



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 28 lipca 2025 r.
RWXIII.801.2.234.2025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Umowa o dopłatę nr: RWXII.801.2.234.2024 z 20 lutego 2024 r.

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w KATOWICACH
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

I. Dane organizacyjne przeprowadzenia kontroli

Zakres kontroli:

wykorzystanie środków dla zadania realizowanego na podstawie umowy nr RWXII.801.2.234.2024 w ramach Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Okres objęty kontrolą:

od 1 stycznia 2024 r. do dnia przeprowadzenia kontroli w jednostce kontrolowanej oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Jednostka kontrolowana:

Gmina Pawonków

z siedzibą przy ul. Lublinieckiej 16, 42-772 Pawonków

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Joanna Wons-Kleta – Wójt Gminy Pawonków

Zespół kontrolerów i numery upoważnień:

- Maciej Pląder – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (kierownik zespołu kontrolerów). Upoważnienie nr 16/2025 z 3 kwietnia 2025 r.
- Marian Wójcik – inspektor wojewódzki w Wydziale Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Upoważnienie nr 17/2025 z 3 kwietnia 2025 r.

Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli:

- art. 18 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 402),
- § 8 umowy o dopłatę nr RWXII.801.2.234.2024 z 20 lutego 2024 r.

Kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224).

Termin kontroli:

od 7 do 11 kwietnia 2024 r.

II. Ocena ogólna zakresu skontrolowanej działalności

Ocena ogólna: negatywna

Komórka wykonująca zadania z zakresu objętego kontrolą:

- Wójt gminy Pawonków
- Skarbnik gminy Pawonków
- Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pawonków
- Referat Finansowy Urzędu Gminy Pawonków

Uzasadnienie oceny ogólnej:

Ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Zgodnie z przyjętą metodyką wyboru do kontroli w roku 2025 zadań zrealizowanych w ramach Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (zwanego dalej Funduszem) w ramach kontrolowanego organizatora kontroli podlega nie więcej niż 5 linii komunikacyjnych objętych dopłatą. Na podstawie przeprowadzonego doboru wybrano do kontroli próbę składającą się z następujących linii:

- *Pawonków - Lipie Śląskie (południowa),*
- *Gwoździany - Lipie Śląskie przez Łagiewniki Wielkie (północna),*
- *Solarnia – Pawonków,*
- *Pawonków - Łagiewniki Małe przez Solarnię,*
- *Pawonków - Łagiewniki Małe przez Gwoździany.*

W zakresie rzeczowym kontrola wykazała, że gmina Pawonków jako organizator publicznego transportu zbiorowego realizował w 2024 r. przewozy na 5 liniach wybranych jako próba do kontroli, jednakże we wniosku przeszacował długości linii, co miało wpływ na jego ocenę. W okresie objętym umową o dopłatę rozpoczęto realizację zadania w kwartale określonym w załączniku nr 1a do tej umowy. Organizator nie dokonał publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a w umowie zawartej z operatorem sformułował warunki rozliczenia w sposób uniemożliwiający kontrolę nad prawidłowością wydatkowania środków Funduszu. W uchwale organu stanowiącego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nazwy trzech linii komunikacyjnych określono w sposób utrudniający ich obiektywną identyfikację.

W pozostałych aspektach zakresu rzeczowego zadanie zostało zrealizowane prawidłowo.

W zakresie finansowym, na podstawie przedstawionych kalkulacji kosztów i przychodów linii kontrola wykazała, że pomimo uzyskiwania przychodów z biletów, w każdym miesiącu działalność przewozowa generowała stratę upoważniającą do uzyskania dopłaty, jednakże dopłata pochodząca ze środków Funduszu wyliczona kwartalnie odrębnie dla każdej z linii przekroczyła należną wartość ustaloną na podstawie deficytu wykazanego przez operatora. Dopłata pobrana w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie zadania jest dopłatą pobraną w nadmiernej wysokości.

Wydruki z ksiąg rachunkowych nie zawierają oznaczenia jednostki, której dotyczą co oznacza,

że księgi rachunkowe nie spełniają minimalnych wymagań określonych w ustawie o rachunkowości.

W pozostałym zakresie środki zostały wykorzystane prawidłowo. Wartość wkładu własnego organizatora nie przekroczyła określonego w umowie obowiązkowego minimum jednakże został zachowany wymagany 10% udział procentowy środków własnych organizatora w cenie usługi. Organizator naliczył kary umowne i prawidłowo wyliczoną część kary odpowiadającą procentowemu zaangażowaniu Funduszu w realizację zadania przekazał na rachunek wojewody. W związku z realizacją zadania organizator nie odliczał podatku VAT.

