



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 16 października 2024 r.

K-1.431.1.10.2024.6.MF

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Prawidłowość realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dofinansowanych przez dopłatę do ceny usługi ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w tym prawidłowość wyliczenia dopłaty w 2023 r.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Gmina Międzyzdroje Plac Ratuszowy 1, 72-500 Międzyzdroje
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Mateusz Bobek – Burmistrz Międzyzdrojów
Okres objęty kontrolą	2023 r.
Kontrolujący	– Magdalena Frymus – inspektor wojewódzki (kierownik zespołu kontrolnego), – Katarzyna Karczyńska – starszy inspektor z Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
Nr upoważnienia	36/24 z dnia 9 maja 2024 r.
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	Art. 18 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 402)
Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, gospodarność, rzetelność i celowość
Rodzaj kontroli	Planowa, tryb zwykły
Termin kontroli	13 – 17 maja 2024 r.

<p>Podstawa prawna</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224). 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.). 3) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2021 r. poz. 217 ze zm., Dz.U. 2023 r. poz. 120 ze zm.). 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm., Dz.U. z 2024 r. poz. 104). 5) Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2464 ze zm., Dz.U. z 2024 r. poz. 402) – dalej u.f.r.p.a. 6) Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm., Dz.U. z 2023 r. poz. 2778) – dalej u.p.t.z. 7) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 582 ze zm.). 8) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.) – dalej r.sz.k.d.w.p.r. 9) Rozporządzenie (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 315/1 z 3.12.2007) – dalej r.d.u.p.k.d.t.p.
<p>Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Mateusz Bobek – Burmistrz Międzyzdrojów – Adam Szczodry – Sekretarz Gminy
<p>USTALENIA KONTROLI</p> <p><u>Zgodnie z art. 1 oraz art. 6 pkt 1 u.f.r.p.a środki Funduszu służą realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi za wyjątkiem komunikacji miejskiej.</u></p>	

1. Udzielenie dopłaty ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

W 2023 r. dopłata ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz), wynosiła nie więcej niż 3,00 zł za wozokilometr (dalej: wkm) przewozu o charakterze użyteczności publicznej¹.

Gmina Międzyzdroje (dalej: Gmina, Organizator, Jednostka) wzięła udział w ogłoszonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego I naborze wniosków o objęcie w 2023 r. dopłatą ze środków Funduszu.

Wojewoda Zachodniopomorski wyznaczył termin na złożenie wniosków o objęcie dopłatą, od dnia 17 października do dnia 4 listopada 2022 r. Rozpatrzenie wniosków oraz ogłoszenie wyników naboru zaplanowano od dnia 7 listopada do dnia 21 listopada 2022 r.²

1.1. Zawarcie umowy o dopłatę ze środków Funduszu

Gmina z zachowaniem wymaganego terminu, tj. w dniu 3 listopada 2022 r.³ złożyła do Wojewody Zachodniopomorskiego wniosek o objęcie dopłatą ze środków Funduszu w 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-82, 129)

Dopłacie ze środków Funduszu podlegają linie komunikacyjne niefunkcjonujące co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. 18 lipca 2019 r. oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po jej wejściu w życie⁴.

W związku z powyższym kontrolujący zwrócili się do Jednostki z pytaniem, w jaki sposób powstała linia komunikacyjna wskazana we wniosku o objęcie dopłatą. Burmistrz Międzyzdrojów wyjaśnił, że: „*Linia komunikacyjna objęta dopłatą w 2023 r. została utworzona z dniem 1 stycznia 2020 r.*

Linia komunikacyjna powstała po weryfikacji potrzeb mieszkańców gminy i lokalnego rynku transportowego. W wyniku tej analizy podjęto decyzję o potrzebie utworzenia nowej linii komunikacyjnej biegnącą przez trzy sołectwa Wicko, Wapnicę i Lubin. Zakres modyfikacji polegał na dodaniu dwóch nowych przystanków komunikacyjnych (jeden we wsi Wapnica i drugi we wsi Lubiniu) oraz dodano 3 dodatkowe kursy. (...)”. Wyjaśnienia w tym zakresie przyjęto.

(dowód: akta kontroli str. 34, 37)

W wyniku rozpatrzenia wniosku o objęcie dopłatą, Wojewoda Zachodniopomorski w dniu 9 stycznia 2023 r. zawarł z Gminą Umowę nr 30/IR/FRPA/2023 (dalej: umowa z wojewodą, umowa o dopłatę) na dofinansowanie w 2023 r. ze środków Funduszu zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z treścią umowy z wojewodą maksymalna kwota dopłaty mogła wynieść **115 962,00 zł**

¹ Art. 30a ust. 1-2 u.f.r.p.a.

² Oficjalna strona internetowa Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie <https://www.gov.pl/web/uw-zachodniopomorski/fundusz-autobusowy--nabor-i-na-2023-rok-wniosek-wraz-z-zalacznikami> (dostęp 15.05.2024 r.).

