



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 marca 2025 r.

WK-IV.431.1.2.2025

Pan
Roman Smogorzewski
Starosta Legionowski

Starostwo Powiatowe w Legionowie
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11
05-119 Legionowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹, w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej², kontrolerzy: Agnieszka Cytacka i Jakub Wlazło - starsi inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (dalej MUW), przeprowadzili w dniach od 10 do 24 stycznia 2025 r., kontrolę problemową w Powiecie Legionowskim (dalej Powiat) z siedzibą w Legionowie (05-119) pod adresem ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego z udziałem środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. oraz dla zdarzeń wcześniejszych/późniejszych, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.

W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty Legionowskiego pełnił Pan Sylwester Sokolnicki³ oraz Pan Roman Smogorzewski⁴.

¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) - dalej ustawa o kontroli w administracji rządowej.

² Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 402 ze zm.) – dalej ustawa o Funduszu.

³ W okresie od 1 stycznia do 6 maja 2024 r. – Uchwała nr 142/XVII/2020 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie wyboru Starosty Legionowskiego.

⁴ Od 6 maja 2024 r. – Uchwała nr 3/II/2024 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 6 maja 2024 r. w sprawie wyboru Starosty Legionowskiego.



Kontakt:

telefon: (+48) 22 695 69 95
adres e-mail: info@mazowieckie.pl
strona [www: www.gov.pl/web/uw-mazowiecki](http://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki)

Adresy do doręczeń:

plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
ePUAP: [/t6j4lj4d68r/skrytka](https://t6j4lj4d68r/skrytka)
e-doręczenia: AE:PL-96129-72086-CJUVW-29

(Akta kontroli str.: 4-19, 38-41)

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 26 lutego 2025 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu wystąpienie pokontrolne.

Podsumowując wyniki kontroli, realizację zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego z udziałem środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, ocenia się negatywnie.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

I. W zakresie organizacji realizacji zadania oraz gospodarki finansowej.

1. Powiat Legionowski (dalej Powiat) funkcjonuje na podstawie statutu⁵, natomiast Starostwo Powiatowe (dalej Starostwo), będące jednostką wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej przy pomocy, której Zarząd i Starosta wykonują m.in. zadania własne Powiatu, funkcjonuje na podstawie regulaminu organizacyjnego Starostwa⁶.
2. Na podstawie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych⁷ został utworzony państwowy fundusz celowy⁸, pozwalający na dofinansowanie realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, dotyczących zapewnienia funkcjonowania transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 7 ww. ustawy środki Funduszu nie stanowią dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych⁹, a dofinansowanie jest udzielane w formie dopłaty do ceny usługi (dalej dopłata).
3. Realizacja kontrolowanego zadania w Powiecie prowadzona była przez:
 - Wydział Strategii, Rozwoju i Pozyskiwania Funduszy w zakresie: wnioskowania o środki dopłaty, prowadzenia i koordynacji prac związanych z organizacją transportu publicznego, sprawozdawczości z realizacji zadania;
 - Wydział Finansowo-Księgowy w zakresie: obsługi finansowo-księgowej, prowadzenia planu finansowego oraz ewidencji księgowej zadania, sprawozdawczości budżetowej.
4. W kontrolowanym okresie obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości, które wprowadzono Zarządzeniem Nr 34/2024 Starosty Legionowskiego z dnia 20 czerwca 2024 roku zmieniające zarządzenie Nr 64/2017 Starosty Legionowskiego z dnia

⁵ Uchwała Nr 373/LIX/2023 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Legionowskiego (opublikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Powiatu, bip.powiat-legionowski.pl – dalej BIP).

⁶ W kontrolowanym okresie obowiązywały zapisy Regulaminu organizacyjnego Starostwa określone Uchwałą Nr 48/2021 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Zarządu Powiatu w Legionowie w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legionowie, zmienionego uchwałą Nr 114/2021 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 18 maja 2021 r. zmieniającą chwałą w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego Starostwa Powiatowego w Legionowie w zakresie komórek organizacyjnych Starostwa (opublikowane na BIP).

⁷ Ustawa z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (t.j. Dz.U.2024 r., poz. 402 ze zm.) - dalej ustawa o Funduszu.

⁸ Państwowy fundusz celowy pn. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej – dalej Fundusz.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) – dalej ustawa o finansach publicznych.

29 grudnia 2017 r. w sprawie dokumentacji opisującej przyjęte w Starostwie Powiatowym w Legionowie zasady (politykę) rachunkowości¹⁰.

(Akta kontroli str.: 73-124)

II. Objęcie dopłatą oraz podpisanie umowy na realizację zadania.

1. W dniu 9 listopada 2023 r. Powiat złożył do Wojewody Mazowieckiego (dalej Wojewoda) *wniosek o objęcie dopłatą w 2024 roku realizacji zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi* (dalej wniosek o dopłatę).