III. Oceny cząstkowe skontrolowanej działalności w badanym obszarze, ze wskazaniem ustaleń, na których zostały oparte

A. Obszar kontroli: Realizacja rzeczowa zadania

Ocena cząstkowa danego obszaru: pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą:

- Wójt gminy Pawonków
- Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pawonków

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Jak wynika z przedstawionej kontrolującym dokumentacji, organizator publicznego transportu zbiorowego realizował przewozy na liniach komunikacyjnych :

- Pawonków - Lipie Śląskie (południowa),
- Gwoździany - Lipie Śląskie przez Łagiewniki Wielkie (północna),
- Solarnia – Pawonków,
- Pawonków - Łagiewniki Małe przez Solarnię,
- Pawonków - Łagiewniki Małe przez Gwoździany

wybranych jako próba do kontroli spośród linii ujętych we wniosku o objęcie dopłatą.

Przebieg linii wskazanych w § 1 ust. 1 oraz załączniku nr 1 do umowy z operatorem jest zgodny z wnioskiem o objęcie dopłatą, jednakże długość linii komunikacyjnych wskazanych we wniosku została zawyżona. Po dokonaniu uzgodnień z operatorem długość tych linii została zmniejszona o połowę. Jak wyjaśnił organizator *wnioskując do FRPA o dofinansowanie przyjęto długość linii jako sumę długości pary kursów tam i powrót. W uzgodnieniu wpisano długość pojedynczego kursu z rozkładu jazdy.* Po dokonaniu uzgodnień z operatorem długość linii była równa długości kursów na tych liniach w sytuacji wielokrotnego przejeżdżania niektórych odcinków podczas jednego kursu. W szczególności dotyczy to linii nr 5 Pawonków-Łagiewniki Małe przez Solarnię (wskazano jej długość 57 km) gdzie niektóre odcinki w ramach jednego kursu przejeżdżane były nawet czterokrotnie. Organizator dalej wyjaśnił: *długość linii określana jest jako długość najdłuższego pojedynczego kursu obejmującego całą trasę linii, co jest zgodne z rozporządzeniem o rozkładach jazdy. Art. 4 pkt 5 ustawy o transporcie drogowym określa definicję linii komunikacyjnej jako połączenie komunikacyjne pomiędzy wskazanym*

przystankiem początkowym i końcowym, natomiast par. 3 ust 3 rozporządzenia o rozkładach jazdy określa pojęcie nazwy linii komunikacyjnej jako miejscowości, w których znajdują się: przystanek początkowy i końcowy co tożsamo odnosi się do par 3 ust 1 pkt 5 i ust 4 rozporządzenia o rozkładach jazdy mówiącego o wyznaczaniu drogi przejazdu a tym samym długości linii.

Jak zauważają kontrolujący, § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy wskazuje minimalny zakres rozkładu jazdy, który powinien zawierać między innymi *nazwę linii komunikacyjnej oraz drogę przejazdu* z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy przystankami komunikacyjnymi. Pojęcie drogi przejazdu nie jest tożsame z pojęciem długości linii komunikacyjnej, jak przyjął organizator w złożonych wyjaśnieniach, a raczej z rzeczywistym przebiegiem trasy danego kursu na linii komunikacyjnej. Ponadto, przytoczone powyżej akty prawne nie wskazują metodyki liczenia długości linii komunikacyjnej. Metodyka ta została zdefiniowana w statystyce publicznej¹ i wynika z niej, że długość linii komunikacyjnej powinna być liczona w jednym kierunku, bez dublowania odcinków przebiegających tą samą drogą, nawet jeśli autobus przejeżdża przez nie wielokrotnie w ramach jednego kursu. Przeszacowanie we wniosku długości linii komunikacyjnych nie miało w tym przypadku wpływu na zakwalifikowanie wniosku do objęcia dopłatą. Kontrolujący zwracają uwagę, że sytuacja przeszacowania kryteriów badanych na etapie oceny wniosków mogłaby skutkować nawet koniecznością zwrotu całości przekazanych środków Funduszu, gdyby po ponownym przeliczeniu punktów przyznanych w oparciu o stan faktyczny wniosek nie osiągnął pułapu kwalifikującego go do dopłaty.