³ Data wpływu do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁴ Art. 22 ust. 1 u.f.r.p.a.

z przeznaczeniem na uruchomienie 1 linii komunikacyjnej o łącznej długości **22 km** oraz łącznej rocznej pracy eksploatacyjnej wynoszącej **38 654 wkm**. Dane dotyczące linii komunikacyjnej ujętej w umowie z wojewodą przedstawia tabela.

Linia komunikacyjna	Liczba dni pracy w roku	Planowana wielkość pracy eksploatacyjnej (wkm)	Wnioskowana kwota dopłaty (zł)
Nr 1 Międzyzdroje – Wicko-Zalesie – Wicko – Wapnica – Lubin	251	38 654	115 962,00

(dowód: akta kontroli str. 83-95)

W wyniku kontroli stwierdzono, że trasa linii komunikacyjnej objętej dopłatą przebiega w granicach Gminy Międzyzdroje.

1.2. Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Rada Miejska w Międzyzdrojach Uchwałą nr XXVIII/336/2020 z dnia 26 listopada 2020 r., w związku z § 2 ust. 1 umowy z wojewodą, wyraziła zgodę na zawarcie przez Gminę umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej relacji Międzyzdroje – Lubin przez Wicko-Zalesie, Wicko, Wapnicę.

(dowód: akta kontroli str. 96-97)

Wyboru Operatora dokonano poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Gmina w dniu 21 grudnia 2022 r. (po wejściu w życie u.f.r.p.a.) zawarła z przewoźnikiem działającym pod nazwą EMILBUS Sp. z o.o. (dalej: Operator) Umowę nr 261/2022/WSO/MP o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Międzyzdroje w 2023 r. Umowa z Operatorem została zawarta na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Okres obowiązywania umowy obejmował okres realizacji zadania określony w umowie z wojewodą. Zawarta umowa z Operatorem dotyczyła linii objętej dopłatą.

Aneks z dnia 29 maja 2023 r. do Umowy 261/2022/WSO/MP z dnia 21 grudnia 2022 r. Gmina zwiększyła kwotę przeznaczoną na wykonanie usługi do 153 351,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 98-123)

W wyniku analizy umowy zawartej z Operatorem stwierdzono, że zapisy umowy spełniają wymogi określone w art. 25 u.p.t.z.

(dowód: akta kontroli str. 124-128)

2. Przekazywanie dopłaty i realizacja zadania

W związku z objęciem dopłatą tylko 1 linii komunikacyjnej weryfikacją objęto całą dokumentację zadania dotyczącą tej linii w zakresie funkcjonowania oraz rozliczenia dopłaty w każdym okresie rozliczeniowym 2023 r. Ustalono, że wszystkie przedkładane przez Organizatora dokumenty dotyczą linii komunikacyjnej określonej w Umowie.

2.1. Wnioski o dopłatę

Gmina zgodnie z § 3 ust. 1 umowy o dopłatę złożyła do wojewody następujące wnioski o dopłatę ze środków Funduszu:

- za I kwartał w dniu 31 marca 2023 r.,
- za II kwartał w dniu 28 czerwca 2023 r. (korekta wniosku w dniu 3 lipca 2023 r.),
- za III kwartał w dniu 29 września 2023 r.,
- za IV kwartał w dniu 30 listopada 2023 r.

Wnioski złożone zostały w terminach ustalonych w umowie z wojewodą, a korekta wniosku za II kwartał w terminie ustalonym przez pracownika Wydziału Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie (dalej: IR).

Kontrolujący stwierdzili, że do wniosków o dopłatę za poszczególne kwartały 2023 r. Jednostka załączyła kalkulacje potwierdzające wykazane w nich dane⁵ w zakresie: wielkości pracy eksploatacyjnej, kwoty deficytu, planowanego udziału własnego. Wnioskowana kwota dopłaty stanowiła iloczyn pracy przewozowej w danym okresie rozliczeniowym i maksymalnej stawki dopłaty do 1 wkm wynikającej z ustawy u.f.r.p.a.

Dane zawarte we wnioskach za 2023 r. w zakresie linii komunikacyjnej, przedstawiono w poniższej tabeli.

Łączna wielkość pracy eksploatacyjnej	Łączna kwota deficytu linii komunikacyjnej	Wnioskowana kwota dopłaty	Przekazana kwota dopłaty
34 078 wkm	153 351,00 zł	102 234,00 zł	102 234,00 zł

(dowód: akta kontroli str. 35, 38, 129-164, 524, 630)

2.2. Praca eksploatacyjna

Kontrolujący na podstawie rozkładów jazdy, rozliczeń z wykonanej pracy przewozowej sporządzonych przez Operatora, ustalili rzeczywistą wielkość pracy eksploatacyjnej w 2023 r. Szczegóły w tym zakresie przedstawiono w tabeli.

Linia komunikacyjna	Okres rozliczeniowy	Rzeczywista wielkość pracy eksploatacyjnej
Linia nr 1	I kwartał	7 040 wkm
	II kwartał	7 634 wkm
	III kwartał	9 856 wkm
	IV kwartał	9 548 wkm
Razem		34 078 wkm

W wyniku kontroli stwierdzono, że maksymalna łączna wielkość pracy eksploatacyjnej na linii określona w załączniku nr 1 do Umowy nie została przekroczona i wyniosła 34 078 wkm.