W ww. wniosku określono m.in. wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach (wzkm) dla wskazanych czterech linii komunikacyjnych w łącznej liczbie 553 955,40 wzkm, cenę usługi stanowiącą deficyt linii komunikacyjnych z jednego wzkm w wysokości 7,18 zł, planowany deficyt dla linii komunikacyjnych stanowił 3 977 399,78 zł.

Kalkulacji ceny usługi dokonano w oparciu o koszty i przychody w odniesieniu do rocznej pracy eksploatacyjnej, zgodnie z *Kalkulacją planowanej kwoty deficytu dla poszczególnych linii komunikacyjnych 7P, 8P, 9P i 10P*¹¹, w której wskazano, że w przypadku:

- Linii 7P:
 - Planowane koszty ogółem wynoszą 1 513 572,72 zł natomiast planowane przychody ogółem – 0,00 zł;
- Linii 8P:
 - Planowane koszty ogółem wynoszą 933 832,24 zł natomiast planowane przychody ogółem – 0,00 zł;
- Linii 9P:
 - Planowane koszty ogółem wynoszą 651 369,60 zł natomiast planowane przychody ogółem – 0,00 zł;
- Linii 10P:
 - Planowane koszty ogółem wynoszą 878 625,22 zł natomiast planowane przychody ogółem – 0,00 zł.

W dniu 1 grudnia 2023 r. Starosta Legionowski złożył oświadczenie o braku przychodów we wniosku o dopłatę ze względu na bezpłatność korzystania z przedmiotowych linii dla wszystkich użytkowników oraz niewystępowania innych źródeł przychodu na liniach komunikacyjnych objętych wnioskiem.

Wnioskowaną łączną kwotę dopłaty określono w wysokości **1 661 866,20 zł**. Dane w zakresie planowanej dopłaty oraz kwoty dopłaty do jednego wozokilometra dla poszczególnych linii komunikacyjnych przedstawiono w poniższej tabeli.

¹⁰ Zgodnie z treścią § 3 Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2024 roku.

¹¹ Załącznik nr 2 do wniosku o objęcie dopłatą z 8 listopada 2023 r.

Tabela nr 1

Lp	Nazwa linii komunikacyjnej	Długość linii komunikacyjnej	Średnioroczna częstotliwość połączeń na linii komunikacyjnej	Wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach	Planowana kwota dopłaty (zł)	Kwota dopłaty do jednego wozokilometra (zł) (B/A)
				A	B	C
1	Linia 7P	44 km	4 791	210 804	632 412,00	3,00
2	Linia 8P	69,7 km	1 866	130 060,2	390 180,60	3,00
3	Linia 9P	72 km	1 260	90 720	272 160,00	3,00
4	Linia 10P	60,7 km	2 016	122 371,2	367 113,60	3,00
Ogółem:		246,4	9 933	553 955,40	1 661 866,20	3,00

(Akta kontroli str.: 125-140)

2. Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o dopłatę zawarto umowę nr 805.3.77.2023 pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Wojewodę a Powiatem, zwanym w treści umowy „*organizatorem publicznego transportu zbiorowego*” (dalej umowa o dopłatę) na dofinansowanie realizacji zadania własnego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę do ceny usługi na 4 liniach komunikacyjnych wykazanych w załączniku nr 1 do ww. umowy, przy czym każda z linii stanowi oddzielne zadanie. Zgodnie z § 1 ust. 3 umowy o dopłatę zadania realizowane będą zgodnie z warunkami określonymi we wniosku o dopłatę – na liniach komunikacyjnych, o długości, z częstotliwością połączeń oraz o wielkości pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach. Dopłatę ustalono w kwocie nie wyższej niż 3 zł do 1 wozokilometra, jednakże maksymalna łączna kwota dopłaty nie może przekroczyć **1 661 866, 20 zł**.

Organizator publicznego transportu drogowego (dalej Organizator) zobowiązał się m.in. do:

- sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10 % w odniesieniu do poszczególnego zadania,
- pokrycia ze środków własnych wszelkich wydatków związanych z realizacją zadania lub zadań nieprzewidzianych we wniosku o objęcie dopłatą,
- zawiadomienia wojewody o uruchomieniu linii komunikacyjnej, zgodnie z warunkami treści § 3 ust. 11, zastrzegając, iż niezgłoszona linia komunikacyjna nie podlega dofinansowaniu,
- składania Wojewodzie wniosku o dopłatę za dany okres rozliczeniowy, którym jest 1 miesiąc roku,
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą,
- rozliczenia końcowego zadań oraz dopłaty we wskazanym terminie,
- zwrotu niewykorzystanych środków Funduszu.

(Akta kontroli str.: 141-157)

III. Zawarcie umowy z Operatorem, zgodność organizowanych przewozów autobusowych z Ustawą o publicznym transporcie zbiorowym¹² oraz Ustawą o Funduszu.

