



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.17.2.2023

**Pani
Agnieszka Skubis-Rafalska
Wójt Gminy Werbkowice**

ul. Zamojska 1
22-550 Werbkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/23/019 - Wykluczenie komunikacyjne w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

+48 81 46 13 120, llu@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Werbkowice (dalej: Urząd lub UG); ul. Zamojska 1, 22-550 Werbkowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Skubis-Rafalska, Wójt Gminy Werbkowice (dalej: Wójt), od 21 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od 27 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r. Wójtem Gminy był Lech Bojko.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego. 2. Realizacja zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ze środków FRPA.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (do 11 września, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Katarzyna Kuzioła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/125/2023 z 19 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 (do 11 września) Wójt nie realizował zadania wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³ i nie zapewnił, jako organizator, regularnego przewozu osób na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Skutkowało to tym, że mieszkańcy 20⁴ spośród 26 miejscowości Gminy Werbkowice⁵ nie mieli zapewnionego dostępu do regularnej komunikacji publicznej⁶ (codziennej, w dni świąteczne oraz w okresie ferii i wakacji szkolnych) z wyjątkiem możliwości skorzystania z transportu zapewnionego przez Gminę dla dzieci szkolnych. Natomiast mieszkańcy pozostałych sześciu miejscowości⁷ mogli korzystać z publicznego transportu drogowego wykonywanego na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka Województwa Lubelskiego (dalej: Marszałek WL) oraz Starostę Hrubieszowskiego (dalej: Starosta).

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm. (dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym).

⁴ Zamieszkałych przez 4787 mieszkańców.

⁵ Dalej: Gmina. W 26 miejscowościach Gminy na dzień 21 sierpnia 2023 r. zamieszkiwało 8978 mieszkańców.

⁶ Przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym odbywa się po uiszczeniu opłaty (zakupie biletu według cennika określonego przez przewoźnika) przez osobę, która zamierza skorzystać z usługi transportu.

⁷ Alojzów, Terebiniec, Werbkowice, Wilków Kolonia, Hostynne i Hostynne Kolonia.

Wójt, pomimo niezorganizowania publicznego transportu drogowego, nie posiadał rzetelnych, pisemnie udokumentowanych badań oraz analiz dotyczących potrzeb przewozowych mieszkańców, których wyniki stanowiłyby podstawę do odstąpienia od realizacji zadań regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Nie podjął również, wobec braku organizacji połączeń gminnych, działań w celu ich uruchomienia oraz pozyskania dofinansowania w tym zakresie ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁸.

W latach 2018-2021 Wójt nie wywiązywał się z obowiązku corocznego składania Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego. Przekazana w 2022 r. w terminie informacja nie została sporządzona zgodnie z wymogami art. 49 ust. 1 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Rzetelnie i terminowo przekazano informację w 2023 r.

Zapewniony został wymagany standard dla 11 spośród 14 przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą była Gmina. Przystanki te posiadały wiaty, które umożliwiały mieszkańcom bezpieczne oczekiwanie na przewoźnika wykonującego transport na terenie województwa lubelskiego lub powiatu hrubieszowskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizowanie i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze gminy

Opis stanu faktycznego

a) W latach 2018-2023 (do 11 września) na terenie gminy nie zostały uruchomione i nie funkcjonowały linie komunikacyjne, w ramach regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, dla których organizatorem była Gmina. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Sześć¹⁰ z 26 miejscowości na terenie gminy miało zapewniony dostęp publicznego transportu drogowego wykonywanego na jej terenie przez dziewięciu przewoźników (wzdłuż drogi krajowej nr 74), dla których zezwolenia wydał Marszałek WL lub Starosta. Mieszkańcy pozostałych 20 miejscowości mieli możliwość skorzystania z transportu zapewnionego przez Gminę dla dzieci szkolnych. Ustalenia w tym zakresie szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 232, 235-238, 241-252, 319-321, 344-345)

b) W Urzędzie nie zostały wdrożone rozwiązania organizacyjne, w tym opracowane procedury postępowania w zakresie realizacji przez Gminę zadania dotyczącego organizacji publicznego transportu zbiorowego.

Wójt wyjaśnił, że brak szczegółowych rozwiązań w ww. zakresie wynikał z faktu, że „Gmina nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego”. Natomiast były Wójt poinformował, że rozwiązania organizacyjne nie zostały opracowane i

⁸ Dalej: FRPA.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zamieszkanymi przez 4191 mieszkańców.

wdrożone, ponieważ dowożąc uczniów do szkół, dowożono również mieszkańców Gminy do Werbkowic, tj. do miejscowości, w której mieści się siedziba UG.

