



Znak: K-1.431.1.4.2025.7.MB

Szczecin, 29 lipca 2025 r.

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 2024 r.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Gmina Dolice ul. Ogrodowa 16, 73-115 Dolice
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	1) Pan Grzegorz Brochocki – Wójt Gminy Dolice do dnia 7 maja 2024 r. 2) Pan Paweł Nowakowski – Wójt Gminy Dolice od dnia 7 maja 2024 r.
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie prowadzenia kontroli	Pan Paweł Nowakowski – Wójt Gminy Dolice
Okres objęty kontrolą	2024 r.
Kontrolerzy	Małgorzata Brukwicz – główny specjalista (kierownik zespołu kontrolnego), Łukasz Brzostowski – kierownik Oddziału Kontroli Finansowej, z Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
Nr upoważnienia	18/25 z dnia 28 lutego 2025 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 ¹ (dalej: ustawa o frpa)
Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, gospodarność, rzetelność i celowość
Rodzaj kontroli i tryb kontroli	Planowa, tryb zwykły
Termin kontroli	3-7 marca 2025 r.
Podstawa prawna realizacji zadania	art. 27 ustawy o frpa

USTALENIA KONTROLI

Zgodnie z art. 1 oraz art. 6 pkt 1 ustawy frpa 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.

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

W 2024 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 publicznej.

Gmina Dolice (dalej: Gmina, Organizator, Jednostka) wzięła udział w ogłoszonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego I naborze wniosków o objęcie w 2024 r. dopłatą ze środków Funduszu.

Wojewoda Zachodniopomorski wyznaczył termin na złożenie wniosków o objęcie dopłatą ze środków Funduszu, od 19 października do 10 listopada 2023 r. Rozpatrzenie wniosków oraz ogłoszenie wyników naboru zaplanowano od 13 do 21 listopada 2023 r.

1.1. Zawarcie umowy o dopłatę ze środków Funduszu

Gmina z zachowaniem wymaganego terminu, tj. 10 listopada 2023 r. złożyła do Wojewody Zachodniopomorskiego wniosek o objęcie dopłatą ze środków Funduszu w 2024 r.

W terminie wyznaczonym przez pracownika Wydziału Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie (dalej: Wydział IR), Gmina złożyła korektę wniosku o objęcie dopłatą oraz załącznika – Kalkulacja do wniosku o objęcie dopłatą w zakresie długości linii komunikacyjnej i częstotliwości w odniesieniu do pojedynczego kursu.

Burmistrz Gminy Dolice oświadczył, że linie komunikacyjne nr 1 i 2 objęte dofinansowaniem w 2024 r. ze środków Funduszu to linie powstałe (...) w wyniku zgłoszonych potrzeb społecznych mieszkańców. Po analizie postulatów, gmina zdecydowała

¹ (Dz.U. z 2024 r. poz. 402).

się zorganizować przedmiotowe linie komunikacyjne w ramach umów przewozowych zawartych od 01.03.2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 49, 91-107)

W wyniku rozpatrzenia wniosku o objęcie dopłatą, Wojewoda Zachodniopomorski w dniu 3 stycznia 2024 r. zawarł z Gminą Dolice Umowę nr 20/IR/FRPA/2024 (dalej: umowa z wojewodą) na dofinansowanie w 2024 r. ze środków Funduszu zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z umową z wojewodą maksymalna kwota dopłaty została ustalona w wysokości **517 068,00 zł**, z przeznaczeniem na uruchomienie 2 linii komunikacyjnych o łącznej wielkości pracy eksploatacyjnej wynoszącej **172 356 wkm**. Kontrolujący stwierdzili, że zawarta umowa z wojewodą jest tożsama ze złożonym przez Jednostkę wnioskiem o objęcie dopłatą w zakresie dni pracy, częstotliwości kursów, pracy eksploatacyjnej i kwoty dopłaty.

Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych linii przedstawiono w tabeli.

<i>Linia komunikacyjna</i>	<i>Trasa</i>	<i>Liczba dni pracy w roku</i>	<i>Planowana wielkość pracy eksploatacyjnej</i>	<i>Planowana kwota dopłaty</i>
Linia nr 1	Warszyn Kolin	250	101 250,00 wkm	303 750,00 zł
Linia nr 2	Strzebielewo Dolice	303	71 106,00 wkm	213 318,00 zł
Razem:			172 356,00 wkm	517 068,00 zł

(dowód: akta kontroli str. 57-72)

Przewozy liniami komunikacyjnymi nr 1 i 2 wykonywane były na terenie Gminy Dolice.

1.2. Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Poszczególne linie obsługiwane były w 2024 r. przez dwóch Operatorów. W celu uzyskania dopłaty Organizator zawarł, po uzyskaniu zgody organu stanowiącego², umowy o świadczenie usług w zakresie transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej z Operatorami (dalej: umowa z Operatorem). Na linii nr 1, na trasie Warszyn | Kolin, została zawarta umowa z Operatorem nr 1/2024³, natomiast na linii nr 2, na trasie Strzebielewo | Dolice, zawarto umowę z Operatorem nr 2/2024⁴.

Wyboru Operatora dokonano w trybie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: ustawa o ptz), tj. poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Termin realizacji ww. umów ustalono na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2024 r.

Kontrolujący dokonali analizy obu umów zawartych przez Gminę z Operatorami pod względem zgodności z wymogami określonymi w art. 25 ustawy o ptz. Stwierdzono, że w obu umowach z Operatorami przepisy ww. artykułu nie znajdują w pełni

² Uchwała Nr LVII/562/23 Rady Gminy w Dolicach z 9 listopada 2023 r.

³ Operator: PHU TRANSA X. XXX.

⁴ Operator: Usługi Transportowe X. XXX.

odzwierciedlenia w ich treści. Nie została określona dyspozycja, że Operatorzy w sprawozdaniu z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, mają obowiązek podania informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej (art. 25 ust. 3 pkt 9 ustawy o ptz). Wójt Gminy wyjaśnił, że *Wszyscy przewoźnicy są zobligowani umowami przewozowymi do przekazywania Gminie informacji co do liczby i rodzajów sprzedanych biletów. Na tej podstawie Gmina, metodami wskaźnikowymi jest w stanie obliczyć liczbę pasażerów na danej linii komunikacyjnej.*

Mając na uwadze zestawienia/sprawozdania ze sprzedaży biletów z poszczególnych linii kontrolujący przyjęli wyjaśnianie.

(dowód: akta kontroli str. 49, 52, 73-90)

2. Przekazywanie dopłaty i realizacja zadania

Kontrolujący szczegółową weryfikacją objęli całość dokumentacji dotyczącej funkcjonowania obu linii komunikacyjnych objętych wnioskami o dopłatę oraz rozliczenia dopłaty udzielonej w 2024 r.