1. Uchwałą Nr 372/LIX/2023 z dnia 18 grudnia 2023 r. Rada Powiatu w Legionowie wyraziła zgodę na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich, zgodnie z wymogiem określonym w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(Akta kontroli str.: 158-159)

2. W dniu 3 stycznia 2024 r. Powiat zawarł umowę NR WFZ.273.2.2023.PP z firmą XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXX z siedzibą pod adresem ul. XXXXXXX XXXX, XXXXXXXXXXXXXXX (dalej operator), w przedmiocie świadczenia usług w zakresie wykonywania lokalnego transportu zbiorowego osób – komunikacji autobusowej na czterech trasach komunikacyjnych: Linia 7P, Linia 8P, Linia 9P i Linia 10P (dalej umowa z operatorem). Wskazane w § 2 przedmiotowej umowy linie komunikacyjne dotyczą linii wskazanych w załączniku nr 1 do umowy o dopłatę. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 wielkość wynagrodzenia ustalono jako „wysokość wynagrodzenia za 1 km usługi transportowej (...) wynosi netto 7,18 zł, wraz z należnym podatkiem VAT 8%”, a jego miesięczna wysokość ustalona zostanie na podstawie faktycznej ilości przejechanych kilometrów. Ponadto zgodnie z treścią umowy z operatorem wysokość wynagrodzenia za 1 km w kwocie 7,18 zł z należnym podatkiem VAT ma charakter ryczałtowy i wynika z przedłożonej oferty stanowiącej załącznik nr 4 do przedmiotowej umowy, w której wskazano również cenę brutto w kwocie 7,75 zł/wzkm. Powyższa stawka uwzględnia wszystkie koszty wykonawcy¹³, zgodnie z zapisami § 7 ust. 9 umowy z operatorem.

Łączne, nieprzekraczalne wynagrodzenie za realizację przewozów ustalono w wysokości **3 977 399,78 zł netto** wraz z należnym podatkiem VAT w kwocie 318 191,98 zł. W dniu 10 października 2024 roku Aneks Nr 1¹⁴ dokonano zmiany wysokości wynagrodzenia w zakresie podatku VAT na kwotę 318 191,99 zł.

Termin obowiązywania umowy z operatorem obejmował okres od 2 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.

3. W trakcie czynności kontrolnych zweryfikowano zgodność treści umowy z operatorem z wymogami określonymi w art. 25 ust. 3 pkt 1- 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Stwierdzono brak elementów wynikających z art. 25 ust. 3:

¹² Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2025 poz. 285)

¹³ Pismem z 22 stycznia 2025 r. pkt 3 Powiat złożył pisemne wyjaśnienia w zakresie przyjętej, ryczałtowej ceny jednostkowej za 1 km.

¹⁴ Aneks Nr 1 z dnia 10 października 2024 r. do umowy nr WFZ.273.2.2023.PP zawartej w dniu 3 stycznia 2024 r. – zmiana wysokości wynagrodzenia Operatora.

- Pkt 5 w zakresie szczegółowych zapisów dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych oraz dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej sprawności ruchowej,
- Pkt 9 w zakresie konieczności składania informacji w zakresie liczby pasażerów,
- Pkt 11 obejmujący zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora,
- Pkt 16 określający stronę umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi,
- Pkt 18 określający warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów,
- Pkt 19 dot. warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- Pkt 24 obejmujący informacje, o których mowa w art. 4 ust. 8 zdanie trzecie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, które operator jest obowiązany przekazywać organizatorowi w celu udzielenia zamówienia w trybach, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1.

Na powyższą okoliczność Powiat złożył pisemne wyjaśnienia¹⁵, w których wskazał przyczyny braku przedmiotowych elementów, powołując się m.in. na przyjęty tryb wyboru oraz zawarcia umowy z operatorem, fakultatywną możliwość uwzględnienia części zapisów w umowie, brak konieczności ich umieszczenia ze względu na przyjęte założenia realizacji kontrolowanego zadania lub obowiązek leżący po stronie operatora jako realizującego przewozy autobusowe czy też wynikający z jego doświadczenia prowadzenia działalności. Zgodnie z treścią art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie drogowym, w umowie z operatorem realizującym przewozy o charakterze użyteczności publicznej określa się poszczególne elementy wymienione w pkt. 1-24 przedmiotowego artykułu, wskazując na ich obligatoryjny charakter, natomiast użycie zwrotu „w szczególności” oznacza, zgodnie z panującym ugruntowanym poglądem w orzecznictwie sądów administracyjnych, możliwość zawierania w umowach dodatkowych regulacji, poza wymaganymi ustawą. Ponadto należy wskazać, iż bez względu na przyjęty tryb wyboru operatora, w tym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym, umowa na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego winna określać elementy określone art. 25 ust. 3, co potwierdzają zapisy art. 22 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Reasumując, nie zawarcie w umowie z operatorem zapisów w powyżej wskazanym zakresie, uznano za nieprawidłowe.