(akta kontroli str. 352, 354, 410, 413)

W Regulaminie Organizacyjnym¹¹ zadania dotyczące transportu zbiorowego, tj.: przygotowanie projektu uchwały określającej lokalizację przystanków autobusowych i zasad korzystania z tych przystanków; zawieranie umów w sprawie lokalizacji przystanków autobusowych i zasad korzystania z tych przystanków oraz wydawanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych zostały przypisane do obowiązków Referatu Inwestycji, Planowania i Rozwoju¹². Przypisane zadania stanowiły jedno spośród 12 zadań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które Gmina zobowiązana była wykonywać jako organizator publicznego transportu zbiorowego. W kontrolowanych latach ww. zadania, powierzone zakresami czynności, wykonywało trzech pracowników Referatu¹³.

Wójt wyjaśnił, że zakresy czynności w sposób ogólny określają obowiązki w zakresie transportu zbiorowego. Zobowiązał się do ich zmiany i uwzględnienia w nich zadań wynikających z art. 15 ust. 1 ww. ustawy.

Były Wójt stwierdził, że nie wiedział, dlaczego zadania wynikające z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie zostały wpisane do zakresu obowiązków pracownika, któremu powierzono realizację zadań w tym zakresie.

Zakres czynności jednego pracownika, któremu od 4 stycznia 2023 r. zlecono realizację zadań został zmieniony 1 września 2023 r. Zmiana polegała na dodaniu do wcześniej powierzonych obowiązków dwóch nowych, dotyczących: wykonywania zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (w szczególności określonych w art. 15 ust. 1) oraz z ustaw: z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe¹⁴ i z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁵.

(akta kontroli str. 9-120, 202-227, 233-234, 239, 412-413)

Pracownicy Urzędu nie zostali przeszkoleni w zakresie przepisów ustaw: o FRPA, o publicznym transporcie zbiorowym, Prawo przewozowe oraz odpowiednich aktów wykonawczych do tych ustaw i nie uczestniczyli również w naradach i szkoleniach dotyczących ww. ustaw.

Wójt wyjaśnił, że pracownicy realizując zadania określone w zakresach czynności pozyskiwali wiedzę i stosowali obowiązujące przepisy w ramach samokształcenia. Przyczyną braku przeszkolenia pracowników w zakresie przepisów koniecznych do stosowania na powierzonym stanowisku była decyzja o niezorganizowaniu lokalnego transportu zbiorowego i o niekorzystaniu ze środków FRPA.

Były Wójt stwierdził, że pracownik, któremu powierzono realizację tych zadań (do 11 lipca 2020 r.), nie został skierowany na szkolenia z powodu licznych obowiązków i braku czasu.

(akta kontroli str. 233-234, 238-239, 412)

c) Urząd nie posiadał udokumentowanych badań i analiz w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Nie przeprowadził też we własnym zakresie np. badań ankietowych wśród mieszkańców

¹¹ Przyjęty zarządzeniami Wójta Gminy Werbkowice nr: 64/2015 z 27 marca 2015 r., ze zm. oraz 147/2022 z 30 listopada 2022 r., ze zm.

¹² Dalej: Referat.

¹³ Pracownicy Referatu wykonywali zadania w następujących okresach: od 13 kwietnia 2015 r. do 11 lipca 2020 r., od 15 października do 30 listopada 2022 r. i aktualnie od 4 stycznia 2023 r.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 8 (dalej: ustawa Prawo przewozowe).

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2464 (dalej: ustawa o FRPA).

(jako element analiz), które wskazałyby realne potrzeby w powyższym zakresie. Ustalenia w tym zakresie szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 234, 239, 352, 354)

W latach 2018–2023 (do 11 września) do Urzędu wpłynęło 19 skarg, które nie dotyczyły konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie zapewnienia transportu publicznego przez Wójta, czy też innych problemów komunikacyjnych. W ww. latach mieszkańcy nie składali również wniosków w tym zakresie.

Z 44 osób¹⁶ objętych badaniem ankietowym 13 (29,5%) wskazało, że w ostatnich pięciu latach zwracało się osobiście lub razem z sąsiadami do władz lokalnych w sprawie poprawy dostępności transportu zbiorowego w ich wsi, a 31 (70,5%), że nie podejmowało działań w tym zakresie. Spośród 13 osób dziewięć (69,2%) wskazało, że ich wnioski nie zostały uwzględnione, dwie (15,4%), że wnioski zostały uwzględnione, a dwie (15,4%) nie udzieliły odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 415)

d) Rada Gminy Werbkowice określiła w drodze uchwały¹⁷ przystanki komunikacyjne, dla których właścicielem lub zarządzającym była Gmina, a także warunki i zasady korzystania z tych przystanków. Postanowiono o nienaliczaniu opłat za korzystanie z przystanków komunikacji autobusowej.

Na terenie gminy znajdowało się 95 przystanków, w tym 25 dla których właścicielem lub zarządzającym była Gmina oraz 70, dla których właścicielem lub zarządcą był Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie¹⁸ lub Powiatowy Zarząd Dróg w Hrubieszowie¹⁹.