Wykonana praca eksploatacyjna była mniejsza o 4 576 wkm od tej wynikającej z umowy o dopłatę (w umowie wskazano, że linia w 2023 r. wykona pracę eksploatacyjną na poziomie 38 654 wkm).

⁵ § 3 ust. 3 Umowy.

Powyższe wynikało z ograniczenia dziennej liczby kursów na linii z 7 (tam i powrót) do 5 (tam i powrót) w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2023 r. Gmina o zmianie częstotliwości funkcjonowania linii poinformowała wojewodę pismem z dnia 20 stycznia 2023 r. Pismem z dnia 24 stycznia 2023 r. wojewoda zaakceptował zmianę w funkcjonowaniu linii.

(dowód: akta kontroli str. 83-91, 105, 165-184)

2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej

Wykazany przez Jednostkę deficyt linii komunikacyjnej stanowił koszty obliczone jako iloczyn liczby wozokilometrów oraz stawki za 1 wkm w wysokości 4,50 zł brutto. W wyniku kontroli stwierdzono, że Operator nieprawidłowo ustalił wysokość deficytu linii komunikacyjnej. Postępowanie to nie miało wpływu na rozliczenie dopłaty. **Szczegółowy opis uchybienia zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.**

Podstawą rozliczeń w zakresie dopłaty i wkładu własnego Gminy były faktury VAT wystawiane miesięcznie przez Operatora (opodatkowane stawką 8%), a nie noty obciążeniowe⁶, jak wskazują wytyczne Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11 września 2019 r. (znak: DBI-3.070.25.2019). **Szczegółowy opis uchybienia zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.**

Z przedstawionej kontrolującym dokumentacji nie wynika, by Organizator wypłacał Operatorowi w 2023 r. rozsądny zysk. Kontrolujący spytali Gminę, czy wypłacała Operatorowi rozsądny zysk w ramach stawki 4,50 zł wynikającej z umowy z Operatorem oraz jeśli tak, to w jakiej wysokości. W związku z tym Burmistrz Międzyzdrojów wyjaśnił, że: „Gmina nie wypłacała Operatorowi rozsądnego zysku. (...) przyjęto, że wpływy z biletów będą elementem rozsądnego zysku. Przy tak określonych warunkach, Operator bierze na siebie ryzyko wpływów z biletów i kwoty rozsądnego zysku, która będzie uzależniona m.in. od jakości świadczonych usług”.

(dowód: akta kontroli str. 35, 39)

W tym miejscu należy nadmienić, że zgodnie z § 1 ust. 3 umowy z wojewodą Organizator z dopłaty pokrywa koszty funkcjonowania linii komunikacyjnej wynikające z umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w **części dotyczącej deficytu linii komunikacyjnej**. Deficyt linii komunikacyjnej w myśl art. 2 pkt 2 u.f.r.p.a. stanowi ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii **niewuwzględniający rozsądnego zysku**, o których mowa w r.d.u.p.k.d.t.p. Zatem ewentualne finansowanie przez Organizatora rozsądnego zysku nie może być rozliczane w ramach zadania.

2.4. Nadzór organizatora nad realizacją zadania

Zgodnie z udzieloną informacją nadzór nad realizacją zadania w Gminie prowadził pracownik merytoryczny, który w kontrolowanym okresie „(...) przeprowadzał incydentalne kontrole w terenie, z czego sporządzał notatki służbowe”.

⁶ Rodzaj not księgowych.

Dokumentami potwierdzającymi przeprowadzone kontrole są Notatki urzędowe z dnia 4 stycznia 2023 r., 5 czerwca 2023 r. oraz 6 września 2023 r., których treść wynika z § 7 ust. 4 podpisanej umowy z przewoźnikiem. Nadzór prowadzony był w zakresie: wywieszania rozkładów jazdy (czy są aktualne i wywieszone w miejscach widocznych dla pasażerów), punktualności przejazdów, prawidłowości pobieranych od pasażerów opłat i wydawanych im paragonów, należytej dbałości o wygląd autobusów (czy autobus jest zgodny z ofertą, czysty i sprawny), ponadto w notatce ze stycznia wskazano, że przystanki wymagają gruntownego czyszczenia, a niektóre remontu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza Międzyzdrojów w 2023 r. *„Do Organizatora, czyli Gminy Międzyzdroje oraz do Operatora nie wpłynęły formalne skargi mieszkańców na realizację usług przewozowych w zakresie objętym Umową. Natomiast wpływały prośby i sugestie związane ze zwiększaniem ilości kursów oraz zmianą godzin w rozkładzie jazdy”*.

Kontrola wykazała, że Jednostka sporządzając wnioski o dopłatę oraz sprawozdania z realizacji zadania przygotowywała je na podstawie dokumentów przekazanych przez Operatora.