Ustalono, że dane zawarte we wnioskach o dopłatę, sprawozdaniach kwartalnych, sprawozdaniu rocznym oraz w zweryfikowanej dokumentacji źródłowej w zakresie pracy eksploatacyjnej i deficytów linii komunikacyjnych, dotyczą linii komunikacyjnych określonych w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 108-139)

2.1. Wnioski o dopłatę

Organizator, zgodnie z § 3 ust. 1 umowy z wojewodą złożył Wojewodzie Zachodniopomorskiemu następujące wnioski o dopłatę ze środków Funduszu w terminach:

- za I kwartał – 29 marca 2024 r.,
- za II kwartał – 28 czerwca 2024 r.,
- za III kwartał – 30 września 2024 r.,
- za IV kwartał – 28 listopada 2024 r.

Wnioski o dopłatę za poszczególne kwartały zostały złożone w terminach ustalonych w umowie z wojewodą, a korekty wniosków za I i IV kwartał w terminach wyznaczonych przez pracownika Wydziału IR ZUW⁵. Ustalono, że dane zawarte we wnioskach o dopłatę za poszczególne okresy rozliczeniowe wynikają z załącznika nr 2a Kalkulacja do wniosku o dopłatę.

Na podstawie złożonych wniosków Gmina w 2024 r. otrzymała dopłatę w łącznej wysokości **517 068,00 zł**, która jest tożsama jak we wniosku o objęcie dopłatą i w umowie z wojewodą oraz nie przekraczała maksymalnej kwoty wynikającej z wykazywanej pracy eksploatacyjnej lub kwoty deficytu.

Dane zawarte we wnioskach o dopłatę złożonych przez Gminę w 2024 r., przedstawiono zbiorczo dla obu linii komunikacyjnych w tabeli.

⁵ Wydział Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Łączna wielkość pracy eksploatacyjnej	Łączna kwota deficytu linii komunikacyjnych	Wnioskowana kwota dopłaty	Przekazana kwota dopłaty
172 356,00 wkm	578 408,38 zł	517 068,00 zł	517 068,00 zł

(dowód: akta kontroli str. 108-134)

2.2. Praca eksploatacyjna

Kontrolujący ustalili, że praca eksploatacyjna na liniach komunikacyjnych nr 1 i 2 objętych dopłatą jest niezgodna z załącznikiem nr 1 do umowy z wojewodą oraz rozkładami jazdy, które obowiązywały w trakcie realizacji umowy w 2024 r.

Łącznie na **linii komunikacyjnej nr 1** zawyżono pracę eksploatacyjną o 656 wkm. W rozliczeniu zadania wykazano 101 906 wkm, natomiast umowa z wojewodą przewidywała 101 250 wkm. Miało to wpływ na rozliczenie zadania.

Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

Natomiast na **linii komunikacyjnej nr 2** w 2024 r. wykonano o 656 wkm mniejszą pracę eksploatacyjną (70 450 wkm) niż wynika to z rozkładu jazdy i załącznika nr 1 do umowy z wojewodą (71 406 wkm).

W III kwartale (lipiec) i IV kwartale (grudzień) wykonano mniejszą pracę przewozową, odpowiednio o 502 wkm i 154 wkm (łącznie 656 wkm). Potwierdzeniem tego są dokumenty rozliczeniowe (faktury i korekty) zadania: faktura nr 16/07/2024 z 31.07.2024 r. i korekta K2 z 24.02.2025 r. oraz faktura nr 16/12/2024 z 31.12.2024 r. i korekta K1 z 10.01.2025 r. Szczegóły ujęto w tabeli.

okres	Praca eksploatacyjna wg rozkładu jazdy	Wykazana we wniosku o dopłatę i sprawozdaniach	Różnica
1	2	3	4=(3-4)
lipiec	6 389 wkm	5 887 wkm	- 502 wkm
grudzień	5 636 wkm	5 482 wkm	- 154 wkm
Razem:			- 656 wkm

Kontrolujący stwierdzili, że Organizator składając wniosek o dopłatę za III i IV kwartał w 2024 r. wykazał w nim mniejszą wielkość pracy eksploatacyjnej, uwzględniając prawidłową liczbę dni pracy w okresie rozliczeniowym i zawnioskował o właściwą (mniejszą) kwotę dopłaty. Pobrana przez Organizatora dopłata nie przekroczyła w III i IV kwartale maksymalnej należnej dopłaty wynikającej z wykazanej pracy przewozowej i kwoty powstałego na linii deficytu w odniesieniu do 1 wkm⁶.

Wielkości te, Gmina wykazała także w sprawozdaniach kwartalnych i sprawozdaniu rocznym. Gmina wyjaśniła, że „Wykazano błędną wielkość pracy eksploatacyjnej”. Wyjaśnienie uwzględniono.

Operatorzy przedstawiali Gminie miesięczne sprawozdania z realizacji usługi z wykonanej pracy przewozowej (wymóg wynikający z § 7 ust. 8 umów z Operatorami).

(dowód: akta kontroli str. 50, 57-72, 108-136, 138-139, 140, 142-166, 316-356)

⁶ Linia nr 2: III kwartał 3 zł * 17 815 wkm = 53 445,00 zł, IV kwartał 3 zł * 17 410 wkm = 52 230,00 zł.

2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej

W § 7 ust. 3 i 5 umów z Operatorami⁷ określono wynagrodzenie za świadczenie usług przewozowych, jako iloczyn wozokilometrów w danym okresie i stawki w kwocie 0,35 zł netto za każdy wozokilometr, powiększone o równowartości dopłaty ze środków Funduszu. Otrzymana, na podstawie wniosków o dopłatę, od wojewody dopłata wyniosła 3,00 zł do wozokilometra.

Na pytanie kontrolujących, jaka jest metodologia wyliczenia deficytu na poszczególnych liniach objętych dopłatą, Wójt Gminy wyjaśnił, że „(...) *pod uwagę brane są wszystkie koszty zorganizowania i utrzymania danej linii komunikacyjnej, od tego odejmuje się przychody z biletów oraz rekompensatę ulg ustawowych, a także wynagrodzenie (0,35 zł/km) gminy*”.