W okresie objętym kontrolą dla przystanków komunikacyjnych usytuowanych na terenie gminy, których właścicielem albo zarządzającym były ZDW lub PZD, nie ustalono stawek opłat za ich korzystanie oraz standardów dotyczących tych przystanków.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie ustaliła standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz nie informowała operatorów i przewoźników o stawce opłat za korzystanie z przystanków komunikacji autobusowej, gdyż zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie prowadziła dotychczas negocjacji w tym zakresie z właścicielami lub zarządcami przystanków, tj. z ZDW lub PZD.

Były Wójt wyjaśnił, że nie pamięta, czy informował o stawce opłat za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych oraz czy ustalał standardy dotyczące 70 przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym nie jest Gmina.

W latach objętych kontrolą Wójt nie podejmował próby wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz działań w celu skoordynowania, a także skomunikowania różnych środków transportu (przyjazdów autobusów z odjazdami pociągów i odwrotnie) oraz nie zorganizował systemu informacji dla pasażera.

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż „Gmina nie była i nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego” oraz nie należy do związku metropolitalnego, nie podejmowała próby wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz nie podejmowała działań w celu skoordynowania godzin odjazdów autobusów/busów z przyjazdami dla poszczególnych linii, a także skomunikowania różnych środków transportu. Przyczyną braku podejmowania przedmiotowych

¹⁶ Dobór osób celowy (radni, sołtysi, przedstawiciele ochotniczych straży pożarnych i Kół Gospodyń Wiejskich) spośród 8978 mieszkańców Gminy – według stanu na 21 sierpnia 2023 r.

¹⁷ Nr XXXI/182/2013 z 29 stycznia 2013 r.

¹⁸ Dalej: ZDW.

¹⁹ Dalej: PZD.

działań jest stan faktyczny, polegający na tym, że godziny przyjazdów i odjazdów autobusów wynikają z rozkładów jazdy, stanowiących załączniki do zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych przez poszczególnych przedsiębiorców²⁰. Konieczność podjęcia przez Wójta koordynacji godzin odjazdów i przyjazdów autobusów/busów nie wynikała też z oczekiwań mieszkańców, którzy nie składali w tym zakresie wniosków. Biorąc pod uwagę rozkład przyjazdu i odjazdu pociągów ze stacji Werbkowice (odjazdy: godz. 5:53 - Zielona Góra Główna i 6:56 - Kołobrzeg/Gorzów Wielkopolski; przyjazdy odpowiednio: 20:59 i 22:09 do Hrubieszów Miasto - mieszkańcy Gminy nie wnioskowali o dostosowanie linii autobusowych do połączeń kolejowych. W latach 2018-2023 (do 11 września) nie podejmowano działań w celu zorganizowania systemu informacji dla pasażerów, gdyż informacje z rozkładami jazdy, zamieszczane i utrzymywane są przez przewoźników, z którymi zawarte zostały umowy określające warunki i zasady korzystania z przystanków. Ponadto informacje na temat rozkładów jazdy, zamieszczane były i są również przez przewoźników w Internecie, w związku z tym pasażerowie mogą pozyskiwać takie informacje korzystając z tych narzędzi.

Były Wójt wyjaśnił natomiast, że nie podejmował próby wprowadzenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego ze względu na brak zainteresowania mieszkańców takim rozwiązaniem. Nie podejmował również działań w celu skoordynowania godzin odjazdów dla poszczególnych linii, a także skomunikowania różnych środków transportu, ponieważ liczba połączeń z Hrubieszowa do Zamościa przez Werbkowice jest bardzo duża i nie było takiej potrzeby. Poinformował, że nie pamięta, jak został (w tym czasie, tj. do listopada 2018 r.) zorganizowany system informacji dla pasażera.

(akta kontroli str. 228-231, 306-311, 352, 354-358, 404, 406, 413-414)

e-f) Wójt, w związku z brakiem organizacji publicznego transportu na terenie gminy, nie realizował obowiązków, wynikających z art. 43 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, dotyczących oceny i kontroli realizacji przez przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz nie przeprowadzał analiz realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, gdyż nie została zawarta żadna umowa w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 232-233, 235-238, 322-343, 346-351)

g) W trakcie oględzin 14 spośród 25 przystanków²¹ komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą była Gmina, usytuowanych wzdłuż drogi krajowej Nr 74 na odcinku Hrubieszów-Zamość ustalono, że przystanki były oznakowane, 11 posiadało wiatę²² w stanie dobrym lub bardzo dobrym; 12 - zatokę przystankową oraz chodnik umożliwiający bezpieczne dojście do wiaty²³.