(Akta kontroli str.: 160-181)

¹⁵ Pismo z 23 stycznia 2025 r.

4. Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym Powiat wystawił operatorowi zezwolenie nr 0000132 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego rzeczy. W piśmie z 22 stycznia 2025 r. pkt 6 wyjaśniono, że Powiat nie wydawał zaświadczeń wskazanych w art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które następuje na wniosek operatora i nie jest wydawane z urzędu przez organizatora. Ponadto wskazano, że organizator wydaje zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, do którego operator dołącza przebieg trasy oraz aktualne rozkłady jazdy. Wobec powyższego należy wskazać, iż przewozy dofinansowane z Funduszu realizowane są na zasadach ustawy o Funduszu oraz ustawy o publicznym transporcie drogowym, zatem w ślad za art. 28 ust. 1 i 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym należy wskazać, że wydawane przez Organizatora zaświadczenie, potwierdza uprawnienia operatora do wykonywania ściśle określonego rodzaju przewozu jakim jest publiczny transport zbiorowy na danych liniach komunikacyjnych, a w następstwie zabezpiecza ciągłość oraz prawidłowość wykonywanych przewozów w przypadku kontroli drogowych przez uprawniony organ.

(Akta kontroli str.: 173, 682-684)

IV. Wykorzystanie dopłaty otrzymanej z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy.

1. W zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wnioskowania o dopłatę.

- a. Rada Powiatu w Legionowie uchwałą nr 371/LIX/2023 z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Legionowskiego na rok 2024 wprowadziła do:
- planu dochodów budżetowych na 2024 rok w dziale 600 Transport i łączność (dalej dział 600), środki dopłaty w wysokości 1 650 000,00 zł;
 - planu wydatków budżetowych środki w wysokości 4 310 000,00 zł, w tym na realizację zadania kwotę 4 300 000,00 zł obejmującą środki dopłaty wraz z wkładem własnym w dziale 600, rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy (dalej rozdział 60004).

Następnie uchwałą nr 382/LXI/2024 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 26 lutego 2024 r.¹⁶ zmieniono planowane dochody budżetu na 2024 rok poprzez zwiększenie środków dopłaty o 11 866,20 zł, tym samym łączna kwota dochodów ujęta w planie stanowiła 1 661 866,20 zł, natomiast uchwałą nr 45/VII/2024 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 25 listopada 2024 r.¹⁷ zmieniono planowane wydatki budżetu na 2024 rok poprzez zmniejszenie środków na realizację zadania o 4 408,23 zł, tym samym łączna kwota wydatków kontrolowanego zadania stanowiła 4 295 591,77 zł.

(Akta kontroli str.: 182-195)

¹⁶ Zmieniająca uchwałę nr 371/LIX/2023 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Legionowskiego na rok 2024 (opublikowane na BIP).

¹⁷ Zmieniająca uchwałę nr 371/LIX/2023 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Legionowskiego na rok 2024 (opublikowane na BIP).

b. Powiat złożył do Wojewody dwanaście wniosków o dopłatę za poszczególne okresy rozliczeniowe, tj. styczeń – grudzień 2024 r., w terminach przewidzianych w § 4 ust. 2 umowy o dopłatę, na łączną kwotę **1 661 866,20 zł**¹⁸. Przedmiotowe wnioski zostały podpisane przez osoby reprezentujące organizatora, w myśl zapisów § 4 ust. 7 umowy o dopłatę.

(Akta kontroli str.: 196-302)

c. Na mocy zawartej umowy o dopłatę, Wojewoda przekazał środki finansowe w łącznej wysokości 1 661 866,20 zł, które wpłynęły na rachunek Powiatu¹⁹ w 12 transzach w kwotach zgodnych z wnioskami o dopłatę za poszczególne okresy rozliczeniowe²⁰. Zapisy w ewidencji księgowej dotyczące wpływu dopłaty w ramach kontrolowanej umowy o dopłatę porównano z wyciągami bankowymi – rozbieżności nie stwierdzono. Dokonano stosownych zapisów w księgach rachunkowych w ww. zakresie, zgodnie z polityką rachunkowości.

d. W toku kontroli ustalono, że otrzymane środki dopłaty zaewidencjonowano w rozdziale 60004, § 2170 *Środki otrzymane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych*, zgodnie z klasyfikacją dochodów²¹.

e. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że z tytułu otrzymanych środków dopłaty na realizację zadania objętego kontrolą w 2024 r., Powiat uzyskał odsetki w łącznej kwocie 344,88 zł, które sukcesywnie zwracał na rachunek bankowy MUW.