Operator obsługujący linię komunikacyjną nr 1 wykazał, że podstawą obliczenia deficytu są koszty bezpośrednie, płace, ZUS, pozostałe koszty. Otrzymane w trakcie kontroli koszty linii nr 1, przedstawione przez Operatora, różniły się od tych wykazanych w załączniku 3a do sprawozdania rocznego, tj. były większe o 97 834,54 zł. Drugi z Operatorów odmówił podania, jakie koszty uwzględnia w celu wyliczenia kwoty deficytu linii komunikacyjnej⁸, uzasadniając to tajemnicą przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 54-55)

Na pytanie kontrolujących, w jaki sposób Gmina weryfikowała wykazane przez Operatorów koszty linii komunikacyjnej nr 1 i 2 objętej dopłatą, które są podstawą do obliczenia deficytu linii komunikacyjnej oraz w jaki sposób Gmina weryfikowała wykazany przez poszczególnych Operatorów w 2024 r. deficyt, Wójt Gminy wyjaśnił „*Różnica w kwotach (na linii nr 1) wynika z tego, że koszty które generuje linia przewyższają kwotę dopłaty z Funduszu i z udziału własnego Gminy. Operator nie może wnioskować o stawkę wyższą niż 3,35 zł, w załączniku do wniosku o dopłatę ujmuje tylko taką wartość o jaką może się starać. Reszta kosztów stanowi jego stratę, którą pokrywa ze środków własnych firmy. W dokumentach, które zostały przygotowane dla Gminy widnieją wszystkie koszty wynikające z obsługi linii, zarówno te ujęte we wniosku o dopłatę jak i te, które Operator finansuje ze środków własnych. Powyższe różnice były weryfikowane po przesłanym sprawozdaniu rocznym. Natomiast koszty linii komunikacyjnych były weryfikowane po kwartalnych sprawozdaniach otrzymanych od Operatorów.*

Wyjaśnił również, że „*Deficyt u poszczególnych Operatorów weryfikowano po kwartalnych sprawozdaniach, przesłanych przez Operatorów. (Zliczano kwoty w tabelach)*”.

⁷ Umowa nr 1/2024 (PHU TRANSA X. XXX) i Umowa 2/2024 (Usługi Transportowe X. XXX). Obie umowy z 2 stycznia 2024 r.

⁸ Kwota deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii nieuwzględniający rozsądnego zysku, o których mowa w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.). Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 240 z 16.09.2015, str. 65 oraz Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, str. 22.

Organizator wykazał, że jedynymi przychodami Operatorów była sprzedaż biletów dla pasażerów. Weryfikacja raportów ze sprzedaży biletów potwierdziła kwoty przychodów wykazane w załączniku nr 3a do sprawozdania rocznego.

Z wyjaśnień Gminy wynika, że deficyt linii komunikacyjnej stanowi różnicę między kosztem danej linii komunikacyjnej a przychodami netto ze sprzedaży biletów oraz dopłat netto uzyskanych przez Operatora od sprzedanych biletów ulgowych.

Z analizy dokumentów⁹ wynika, że stawka 3,35 zł stanowi zryczałtowany deficyt, a nie faktyczne koszty funkcjonowania linii nr 1 i 2. **Szczegółowy opis uchybienia zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.**

Wykazany przez Gminę do rozliczenia deficyt na poszczególnych liniach komunikacyjnych przedstawia tabela.

<i>Linia komunikacyjna</i>	<i>Okres rozliczeniowy</i>	<i>Deficyt linii komunikacyjnej wg sprawozdania rocznego</i>
Linia nr 1	I kwartał	86 832,00 zł
	II kwartał	82 761,75 zł
	III kwartał	88 188,75 zł
	IV kwartał	83 602,60 zł
Razem:		341 385,10 zł
Linia nr 2	I kwartał	60 005,20 zł
	II kwartał	57 998,55 zł
	III kwartał	59 680,25 zł
	IV kwartał	58 323,50 zł
Razem:		236 007,50 zł
Łącznie:		577 392,60 zł

Potwierdzeniem wykazanego deficytu na liniach komunikacyjnych nr 1 i 2 są również sporządzone na potrzeby kontroli przez Gminę Tabele nr 1: Zestawienie dotyczące pokrycia faktycznego deficytu w związku z realizacją zadania na podstawie umowy z wojewodą nr 20/IR/FRPA/2024 z 3 stycznia 2024 r.

W 2024 r. w okresie realizacji zadania Gmina z Operatorami środki z dopłaty rozliczała na podstawie not obciążeniowych. Natomiast podstawą rozliczania wkładu własnego Organizatora były faktury VAT, a nie noty obciążeniowe, jak wymagają tego 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.

Wójt Gminy oświadczył, że „Ustalony i wykazany przez Gminę, w załącznikach do wniosków o dopłatę oraz w załącznikach do sprawozdań, deficyt linii komunikacyjnej nr 1 i 2 nie uwzględniał rozsądnego zysku, co potwierdzają Operatorzy linii”. Przedstawiona w trakcie kontroli dokumentacja¹⁰ nie wskazuje, aby w kwocie deficytu został uwzględniony rozsądny zysk.

(dowód: akta kontroli str. 42, 49-50, 57-72, 108-136, 137, 140-141, 231-304, 342-357)

⁹ Załącznik 2a – Kalkulacja do wniosku o dopłatę, Załącznik nr 3a – Rozliczenie przewozów za poszczególne kwartały/roczne.

¹⁰ Załącznik nr 2a do wniosków o dopłatę, załącznik 3a do sprawozdań rozliczające dopłatę.

2.4. Nadzór organizatora nad realizacją zadania

Według informacji przekazanej przez Wójta Gminy „Nadzór nad Operatorami sprawowany był przez pracowników Urzędu Gminy (...).

W związku z tym, że na dzień rozpoczęcia kontroli Jednostka nie przedłożyła żadnej dokumentacji w zakresie przeprowadzonych w 2024 r. kontroli Operatorów, poproszono Gminę o informację, w jaki sposób nadzorowała realizację zadania w zakresie prawidłowości wykonanych przejazdów oraz informację, czy składane były przez pasażerów skargi i reklamacje na realizację usług świadczonych w zakresie publicznego transportu drogowego na liniach objętych dopłatą.

Wójt Gminy wyjaśnił „(...) Po każdym zakończonym miesiącu sprawdzane były faktury a po zakończonym kwartale noty księgowe wraz z rozliczeniami kwartalnymi (zliczanie tabel kwartalnych). W przypadku błędów czy braków ze strony przewoźników pracownicy kontaktowali się z Operatorami, przeważnie poprzez kontakt telefoniczny.

Wójt Gminy poinformował również, że „Gmina nie otrzymywała sygnałów o nieprawidłowościach od mieszkańców i nie były składane skargi czy reklamacje w 2024 roku”, a także, co mogłoby stanowić koszty realizacji zadania skutkujące zwiększeniem deficytu „Nie były wypłacane odszkodowania i zadośćuczynienia przez Operatora”.