Na podstawie zamieszczonych na przystankach rozkładów jazdy ustalono, że wykonywany przez dziewięciu przewoźników drogowych transport publiczny²⁴ zapewniał mieszkańcom sześciu miejscowości dostęp do regularnej komunikacji zbiorowej²⁵ (codziennie w godzinach porannych i wieczornych, w dni świąteczne

²⁰ Realizowanego przez wielu przewoźników na podstawie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów wydawanych przez inne organy: Marszałka WL lub Starostę.

²¹ Na terenie gmina nie było dworców.

²² Wygląd pięciu z 11 wiat był nieestetyczny - farba na ścianach była wyblakła i pokryta kurzem, ściany popisane sprayem.

²³ Lub do miejsca w którym został zainstalowany znak przystanku – dotyczy jednego spośród 12 przystanków.

²⁴ Na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka WL oraz Starostę.

²⁵ Z miejscowości Werbkowice w kierunku Hrubieszowa dostępnych było codziennie 37 połączeń od poniedziałku do piątku w godz. od 5.50 do 18.50, siedem połączeń w soboty od godz. 6.20 do 18.00, siedem - w niedziele od godz. 8.00 do 14.57. Z Werbkowic w kierunku Zamościa dostępne były codziennie 33 połączenia od

oraz w okresie ferii i wakacji szkolnych), dojazd do ośrodków zdrowia (Werbkowice i Hrubieszów), szpitali (Hrubieszów i Zamość), urzędów i instytucji gminnych (Werbkowice) i powiatowych (Hrubieszów). Mieszkańcy 20 spośród 26 miejscowości Gminy nie mieli zapewnionego dostępu do publicznego transportu drogowego, z wyjątkiem możliwości skorzystania z transportu zapewnionego przez Gminę dla dzieci szkolnych.

Wójt, w trakcie kontroli NIK, poinformował przewoźników o konieczności dokonania weryfikacji rozkładów jazdy zamieszczonych na przystankach oraz wymianę ich na aktualne i czytelne.

(akta kontroli str. 359-409)

Do zadań własnych Gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego należy budowa, przebudowa i remont: 1) przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina; 2) wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg (art. 18 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Wójt wyjaśnił, że w związku planowaną rozbudową drogi krajowej 74 na odcinku Horyszów-Hrubieszów (przechodzącej m.in. przez teren gminy) oraz trwającymi pracami projektowymi realizowanym na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie, droga ma być poszerzana i według założeń projektowych zmianie ulegnie lokalizacja przystanków. Uwzględniając powyższe, Gmina nie ponosiła kosztów na remonty wiat, gdyż w zaistniałej sytuacji byłyby one uznane za niecelowe i niegospodarne. Wiata na przystanku nr 7 Werbkowice Cukrownia kierunek Zamość uległa zniszczeniu i została rozebrana.

(akta kontroli str. 404-406)

h-i) W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące publicznego drogowego transportu zbiorowego oraz informacje od przewoźników o liczbie skarg i reklamacji, sposobie ich załatwienia, a także o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, w związku z brakiem organizacji publicznego transportu na terenie gminy.

(akta kontroli str. 232-233, 235-238)

j) W latach 2018–2021 Wójt nie przekazywał Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego²⁶. Przekazał je dopiero w 2022 r. i w 2023 r.²⁷, w tym za 2021 r. - w formie pisma informującego, że „Gmina nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego”, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Terminowo oraz na obowiązującym formularzu przesłana została natomiast informacja w 2023 r.

(akta kontroli str. 232, 238, 253-305)

NIK zauważa, odnosząc się do wyjaśnień Wójta, że przepisy o publicznym transporcie zbiorowym jednoznacznie stanowią, że gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a do jej zadań w tym zakresie należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

poniedziałku do piątku w godz. od 6.20 do 18.00, piątek - w soboty od godz. 6.20 do 18.00 oraz sześć - w niedziele od 8.00 do 15.39.

²⁶ Tj. za lata 2017-2020.

²⁷ Za 2021 r. i 2022 r.

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018-2023 (do 11 września) Wójt nie realizował zadania przewidzianego w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i nie zapewnił, jako organizator, regularnego przewozu osób na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Skutkowało to niezapewnieniem mieszkańcom 20 spośród 26 miejscowości Gminy dostępu do publicznego transportu zbiorowego.