W związku z powyższym zwrócono się do Gminy z pytaniem, w jaki sposób nadzorowała prawidłowość sporządzonych przez Operatora dokumentów w zakresie wielkości pracy eksploatacyjnej i deficytu linii komunikacyjnej. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza Międzyzdrojów *„Nadzór odbywał się przez merytorycznego pracownika, na zasadzie konfrontacji kalkulacji planowanego deficytu z otrzymywanymi w okresach półrocznych informacjami Operatorach o rzeczywistym deficycie. Do miesięcznych faktur dołączane były również wydruki z kas fiskalnych, potwierdzające faktyczne przychody Operatora z biletów oraz fakt wykonania usług przewozowych. Oprócz tego Operator przekazywał również zestawienie wykonanych wozokilometrów w okresie fakturowania”*.

Wyjaśnienia w powyższym zakresie przyjęto.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 39, 526-529)

3. Dokumentacja finansowo-księgowa zadania

W celu wyodrębnienia ewidencji księgowej dla danego projektu, w systemie finansowo-księgowym Gmina wyodrębniła dla każdego projektu osobny dziennik, oznakowany odpowiednią literą. W przypadku kontrolowanego zadania są to litery „pa”. W 2024 r ze względu na wyodrębnienie dysponentów środków budżetowych klasyfikacja budżetowa dla prowadzonego projektu została ponadto rozszerzona o dodatkowe dwie cyfry „02”, które oznaczają dysponenta środków.

Ponadto kontrolujący ustalili, że ewidencja księgowa konta 130 wykazuje kwotę otrzymanej dopłaty w wysokości 102 234,00 zł, co jest zgodne z kartoteką obrotów przekazanych środków Wydziału Finansów i Budżetu ZUW.

Wyodrębnienie kwoty środków poniesionych przez Gminę na zadanie zostało dokonane w ewidencji księgowej na koncie 402, na którym zaewidencjonowano koszty poniesione na realizację zadania w 2023 r. w kwocie 153 351,00 zł. Natomiast wydatki dotyczące zadania zaewidencjonowano w 2023 r. i 2024 r. na wyodrębnionych w tym celu kontach 130. W ewidencji księgowej opisano, którego okresu realizacji zadania dotyczą poszczególne operacje księgowe. W wyniku kontroli stwierdzono, że Gmina prowadziła ewidencję księgową otrzymanych dopłat i wydatków objętych dopłatą, zgodnie z ww. § 7 ust. 1 umowy o dopłatę.

Ponadto stwierdzono, że Jednostka prawidłowo ujęła w ewidencji księgowej wydatków dowody księgowe dotyczące zadania.

(dowód: akta kontroli str. 87, 160, 530-533, 534-536)

Dokumentacja finansowo-księgowa, na podstawie której Gmina przekazywała środki do Operatora, spełniała wymogi wskazane w art. 21 u.o.r., tj. dokumenty zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty. Na poszczególnych dokumentach zawarto także opis informujący o wysokości poniesionych wydatków ze środków dopłaty i środków własnych. Powyższe jest zgodne z § 7 ust. 2 umowy o dopłatę.

Kontrola wykazała, że Jednostka regulowała zobowiązania zgodnie z terminami określonymi w dokumentach finansowych. Gmina dokonała ostatniego wydatku w dniu 15 stycznia 2024 r. w kwocie 13 167,00 zł za realizację zadania w grudniu 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 537-574)

4. Sprawozdawczość

Sprawozdania merytoryczne

W trakcie kontroli dokonano analizy złożonych przez Gminę sprawozdań kwartalnych i rocznego sprawozdania rozliczającego dopłatę za 2023 r. pod względem terminowości ich złożenia oraz prawidłowości wykazanych w nich danych.

Ustalono, że w 2023 r. Gmina przekazała do ZUW sprawozdania⁷ rozliczające dopłatę terminowo. Kontrolujący zweryfikowali także zgodność danych wykazanych w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej. Ustalono, że:

- dane ujęte w sprawozdaniach w zakresie łącznej kwoty otrzymanej dopłaty są zgodne z ewidencją księgową zadania,
- wielkość pracy eksploatacyjnej i wkładu własnego Organizatora wynikająca ze sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego jest zgodna z dokumentacją źródłową i ustaleniami dokonanymi przez kontrolujących,
- nieprawidłowo ustalony przez Jednostkę deficyt linii komunikacyjnej w 2023 r. (szczegóły opisano w części Ad 2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień), skutkowało wykazaniem w załącznikach 3a do sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego danych niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie deficytu (w I kwartale zaniżeniem deficytu, a w kwartałach od II do IV zawyżeniem deficytu linii komunikacyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 184, 524, 530-532, 575-590, 630)

Sprawozdania Rb-27S i Rb-28S

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2023 r. Gmina wykazała otrzymaną kwotę dopłaty z Funduszu w rozdziale 60004, § 2170 w łącznej wysokości 102 234,00 zł, co jest zgodne z danymi widniejącymi w ewidencji księgowej Organizatora.