Gmina nie skorzystała w pełni z przysługującego jej prawa do przeprowadzenia kontroli w ramach funkcji nadzorczej (§ 10 umów z Operatorami). **Szczegółowy opis uchybienia zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.**

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 79-90)

3. Dokumentacja finansowo-księgowa zadania

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy, Gmina prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą z Funduszu.

Otrzymana dopłata została ujęta w ewidencji księgowej na koncie 130 w rozdziale 60004 paragraf 2170 w wysokości 517 068,00 zł, co jest zgodne z kartoteką obrotów przekazanych środków z Wydziału Finansów i Budżetu ZUW¹¹.

Wydatki z otrzymanej dopłaty w ewidencji księgowej zostały zaksięgowane, zgodnie z planem kont, na koncie 130 w paragrafie 4300 w kwocie 517 068,00 zł. Dokumentacja finansowo-księgowa prowadzona jest w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

W trakcie kontroli ustalono, że:

- wszystkie wydatki zostały poniesione w roku, na który została przyznana dopłata,
- płatności za zobowiązania dokonywano terminowo, w prawidłowych wysokościach,
- dokumentacja finansowo-księgowa (faktury, noty księgowe) spełnia wymogi wskazane w art. 21 o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 57-72, 167-170, 174-315, 353-356)

¹¹ Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

4. Sprawozdawczość

Sprawozdania kwartalne i sprawozdanie roczne

Organizator w terminach określonych w umowie z wojewodą złożył do Wydziału IR ZUW sprawozdania kwartalne¹² za:

- I kwartał 2024 r. w dniu 10 kwietnia 2024 r.,

natomiast korekta sprawozdania została złożona 1 dzień po terminie (wyznaczony przez pracownika Wydziału IR termin to 17 kwietnia 2024 r.). Gmina wyjaśniła, że *"Informacja z ZUW o poprawie sprawozdania wpłynęła do UG Dolice w dniu 16.04.2024 r., o godz. 13:33. Pracownik poprawiający sprawozdanie wysłał korektę podpisaną przez p. Wójta i Zastępcę Głównego Księgowego w dniu 18.04.2024 r. o godz. 11:50 (wcześniej wysłano informację do p. XXX XXXX o godz. 9:04), ponieważ z racji swoich obowiązków nie zdążył wziąć podpisu od p. Wójta w dniu 17.04.2025 r., a zrobił to rano dnia następnego". Wyjaśnienie przyjęto.*

- II kwartał 2024 r. w dniu 10 lipca 2024 r.,
- III kwartał 2024 r. w dniu 9 października 2024 r.,
- IV kwartał 2024 r. w dniu 10 stycznia 2025 r.

Z 5 dniowym opóźnieniem zostało złożone sprawozdanie roczne – termin według umowy z wojewodą: 21 lutego 2025 r., złożono: 26 lutego 2025 r. Uzasadnieniu (plik XML dołączony do sprawozdania) Z-ca Wójta Gminy Dolice wskazała, że jest to „*omyłka pracownika z terminem wysłania wstępnego sprawozdania¹³ i rocznego*”. Wyjaśnienie przyjęto, ponieważ nieterminowe złożenie rocznego sprawozdania rozliczającego dopłatę nie miało wpływu na ostateczne rozliczenie zadania.

Kontrolujący zweryfikowali zgodność danych wykazanych w kwartalnych i rocznym sprawozdaniu z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej. Ustalono, że:

- dane ujęte w sprawozdaniach w zakresie łącznej kwoty otrzymanej i wydatkowanej dopłaty są zgodne z ewidencją księgową zadania,
- wielkość pracy eksploatacyjnej wynikająca ze sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego jest zgodna z dokumentacją źródłową, natomiast kontrola wykazała, że została zawyżona praca eksploatacyjna na linii komunikacyjnej nr 1 o 656 wkm (szczegóły opisano w części Ad 2.2. Praca eksploatacyjna: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonej nieprawidłowości),
- wykazany w załączniku 3a do sprawozdania rocznego wkład własny jest zgodny z dokumentacją źródłową (faktury) i ewidencją księgową.

W sprawozdaniu rocznym wykazano wkład własny (60 324,60 zł) mniejszy o 16,88 zł niż w sprawozdaniach kwartalnych (60 341,48 zł). Różnica wynika z zaokrągleń zastosowanych przy wyliczeniu deficytu na linii nr 2 za III kwartał w sprawozdaniu rocznym. Deficyt, zgodnie z zał. 3a do sprawozdania rocznego na linii nr 2 w III kwartale wyniósł 59 680,25 zł, natomiast w sprawozdaniu kwartalnym wykazano

¹² W terminie do 10. dnia miesiąca następującego po danym kwartale.

¹³ 25 stycznia 2025 r. – termin ustalony w umowie z wojewodą.

59 697,13 zł. W związku z tym, o 16,88 zł zmniejszony został udział własny w zadaniu. Nie miało to wpływu na końcowe rozliczenie zadania.

Organizator w załączniku nr 3a do sprawozdania końcowego wykazał łączny deficyt (kol. 10) obu linii w kwocie 574 392,60 zł zamiast 577 392,60 zł (różnica 3 000,00 zł). Gmina na linii nr 2 za m-c listopad wykazała deficyt w kwocie 15 555,65 zł a powinno być 18 555,65 zł. W trakcie kontroli Gmina dokonała korekty załącznika 3a do sprawozdania. Jak wyjaśniła „Deficyt/Nadwyżka (kol. 10) – błąd w podsumowaniu deficytu. Prawidłowa kwota razem wynosi 577 392,60 zł, w tym:

- linia nr 1 – 341 385,10 zł

- linia nr 2 – 236 007,50 zł.

Kontrolujący przyjęli wyjaśnienie, ponieważ omyłka rachunkowa nie miała wpływu na pobraną dopłatę, oraz fakt, że dokumentacja źródłowa potwierdza deficyt wykazany w wyjaśnieniu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 42, 50, 57-72, 135-141, 175-180, 247-248, 273-274, 316-356)

Sprawozdania Rb-27S i Rb-28S

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2024 r. Gmina wykazała otrzymaną kwotę dopłaty z Funduszu w rozdziale 60004, § 2170 w łącznej wysokości 517 068,00 zł, co znajduje odzwierciedlenie w ewidencji księgowej Organizatora.

W sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2024 r. w rozdziale 60004 § 4300 Gmina wykazała wykonanie wydatków w łącznej kwocie 583 834,17 zł oraz zobowiązania w kwocie 3 369,41 zł. Jednostka w rozdziale wykazała także inne wydatki wykonane z tytułu przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Z tego względu kontrolujący nie byli w stanie zweryfikować wykazanych w sprawozdaniu kwot z ewidencją księgową zadania za 2024 r.