Wójt wyjaśnił, że zadanie obejmujące zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw związanych z zapewnieniem lokalnego transportu zbiorowego nie było realizowane z następujących powodów:

- Gmina realizując zadanie z zakresu edukacji publicznej od wielu lat zapewnia dowóz dzieci i młodzieży do szkół, dla których organem prowadzącym jest Wójt; przewoźnicy świadczą usługi dowozu dzieci do szkół w ramach zawartych umów, w których każdorazowo znajduje się zapis „przewozy prowadzone w oparciu o linie otwarte muszą być świadczone z pierwszeństwem przejazdu dla uczniów, których obejmuje niniejsza umowa”, który oznacza, że w przypadku wolnych miejsc w pojeździe, mieszkańcy poszczególnych miejscowości mają możliwość skorzystania z przejazdu „autobusem szkolnym”; zapis taki w umowach z przewoźnikami, daje Gminie wiarygodne narzędzie do dokonania badania i analizy potrzeb przewozowych pod kątem organizowania publicznego transportu zbiorowego; z oświadczeń złożonych przez przewoźników wynika, że mieszkańcy nie korzystali z dojazdów w ramach realizowanych kursów „szkolnych”; dodatkowo przewoźnicy w każdym miesiącu przy okazji rozliczania miesięcznych kosztów dowozu byli pytani przez pracowników UG o zainteresowanie mieszkańców korzystaniem z usług przewozowych; z informacji uzyskanych od innych urzędów gmin organizujących transport zbiorowy, wynikało że stawka jednego kilometra kształtuje się na poziomie 6-7 zł a zapłacenie takich stawek staje się wręcz niemożliwe do udźwignięcia;
- w kontrolowanym okresie: wydatki Gminy wzrosły z 40 590 tys. zł w 2018 r. do 54 627 tys. zł w 2022 r. (tj. o 34%), a poziom zadłużenia zmalał w tych latach z 14 395 tys. zł do 6928 tys. zł (tj. z o 51%); priorytetem była spłata zadłużenia, aby przygotować Gminę do realizacji inwestycji ze środków UE i innych dotacji krajowych pod kątem obowiązku zapewnienia wkładu własnego; taka polityka umożliwiła Gminie realizację wielu zadań inwestycyjnych na rzecz mieszkańców, w tym m.in.: budowę i modernizację infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, budowę sieci wodociągowej; modernizację/remont lub budowę dróg gminnych; ewentualne koszty poniesione przez Gminę na organizację lokalnego transportu zbiorowego (nawet z uwzględnieniem dopłaty z FRPA) w kontekście braku takich potrzeb i wysokiego ryzyka nierentowności przedsięwzięcia, miałyby realny wpływ na budżet Gminy pod kątem zmniejszenia wydatków bieżących i inwestycyjnych;
- w kontrolowanym okresie znacznie wzrosła liczba pojazdów samochodowych zarejestrowanych na terenie gminy²⁸;
- publiczny transport zbiorowy realizowany jest dla sześciu miejscowości położonych na terenie gminy przy drodze krajowej Nr 74 na trasie Hrubieszów-Zamość przez wielu przewoźników na podstawie zezwoleń wydanych na wykonywanie regularnych przewozów wydanych przez inne organy.

²⁸ Tj.: w 2018 r. zarejestrowanych było 9305 pojazdów przy 9615 mieszkańcach, a w 2022 r. - 11 084 pojazdów przy 9070 mieszkańcach.

Były Wójt wyjaśnił, że Gmina do 20 listopada 2018 r. generalnie nie realizowała publicznego transportu zbiorowego. Półśrodkiem realizacji tego zadania było wykonywanie dowozu uczniów do szkół podstawowych i ten transport służył również mieszkańcom Gminy.

(akta kontroli str. 232, 234-239, 240-252, 352, 354, 411-413)

2. Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego, nie prowadził rzetelnych, udokumentowanych badań i analiz dotyczących potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wójt wyjaśnił, że Gmina na bieżąco dokonywała analizy potrzeb przewozowych poprzez analizę skarg i wniosków mieszkańców, informacje uzyskiwane od przewoźników świadczących usługi dowozu dzieci do szkół, rozmowy z sołtysami. Analizy były wykorzystywane przez pracowników merytorycznych Urzędu Gminy, realizujących sprawy z zakresu transportu zbiorowego. Nie były jednak dokumentowane w formie pisemnej, gdyż nie było zgłoszonej potrzeby organizowania transportu zbiorowego.

Były Wójt wyjaśnił, że Gmina prowadziła przed rozpoczęciem każdego roku szkolnego analizy potrzeb przewozowych w zakresie dowozu uczniów do szkół (traktowaliśmy to jako analizę potrzeb mieszkańców), analizy te nie były dokumentowane. Ogłaszając przetarg na dowozy uczniów brał pod uwagę też uczniów niepełnosprawnych, stąd warunek posiadania busa dostosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych był zapisywany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

(akta kontroli str. 232, 235-238, 241-252, 319-321, 344-345)

NIK zauważa, że badanie i analizowanie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w sytuacji, gdy mieszkańcom 76% miejscowości Gminy nie zapewniono dostępu do takiego transportu, powinno być udokumentowane przeprowadzeniem rzetelnej analizy w tym zakresie. W czasie kontroli nie przedłożono żadnych dowodów potwierdzających przeprowadzenie takiej analizy.