(dowód: akta kontroli str. 530, 591-604)

⁷ § 5 ust. 1 umowy z wojewodą.

W sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2023 r. w rozdziale 60004 § 4300 Gmina wykazała wykonanie wydatków w łącznej kwocie 152 570,66 zł oraz zobowiązania w kwocie 13 167,00 zł. Łącznie wykazano kwotę 165 737,66 zł. Kwota ta jest zgodna z przedłożoną ewidencją księgową.

Na podstawie ewidencji księgowej i udzielonego wyjaśnienia ustalono, że powyższa kwota obejmuje zarówno wydatki poniesione na realizację przedmiotowego zadania w 2023 r. w wysokości 153 351,00 zł, jak i wydatki poza zadaniem, tj. wydatek dotyczący przewozów autobusowych realizowanych przez Jednostkę w 2022 r. w wysokości 11 286,66 zł oraz wydatki poniesione na zorganizowanie w 2023 r. bezpłatnych przewozów do lokali wyborczych w kwocie 1 100,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 605-629)

5. Rozliczenie zadania

W wyniku analizy stwierdzono, że Jednostka zachowała minimalny wkład własny wynikający z umowy o dopłatę, tj. sfinansowała ze środków własnych Organizatora część ceny usługi, w wysokości nie mniejszej niż 10%.

(dowód: akta kontroli str. 630)

Kontrolujący, na podstawie otrzymanej dokumentacji, dokonali szczegółowej weryfikacji prawidłowości i wysokości wykorzystanych środków z dopłaty na linii komunikacyjnej objętej umową o dopłatę. Ustalenia przedstawiono w tabeli.

Linia komunikacyjna	Kwota dopłaty				
	Otrzymana	Należna	Różnica (3 - 2)	Wykorzystana	Niewykorzystana (2 - 5)
1	2	3	4	5	6
Nr 1	102 234,00 zł	102 234,00 zł	0,00 zł	102 234,00 zł	0,00 zł
RAZEM	102 234,00 zł	102 234,00 zł	0,00 zł	102 234,00 zł	0,00 zł

Gmina na realizację zadania w 2023 r. otrzymała dopłatę w łącznej wysokości 102 234,00 zł.

Na podstawie analizy dokumentów finansowo-księgowych stwierdzono, że środki z dopłaty zostały wydatkowane w całości.

Kontrolujący na podstawie udzielonych wyjaśnień, ewidencji księgowej oraz dokumentacji źródłowej przekazanej przez Jednostkę ustalili wykorzystanie środków dopłaty i środków własnych na realizację zadania. Szczegóły w tabeli.

Linia komunikacyjna	Kwota dopłaty	Kwota środków własnych	Ogółem
Nr 1	102 234,00 zł	51 117,00 zł	153 351,00 zł
RAZEM	102 234,00 zł	51 117,00 zł	153 351,00 zł

W wyniku kontroli ustalono wykorzystaną kwotę dopłaty w wysokości 102 234,00 zł oraz środków własnych w kwocie 51 117,00 zł, razem 153 351,00 zł. Kwota ogółem jest wyższa od kwoty deficytu linii komunikacyjnej z uwagi na wypłatę wyższego wynagrodzenia Operatorowi, co, jednakże nie miało wpływu na rozliczenie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 530-538, 630)

W związku z zapisem § 4 ust. 1 umowy z wojewodą, kontrolujący zwrócili się do Gminy z pytaniem, czy przy realizacji umowy uzyskała dochody, których nie można było przewidzieć, w szczególności z kar umownych i odsetek od środków Funduszu zgromadzonych na rachunku Organizatora. Na podstawie dokumentacji przedstawionej do kontroli oraz wyjaśnień kontrolujący ustalili, że:

- w związku z realizacją zadania nie wystąpiły kary umowne i odszkodowania,
- konto bankowe, na które wpływały środki dopłaty nie jest oprocentowane, w związku z tym w 2023 r. Jednostka nie pozyskała odsetek od środków przekazanych przez wojewodę w ramach zawartej umowy o dopłatę.

(dowód: akta kontroli str. 35, 38, 631-640)

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień

2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej

- 1) Nieprawidłowo ustalony deficyt linii komunikacyjnej w 2023 r. w oparciu o zryczałtowaną stawkę zamiast o rzeczywiste przychody i koszty

Gmina ustaliła i wykazała deficyt linii komunikacyjnej jako koszty będące iloczynem liczby zrealizowanych wozokilometrów w danym okresie rozliczeniowym oraz stawki za 1 wkm w wysokości 4,50 zł. Wysokość deficytu wykazanego w załącznikach 3a do sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego przedstawiono w poniższej tabeli.