(Akta kontroli str.: 303-462)

¹⁸ Powyższe wnioski zostały złożone w następujących terminach i kwotach:

- 5 marca 2024 r. za miesiąc styczeń w kwocie 143 517,60 zł oraz luty – 138 219,30 zł,
- 4 kwietnia 2024 r. za miesiąc marzec na kwotę 139 297,50 zł,
- 7 maja 2024 r. za miesiąc kwiecień na kwotę 138 219,30 zł,
- 3 czerwca 2024 r. za miesiąc maj na kwotę 131 842,80 zł,
- 28 czerwca 2024 r. za miesiąc czerwiec na kwotę 132 921,00 zł,
- 2 sierpnia 2024 r. za miesiąc lipiec na kwotę 150 972,30 zł,
- 2 września 2024 r. za miesiąc sierpień na kwotę 139 297,50 zł,
- 3 października 2024 r. za miesiąc wrzesień na kwotę 138 219,30 zł,
- 5 listopada 2024 r. za miesiąc październik na kwotę 150 972,30 zł,
- 3 grudnia 2024 r. za miesiąc listopad na kwotę 126 544,50 zł oraz grudzień - 131 842,80 zł.

¹⁹ Zgodnie z umową w sprawie kompleksowej obsługi bankowej zawartej w dniu 17 sierpnia 2023 roku pomiędzy Powiatem a Santander Bank Polska Spółka Akcyjna z siedzibą pod adresem al. Jana Pawła II 17, 00-854 Warszawa, środki na rachunkach bankowych Powiatu podlegające kapitalizacji kwartalnej i miesięcznemu okresowi odsetkowemu będą oprocentowane według zmiennej stopy procentowej.

²⁰ Środki finansowe dopłaty wpłynęły w następujących kwotach:

- za miesiąc styczeń – 143 517,60 zł (WB Nr 2024/002 z 19 marca 2024 r.),
- za miesiąc luty – 138 219,30 zł (WB Nr 2024/003 z 21 marca 2024 r.),
- za miesiąc marzec – 139 297,50 zł (WB Nr 2024/007 z 26 kwietnia 2024 r.),
- za miesiąc kwiecień – 138 219,30 zł (WB Nr 2024/010 z 29 maja 2024 r.),
- za miesiąc maj – 131 842,80 zł (WB Nr 2024/013 z 25 czerwca 2024 r.),
- za miesiąc czerwiec – 132 921,00 zł (WB Nr 2024/018 z 1 sierpnia 2024 r.),
- za miesiąc lipiec – 150 972,30 zł (WB Nr 2024/019 z 23 sierpnia 2024 r.),
- za miesiąc sierpień – 139 297,50 zł (WB Nr 2024/024 z 27 września 2024 r.),
- za miesiąc wrzesień – 138 219,30 zł (WB Nr 2024/027 z 24 października 2024 r.),
- za miesiąc październik – 150 972,30 zł (WB Nr 2024/031 z 29 listopada 2024 r.),
- za miesiąc listopad – 126 544,50 zł (WB Nr 2024/034 z 18 grudnia 2024 r.),
- za miesiąc grudzień – 131 842,80 zł (WB Nr 2024/036 z 23 grudnia 2024 r.).

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz.U z 2022 r. poz. 513 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji).

2. W zakresie realizacji zadań i wydatkowania środków dopłaty.

- a. Kontroli poddano wszystkie dokumenty księgowe oraz 100% wydatków poniesionych na realizację zadania ze środków własnych oraz dopłaty.
- b. W dniu 5 marca 2024 r. Powiat złożył do Wojewody zawiadomienie o uruchomieniu linii komunikacyjnych w ramach zawartej umowy o dopłatę, wskazując uruchomienie linii komunikacyjnych z dniem 2 stycznia 2024 r. Przedłożenie powyższego zawiadomienia nastąpiło wraz z wnioskiem o dopłatę za styczeń 2024 r., czym wypełniono zobowiązanie wynikające z § 3 ust. 11 umowy o dopłatę. Wobec powyższego stwierdzono, że linie komunikacyjne objęte wnioskiem o dopłatę podlegały dofinansowaniu.

(Akta kontroli str.: 209-211)

- c. Zgodnie z przedstawioną dokumentacją finansowo-księgową oraz prowadzoną ewidencją księgową, Powiat w 2024 roku wydatkował łączną kwotę 4 295 591,77 zł, w tym 318 191,98 zł z tytułu podatku VAT.

Z uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych informacji obejmujących zrealizowane wydatki netto wynika, że w ramach:

- Linii 7P wydatkowano łącznie 1 513 572,72 zł, w tym:
 - 632 412,00 zł ze środków dopłaty,
 - 881 160,72 zł ze środków własnych;
- Linii 8P wydatkowano łącznie 933 832,24 zł, w tym:
 - 390 180,60 zł ze środków dopłaty,
 - 543 651,64 zł ze środków własnych;
- Linii 9P wydatkowano łącznie 651 369,60 zł, w tym:
 - 272 160,00 zł ze środków dopłaty,
 - 379 209,60 zł ze środków własnych;
- Linii 10P wydatkowano łącznie 878 625,23 zł, w tym:
 - 367 113,60 zł ze środków dopłaty,
 - 511 511,63 zł ze środków własnych.

(Akta kontroli str.: 350-509)

- d. Wydatków dokonywano na podstawie faktur wystawionych przez Operatora, tj. niezgodnie z wytycznymi Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury²². Poszczególne transakcje dokonywane były przelewem bankowym. Ponadto ustalono, że zobowiązania regulowano w części przelewem bankowym z rachunku przeznaczonego dla środków dopłaty oraz w części z rachunku bieżącego Powiatu, wyjątek stanowią faktury nr: 5/01/2024 z 31 stycznia 2024 r., 7/04/2024 z 30 kwietnia 2024 r. oraz 7/06/2024 z 28 czerwca 2024 r., które opłacono w całości ze środków własnych, a następnie dokonano refundacji części wydatku ze środków dopłaty.

²² Pismo Ministerstwa Infrastruktury znak DBI-3.070.25.2019 z 11 września 2019 r.

- e. W związku z przyjętą w umowie z operatorem formą rozliczenia określającą, iż wypłata wynagrodzenia nastąpi na podstawie faktury obejmującej 8% stawkę VAT na rachunek bankowy z zastosowaniem mechanizmu podzielnej płatności, w piśmie z 22 stycznia 2025 r. pkt 7 wyjaśniono, iż *w części płaconej z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych, kwota brutto (wraz z podatkiem VAT) płacona jest z dedykowanego rachunku bankowego dla FRPA, natomiast w części własnej kwota brutto (wraz z podatkiem VAT) płacona jest ze środków własnych Starostwa Powiatowego.* Wobec powyższego na podstawie wyciągów bankowych ustalono, że Powiat regulując zobowiązania wynikające z faktur nr: 04/02/2024 z 29 lutego 2024 r., 03/03/2024 z 29 marca 2024 r., 3/05/2024 z 30 maja 2024 r., 5/07/2024 z 31 lipca 2024 r., 6/08/2024 z 30 sierpnia 2024 r., 6/09/2024 z 30 września 2024 r., 7/10/2024 z 31 października 2024 r., 9/11/2024 z 29 listopada 2024 r., 4/12/2024 z 12 grudnia 2024 r., sfinansował łączną kwotę podatku VAT w wysokości 92 385,81 zł ze środków dopłaty.
- Zważywszy na treść art. 6 ustawy o Funduszu, w którym wskazuje się, że *środki funduszu przeznacza się na dofinansowanie (...) przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi*, która stanowi kwotę deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażoną w złotych w odniesieniu do 1 wozokilometra, a także fakt, że podatek od towarów i usług z tytułu świadczenia przedmiotowych usług nie stanowi integralnego elementu deficytu osiąganego przez Operatora na liniach komunikacyjnych, stwierdza się dokonanie wydatku w kwocie 92 385,81 zł za dopłatę wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, podlegającą zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z zapisami § 7 ust. 2 umowy o dopłatę.
- f. Zgodnie z zapisami umowy z operatorem, operator zobowiązał się do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na poszczególnych trasach komunikacyjnych zgodnie z rozkładem jazdy, stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej umowy. W związku z powyższym, weryfikacją objęto dane w zakresie długości linii określonych we wniosku o dopłatę z rozkładami jazdy. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że długość tras poszczególnych linii komunikacyjnych jest zgodna z załączonymi do pisma z dnia 22 stycznia 2025 r. rozkładami jazdy obowiązującymi na liniach komunikacyjnych objętych wnioskiem o dopłatę. Wyjątek stanowi linia 7P, na której zgodnie z rozliczeniem operatora w marcu 2024 r. realizowano przejazdy o długości 45,35 km, tj. w liczbie większej niż wynika to z rozkładu jazdy. Na powyższą okoliczność Powiat złożył wyjaśnienia²³, wskazując na wystąpienie czynników niezależnych od organizatora, które wymusiły tymczasową modyfikację organizacji przewozów. Ponadto wyjaśniono, że w celu zachowania warunków określonych we wniosku o dopłatę w zakresie planowanej pracy eksploatacyjnej, zmniejszono liczbę realizowanych kursów w marcu 2024 r. Jednocześnie podkreślono, że *„(...) zmniejszenie liczby kursów zostało skompensowane wydłużeniem*

²³ Pismo z 22 stycznia 2025 r. pkt 2.

- tras, co spowodowało, że całkowity wolumen pracy przewozowej (liczba wozokilometrów) pozostał niezmienny.*" W trakcie kontroli ustalono, że przedmiotowa zmiana została ujęta we wniosku o dopłatę za miesiąc marzec, co uznano za zgodne.
- g. Zgodnie z zobowiązaniem wynikającym z treści § 4 ust. 2 pkt 6 umowy z Operatorem, Operator przedkładał sprawozdania z realizacji świadczonych usług na trasach komunikacyjnych za dany okres rozliczeniowy zawierające dane dotyczące: długości trasy, zrealizowanych kursów oraz wykonanych wzkm.
- Kontroli poddano miesięczne sprawozdania operatora w zakresie zrealizowanych przejazdów autobusowych oraz osiągniętego deficytu. Ustalono, że operator wykazywał rozliczenie dokonanych przejazdów zgodnie z przyjętymi warunkami określonymi w umowie z operatorem oraz wniosku o dopłatę, jednakże z uwagi na postanowienia umowy z operatorem w zakresie ryczałtowej stawki za 1 wzkm, operator nie dokonywał rozliczenia osiągniętego deficytu na liniach komunikacyjnych w poszczególnych okresach rozliczeniowych.
- h. W trakcie czynności kontrolnych Powiat przedłożył informacje uzyskane od operatora w zakresie elementów składających się na deficyt z podziałem na rodzaje kosztów, które wykazano w załączniku nr 2 do wniosku o dopłatę stanowiącym kalkulację planowanej kwoty deficytu dla poszczególnych linii komunikacyjnych. Z przedmiotowej informacji wynika, że w kategorii „pozostałe koszty” ujmowano m.in. zysk przedsiębiorcy. W wyjaśnieniach Powiatu z 22 stycznia 2025 r. pkt 4 wskazano, iż omawiany element kosztów szacowano na poziomie 5% kategorii „pozostałe koszty”. W związku z powyższym dokonano oszacowania wysokości zysku na 1 wzkm dla poszczególnych linii komunikacyjnych. Ustalono, że przedmiotowy zysk nie wpływa na wysokość należnych środków dopłaty.
- i. W wyniku kontroli ustalono, iż maksymalna kwota dopłaty do 1 wzkm w przewozach o charakterze użyteczności publicznej nie przekroczyła 3,00 zł, tj. wysokości ustalonej w art. 30a ustawy o Funduszu oraz § 3 ust. 1 umowy o dopłatę. Ponadto organizator wykazał, iż kwota dopłaty udzielona z Funduszu dla 4 linii komunikacyjnych w poszczególnych miesiącach 2024 roku nie przekroczyła maksymalnej dopuszczalnej kwoty wynoszącej do 90% ceny usługi. Organizator pokrył ze środków własnych część ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10% w odniesieniu do poszczególnego zadania, tj. ww. linii komunikacyjnych, spełniając warunek uzyskania dopłaty zgodnie z art. 11d ust. 3 pkt 3 ustawy o Funduszu oraz wypełniając zobowiązanie wynikające z § 3 ust. 4 umowy o dopłatę.
- j. W związku z brakiem przychodów związanych z pobieraniem biletów, na liniach komunikacyjnych objętych wnioskiem o dopłatę nie wystąpił dodatni wynik finansowy.
- k. Dowody źródłowe stanowiące podstawę wydatkowania środków dopłaty:

- zakwalifikowano do działu 600, rozdział 60004, § 4300 *Zakup usług pozostałych* klasyfikacji budżetowej, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji,
- zawierały załączone adnotacje zgodne z treścią § 5 ust. 8 pkt 1-7 umowy o dopłatę, które sporządzono w sposób trwały i czytelny,
- spełniały wymogi art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości²⁴.

Ponadto Powiat prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dla otrzymanych środków dopłaty oraz wydatków objętych dopłatą, odrębnie dla środków własnych oraz środków z funduszu.

(Akta kontroli str.: 350-587, 682-686)

- I. W trakcie kontroli okazano Protokół wykonania usług w roku 2024 nr 1/2025 z 7 stycznia 2025 r., w którym wskazano, że usługę realizowano zgodnie z umową, współpraca przebiegała prawidłowo. Ponadto kursy realizowano zgodnie z ustalonymi rozkładami jazdy, a organizator nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń dot. jakości wykonywanej pracy przewozowej.

(Akta kontroli str.: 588)

V. Sprawozdawczość oraz rozliczenie końcowe zadań.

1. Kontrolujący zweryfikowali zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach:

- Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres 2024 roku,
- Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres 2024 roku,

i ustalono, że dane ujęte w ww. sprawozdaniach w zakresie realizowanego zadania w roku budżetowym 2024 w rozdziale 60004 są zgodne z przyjętymi planami finansowymi oraz ewidencją księgową.

2. W dniu 21 stycznia 2025 r. Powiat przekazał za pośrednictwem systemu e-PUAP rozliczenie końcowe zadania²⁵, tj. zgodnie z terminem określonym w § 6 ust. 2 pkt 2 umowy o dopłatę. Rozliczenia dokonano na wzorze stanowiącym załącznik nr 5 do umowy o dopłatę.

W trakcie czynności kontrolnych zweryfikowano prawidłowość danych ujętych w rozliczeniu końcowym zadania z ewidencją księgową. Ustalono zgodność danych w zakresie wykorzystanych środków dopłaty, środków własnych oraz uzyskanych odsetek. Ponadto ustalono, że Powiat dokonał rozliczenia wszystkich linii komunikacyjnych objętych wnioskiem o dopłatę, a dane zawarte w przedmiotowym rozliczeniu nie obejmowały podatku VAT.

(Akta kontroli str.: 589-668)

²⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 120 ze zm.)

²⁵ Rozliczenie końcowe zadania korygowano w dniu 24 stycznia 2025 r.

VI. Nadzór nad realizacją zadania oraz wypełnienie obowiązków informacyjnych.

1. Zgodnie z treścią wyjaśnień Powiatu z dnia 22 stycznia 2025 r. pkt 5, prawidłowość realizacji zadania była kontrolowana na bieżąco przez przedstawiciela Powiatu poprzez sprawdzanie m.in. „(...) *zgodności realizowanych przewozów z ustalonym rozkładem jazdy, punktualności i jakości świadczonych usług, poziom obłożenia na poszczególnych liniach*”, a w przypadku ujawnienia uchybień niezwłocznie zgłaszano je operatorowi, który podejmował działania naprawcze i wdrażał rozwiązania zapewniające dostosowanie usług transportowych do wymagań organizatora. Dodatkowo, prowadzono nadzór nad realizacją zadania w sposób systematyczny, z wykorzystaniem różnorodnych metod monitorowania, w tym: „*bezpośrednie kontrole terenowe, uwzględnianie uwag i zgłoszeń pasażerów dotyczących jakości realizowanych przewozów, weryfikacja realizacji świadczonej usługi na udostępnionych informacjach z lokalizatorów GPS*”. Powiat przedłożył dokumentację potwierdzającą prowadzone działania w zakresie kontroli i nadzoru²⁶.

(Akta kontroli str.: 682-687)

2. W trakcie kontroli, Powiat przedłożył dokumentację potwierdzającą wywiązanie się z obowiązku informacyjnego określonego w § 9 ust. 1 pkt 1-3 umowy o dopłatę, tj. poprzez umieszczenie plakatu informacyjnego oraz opublikowanie informacji na stronie internetowej Powiatu, a także umieszczeniu informacji o dofinansowaniu linii komunikacyjnych ze środków Funduszu na rozkładach jazdy podanych do publicznej wiadomości.

(Akta kontroli str.: 669-679)

Uwzględniając powyższe ustalenia kontroli, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W umowie zawartej z operatorem nie zawarto elementów, o których mowa w art. 25 ust. 3 pkt 5, 9, 11, 16, 18, 19, 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, szczegółowo opisanych w dziale III pkt. 3 przedmiotowego dokumentu.
2. Organizator nie wystawił operatorowi publicznego transportu zbiorowego zaświadczeń potwierdzających posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, o których mowa w art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
3. Środki finansowe z tytułu wynagrodzenia za świadczone usługi transportu publicznego wydatkowano na podstawie przedkładanych przez operatora faktur VAT, co stoi w sprzeczności z wytycznymi Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury²⁷.
4. Sfinansowanie ze środków dopłaty podatku VAT, nieskładającego się na inherentny element ceny usługi, w łącznej kwocie 92 385,81 zł, co stanowi podstawę uznania przedmiotowych środków za dopłatę wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem,

²⁶ Notatka służbowa z 18 listopada 2024 r.

²⁷ Pismo Ministerstwa Infrastruktury znak DBI-3.070.25.2019 z 11 września 2019 r.

podlegającą zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z zapisami § 7 ust. 2 umowy o dopłatę.

Uwzględniając powyższe, zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie powstania w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. zawierania w umowach z Operatorem zapisów, o których mowa w art. 25 ust. 3 pkt 1-24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;
2. wypełniania dyspozycji, o której mowa w art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;
3. regulowania zobowiązań z tytułu wykonanych usług transportu publicznego na podstawie not obciążeniowych;
4. zwiększenia nadzoru nad realizacją zadania w zakresie wystąpienia ujemnego wyniku finansowego oraz jego wysokości wynikającej z różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi kosztami a przychodami, na poszczególnych liniach komunikacyjnych.

Ponadto wskazuję na konieczność zwrotu środków dopłaty w kwocie 92 385,81 zł w ciągu 15 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego wraz z odsetkami liczonymi w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z art. 17 ust. 1 i ust. 5 ustawy o Funduszu, na rachunek MUW prowadzony w Narodowym Banku Polskim o numerze: 49 1010 1010 0100 6713 9130 2000 z określeniem w treści przelewu: informacji o przyczynie zwrotu, numeru umowy oraz wysokości naliczonych odsetek.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Starostę do przekazania w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z upoważnienia Wojewody Mazowieckiego

Artur Subda

Dyrektor Wydziału Kontroli

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/