(dowód: akta kontroli str. 305-315)

5. Rozliczenie zadania

W wyniku analizy stwierdzono, że Jednostka zachowała minimalny wkład własny wynikający z podpisanej umowy z wojewodą (§ 2 ust. 2 pkt 1), tj. sfinansowała ze środków własnych Organizatora część ceny usługi, w wysokości nie mniejszej niż 10%.

(dowód: akta kontroli str. 134-137)

Gmina na realizację zadania w 2024 r. otrzymała i wykorzystwała dopłatę w łącznej wysokości **517 068,00 zł**. W wyniku stwierdzonej nieprawidłowości – zawyżona praca eksploatacyjna na linii komunikacyjnej nr 1 o 656 wkm, opisanej szczegółowo w pkt Ad 2.2. Praca eksploatacyjna, kontrolujący ustalili łączną wysokość dopłaty podlegającej zwrotowi w kwocie **1 968,00 zł**.

Ustalenia przedstawiono w tabeli.

Linia komunikacyjna	Kwota dopłaty (zł):					Kwota do zwrotu (zł)
	Otrzymana	Należna	Różnica	Wykorzystana	Niewykorzystana/zwrócona	
	1.	2.	3. (2-1)	4.	5.	
nr 1	305 718,00	303 750,00	-1 968,00	305 718,00	0,00	-1 968,00
nr 2	211 350,00	211 350,00	0,00	211 350,00	0,00	0,00
Razem:	517 068,00	515 100,00	-1 968,00	517 068,00	0,00	-1 968,00

Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

W wyniku ostatecznych ustaleń kontroli, rozliczenie zadania ze względu na źródło finansowania przedstawia się następująco:

Linia komunikacyjna	Kwota należnej dopłaty	Kwota środków własnych	Ogółem
	zł	zł	zł
nr 1	303 750,00	35 667,10	339 417,10
nr 2	211 350,00	24 657,50	236 007,50
Razem:	515 100,00	60 324,60	575 424,60

W związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością (niezgodna praca eksploatacyjna na linii nr 1 z załącznikiem nr 1 do umowy z wojewodą oraz rozkładami jazdy) kwota należnej dopłaty z Funduszu wynosi **515 100,00 zł**. Środki własne Gminy wyniosły **60 324,60 zł**. Tym samym, całkowita kwota zadania w 2024 r. wyniosła **575 424,60 zł**.

(dowód: akta kontroli str. 57-72, 137-166, 174-181, 316-356)

Dochody

Gmina w 2024 r., w związku z oprocentowanym rachunkiem bankowym, pozyskała odsetki od otrzymanych środków z Funduszu w kwocie 0,59 zł¹⁴, które zwróciła na rachunek bankowy wojewody zachodniopomorskiego. Szczegóły przedstawia tabela.

Data zwrotu	kwota odsetek
18.07.2024	0,07 zł
13.01.2025	0,52 zł
Razem:	0,59 zł

(dowód: akta kontroli str. 174-180, 186-230)

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Ad 2.2. Praca eksploatacyjna

Zawyżona praca eksploatacyjna na linii komunikacyjnej nr 1 o 656 wkm

Rzeczywistą wielkość pracy eksploatacyjnej w 2024 r. kontrolujący ustalili na podstawie dokumentów źródłowych (faktur, not księgowych) i rozkładów jazdy.

¹⁴ Dane na podstawie wyciągów bankowych i ewidencji księgowej.

Stwierdzono, że praca eksploatacyjna na linii komunikacyjnej nr 1 jest niezgodna z załącznikiem nr 1 do umowy z wojewodą oraz rozkładami jazdy, które obowiązywały w trakcie realizacji umowy w 2024 r. Szczegóły przedstawia tabela.

Linia komunikacyjna / okres rozliczeniowy	Rzeczywista wielkość pracy eksploatacyjnej na podstawie faktur i not księgowych (wkm)	Wielkość pracy eksploatacyjnej zgodnie z rozkładem jazdy i umową z wojewodą (wkm)	Różnica (wkm)
1	2	3	4=2-3
Linia nr 1	101 906	101 250	656
I kwartał	25 920	25 920	0
II kwartał	24 705	24 705	0
III kwartał	26 325	26 325	0
IV kwartał	24 956	24 300	656

Na linii komunikacyjnej nr 1 w IV kwartale, we wniosku o dopłatę oraz sprawozdaniu, wykazano nieprawidłową liczbę dni pracy przewozowej i wielkość pracy eksploatacyjnej.

Stosowanie do rozkładu jazdy, wniosku o objęcie dopłatą oraz umową z wojewodą liczba dni pracy w IV kwartale powinna wynieść **60 (wykazano 62)**, a wykonana praca eksploatacyjna **24 300 wkm (wykazano 24 956 wkm)**.

Tym samym, w IV kwartale we wniosku o dopłatę, sprawozdaniu za IV kwartał i sprawozdaniu rocznym wykazano **większą o 656 wkm pracę eksploatacyjną** niż wynika to z umowy z wojewodą. Potwierdzeniem tego jest wystawiona faktura nr 7/12/24 z 31 grudnia 2024 r., która w całości została rozliczona w ramach zadania.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „W IV kwartale we wniosku o dopłatę oraz w sprawozdaniu kwartalnym wykazano liczbę 62 dni pracy przewozowej na linii nr 1, ponieważ Operator linii firma PPHU XXXX kursował w dniach 24.12.2024 r. i 31.12.2024 r., jedynie były tylko ograniczenia w kursowaniu pojazdów. Operator przekazał informacje, że zgodnie z rozkładem jazdy dni 24 i 31 grudnia ograniczone są w kursowaniu do 4 kursów tam i 4 z powrotem. W te dni wg. rozkładu jazdy wykonywane są kursy nr 85, 87, 88, 90 oraz 95, 97, 98, 100. Pozostałe są oznaczone literką "n". Definicja tego oznaczenia, która podana jest w legendzie poniżej rozkładu jazdy brzmi: "n - nie kursuje w Wielką Sobotę oraz w dniach 24 i 31.XII". Ilość kilometrów wg. rozkładu jazdy za dni 24 i 31 grudnia wychodzi 187,20 km za dzień. Pozostała część kilometrów w ilości 140,80 za dzień wynika z prośb mieszkańców Gminy (pasażerów), którzy w rozmowie z kierowcami prosili ich o wykonanie ograniczonych na ten dzień kursów i argumentowali to brakiem możliwości przejazdu innym środkiem transportu. Zatem liczba 328 km w te dni jest sumą faktycznie wykonanych przejazdów składającą się z kilometrów ujętych w rozkładzie i dodatkowo wykonanych na prośbę mieszkańców. Firma zgłaszała tą sytuację w formie telefonu do Gminy”.