Linia komunikacyjna	Okres rozliczeniowy	Koszty wg Jednostki	Przychody wg Jednostki	Deficyt linii komunikacyjnej wg Jednostki
1	2	3	4	5 (3-4)
Linia nr 1	I kwartał	31 680,00 zł	0,00 zł	31 680,00 zł
	II kwartał	34 353,00 zł	0,00 zł	34 353,00 zł
	III kwartał	44 352,00 zł	0,00 zł	44 352,00 zł
	IV kwartał	42 966,00 zł	0,00 zł	42 966,00 zł
Razem		153 351,00 zł	0,00 zł	153 351,00 zł

(dowód: akta kontroli str. 576, 579, 582, 585, 589)

Kwota wykazanego przez Gminę deficytu linii komunikacyjnej jest tożsama z przekazywaną Operatorowi kwotą rekompensaty. Gmina w umowie zawartej z Operatorem ustaliła, że będzie wypłacała Operatorowi rekompensatę w wysokości wynoszącej 4,50 zł brutto za 1 wozokilometr. W 2023 r. ustalony przez Gminę deficyt wyniósł 153 351,00 zł.

Kontrolujący zapytali zatem Gminę, w jaki sposób ustalono wysokość stawki na poziomie 4,50 zł oraz poprosili o informację jakiego rodzaju koszty uwzględniono ustalając powyższą stawkę.

Burmistrz Międzyzdrojów wyjaśnił, że: „Wysokość stawki za 1 wozokilometr, w kwocie 4,50 zł brutto, została ustalona na podstawie najkorzystniejszej oferty przedłożonej w konkurencyjnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zaproponowana stawka była niższa niż średni koszt wozokilometra ustalony na podstawie rozeznania lokalnego rynku przewozowego. Ustalony w Umowie koszt wozokilometra uwzględniał **wszelkie koszty** (m.in. koszty eksploatacyjne taboru,

*koszty pracownicze, amortyzacji i odsetek od zaciągniętych kredytów na zakup autobusów wykorzystywanych na linii) jakie ponosi Operator w związku z realizacją usług przewozowych określonych w Umowie oraz **przychody z biletów***".

(dowód: akta kontroli str. 35, 38)

Z wyjaśnienia wynika, że w przyjętej przez Organizatora i Operatora stawce za 1 wozokilometr w wysokości 4,50 zł stanowiącej podstawę wyliczenia przez Jednostkę deficytu linii komunikacyjnej znalazły się zryczałtowane koszty i przychody.

W związku z tym, że Gmina nie wykazała rzeczywistych przychodów, kontrolujący zwrócili się do Jednostki z zapytaniem, dlaczego ustalając deficyt linii komunikacyjnej wykazywany w załącznikach do wniosków o dopłatę oraz w załącznikach do sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego nie uwzględniano przychodów, w szczególności uzyskanych ze sprzedaży biletów na tej linii.

Burmistrz Międzyzdrojów wyjaśnił, że: *„Przychody z biletów nie zostały wykazane we wnioskach o dopłatę, oraz w załącznikach do sprawozdań, ponieważ stanowiły one, zgodnie z §4 umowy nr 261/2022/WSO/MP przychód Operatora a nie Gminy. W kalkulacji deficytu stawka za wozokilometr została pomniejszona o planowane przychody ze sprzedaży biletów na podstawie wykonania z poprzedniego roku. Przy tak określonej stawce za 1 wkm, Wykonawca bierze na siebie ryzyko zmiennych cen paliwa, ilości pasażerów, nieuczciwość konkurencyjnych przewoźników i kierowców Operatora. W załączeniu kopia kalkulacji szacowanych kosztów transportu do wniosku Wojewody i postępowania ofertowego na 2023 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 35, 38)

Zapisy art. 2 ust. 2 u.f.r.p.a. określają deficyt jako ujemny wynik finansowy netto nieuwzględniający rozsądnego zysku. Zgodnie z pkt 2 załącznika do r.d.u.p.k.d.t.p. wynik finansowy netto bez rozsądnego zysku to różnica pomiędzy poniesionymi kosztami i przychodami związanymi ze świadczeniem publicznych usług transportu drogowego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w § 5 ust. 2 umowy o dopłatę ustalono, że: *„W przypadku przekazywania środków na podstawie deklarowanej przez Organizatora kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych ujmowanej we wniosku o dopłatę, środki te należy rozliczyć w oparciu o **faktyczną (rzeczywistą) kwotę powstałego deficytu**”*.

Również wzór załącznika 3a do sprawozdań będący załącznikiem do umowy o dopłatę przewiduje wykazywanie w nim m.in. danych dotyczących kwot poniesionych kosztów, osiągniętych przychodów oraz wysokości deficytu lub nadwyżki oraz wysokości deficytu przypadającego na 1 wykonany wozokilometr dla poszczególnych linii komunikacyjnych. Zatem Gmina, podpisując umowę o dopłatę, zobowiązała się do wykazania w załączniku 3a do sprawozdania rzeczywistego deficytu linii komunikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 95)

Mając powyższe na uwadze Gmina powinna ustalać i wykazywać deficyt linii komunikacyjnej na podstawie ustalonych przez nią rzeczywistych kosztów i przychodów Operatora.