Wyboru operatora dokonano w trybie określonym w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (zwanej dalej ustawą) – organizator przeprowadził przetarg nieograniczony na podstawie art. 132 ustawy Prawo zamówień publicznych. Organizator spełnił określone w art. 21 ust 1, 1a oraz 3 ustawy wymagania związane z zastosowanym trybem wyboru operatora na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy, tj.:

- w dokumentach zamówienia uwzględnił w szczególności normy jakości i powszechną dostępność świadczonych usług;
- w dokumentach zamówienia uwzględnił konieczność zapewnienia w środkach transportu rozwiązań technicznych służących zapewnieniu ich dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- do dokumentów zamówienia dołączył projekt umowy (zał. nr 7 do SWZ).

Organizator nie zamieścił ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na realizację publicznego transportu zbiorowego w roku 2024 r. Jak wyjaśnił *możliwość uzyskania dofinansowania ze środków FRPA, a co za tym idzie zminimalizowanie wykluczenia komunikacyjnego mieszkańców Gminy Pawonków było dobrem nadrzędnym, stąd zdecydowano się na przeprowadzenie trybu przetargowego maksymalizując konkurencyjność, bez dochowania (...) art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w stosunku do tej*

¹ Zgodnie z definicją obowiązującą w statystyce publicznej (ujętą w objaśnieniach do formularza T-06 - *Sprawozdanie o pasażerskim transporcie drogowym*) długość linii komunikacyjnej jest to odległość (w km) pomiędzy krańcowymi punktami (przystankami) przebiegu wozów. W przypadku, gdy linie lub ich części przebiegają jednokierunkowo okrężnie (tj. kurs powrotny wozu nie odbywa się tą samą drogą), za długość tej linii należy przyjąć połowę okręgu (tj. połowę przebiegu wozu na tej linii).

usługi w roku 2024. Zdaniem kontrolujących konieczność publikacji ogłoszenia wynika wprost z art. 23 ustawy oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (...) w związku z art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy i jest niezależna od trybu wyboru operatora.

Przewozy w 2024 r. były wykonywane na podstawie umowy nr 55.2024 z 26 marca 2024 r. zawartej przez organizatora – gminę Pawonków z operatorem Robert Opara Przewóz osób z siedzibą w Korczynie na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy Pawonków. Jak wynika z umowy przewozy realizowano w terminie od 26 marca do 31 grudnia 2024 r. W umowie z operatorem wskazano wykluczające się podstawy prawne jej zawarcia. Wskazano art. 22 ust. 1 ustawy (bezpośrednie zawarcie umowy) oraz art. 132 ustawy Prawo zamówień publicznych (przetarg nieograniczony). Tryby te wynikają z art. 19 ustawy i wzajemnie się wykluczają, co potwierdza ponadto art. 22 ust 9 ustawy. Jak wyjaśniono *projekt umowy przygotowywany był na etapie przed dokonaniem wyboru sposobu zawarcia umowy. Po podjęciu decyzji o przeprowadzeniu postępowania przetargowego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 132 ustawy PZP omyłkowo nie usunięto niepotrzebnego zapisu wskazującego na powołanie się na art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dotyczącego bezpośredniego zawarcia umowy.*

W § 5 umowy z operatorem przyjęto ryczałtową cenę wozokilometra, wskazano, że wykonawcy nie przysługiwała rekompensata, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt. 2 ustawy, a dochód ze sprzedaży biletów stanowił przychód wykonawcy. Uzgodniono również, że wynagrodzenie i cena jednego wozokilometra uwzględnia wszystkie koszty ponoszone przez wykonawcę i nie zależy od liczby podróżujących pasażerów oraz wykonawca w czasie trwania umowy otrzyma wynagrodzenie ryczałtowo-ilościowe w kwocie odpowiadającej iloczynowi stawki brutto za jeden wozokilometr oraz faktycznie zrealizowanej liczby kilometrów. Powyższe postanowienia umowne sugerują brak konieczności przeprowadzania analizy deficytu linii komunikacyjnych przez organizatora i pełną płatność na rzecz operatora w każdym przypadku, nawet jeśli osiągnąłby dochód na danej linii, co jest sprzeczne z zasadami ustalonymi dla Funduszu. Art. 14 ust. 3 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz § 2 ust. 4 umowy o dopłatę implikują konieczność przeprowadzenia analizy deficytu w każdym okresie rozliczeniowym, a kwota dopłaty zależy od wyniku tej analizy. Jak wyjaśnił organizator *w umowie wartości wynagrodzenia należnego wykonawcy są wartościami maksymalnie przysługującej rekompensaty w przypadku wykazania deficytu na liniach w okresie rozliczeniowym. Analizą okresów rozliczeniowych zajmował się operator, po analizie do gminy składany był wniosek o płatność deficytu nie większego niż uzgodniony maksymalnie dla danej linii.* W oparciu o przedstawione dokumenty kontrolujący dokonali analizy kosztów i przychodów operatora, która potwierdziła, że przyjęty sposób rozliczania spowodował przekroczenie dopuszczalnego poziomu dopłaty, co wyliczono szczegółowo w części III.B niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego.