Należy wskazać, że wszystkie kursy na linii nr 1 w rozkładzie jazdy, obowiązującym w trakcie realizacji umowy i przedstawionym w trakcie kontroli oznaczone są: **Dn** – co zgodnie z legendą oznacza: **D** – kursuje od poniedziałku do piątku oprócz świąt, **n** – nie kursuje w Wielką Sobotę oraz **w dniach 24 i 31 XII**.

We wniosku o objęcie dopłatą oraz załączniku nr 1 do umowy z wojewodą określono wielkość pracy eksploatacyjnej na **101 250 wkm** rocznie, przyjmując 250 dni w 2024 r.

Tym samym, wykazanie w rozliczeniu zadania na linii komunikacyjnej nr 1 większej o 656 km pracy eksploatacyjnej jest niezgodne z warunkami ustalonymi w umowie z wojewodą. Jednocześnie należy podkreślić, że rozliczeniu, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o frpa, podlega pojedyncza linia komunikacyjna.

Przyczyną nieprawidłowości na linii nr 1 jest wykonanie, bez uzgodnień z wojewodą, dodatkowych 4 kursów tam i z powrotem w dniach 24 XII i 31 XII 2024 r., w których zgodnie z rozkładem jazdy linia nie powinna funkcjonować.

Skutkowało to zawyżeniem liczby wozokilometrów na linii nr 1, łącznie o 656 km we wniosku o dopłatę i sprawozdaniu za IV kwartał 2024 r., co w ostatecznym rozrachunku miało wpływ na kwotę wnioskowanej i otrzymanej dopłaty. Szczegóły obliczeń zawarto w pkt 5. Rozliczenie zadania.

Nieprawidłowość spowodowała także niewłaściwe sporządzenie sprawozdania rocznego dla wojewody.

Odpowiedzialność za powstałą nieprawidłowość ponoszą osoby bezpośrednio realizujące zadanie oraz osoby je nadzorujące.

(dowód: akta kontroli str. 42, 127-136, 138-140, 142-153, 247-272, 328-341, 353-356)

Ad 5. Rozliczenie zadania

Pobranie dopłaty na linii nr 1 w nadmiernej wysokości w kwocie 1 968,00 zł

W 2024 r. Organizator wnioskował i otrzymał dopłatę na wykonywane przewozy autobusowe na linii nr 1 w kwocie **305 718,00 zł**. Zgodnie z umową z wojewodą dopłatą została objęta linia na trasie Warszzyn | Kolin o wielkości pracy eksploatacyjnej 101 250 wkm rocznie.

W wyniku kontroli stwierdzono, że na linii nr 1 wykazano zawyżoną o 656 wkm pracę eksploatacyjną. Do rozliczenia zadania wykazano 101 906,00 wkm. Nieprawidłowość, szczegółowo opisana w pkt Ad 2.2. Praca eksploatacyjna, miała wpływ na pobraną dopłatę.

W związku z tym, dokonano wyliczenia kwoty należnej dopłaty w oparciu o dokumentację merytoryczną¹⁵, biorąc pod uwagę, że należna dopłata wynika ze sfinansowania maksymalnej wysokości deficytu, nie wyższej niż 3,00 zł do 1 wkm przewozu o charakterze użyteczności publicznej (art. 30a ustawy o frpa)¹⁶. Szczegóły przedstawia tabela.

¹⁵ Dokumenty finansowo-księgowe (faktury, noty księgowe), sprawozdanie rozliczające dopłatę wraz z załącznikiem 3a, rozkłady jazdy, załącznik nr 1 do umowy 20/IR/FRPA/2024 z 3 stycznia 2024r.

¹⁶ Maksymalna kwota dopłaty wynosi 3,00 zł, nie więcej niż 90% kwoty deficytu, gdyż min.10% zobowiązany do pokrycia jest organizator.

Linia nr 1

Okres rozliczeniowy	Wielkość pracy eksploatacyjnej wykazana do rozliczenia	Wielkość pracy eksploatacyjnej zgodnie z rozkładem jazdy	Różnica	Kwota deficytu na linii komunikacyjnej wykazana przez Gminę	Otrzymana kwota dopłaty	Należna kwota dopłaty	Kwota dopłaty pobrana w nadmiernej wysokości
	wkm	wkm	wkm	zł	zł	zł	zł
I kwartał	25 920,00	25 920,00	0,00	86 832,00	77 760,00	77 760,00	0,00
II kwartał	24 705,00	24 705,00	0,00	82 761,75	74 115,00	74 115,00	0,00
III kwartał	26 325,00	26 325,00	0,00	88 188,75	78 975,00	78 975,00	0,00
IV kwartał	24 956,00	24 300,00	-656,00	83 602,60	74 868,00	72 900,00	-1 968,00
Łącznie:	101 906,00	101 250,00	-656,00	341 385,10	305 718,00	303 750,00	-1 968,00

Skutkiem zawyżonej pracy eksploatacyjnej w IV kwartale 2024 r. na linii nr 1 jest **pobranie dopłaty w nadmiernej wysokości w kwocie 1 968,00 zł i obowiązek jej zwrotu.**

Zgodnie z § 4 ust. 8-9 umowy z wojewodą i art. 17 ust. 4-5 ustawy o frpa, dopłata pobraną w nadmiernej wysokości jest 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 w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zwrotowi podlega ta część dopłaty, która została pobrana w nadmiernej wysokości.

Zgodnie z § 4 ust. 5 pkt 3 umowy z wojewodą i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o frpa, dopłata pobrana w nadmiernej wysokości – podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności.

Odsetki od dopłaty podlegającej zwrotowi nalicza się począwszy od dnia stwierdzenia pobrania dopłaty w nadmiernej wysokości (§ 4 ust. 10 pkt 2 umowy i art. 17 ust. 6 pkt 2 ustawy o frpa).

Za dzień stwierdzenia okoliczności uznaje się dzień odebrania Wystąpienia pokontrolnego przez jednostkę kontrolowaną.

Mając na uwadze art. 54 § 1 pkt 5¹⁷ ustawy Ordynacja podatkowa¹⁸ odsetek od dopłaty nie nalicza się w sytuacji, gdy ich wysokość przed zaokrągleniem do pełnych złotych nie przekracza 8,70 zł.

¹⁷ Odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli wysokość odsetek nie przekraczałaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, tj. 3 x 2,90 zł.