W wyniku kontroli ustalono rzeczywisty deficyt linii komunikacyjnej objętej dopłatą w 2023 r. na podstawie zestawień liczby pasażerów, zestawień sprzedaży biletów, zestawienia biletów ulgowych do dopłat, zestawień faktycznych kosztów, przychodów i deficytu na linii Międzyzdroje-Lubin za poszczególne kwartały.

Deficyt linii komunikacyjnej, zgodnie z przedstawioną kontrolującym dokumentacją, ustalono jako różnicę między kosztami a przychodami Operatora. Z dokumentów wynika, że koszty składały się z kosztów amortyzacji taboru (autobusów), kosztów wynagrodzeń kierowców kosztów eksploatacyjnych, kosztów ubezpieczenia pojazdów, podatków i opłat, pozostałych kosztów bezpośrednich, kosztów mediów, kosztów materiałów biurowych, kosztów wynagrodzeń osób związanych z działalnością przewozową, kosztów zarządzania i pozostałych kosztów. Przychody natomiast stanowiły sumę przychodów netto ze sprzedaży biletów oraz przychodów z dopłaty do sprzedanych biletów ulgowych. Wysokość deficytu ustaloną przez kontrolujących przedstawiono w poniższej tabeli.

Linia komunikacyjna	Okres rozliczeniowy	Koszty wg kontrolujących	Przychody wg kontrolujących	Deficyt linii komunikacyjnej wg kontrolujących
1	2	3	4	5 (3-4)
Linia nr 1	I kwartał	48 041,67 zł	12 071,68 zł	35 969,99 zł
	II kwartał	46 595,23 zł	14 779,27 zł	31 815,96 zł
	III kwartał	62 651,67 zł	23 350,26 zł	39 301,41 zł
	IV kwartał	57 016,57 zł	16 246,21 zł	40 770,36 zł
Razem		214 305,14 zł	66 447,42 zł	147 857,72 zł

(dowód: akta kontroli str. 49-58, 185-524)

Poniesione w 2023 r. koszty ogółem stanowią kwotę 214 305,14 zł, a rzeczywiste przychody wyniosły 66 447,42 zł. Zatem rzeczywisty deficyt linii komunikacyjnej nr 1 wyniósł 147 857,72 zł.

W wyniku weryfikacji przedstawianych przez Gminę danych w sprawozdaniach, kontrolujący ustalili różnice kwotowe pomiędzy deficytem ustalonym i wykazanym przez Jednostkę, a wyliczonym przez kontrolujących na podstawie dokumentacji przedstawionej w trakcie kontroli. Szczegóły różnic ujęto w poniższej tabeli.

Linia komunikacyjna	Okres rozliczeniowy	Deficyt linii komunikacyjnej wg Jednostki	Deficyt linii komunikacyjnej wg kontrolujących	Różnica
1	2	3	4	5 (4-3)
Linia nr 1	I kwartał	31 680,00 zł	35 969,99 zł	4 289,99 zł
	II kwartał	34 353,00 zł	31 815,96 zł	- 2 537,04 zł
	III kwartał	44 352,00 zł	39 301,41 zł	- 5 050,59 zł
	IV kwartał	42 966,00 zł	40 770,36 zł	- 2 195,64 zł
Razem		153 351,00 zł	147 857,72 zł	- 5 493,28 zł

(dowód: akta kontroli str. 524)

Roczny deficyt linii komunikacyjnej obliczony przez kontrolujących jest niższy o 5 493,28 zł od

deficytu wykazanego przez Jednostkę w sprawozdaniu rocznym z rozliczenia dopłaty. W I kwartale deficyt okazał się wyższy od wykazanego przez Jednostkę, natomiast w II, III i IV kwartale był niższy.

Przyczyną powyższego jest ustalenie deficytu linii komunikacyjnej na podstawie stałej stawki za wozokilometr uwzględniającej zryczałtowane koszty i przychody, zamiast na podstawie rzeczywistych kosztów i przychodów Operatora.

Skutkiem uchybienia jest wykazanie w załącznikach do sprawozdań kwartalnych 2023 r. oraz do sprawozdania rocznego rozliczającego dopłatę danych niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie poniesionych kosztów, osiągniętych przychodów, a w rezultacie kwoty deficytu linii objętej dopłatą.

Dodatkowo nieustalenie deficytu linii komunikacyjnej na podstawie rzeczywistych przychodów może spowodować, że Gmina nie będzie w stanie ustalić, czy linia komunikacyjna jest deficytowa czy rentowna, a w konsekwencji, czy dopłata jest należna.

Niewłaściwie wykazane kwoty deficytu nie miały wpływu na rozliczenie dopłaty, dlatego powyższe stanowi uchybienie, za które odpowiedzialność ponosi pracownik realizujący zadanie oraz osoby go nadzorujące.

2) Nieprawidłowe rozliczenie rekompensaty pomiędzy Organizatorem a Operatorem na podstawie faktur

W ramach realizacji zadania dokonano rozliczenia rekompensaty w zakresie dopłaty i wkładu własnego na podstawie faktur wystawionych przez Operatora.