3. W latach 2018-2021 Wójt, stosownie do art. 49 ust. 1 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie przekazywał Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, a informacja przekazana w 2022 r. sporządzona została na formularzu, który nie był zgodny z wzorem określonym przez ministra właściwego do spraw transportu.

Wójt wyjaśnił, że informacje przekazywane Marszałkowi WL, poza 2023 r., przesłane były jedynie w formie pisma informującego, że „Gmina nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego” przyjmując, że z tego powodu załącznik nie jest obowiązujący. Nie przekazywano więc informacji na obowiązującym formularzu a Urząd Marszałkowski nie wzywał do jego złożenia.

Były Wójt wyjaśnił natomiast, że nie wie, dlaczego w 2018 r. nie przekazano Marszałkowi WL informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego, w tym na formularzu zgodnym ze wzorem określonym przez ministra właściwego do spraw transportu.

(akta kontroli str. 232, 238, 253-305, 352-353, 355, 413-414)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie gminy nie uruchomiono funkcjonujących linii komunikacyjnych, w ramach regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, których organizatorem była Gmina. Odstąpienie od realizacji tego zadania nie zostało poprzedzone rzetelnie przeprowadzonymi i udokumentowanymi analizami potrzeb przewozowych mieszkańców. Potwierdzeniem jest, że ponad 76% miejscowości Gminy, poza transportem szkolnym, nie miało zapewnionego dostępu do regularnej

komunikacji publicznej. W latach 2018-2021 Wójt nie wywiązał się z obowiązku corocznego składania Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, a informacja złożona w 2022 r. została sporządzona na niewłaściwym formularzu.

OBSZAR

2. Realizacja przez gminy zadań własnych dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dofinansowywanych ze środków FRPA.

Opis stanu faktycznego

a-c) W latach 2018-2023 (do 11 września) na terenie gminy nie zostały uruchomione i nie funkcjonowały linie komunikacyjne, w ramach regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, dla których organizatorem była Gmina.

W związku z powyższym Wójt (w latach 2019-2023) nie składał do Wojewody Lubelskiego wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą z FRPA na dofinansowanie realizacji zadań własnych Gminy w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, a w konsekwencji nie zawierał umów o dopłatę.

(akta kontroli str. 232, 235-238, 318, 353, 355)

d-j) W związku z tym, że w latach 2019-2023 (do 11 września) nie dokonywano wyboru operatora, tj. przedsiębiorcy, który posiada uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, z którym Gmina zawiera umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie, Gmina nie korzystała ze środków FRPA. Gmina nie realizowała również przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego. Konsekwencją tego był brak konieczności: prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych dopłat oraz dokonanych wydatków objętych dopłatą z Funduszu oraz dokonywania rozliczeń dofinansowania z FRPA.

Wójt wyjaśnił, że nie ma podstaw do wskazania trudności lub problemów mających wpływ na realizację zadania dotyczącego otrzymania i wykorzystania środków FRPA lub problemów związanych z organizacją przewozów autobusowych.

(akta kontroli str. 319-321, 344-345, 353, 355)

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe w celu zdiagnozowania potrzeb transportowych mieszkańców Gminy. Badaniem objęto przedstawicieli lokalnej społeczności, tj.: radnych, członków zarządu oraz ochotników oddziału gminnego Ochotniczej Straży Pożarnej, sołtysów oraz członków Kół Gospodyń Wiejskich. Udział w ankiecie wzięło 44 osoby²⁹, z tego:

- 38 osób (86,4%)³⁰ odpowiedziało, że nie korzystało z regularnego publicznego transportu zbiorowego, pięć (11,4%), że korzysta, a jedna nie udzieliła odpowiedzi;

²⁹ Nie wszystkie osoby udzieliły odpowiedzi na wszystkie pytania.

³⁰ Procent został obliczony jako liczba osób, która udzieliła odpowiedzi do liczby osób, która wzięła udział w badaniu ankietowym. Na tej samej zasadzie zostały policzone pozostałe procenty.