W pozostałym zakresie ujęto w umowie z operatorem określone w art. 25 ust. 3 ustawy elementy niezbędne do realizacji przedmiotu umowy.

Przedstawione dokumenty potwierdzają, że przewozy na liniach objętych próbą były uruchomione w kwartałach wskazanych w załączniku nr 1a do umowy o dopłatę. Ze względu

na późny termin zawarcia umowy z operatorem organizator nie mógł dochować terminu złożenia wniosku o dopłatę za I kwartał (5 marca 2024 r.) i koszty przewozów za ten okres pokrył ze środków własnych (jak wynika z zestawień operatora wykonano pracę eksploatacyjną wielkości 1090 wkm).

Organizator przedłożył do rozliczenia z wojewodą zadanie wykonane w miesiącach od kwietnia do grudnia 2024 r., a zatem przewozy rozliczone z wojewodą były wykonywane w okresie ujętym w § 1 ust. 10 umowy o dopłatę.

Na podstawie dokumentów przedłożonych podczas kontroli (w szczególności miesięcznych rozliczeń przekazywanych przez operatora) potwierdzono zgodność zrealizowanej pracy eksploatacyjnej dla wybranej próby 5 linii komunikacyjnych w okresie objętym zadaniem wynoszącej 318 761,00 wozokilometrów z wartością wskazaną w rozliczeniu dopłaty i wkładu własnego. Wykonano pracę eksploatacyjną mniejszą o 31,72% od pracy zaplanowanej na tych liniach we wniosku na 466 824,00 wozokilometrów. Jak wyjaśnił organizator *w planie na pełny rok 2024 przewidziano pracę eksploatacyjną na poziomie 576 648 wozokilometrów (dla wszystkich linii). W związku z długim czasem trwania procedury przetargowej i opóźnionym terminem podpisania umowy z Wykonawcą uruchomienie publicznego transportu zbiorowego miało miejsce pod koniec pierwszego kwartału (...). Ponadto w toku realizacji zadania pojawiały się niezrealizowane kursy, za które Wykonawcy nałożono kary umowne.*

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę nr LIX/429/2023 z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jednakże trzy linie wskazane w uchwale określono nazwami własnymi (linie: Północna, Południowa, Szybka), które w żaden sposób nie wskazują przebiegu linii oraz miejscowości, przez które prowadzą. Organizator wyjaśnił, że *nazwy linii Północna, Południowa i Szybka są to nazwy własne, przypisane do konkretnych linii oraz wskazane we wniosku FRPA. Nie są to linie abstrakcyjne, niedookreślone ale konkretne i jednoznaczne. Zdaniem kontrolujących nazwa linii powinna umożliwiać jej identyfikację z treści samego dokumentu bez konieczności posiłkowania się dokumentami dodatkowymi, w szczególności co do przebiegu, aby możliwe było stwierdzenie, że zgoda wyrażona przez radę gminy była wystarczająco skonkretyzowana. Tym bardziej, że taka uchwała jako akt prawa miejscowego stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, które je ustanowił. Ponadto, § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy wskazuje jednoznacznie, że nazwę linii komunikacyjnej oznacza się poprzez określenie miejscowości, w której położony jest przystanek komunikacyjny początkowy i końcowy oraz co najmniej jeden przystanek komunikacyjny pośredni - o ile istnieje.*

Oryginał umowy z operatorem jest zgodny z kopią dołączoną do wniosku o dopłatę.

Na podstawie przedłożonych dokumentów i wyjaśnień nie stwierdzono innych istotnych zmian w warunkach realizacji zadania mających wpływ na zgodność realizowanego zadania z opisem przedstawionym we wniosku o objęcie dopłatą.

Jednakże rozpatrując powszechną dostępność przewozów realizowanych w ramach kontrolowanej umowy o dopłatę, wątpliwości budzą następujące okoliczności dotyczące kursów na liniach:

- *Solarnia – Pawonków,*
- *Pawonków – Łagiewniki Małe przez Solarnię,*
- *Pawonków – Łagiewniki Małe przez Gwoździany*

Z § 1 ust 2 umowy z operatorem wynika, że powyższe linie stanowią część 2 – *szkolną* usługi, dla których rozkład jazdy dostosowany był do dni i godzin nauki szkolnej - nie zaplanowano kursów wieczornych, sobotnich, niedzielnych oraz w miesiącach wakacyjnych - kursy realizowano tylko w dni i miesiące nauki szkolnej (na rozkładach kursy na tych liniach oznaczono symbolem „S”²). Organizator wyjaśnił, że *kursy na liniach Solarnia - Pawonków; Pawonków - Łagiewniki Małe przez Solarnię oraz Pawonków - Łagiewniki Małe przez Gwoździany są dostępne dla wszystkich mieszkańców gminy. Trasa kursów przebiega drogami publicznymi, zarówno drogą krajową, jak i powiatowymi oraz gminnymi. Przystanki komunikacyjne dla wskazanych kursów znajdują się w tych samych lokalizacjach, co dla pozostałych trzech linii komunikacyjnych. Przystanki określone zostały stosownymi uchwałami zarządców dróg oraz oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Rozkłady jazdy na liniach Solarnia - Pawonków; Pawonków - Łagiewniki Małe przez Solarnię oraz Pawonków - Łagiewniki Małe przez Gwoździany zostały umieszczone na przystankach, tym samym każdy mieszkaniec ma możliwość pozyskania informacji o godzinie odjazdu z danego przystanku i skorzystania z kursu, którym jest zainteresowany. Mieszkańcy korzystają z przewozu w/w liniami, czego potwierdzeniem jest sprzedaż biletów. Należy pamiętać, że publiczny transport zbiorowy realizowany przez gminę musi mieć charakter powszechnej dostępności i nie może być skierowany wyłącznie dla określonej grupy mieszkańców ponieważ traci wtedy charakter użyteczności publicznej.*

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego obszaru kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

Joanna Wons-Kleta – Wójt Gminy Pawonków

Leszek Matyja – kierownik Referatu Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pawonków,

Monika Pyka – referent w Referacie Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pawonków

Katarzyna Niesłony – referent w Referacie Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pawonków

B. Obszar kontroli: Realizacja finansowa zadania

Ocena częściowa danego obszaru: negatywna

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą:

- Skarbnik gminy Pawonków

² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. z 2018 r., poz. 202) literą „S” oznacza się kursy w dni nauki szkolnej.

- Referat Finansowy Urzędu Gminy Pawonków

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Organizator prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i wydatków poniesionych na realizację zadania zgodnie z polityką rachunkowości organizatora. Rachunkowość jednostki jest prowadzona w oparciu o Zarządzenie nr 54/2017 Wójta Gminy Pawonków z dnia 28 kwietnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy w Pawonkowie (obowiązuje od 1 stycznia 2017 roku) z późn. zmianami (ostatnia zmiana: Zarządzenie nr 124.2020 z dnia 19 października 2020 roku w sprawie zmiany zasad obiegu dokumentów oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych). Zasady rachunkowości obowiązujące przy realizacji zadania dotyczącego publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zostały uregulowane odrębnie w załączniku nr 10 do zarządzenia w sprawie zasad rachunkowości (nr 54/2017) w taki sposób, że wszystkie konta księgowe wykorzystywane do rejestrowania operacji związanych z realizacją zadania zostały wyodrębnione poprzez dodanie w nazwie konta rozszerzenia w postaci litery T.

W szczególności poszczególne operacje związane z realizacją zadania zostały zaewidencjonowane w następujący sposób:

- przekazanie środków finansowych pochodzących z dofinansowania na rachunek budżetu gminy:
 - 133 - Rachunek budżetu (Wn), (analitka dot. zadania 133-T-31) w korespondencji z kontem 901 – Dochody budżetu (Ma) (analitka dot. zadania 901-T-31);
- przekazanie środków na rachunek bieżący jednostki w celu dokonania refundacji wydatku objętego finansowaniem z środków FRPA:
 - 133 - Rachunek budżetu (Ma), (analitka dot. zadania 133-T-31) w korespondencji z kontem 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych (Wn) (analitka dot. zadania 223-T-31);
 - wpływ środków na rachunek jednostki (urzędu gminy):
 - 130-31 – Rachunek bieżący (Wn) w korespondencji z kontem 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych (Ma) (analitka dot. zadania 223-T-31);
- zapłata za usługi przewozowe:
 - 130-T-31– Rachunek bieżący jednostki (Ma) w korespondencji z kontem 201 – Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami (Wn) (analitka – konto rozrachunkowe prowadzona dla kontrahenta nr 201-T-31-28313).

Przedstawione do kontroli wydruki pochodzące z ksiąg rachunkowych nie zawierały oznaczenia jednostki, której dotyczą co powoduje, że nie spełniają minimalnych wymagań jakie powinny spełniać księgi rachunkowe, które zostały określone w art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

W wyniku zawarcia umowy organizatorowi zostały przyznane środki w wysokości 1 729 944 zł. W trakcie realizacji zadania organizator otrzymał zaliczki z środków Funduszu w kwocie 1 191 480 zł, które zostały wykorzystane w wysokości 1 128 890,39 zł.

Pozostałe niewykorzystane środki w wysokości 62 589,61 zł zostały terminowo zwrócone na rachunek wojewody w trzech transzach uruchamianych po rozliczeniu kwartału. Zwroty

zrealizowano w następujących terminach:

- 17 lipca 2024 r przekazano kwotę 17 089,06 zł,
- 9 października 2024 r przekazano kwotę 20 759,74 zł,
- 14 stycznia 2025 r przekazano kwotę 24 740,81 zł.

Każdorazowo zwrot środków został potwierdzony pismem do Wojewody zawierającym numer umowy oraz kwotę zwrotu.

Przedstawione podczas kontroli oryginały dokumentów były opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowie o dopłatę.

Organizator terminowo regulował płatności wobec operatora oraz terminowo poniósł wydatki związane z zadaniem. Pierwszy wydatek nastąpił 30 kwietnia 2024 r., a ostatnia płatność została zrealizowana 14 stycznia 2025 r.

Na podstawie udostępnionych w trakcie kontroli wyciągów z rachunku bankowego, wskazanego w załączniku nr 5 do umowy o dopłatę, kontrolujący potwierdzili że organizator:

- prowadził odrębny rachunek bankowy dedykowany do obsługi Funduszu, którego oprocentowanie wynosiło 0% w związku z tym nie uzyskał odsetek od środków zgromadzonych na rachunku,
- nie dokonywał lokat wolnych środków Funduszu,
- dysponował rachunkiem wyłącznie w celu obsługi finansowej zadania.

Płatności za faktury były przekazywane na konto kontrahenta w pełnej wysokości z rachunku wyodrębnionego do realizacji zadania z zachowaniem podziału na linie oraz źródła finansowania obejmujące środki pochodzące z dopłaty oraz środki własne.

Ewidencja księgowa poszczególnych operacji gospodarczych dotyczących zadania była prowadzona w wartościach brutto, ponieważ Organizator nie miał możliwości i nie odliczał podatku VAT naliczonego w fakturach dokumentujących poszczególne zakupy oraz dodatkowo przedłożył oświadczenie z 3 kwietnia 2025 r. o braku odliczenia podatku VAT od zakupu materiałów i usług w związku z realizacją zadania.

W wyniku wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych podczas realizacji umowy organizator dwukrotnie dokonał naliczenia kar umownych, które zostały wyegzekwowane w drodze potrącenia wzajemnych należności:

- pierwsza kara w wysokości 31 753,15 zł została naliczona tytułem niezrealizowanych kursów w kwietniu 2024 r. i została przekazana, na rachunek wojewody 13 czerwca 2024 roku w wysokości 28 577,84 zł,
- druga kara w wysokości 2 442,55 zł naliczona z powodu niezrealizowania kursów w listopadzie 2024 r. została przekazana na rachunek wojewody 17 grudnia 2024 r. w wysokości 2 198,30 zł. W obu przypadkach na rachunek wojewody została przekazana prawidłowo wyliczona część kary odpowiadająca procentowemu zaangażowaniu Funduszu w realizację zadania (90% naliczonej kary).

Faktury za usługi przewozowe były wystawiane okresach miesięcznych. Wynagrodzenie za świadczone usługi przewozowe zostało ustalone jako wartość będąca iloczynem przejechanych wozokm oraz opłaty za przejechanie 1 wozokm określonej ryczałtowo w §5 ust 1 umowy z operatorem, która wyniosła odpowiednio:

- 3,18 zł dla linii:

- linia 1. Pawonków – Lipie Śląskie,
- linia 2. Gwoździany – Lipie Śląskie przez Łagiewniki Wielkie,
- linia 3. Gwoździany – Lipie Śląskie przez Pawonków,
- 3,48 zł dla linii:
 - linia 4. Solarnia – Pawonków,
 - linia 5. Pawonków – Łagiewniki Małe przez Solarnię,
 - linia 6: Pawonków – Łagiewniki Małe przez Gwoździany.

Wysokość kosztów podlegających refundacji była ustalana w okresach miesięcznych na podstawie szczegółowej kalkulacji sporządzanej przez operatora w celu ustalenia wyniku finansowego na działalności przewozowej. Usługi przewozowe były świadczone odpłatnie a przychody ze sprzedaży biletów były uwzględniane przy ustalaniu wyniku finansowego na działalności przewozowej. Na podstawie analizy przedstawionych kalkulacji kontrolujący potwierdzili, że wyliczenia były sporządzone z zachowaniem należytej staranności oraz ustalili, że w każdym miesiącu 2024 r., pomimo uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży biletów, wykonawca usługi zanotował stratę określaną jako deficyt upoważniający do ubiegania się o przyznanie dofinansowania.

Organizator zobowiązany był do wniesienia środków własnych w wysokości nie mniejszej niż 196 061 zł stanowiących 10% ceny usługi. W związku z niepełnym wykonaniem umowy koszty świadczenia usług przewozowych, które nie zostały objęte dopłatą, organizator pokrył ze środków własnych w wysokości 132 810,73 zł. Wartość wkładu własnego organizatora nie przekroczyła określonego w umowie obowiązkowego minimum, jednakże został zachowany wymagany udział procentowy środków własnych organizatora w cenie usługi. W tym przypadku zgodnie z § 6 ust 5 umowy brakująca część wkładu własnego nie jest traktowana jako dopłata pobrana w nadmiernej wysokości i nie podlega zwrotowi.

W wyniku analizy danych finansowych w podziale na poszczególne na linie komunikacyjne, kontrolujący ustalili, że nie został zachowany wymagany udział własny organizatora w odniesieniu do jednej linii. W drugim kwartale 2024 r. dla linii Pawonków - Lipie Śląskie organizator wniósł wkład własny, którego wartość została ustalona poniżej wartości minimalnej określonej w umowie. Wartość wniesionego wkładu własnego wyniosła 7 718,91 zł, natomiast zgodnie z wyliczeniem deficytu przedstawionym przez operatora minimalny wkład własny powinien wynieść 7 722,84 zł. Wartość zaniżenia wkładu własnego wyniosła 3,93 zł a odpowiadająca mu wartość środków Funduszu wniosła 35,37 zł (wyliczenie stanowi załącznik nr 1).

Ponadto kontrolujący ustalili, że dopłata pochodząca z środków Funduszu wyliczona kwartalnie odrębnie dla każdej z linii przekroczyła należną wartość dofinansowania ustaloną na podstawie deficytu wykazanego przez operatora o kwotę 8 542,03 zł (wyliczenie stanowi załącznik nr 1).

Zgodnie z art. 17 ust 4 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dopłata otrzymana w wysokości wyższej niż określona w umowie o dopłatę lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie danego zadania własnego organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, przy uwzględnieniu kwoty deficytu pojedynczych linii komunikacyjnych jest traktowana jako dopłata pobrana w nadmiernej wysokości.

Zatem łączna wartość dopłaty pobranej w nadmiernej wysokości wyniosła 8 577,40 zł

i obejmuje środki w kwocie 8 542,03 zł pobrane ponad wartość wynikającą z deficytu wykazanego przez operatora oraz środki Funduszu w wysokości 35,37 zł odpowiadające brakującej części wkładu własnego.

