedochowanie wymogów formalnych w toku odpowiedzi na skargi (brak upoważnienia, niewłaściwa forma odpowiedzi).

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię utworzono na podstawie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która weszła w życie w dniu 7 kwietnia 2017 r. W myśl przedmiotowej ustawy związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz ma osobowość prawną. Organami związku metropolitalnego są zgromadzenie i zarząd związku metropolitalnego.

Analiza stanu prawnego

Zakres zadań publicznych powierzonych związkowi metropolitalnemu obejmuje: 1) kształtowanie ładu przestrzennego; 2) rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego; 3) planowanie, koordynację, integrację oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; 4) metropolitalne przewozy pasażerskie; 5) współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; 6) promocję związku metropolitalnego i jego obszaru. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach od września 2021 r. do zakresu zadań publicznych powierzonych związkowi metropolitalnemu należą również zadania związane z gospodarką odpadami.

Przejęcie zadań przez organy związku następuje z chwilą ich przekazania przez pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym GZM może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 12a ustawy o związku metropolitalnym, obowiązującego od 13 listopada 2020 r. związek metropolitalny opracowuje strategię rozwoju związku metropolitalnego.

Status prawny pracowników GZM określa ustawa o pracownikach samorządowych, która określa zasady nawiązania z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiany tego stosunku pracy. Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, powinien być otwarty i konkurencyjny.

Jednostki organizacyjne GZM będąc jednostkami sektora finansów publicznych mają obowiązek stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, które określają m.in. zasady ich funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej, jak również tryb kontroli procesów związanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. W myśl art. 11 ww. ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan finansowy.

Ustawa o rachunkowości określa zasady rachunkowości, które podmioty kontrolowane obowiązane są stosować rzetelnie i jasno przedstawiając swoją sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. W myśl art. 6 ww. ustawy w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. W art. 17 ustawy o rachunkowości określono zakres prowadzenia kont ksiąg pomocniczych wskazując, m.in. że prowadzi się je w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami i rozrachunków z pracownikami. Zgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W myśl art. 24 księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązano do zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

W związku z zaistnieniem sytuacji pandemii COVID – 19 w dniu 2 marca 2020 r. uchwalono ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Ustawa określiła zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2021 r. poz. 1277).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 30,5 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021, poz. 1129, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 566, ze zm.; poz. 658, ze zm.; poz. 697, ze zm.; poz. 792, ze zm.; poz. 878, ze zm.; poz. 964, ze zm.; poz. 1066, ze zm.; poz. 1758, ze zm., poz. 2091; poz. 2132, poz. 2316, ze zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 447, ze zm.; poz. 512, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz. U. z 2017 r. poz. 1290)
16. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84 z dnia 30.12.2009 r.).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
18. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
19. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
20. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Wojewoda Śląski
22. Marszałek Województwa Śląskiego
23. Przewodniczący Sejmiku Województwa Śląskiego