(dowód: akta kontroli str. 539-562)

Kontrolujący poprosili Jednostkę o wyjaśnienie, dlaczego podstawą rozliczeń pomiędzy Organizatorem a Operatorem w zakresie dopłaty i wkładu własnego były faktury VAT wystawione przez Operatora (opodatkowane stawką 8%), a nie noty obciążeniowe jak wskazują wytyczne Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11 września 2019 r. (znak: DBI-3.070.25.2019).

Burmistrz Międzyzdrojów wyjaśnił, że: „W momencie podpisania Umowy nr 261/2022/WSO/MP z dnia 21.12.2022 r., zawartej między Gminą Międzyzdroje a firmą EMILBUS Sp. z o.o., nie byliśmy świadomi wytycznych z Ministerstwa infrastruktury we wskazanym zakresie, ponieważ wytyczne wpłynęły do nas 20.04.2022 r., w momencie sporego zamieszania organizacyjnego spowodowanego przenosinami do nowej siedziby Urzędu. Pismo Znak: IR-2.3111.3.23.2022.KO wraz z wytycznymi, zostało niewłaściwie zadekretowane, przez co nie dotarły do pracownika merytorycznego. Faktury VAT były wystawiane na podstawie Umowy z Operatorem i nigdy, do momentu kontroli, nie były kwestionowane przez służby Wojewody Zachodniopomorskiego. Zwracamy jednocześnie uwagę na to, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, posługuje się pojęciem „umowy o świadczenie usług transportowych” oraz „udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego”, które to pojęcia sugerują, że świadczenia realizowane w ramach umowy z przewoźnikiem są świadczeniem usług w rozumieniu art. 8 ustawy o VAT. Wydaje się, że tak istotna sprawa powinna zostać uregulowana na poziomie ustawowym a nie w wytycznych Ministerstwa Infrastruktury”.

(dowód: akta kontroli str. 35, 39)

Stosownie do stanowiska Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11 września 2019 r. (znak: DBI-3.070.25.2019) uzgodnionego z Ministerstwem Finansów oraz zapisów rozdziału 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z uwagi na brak opodatkowania podatkiem od towarów i usług przekazywanej Operatorom rekompensaty, prawidłowe jest rozliczenie Organizatora z Operatorem poprzez noty obciążeniowe.

Rekompensata służy jedynie pokryciu deficytu, czyli straty powstałej w związku ze świadczeniem usług publicznych. Nie stanowi bezpośredniej dopłaty związanej z realizacją usług w ramach umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, gdyż nie wpływa wprost na wysokość ceny tych usług oferowanych przez Operatora.

(dowód: akta kontroli str. 525)

Przyczyną uchybienia, zgodnie z wyjaśnieniem, jest niewiedza pracowników merytorycznych o istnieniu wytycznych.

Skutkuje to powstaniem ryzyka błędnego rozliczenia zadania dofinansowanego środkami z Funduszu.

Rozliczenie zadania na podstawie faktur stanowi w ocenie kontrolujących uchybienie formalne.

Osobami odpowiedzialnymi za wskazane uchybienie są osoba realizująca zadanie, skarbnik oraz kierownik jednostki kontrolowanej.

<p>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyjaśnienia z dnia 14 maja 2024 r. Burmistrza Międzyzdrojów ws. kontrolowanych zagadnień. 2. Wyjaśnienia z dnia 24 maja 2024 r. Burmistrza Międzyzdrojów ws. kontrolowanych zagadnień. 3. Oświadczenie z dnia 13 maja 2024 r. Sekretarza Gminy ws. oprocentowania rachunków bankowych. 4. Oświadczenie z dnia 15 maja 2024 r. Sekretarza Gminy ws. ewidencji księgowej zadania. 5. Oświadczenie z dnia 15 maja 2024 r. Sekretarza Gminy ws. danych ujętych w sprawozdaniu Rb-28S.
<p>Ocena obszaru kontroli</p>	<p>Prawidłowość realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dofinansowanych przez dopłatę do ceny usługi ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w tym prawidłowość wyliczenia dopłaty w 2023 r. ocenia się pozytywnie z uchybieniami.</p>
<p>Wpis do książki kontroli</p>	<p>Nr 1/2024</p>
<p>Zalecenia</p>	<p>W związku z wypowiedzeniem się z upoważnienia Burmistrza Sekretarza Gminy w piśmie z dnia 17 września 2024 r. ze znakiem WSO.DG.7240.14.2024.MP w sprawie stwierdzonych uchybień w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowo ustalonego deficytu linii komunikacyjnej w 2023 r. w oparciu o zryczałtowaną stawkę zamiast

	<p>o rzeczywiste przychody i koszty,</p> <p>– nieprawidłowego rozliczenia rekompensaty pomiędzy Organizatorem a Operatorem na podstawie faktur odstępują od wydania zaleceń.</p>
Pouczenia	Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.
PODPIS KIEROWNIKA JEDNOSTKI KONTROLUJĄCEJ	<p>z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</p> <p><i>Bartosz Brożyński</i></p> <p>I Wicewojewoda Zachodniopomorski</p> <p><i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i></p>