Przyjęty przez organizatora sposób wyliczenia dopłaty na podstawie stawek ryczałtowych nie uwzględniający rzeczywistych kosztów świadczenia usługi przez operatora był stosowany powtarzalnie dla wszystkich linii przez cały 2024 rok. W związku z tym, że nieprawidłowość miała charakter błędu systemowego, kontrolujący rozszerzyli próbę obejmując badaniem całą populację.

W szczególności pobranie dopłaty w nadmiernej wysokości nastąpiło w okresach kwartalnych dla następujących linii:

Nazwa linii	Wartość dopłaty pobranej w nadmiernej wysokości (zł)		
	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
1. Pawonków - Lipie Śląskie (południowa)	627,80	21,63	526,97
2. Pawonków - Lipie Śląskie p. Łagiewniki (północna)	285,89	2 099,74	3 428,31
3. Pawonków - Lipie Śląskie (szybka)		438,86	791,83
4. Solarnia - Pawonków		38,20	
5. Pawonków - Łagiewniki Małe p. Solarnię		230,30	
6. Pawonków - Łagiewniki Małe p. Gwoździany		52,50	
Suma	913,69	2 881,23	4 747,11
Nazwa linii	Wartość dopłaty pobranej w nadmiernej wysokości w związku z brakującym wkładem własnym (zł)		
	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
3. Pawonków - Lipie Śląskie (szybka)	35,37		
		Łącznie	8 577,40

Rozliczenie dopłaty i wkładu własnego organizator przekazywał wojewodzie kwartalnie z zachowaniem terminów wynikających z umowy. Kontrolujący potwierdzili, że wartości wykazane w rozliczeniach znajdują odzwierciedlenie w ewidencji księgowej oraz dokumentach przedłożonych podczas kontroli.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego obszaru kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

Halina Bronder – Skarbnik gminy Pawonków

Katarzyna Grandys – inspektor w Referacie Finansowym Urzędu Gminy Pawonków

IV. Zalecenia pokontrolne lub wnioski

W kolejnych zadaniach realizowanych z udziałem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zalecam:

- rzetelne wyliczanie i wskazywanie długości linii komunikacyjnych we wnioskach o objęcie dopłatą zgodnie ze stanem faktycznym,
- publikowanie ogłoszeń o zamiarze zawarcia umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- wskazywanie w umowach z operatorem podstawy prawnej ich zawarcia w sposób jednoznaczny,
- redagowanie postanowień umów z operatorami publicznego transportu zbiorowego w sposób zapewniający prawidłową realizację zadania i zabezpieczający przed przekroczeniem dopuszczalnego poziomu dopłaty,
- zawieranie umów z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego po uprzednim uzyskaniu jednoznacznej zgody organu stanowiącego organizatora,
- uwzględnianie, przy ustalaniu należnej wartości dofinansowania ze środków Funduszu, wysokości deficytu wykazanego przez operatora odrębnie dla każdej z linii,
- uzupełnienie oznaczenia nazwy jednostki w księgach rachunkowych,
- zapewnienie zachowania udziału wkładu własnego organizatora w dofinansowaniu zadania na poziomie określonym w umowie odrębnie w odniesieniu do każdej z linii.

Środki w kwocie 8 577,40 zł pobrane w nadmiernej wysokości zostały zwrócone w pełnej wysokości na rachunek wojewody w dniu 18 czerwca 2025 r. Zwrotu dokonano z zachowaniem terminu określonego w ustawie o finansach publicznych. Z uwagi na dokonanie zwrotu dopłaty pobranej w nadmiernej wysokości odstępuję od wydania zaleceń pokontrolnych w tym zakresie.

Zwracam również uwagę, że przeszacowanie kryteriów badanych na etapie oceny wniosku o objęcie dopłatą oraz podanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym skutkujące podwyższeniem oceny wniosku mogłoby skutkować nawet koniecznością zwrotu całości przekazanych środków Funduszu, gdyby po ponownym przeliczeniu punktów przyznanych w oparciu o stan faktyczny wniosek nie osiągnął pułapu kwalifikującego go do dopłaty.

V. Pouczenie

Proszę o przedstawienia przez Panią Wójt, w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Kierownik jednostki kontrolującej

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Grzegorz Wieniewski

zastępca dyrektora

Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej

-podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym-

Wynik weryfikacji:

ważny / nieważny / brak możliwości weryfikacji.

Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu **28.07.2025**

Czytelny podpis sporządzającego wydruk 