¹⁸ Dz. U. z 2025 poz. 111 ze zm.

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowe rozliczenie dofinansowanego zadania są: kierownik jednostki kontrolowanej, osoby realizujące zadanie oraz osoby nadzorujące realizację zadania.

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ

Ad 2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia w zakresie:

1. Kalkulacji deficytu w oparciu o dane budzące wątpliwość.
2. Nieprawidłowego sposobu rozliczania rekompensaty pomiędzy Organizatorem a Operatorem.

Ad 1. Kalkulacja deficytu w oparciu o dane budzące wątpliwość

Sposób rozliczenia z Operatorem (stawka 3,35 zł) i wykazywania kosztów w ramach zadania wskazuje, że stawka 3,35 zł nie dotyczy zryczałtowanych kosztów Operatora a stanowi zryczałtowany deficyt. Tym samym to koszty a nie deficyty wykazywane przez Operatora są zmienne w zależności od osiąganych przychodów. Potwierdza to, analiza dokumentów z realizacji zadania¹⁹. Szczegóły przedstawia tabela.

Okres rozliczeniowy	linia komunikacyjna	Koszt na poszczególnych liniach	wartość przychodów netto (bilety)	praca eksploatacyjna	Deficyt linii komunikacyjnej	Wielkość deficytu 1 wkm (cena usługi)
		1	2	3	4	5=4/3
I kwartał	linia nr 1	115 057,08 zł	28 225,08 zł	25 920,00 wkm	86 832,00 zł	3,35 zł
I kwartał	linia nr 2	78 040,60 zł	18 035,40 zł	17 912,00 wkm	60 005,20 zł	3,35 zł
I kwartał		193 097,68 zł	46 260,48 zł	43 832,00 wkm	146 837,20 zł	3,35 zł
II kwartał	linia nr 1	113 293,60 zł	30 531,85 zł	24 705,00 wkm	82 761,75 zł	3,35 zł
II kwartał	linia nr 2	73 979,39 zł	15 980,84 zł	17 313,00 wkm	57 998,55 zł	3,35 zł
II kwartał		187 272,99 zł	46 512,69 zł	42 018,00 wkm	140 760,30 zł	3,35 zł
III kwartał	linia nr 1	110 389,43 zł	22 200,68 zł	26 325,00 wkm	88 188,75 zł	3,35 zł
III kwartał	linia nr 2	81 973,99 zł	22 276,86 zł	17 815,00 wkm	59 680,25 zł	3,35 zł
III kwartał		192 363,42 zł	44 477,54 zł	44 140,00 wkm	147 869,00 zł*	3,35 zł
IV kwartał	linia nr 1	113 033,35 zł	29 430,75 zł	24 956,00 wkm	83 602,60 zł	3,35 zł
IV kwartał	linia nr 2	75 275,11 zł	16 951,61 zł	17 410,00 wkm	58 323,50 zł	3,35 zł
IV kwartał		188 308,46 zł	46 382,36 zł	42 366,00 wkm	141 926,10 zł	3,35 zł

*Różnica 16,88 zł wynika z zaokrągleń zastosowanych przy wyliczeniu deficytu na linii nr 2 w III kwartale, wykazanym w sprawozdaniu rocznym.

Na uwagę po analizie ww. tabeli zasługuje wskazanie, że wielkość deficytu wynosi zawsze 3,35 zł za 1 wkm (dla dwóch różnych linii i dwóch różnych operatorów).

Gmina wyjaśniła, że wyliczając deficyt „(...) brane są wszystkie koszty zorganizowania i utrzymania danej linii komunikacyjnej, od tego odejmuje się przychody z biletów oraz rekompensatę ulg ustawowych (...)”.

W trakcie kontroli Gmina przedłożyła informacje, w których jeden Operator, obsługujący linię komunikacyjną nr 1, wykazał koszty większe o 97 834,54 zł niż

¹⁹ Załącznik 2a – Kalkulacja do wniosku o dopłatę, Załącznik nr 3a – Rozliczenie przewozów za poszczególne kwartały/roczne.

w sprawozdaniu rocznym rozliczającym dopłatę, drugi Operator, obsługujący linię komunikacyjną nr 2 odmówił podania jakie koszty uwzględnić w celu wyliczenia kwoty deficytu linii komunikacyjnej, uzasadniając to tajemnicą przedsiębiorstwa.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Różnica w kwotach (na linii nr 1) wynika z tego, że koszty które generuje linia przewyższają kwotę dopłaty z Funduszu i z udziału własnego Gminy. Operator nie może wnioskować o stawkę wyższą niż 3,35 zł, w załączniku do wniosku o dopłatę ujmuje tylko taką wartość o jaką może się starać. **Reszta kosztów stanowi jego stratę, którą pokrywa ze środków własnych firmy.** W dokumentach, które zostały przygotowane dla Gminy widnieją wszystkie koszty wynikające z obsługi linii, zarówno te ujęte we wniosku o dopłatę jak i te, które Operator finansuje ze środków własnych. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 54-55)

Powstaje zatem wątpliwość, co do wykazywania przez Operatora faktycznych kosztów oraz prawidłowości rozliczenia zadania, gdyż może nastąpić sytuacja, że przychody plus płatność 3,35 zł za wkm przewyższą koszty Operatora i tym samym będą stanowić brak podstawy do ubiegania się o dopłatę.

Kontrowersyjne jest, aby deficyt wozokilometra był zawsze stały na każdej linii, w każdym kwartale, gdyż uwarunkowania rynkowe (zmienne koszty, zmienne przychody) to uniemożliwiają. Podkreślić należy, że linie obsługuje dwóch niezależnych Operatorów, których koszty działalności (koszty danej linii komunikacyjnej) są raczej różne, a z rozliczeń wynika, że deficyt w odniesieniu do jednego wozokilometra na obu liniach jest identyczny (3,35 zł). Należy mieć na uwadze, że celem każdej działalności, w szczególności prowadzonej przez podmioty prywatne, jest osiągnięcie zysku, a nie pokrywanie strat z własnych środków finansowych.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o frpa **kwota deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej to ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii²⁰ nieuwzględniający rozsądnego zysku,** o których mowa w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, z późn. zm.²¹)

Organizator powinien opierać się na faktycznych i pełnych kosztach funkcjonowania linii komunikacyjnej wykazywanych przez Operatora, a nie tych dopasowany pod ustalenie stałej kwoty deficytu. Powyższe jest istotne z punktu widzenia rozliczenia dopłaty, ale jest także w interesie Organizatora (Gminy), który powinien pokryć minimum 10% deficytu.

(dowód: akta kontroli str. 97, 137, 140-141, 353-356)

²⁰ Wynik finansowy netto – koszty minus wszystkie dodatnie wpływy minus przychody taryfowe, i jakiegokolwiek inne przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania lub zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych plus rozsądny zysk.

²¹ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 240 z 16.09.2015, str. 65 oraz Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, str. 22.

Ad 2. Nieprawidłowy sposób rozliczania rekompensaty pomiędzy Organizatorem a Operatorem

Kontrolujący stwierdzili, że w ramach realizacji zadania część rozliczeń rekompensaty pomiędzy Organizatorem a Operatorem (udział własny) rozliczano na podstawie faktur. Wójt Gminy wyjaśniła, że „Rozliczenie za wykonanie usług w ramach udziału własnego następowało na podstawie faktur VAT, ponieważ obaj Operatorzy są płatnikami VAT”.

Zgodnie ze stanowiskiem²² Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11 września 2019 r. (znak: DBI-3.070.25.2019) uzgodnionym z Ministerstwem Finansów oraz przepisami działu II rozdziału 6 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z uwagi na brak opodatkowania podatkiem od towarów i usług przekazywanej Operatorom rekompensaty, prawidłowe jest rozliczanie 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.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane uchybienie jest kierownik jednostki kontrolowanej, osoby realizujące zadanie oraz osoby nadzorujące realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 50, 249-272, 275-304, 357)

Ad 2.4. Nadzór organizatora nad realizacją zadania

Pełnienie nadzoru w niewystarczającym zakresie

Gmina nie korzystała w pełni z przysługującego jej prawa do przeprowadzenia kontroli w ramach funkcji nadzorczej (§ 10 umów z Operatorami).

Na pytania kontrolujących:

- W jaki sposób Gmina weryfikowała wykazane przez Operatorów koszty linii komunikacyjnej nr 1 i 2 objętej dopłatą, które są podstawą do obliczenia deficytu linii komunikacyjnej?
- W jaki sposób Gmina weryfikowała wykazany przez poszczególnych Operatorów w 2024 r. deficyt?

Gmina wyjaśniła, że:

„(...) koszty linii komunikacyjnych były weryfikowane po kwartalnych sprawozdaniach otrzymanych od Operatorów”.

„Deficyt u poszczególnych Operatorów weryfikowano po kwartalnych sprawozdaniach, przestanych przez Operatorów. (Zliczano kwoty w tabelach)”.

²² Również z wyrokiem TSUE z dnia 8 maja 2025 r. w sprawie C-615/23 – z treści orzeczenia: Artykuł 73 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że: zryczałtowana rekompensata wypłacana przez jednostkę samorządu terytorialnego przedsiębiorstwu świadczącemu usługi publicznego transportu zbiorowego i mająca na celu pokrycie strat poniesionych w ramach świadczenia tych usług nie wchodzi w zakres podstawy opodatkowania tego przedsiębiorstwa.

Z wyjaśnień wynika, że nadzór Organizatora ograniczał się wyłącznie do przeliczania kwot z tabel, bez szczegółowej weryfikacji istotnych danych. Ograniczeniem może być wiarygodność ujęcia danych finansowych związanych z przewozami na poszczególnych liniach. Dotyczy to w szczególności kosztów realizacji przewozów. Szczegóły zostały opisane w pkt Ad 2.3. Kwota deficytu linii komunikacyjnej - Kalkulacja deficytu w oparciu o dane budzące wątpliwość. Dane wykazywane przez Organizatorów w zakresie kosztów poszczególnych linii, osiągniętych przychodów nie były monitorowane np. pod kątem, czy dana linia nie jest rentowna.

Potwierdzeniem tego jest, choćby informacja Gminy przekazana w trakcie kontroli²³, że jeden z Operatorów odmówił podania rzeczywistych kosztów, uzasadniając to tajemnicą przedsiębiorstwa. Drugi Operator, wykazał koszty o większe o 97 834,54 zł niż w sprawozdaniu rocznym rozliczającym dopłatę. W dokumentach rozliczających dopłatę wykazywane dane powinny odzwierciedlać faktyczne koszty.

Podsumowując, Gmina nie weryfikowała w wystarczający sposób dokumentacji przekazywanej przez Operatorów. Nadzór ograniczał się do gromadzenia informacji, których źródłem były dane przekazane przez Operatorów. To między innymi sprawia, że Gmina nie prowadzi nadzoru w trakcie realizacji zadania w sposób pełny i kompleksowy.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 54-55, 137, 140, 353-356)

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	1. Wyjaśnienia Gminy z 5 marca 2025 r. ws. realizowanego zadania. 2. Wyjaśnienia Gminy z 5 marca 2025 r. ws. załącznika 3a do sprawozdania rocznego. 3. Wyjaśnienia Gminy z 14 marca 2025 r. ws. realizowanego zadania. 4. Informacje Gminy złożone do pkt 9,10, 12 zawiadomienia o kontroli. 5. Pismo (plik XML) z 26 lutego 2025 r. ws. terminu złożenia sprawozdania rocznego za 2024 r.
Ocena obszaru 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 2024 r. ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami .
Wpis do książki kontroli	Poz. nr 5
Zalecenia	W przypadku realizacji zadania w przyszłości zalecam: 1. Wykazywać pracę eksploatacyjną na poszczególnych liniach komunikacyjnych zgodnie z zawartą umową z Wojewodą. W przypadku zmian,

²³ Gmina, w zawiadomieniu o kontroli miała przygotować dokumenty przedstawiające rzeczywiste przychody i koszty stanowiące podstawę obliczenia deficytu linii komunikacyjnej.

	pisemnie poinformować Wojewodę, zgodnie z warunkami określonymi w umowie z Wojewodą. 2. Deficyt danej linii komunikacyjnej w poszczególnych okresach rozliczeniowych wyliczać na podstawie faktycznych i pełnych kosztach funkcjonowania linii komunikacyjnej. 3. Rozliczenia finansowe z Operatorami dokonywać na podstawie not księgowych. 4. Wzmocnić nadzór merytoryczny i finansowy, poprzez szczegółową weryfikację wykazywanych przez Operatorów danych, mając na uwadze m.in. gospodarność, celowość i rzetelność realizowanego zadania, w szczególności w zakresie kosztów, które ponosi Operator na danej linii komunikacyjnej. W związku z dokonaniem przez Gminę w dniu 16 lipca 2025 r. zwrotem na rachunek wojewody, dopłaty pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 1 968,00 zł odstępuje się od wydania zalecenia w tym zakresie.
Pouczenia	– O sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, proszę powiadomić mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia. – 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	Z upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego Bartosz Brożyński I Wicewojewoda Zachodniopomorski <i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i>