- 27 osób (61,4%) odpowiedziało, że w jego miejscowości zatrzymywały się autobusy regularnego transportu zbiorowego, 14 (31,8%) było przeciwnego zdania, a trzy (6,8%) nie miały wiedzy na ten temat;
- 24 osoby (54,5%) wskazały, że z miejscowości, w której mieszkają są połączenia autobusowe do siedziby Urzędu Gminy w ilości od jednego do 25 w ciągu dnia (czas dojazdu wynosi od czterech do 35 minut); 18 (40,9%) wskazało, że z ich miejscowości nie było połączenia autobusowego do siedziby UG, a spośród 42 osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie 14 (33,3%) pochodzących z tych samych miejscowości wyraziło zdanie przeciwne;
- 25 osób (56,8%) odpowiedziało, że z miejscowości, w której mieszkają są połączenia autobusowe do siedziby Starostwa Powiatowego w ilości od jednego do 20 w ciągu dnia (czas dojazdu wynosi od 10 do 45 minut); 18 (40,9%) wskazało, że z ich miejscowości nie ma połączenia autobusowego do siedziby Starostwa, a spośród 43 osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie 16 (37,2%) pochodzących z tych samych miejscowości wyraziło zdanie przeciwne;
- osiem osób (18,2%) wskazało, że z miejscowości, w której mieszkają są połączenia autobusowe z innymi miejscowościami, w tym z siedzibą Starostwa, w dni wolne od pracy i święta, a 32 (72,7%) wskazały zdanie przeciwne;
- dziewięć osób (20,5%) wskazało, że z miejscowości, w której mieszkają są połączenia autobusowe z innymi miejscowościami, w tym z siedzibą Starostwa, w okresie wakacyjnym, a 26 (59,1%) wskazało zdanie przeciwne;
- 10 osób (22,7%) oceniło, że jakość transportu zbiorowego w jej miejscowości w okresie ostatnich dziesięciu lat poprawiła się, 12 (27,3%), że nie zmieniła się, a 21 (47,7%), że się pogorszyła;
- siedem osób (15,9%) oceniło, że dostępność transportu zbiorowego w ich miejscowości w okresie ostatnich dziesięciu lat poprawiła się, 16 (36,4%), że nie zmieniła się, a 21 (47,7%), że się pogorszyła;
- 21 osób (47,7%) wskazało, że wie, gdzie można znaleźć informacje o aktualnych rozkładach jazdy autobusów realizujących przewozy regularne na terenie gminy, a 23 (52,3%) wyraziły zdanie przeciwne;
- 12 osób (27,3%) wskazało, że na przystankach autobusowych z których korzystają są dostępne rozkłady jazdy i są one aktualne; 18 (40,9%) wyraziło zdanie przeciwne, a 14 (31,8%) nie posiada w tym zakresie informacji;
- czas dojścia od domu do najbliższego przystanku autobusowego (lub kolejowego), z którego wykonywane są połączenia mieszkańcy Gminy wskazali, że wynosi od jednej minuty do jednej godziny;
- 16 osób (36,4%) słyszało o sytuacji, w której sąsiad lub znajomy z okolicy nie mógł podjąć pracy lub uczęszczać do szkoły ponadpodstawowej z powodu braku lub niedostatecznej oferty transportu zbiorowego, a 28 (63,6%) nie słyszało o takich sytuacjach;
- w przypadkach konieczności dojazdu do lekarza, urzędu, szkoły, itd. pięć osób (11,4%) wskazało, że korzysta z pomocy rodziny/znajomych/sąsiadów, a 36 (81,8%) taką pomoc oferuje;
- siedem osób (15,9%) wskazało, że zna sytuację, że ktoś wyprowadził się ze wsi z powodu problemów z transportem autobusowym, a 36 (81,8%) wyraziło zdanie przeciwne;
- 13 osób (29,5%) wskazało, że w ostatnich pięciu latach zwracało się indywidualnie lub z sąsiadami, do władz lokalnych w sprawie poprawy dostępności transportu zbiorowego w ich wsi (w tym dziewięć (69,2%)

wskazało, że wnioski te nie zostały uwzględnione, dwie (15,4%), że wnioski ich zostały uwzględnione, dwie (15,4%) nie udzieliły odpowiedzi w tym zakresie), a 31 (70,5%) nie podejmowało w powyższym zakresie działań;

- osiem osób (18,2%) wskazało, że połączenia obsługiwane są przez autobusy przeznaczone dla osób niepełnosprawnych, w tym o ograniczonej zdolności ruchowej, 32 (72,7%) udzieliły odpowiedzi przeciwnej; 15 (34%) wskazało, że autobusy te były klimatyzowane, a 21 (47,7%) wyraziło zdanie przeciwne; 11 (25%) wskazało, że w autobusach tych jest miejsce do przewozu wózków dziecięcych, a 25 (56,8%) wyraziło zdanie przeciwne; jedna osoba (2,3%) wskazała, że w autobusach tych jest miejsce przeznaczone do przewozu rowerów, a 35 (79,5%) wyraziło zdanie przeciwne;
- 27 osób (61,4%) potwierdziło, że osoby dorosłe mogą korzystać z połączeń realizowanych przez autobusy przewożące dzieci do szkół (tzw. gimbusy), a 15 (34,1%) było zdania przeciwnego;
- pięć osób (11,4%) wskazało, że zdarzyło się, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy autobus nie przyjechał, dziewięć (20,5%), że nie było takiej sytuacji, a 18 (40,9%) nie pamiętało czy taka sytuacja miała miejsce;
- dwie osoby (4,5%) stwierdziły, że zdarzyło się, iż w ciągu ostatnich 12 miesięcy spóźniły się do szkoły, pracy, na umówioną wizytę w urzędzie, lub u lekarza, itd. z powodu opóźnienia lub braku autobusu, 24 wyraziły zdanie przeciwne, a siedem (15,9%) nie pamiętało czy taka sytuacja miała miejsce;
- dziewięć osób (20,5%) nie korzystało z transportu zbiorowego z powodu braku bezpośrednich połączeń lub długiego czasu oczekiwania na przesiadki, dwie (4,5%) z powodu zbyt dużej odległości do przystanku, jedna (2,3%) nie korzysta ze względu na nieakceptowalny czas przejazdu; 10 (22,7%) nie korzysta ze względu na nieodpowiednie godziny kursowania, pięć (11,4%) z powodu zbyt wysokiej ceny biletu, a 15 (34,1%) nie korzystało z powodu poruszania się własnym środkiem transportu;
- osiem osób (18,2%) wskazało, że uruchomienie bezpośredniego połączenia lub zmniejszenie liczby przesiadek skłoniłoby do korzystania z transportu zbiorowego; 21 (47,7%), że zwiększenie częstotliwości kursowania; dwie (4,5%), że zmiana lokalizacji przystanku; dwie (4,5%), że skrócenie czasu przejazdu; cztery (9,1%), że bardziej dostępna informacja o rozkładzie jazdy; 10 (22,7%) wskazało na tańsze bilety, a dwie (4,5%) wskazały na zwiększenie komfortu podróży;
- cztery osoby (9,1%) stwierdziły, że nie zgadzają się ze stwierdzeniem, że konieczne jest rozwijanie transportu zbiorowego, ponieważ wiele osób nie ma możliwości przemieszczania się w inny sposób, 27 (61,4%) zgodziło się z ww. stwierdzeniem, a 13 (29,5%) nie było zdecydowanych lub wskazało odpowiedź nie wiem;
- 15 osób (34,1%) stwierdziło, że nie zgadza się ze stwierdzeniem, że ograniczona oferta transportu zbiorowego w okolicy sprawia, że niektórzy myślą o przeprowadzeniu się do innej miejscowości, osiem (18,2%) zgodziło się z tym stwierdzeniem, a 20 (45,5%) nie było zdecydowanych lub wskazało odpowiedź nie wiem;
- 13 osób (29,6%) nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że istniejąca oferta transportu zbiorowego uniemożliwiająca młodzieży dojazd do szkoły średniej, którą chciałaby wybrać, 16 (36,3%) zgodziło się z tym stwierdzeniem, a 15 (34,1%) nie było zdecydowanych lub wskazało odpowiedź nie wiem;
- 11 osób (25,0%) nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że istniejąca oferta transportu zbiorowego zmusza osoby dojeżdżające do pracy do

dostosowywania miejsca i godzin pracy do rozkładu jazdy, 13 (22,7%) zgodziło się z powyższym stwierdzeniem, a 18 (40,9%) nie było zdecydowanych lub wskazało odpowiedź nie wiem;

- 23 osoby (42,2%) nie zgodziły się ze stwierdzeniem, że nie ma sensu rozwijać transportu zbiorowego w okolicy, bo i tak wszyscy korzystają z samochodów, 13 (22,7%) zgodziło się z tym stwierdzeniem, a osiem (18,1%) nie było zdecydowanych lub wskazało odpowiedź nie wiem.

(akta kontroli str. 416-418)

k) Na stronie internetowej Urzędu Gminy (ani w inny sposób) nie zamieszczano informacji na temat korzystania ze środków FRPA i możliwych sposobów uzyskania informacji w tym zakresie w związku z brakiem organizacji publicznego transportu na terenie gminy.

(akta kontroli str. 232, 235-238)

NIK zauważa, że gminy od 2019 r. miały możliwość ubiegania się o środki finansowe z FRPA. Podstawą do ubiegania się o te środki było zorganizowanie publicznego transportu zbiorowego, tj. zawarcie umów z przewoźnikami na świadczenie usług w tym zakresie. Jednak podjęcie decyzji o realizacji tego zadania powinna poprzedzać rzetelnie dokonana i udokumentowana analiza potrzeb przewoźnych mieszkańców Gminy.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt nie realizował zadania dotyczącego otrzymania i wykorzystania dopłat ze środków FRPA w związku z tym, że na terenie gminy nie zostały uruchomione i nie funkcjonowały linie komunikacyjne, w ramach regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, dla których organizatorem była Gmina.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Realizacja zadania w zakresie zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego po przeprowadzeniu rzetelnej i udokumentowanej analizy potrzeb mieszkańców Gminy w tym zakresie.
2. Przekazywanie Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego zgodnie z art. 49 ust. 1 i 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 27 października 2023 r.

Kontroler
Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis