



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.1.1.2024

Pan
Adam Hausman
Wójt Gminy Walim
Urząd Gminy Walim
ul. Boczna 9
58-320 Walim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.106.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z 7 czerwca 2024 r.

I/24/001/LWR – „Organizacja zbiorowego transportu publicznego na przykładzie wybranych gmin
województwa dolnośląskiego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Walim ¹ , ul. Boczna 9, 58-320 Walim.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Hausman, Wójt Gminy Walim ² , od 27 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wybrane aspekty realizacji przez Urząd zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, nadzoru nad Administracją Budynków Komunalnych sp. z o.o. i udzielenia jej wsparcia w zakresie realizacji zadania organizacji przewozu osób.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem zagadnień sprzed tego okresu, jeśli będą miały wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/23/2024 z 16 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: str. 1-4)

¹ Dalej: również Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Tj. do 6 marca 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Gminy Walim nie w pełni prawidłowo realizował zadanie własne gminy dotyczące zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, tj. zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. W tym zakresie w okresie objętym kontrolą zorganizowano usługę transportu zbiorowego na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim oraz na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno. Ponadto Gmina Walim powierzyła Gminie Wałbrzych zadanie realizowania lokalnego transportu zbiorowego na organizowanych przez tenże samorząd różnych trasach z Wałbrzycha do Walimia. Urząd Gminy Walim stosował obowiązujące przepisy z zakresu zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy lokalnego transportu zbiorowego.

Rozpoczęcie w lipcu 2022 r. przez Administrację Budynków Komunalnych sp. z o.o. w Walimiu⁷ (jednoosobową spółkę Gminy Walim) świadczenia usługi transportu zbiorowego na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica (i z powrotem) nie zostało poprzedzone uchwałą Rady Gminy Walim, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. Nie zawarto także stosownych porozumień z gminami, przez obszar których przebiegała trasa zorganizowanych przez Gminę Walim przewozów osób. Ponadto usługa przewozu osób na powyższej trasie, przebiegającej przez obszar trzech gmin, miała charakter komercyjny, co naruszało ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikające z art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Chociaż w okresie objętym kontrolą Gmina Walim trzykrotnie występowała do Wojewody Dolnośląskiego o dopłaty do przewozów autobusowych z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁹, to takie dofinansowanie w wysokości 118,1 tys. zł uzyskano dopiero na rok 2024, jednakże wypłata tych środków nie nastąpiła do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹⁰. W poprzednich dwóch przypadkach starania o dopłaty do przewozów autobusowych zakończyły się niepowodzeniem w związku z odmownie rozpatrzonym wnioskiem na rok 2022 oraz z powodu złożenia wniosku na rok 2023 po terminie naboru.

Nie w pełni prawidłowo realizowano nadzór nad ABK sp. z o.o., co wyrażało się:

- nieokreśleniem w umowie Spółki, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej, co było niezgodne z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej;
- nieopublikowaniem w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu¹¹ uchwały w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o., co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹².

Nieprawidłowością było również:

- nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, w terminie do 31 stycznia danego roku za rok poprzedni, informacji dotyczących publicznego

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁷ Dalej: ABK sp. z o.o. lub Spółka.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 679. Dalej: ustawa o gospodarce komunalnej.

⁹ Dalej: FRPA.

¹⁰ Tj. do 6 marca 2024 r.

¹¹ Dalej: BIP.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. Dalej: ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

- transportu zbiorowego, wymaganych art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹³;
- nieopublikowanie w BIP uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ABK sp. z o.o. z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o., wymaganej art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wybrane aspekty realizacji przez Urząd zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego, nadzoru nad ABK sp. z o.o. i udzielenia jej wsparcia w zakresie realizacji zadania organizacji przewozu osób

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja przez UG Walim zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego

Zadania własne gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na terenie Gminy Walim realizował Referat Infrastruktury Technicznej Urzędu na podstawie: Regulaminu Organizacyjnego Urzędu wprowadzonego zarządzeniem nr 278/2017 Wójta z 28 grudnia 2017 r., zmienionego zarządzeniem nr 143/2020 Wójta z 27 października 2020 r., Regulaminu Organizacyjnego Urzędu wprowadzonego zarządzeniem nr 379/2023 Wójta z 28 kwietnia 2023 r. i Regulaminu Organizacyjnego Urzędu zmienionego zarządzeniem nr 387/2023 Wójta z 1 czerwca 2023 r. Referat Infrastruktury Technicznej Urzędu oprócz zadań z zakresu organizowania lokalnego transportu zbiorowego realizował również inne zadania, tj. z zakresu utrzymania dróg gminnych, gospodarowania nieruchomościami (w tym rolnymi) i lokalami komunalnymi, inwestycji gminnych, planowania przestrzennego, zamówień publicznych, kontroli zarządczej.

(akta kontroli: str. 5-70)

Na podstawie uchwały nr XLIII/248/2014 Rady Gminy Walim z 13 sierpnia 2014 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, Gmina Walim powierzyła realizowanie zadań transportu zbiorowego Gminie Wałbrzych w drodze porozumienia z Gminą Wałbrzych w dniu 21 sierpnia 2014 r. na trasie (obsługiwanej przez linię nr 5):

- a) Wałbrzych (Bystrzycka – Rusinowa) – Walim (Dzieńmorowice);
- b) Wałbrzych (Głuszycka – Noworudzka) – Walim (ul. Wyszyńskiego, Rzeczka).

Aneks nr 2/2018 do wyżej przywołanego porozumienia, objęto nim dodatkowo trasę autobusu nr 11 Wałbrzych (ul. Strzegomska – Kozice) – Walim (Stary Julianów).

Na podstawie kolejnych porozumień międzygminnych, zawartych 24 lipca 2018 r. i 1 grudnia 2022 r., Gmina Walim powierzyła Gminie Wałbrzych zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na trasach wskazanych w porozumieniu z 21 sierpnia 2014 r.

Pomimo przebiegu wskazanych tras przez obszar gminy Jedlina-Zdrój, Gmina Walim nie zawarła porozumienia z Gminą Jedlina-Zdrój, wymaganego art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 71-91)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 20 kwietnia 2022 r. usługę transportu zbiorowego na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie –

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 2778, ze zm. Dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

Jugowice – Walim świadczyło Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld T. Sz. z Wałbrzycha na podstawie kolejno obowiązujących umów, zawartych z Gminą Walim: 18 grudnia 2019 r.¹⁴, 1 września 2020 r.¹⁵, 15 marca 2021 r.¹⁶, 2 listopada 2021 r.¹⁷

W okresie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. usługę transportu zbiorowego na wskazanej trasie świadczyło Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld I. Sz. z Wałbrzycha na podstawie umowy zawartej z Gminą Walim 21 kwietnia 2022 r.¹⁸

Pomimo przebiegu wskazanej trasy przez obszar Gminy Świdnica i Miasta Świdnica, Gmina Walim nie zawarła porozumienia z Gminą Jedlina-Zdrój wymaganego art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Od lipca 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹⁹ usługi transportu zbiorowego na wskazanej trasie świadczyła ABK sp. z o.o.

(akta kontroli: str. 97-149)

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. usługę transportu zbiorowego na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno świadczyła firma pod nazwą Usługi Transportowe P. B. na podstawie umowy zawartej 16 grudnia 2019 r.²⁰ z Gminą Walim.

W okresie od 4 stycznia do 31 grudnia 2021 r. usługę transportu zbiorowego na wskazanej trasie świadczyło Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld T. Sz. na podstawie umowy zawartej 22 grudnia 2020 r.²¹ z Gminą Walim.

W okresie od 3 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych²² usługę transportu zbiorowego na wskazanej trasie świadczyło Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld I. Sz. na podstawie kolejno obowiązujących umów zawartych z Gminą Walim: 31 grudnia 2021 r.²³, 30 grudnia 2022 r.²⁴ i 18 stycznia 2024 r.²⁵

Pomimo przebiegu wskazanej trasy przez obszar Gminy Wałbrzych, Gmina Walim nie zawarła porozumienia z Gminą Wałbrzych, wymaganego art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, o czym dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 150-202)

2. Planowanie, organizowanie i zarządzanie przez Urząd transportem zbiorowym, w tym zlecenie ABK sp. z o.o. zadań transportu osób

Na mocy uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ABK sp. z o.o. z 31 maja 2022 r., Rep. A 4978/2022, Spółka poszerzyła działalność o „pozostały transport lądowy pasażerski /PKD-49.3/”.

Rada Gminy Walim nie podejmowała uchwały, wymaganej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie powierzenia ABK sp. z o.o. powołanej

¹⁴ Nr F.272.29.2019.

¹⁵ Nr F.272.14.2020.

¹⁶ Nr F.272.6.2021.

¹⁷ Nr F.272.25.2021.

¹⁸ Nr F.272.11.2022.

¹⁹ Tj. do 6 marca 2024 r.

²⁰ Nr F.272.11.2022.

²¹ Nr F.272.25.2020.

²² Tj. do 6 marca 2024 r.

²³ Nr F.272.31.2021.

²⁴ Nr F.272.22.2022.

²⁵ Nr F.272.3.2024.

uchwałą Rady Gminy Walim²⁶ zadań transportu osób, o czym dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Prowadzenie przez ABK sp. z o.o. (jednoosobową spółkę komunalną Gminy Walim) działalności poza sferą użyteczności publicznej oraz poza obszarem przyzwolenia wskazanym w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie znajdowało zatem podstaw prawnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Prowadzone przez pracowników Referatu Infrastruktury Technicznej Urzędu na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno kontrole przewozów w dniach: 25 stycznia 2022 r., 25 stycznia 2023 r. i 13 lutego 2023 r., realizowanych przez Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld I. Sz. ujawniły: [1] brak uzgodnionego z Gminą Walim rozkładu jazdy; [2] brak zamontowanej kasy rejestru w pojeździe, brak rozkładu jazdy na przystanku w miejscowości Zagórze Śląskie, świadczenie usługi transportowej środkiem transportu Volkswagen Transporter, nr rejestracyjny DB 4965F wyposażonym w osiem miejsc siedzących dla pasażerów w sytuacji, gdy wykonawca usługi zapewnił do świadczenia usługi pojazd marki IVECO DAILY, nr rejestracyjny PP 8389M, rok produkcji 2020, wyposażony w 19 miejsc siedzących; [3] świadczenie usługi transportowej środkiem transportu Volkswagen Crafter, nr rejestracyjny TST 82911, rok produkcji 2008, wyposażony w 22 miejsca siedzące dla pasażerów, w sytuacji gdy wykonawca usługi zapewnił do świadczenia usługi pojazd marki IVECO DAILY, nr rejestracyjny PP 8389M, rok produkcji 2020, wyposażony w 19 miejsc siedzących.

Gmina Walim nie skorzystała z przysługującego jej we wskazanych przypadkach prawa wypowiedzenia umowy z Przedsiębiorstwem Transportowym Travelworld I. Sz. Urząd w okresie objętym kontrolą nie otrzymywał od operatorów (przewoźników realizujących przewozy), w terminie do 31 marca danego roku za rok poprzedni, informacji dotyczących skarg pasażerów związanych z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, czego wymagał od nich art. 48 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Wójt wyjaśnił, że skargi mieszkańców były zgłaszane bezpośrednio do Urzędu, bo tak mieszkańcy byli przez Urząd pouczani.

Gmina Walim w okresie objętym kontrolą nie przekazywała Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, w terminie do 31 stycznia danego roku za rok poprzedni, informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, o czym stanowi art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Informacje o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie przystanków za rok 2022 zostały przekazane 2 marca 2023 r. – po upływie 30 dni od wymaganego terminu. Informacje o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie przystanków za rok 2023 zostały przekazane 5 lutego 2024 r. – po upływie 5 dni od wymaganego terminu. Wskazane informacje za rok 2020 i za rok 2021 nie zostały złożone, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 173-181, 212-220)

3. Stosowanie przez Urząd obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy lokalnego transportu zbiorowego

²⁶ Uchwała Rady Gminy Walim nr XIII/79/2007 z 25 października 2007 r. w sprawie likwidacji Zakładu Budżetowego pn. Administracja Budynków Komunalnych i utworzenia spółki ze 100% udziałem gminy pod nazwą Administracja Budynków Komunalnych – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Walimiu.

Wybór wykonawcy usługi transportu zbiorowego – Przedsiębiorstwa Transportowego Travelworld T. Sz. na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 20 kwietnia 2022 r. nastąpił z zastosowaniem obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych²⁷. Wykonawca usługi został wybrany jako oferujący najniższą cenę za wozokilometr: w wysokości 2,09 zł²⁸ w przetargu przeprowadzonym na usługę przewidzianą do świadczenia od 1 września 2020 r. do 30 czerwca 2021 r., w wysokości 1,96 zł²⁹ w przetargu przeprowadzonym na usługę przewidzianą do świadczenia od 15 marca do 31 grudnia 2021 r. i w wysokości 2,68 zł³⁰ w przetargu przeprowadzonym na usługę przewidzianą do świadczenia od 1 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.

Wybór wykonawcy usługi transportu zbiorowego - na wskazanej trasie w okresie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. – Przedsiębiorstwa Transportowego Travelworld I. Sz. nastąpił bez zastosowania obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych, ponieważ 19 kwietnia 2021 r. została wypowiedziana przez dotychczasowego wykonawcę umowa świadczenia usługi transportu zbiorowego na wskazanej trasie, ze skutkiem natychmiastowym.

Wybór wykonawcy usługi transportu zbiorowego, Przedsiębiorstwa Usługi Transportowe P. B. z Wałbrzycha na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. nastąpił z zastosowaniem obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych³¹. Wykonawca usługi został wybrany jako oferujący najniższą cenę za wozokilometr: w wysokości 2,20 zł w przetargu przeprowadzonym 2019 r.³²

Wybór wykonawcy usługi transportu zbiorowego - Przedsiębiorstwa Transportowego Travelworld T. Sz. na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w okresie od 4 stycznia do 31 grudnia 2021 r. nastąpił z zastosowaniem obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych³³. Wykonawca usługi został wybrany jako oferujący cenę za wozokilometr w wysokości 2,33 zł, tj. niższą od drugiego oferenta w przetargu przeprowadzonym 15 grudnia 2020 r.³⁴

Wybór wykonawcy usługi transportu zbiorowego – Przedsiębiorstwa Transportowego Travelworld I. Sz. na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w okresie od 3 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁵, nastąpił z zastosowaniem obowiązujących przepisów z zakresu zamówień publicznych³⁶. Wykonawca usługi został wybrany jako oferujący cenę za wozokilometr w wysokości 2,22 zł, tj. niższą od drugiego oferenta w przetargu przeprowadzonym 15 grudnia 2021 r.³⁷, cenę za wozokilometr w wysokości 3,04 zł, tj. niższą od drugiego oferenta w przetargu przeprowadzonym 23 grudnia 2022 r.³⁸

²⁷ W trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

²⁸ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 2,30 zł za wozokilometr.

²⁹ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 23,15 zł za wozokilometr, trzeci – 5,37 zł za wozokilometr.

³⁰ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 3,43 zł za wozokilometr.

³¹ W trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³² Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 2,33 zł za wozokilometr.

³³ W trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³⁴ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 2,38 zł za wozokilometr.

³⁵Tj. do 6 marca 2024 r.

³⁶ W trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³⁷ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 3,30 zł za wozokilometr.

³⁸ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 3,39 zł za wozokilometr.

oraz cenę za wozokilometr w wysokości 3,04 zł, tj. niższą od drugiego oferenta w przetargu przeprowadzonym 23 grudnia 2022 r.³⁹

(akta kontroli: str. 232-265)

4. Występowanie przez Gminę Walim o dopłaty o charakterze użyteczności publicznej z FRPA

W 2020 r. Gmina Walim nie występowała o dopłaty o charakterze użyteczności publicznej z FRPA na podstawie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴⁰.

W odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody Dolnośląskiego z 30 listopada 2021 r., Gmina Walim terminowo⁴¹, tj. 13 grudnia 2021 r., złożyła wniosek o objęcie w 2022 r. dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach FRPA.

Złożony wniosek obejmował trzy linie komunikacyjne:

- poz. 1 wniosku: linia na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim w granicach administracyjnych Gminy Walim;
- poz. 2 wniosku: linia na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w granicach administracyjnych Gminy Walim;
- poz. 3 wniosku: linia nr 5 (Wałbrzych – Dziećmorowice – Wałbrzych), (Wałbrzych – Walim), (Wałbrzych – Rzecznka – Wałbrzych) oraz linia nr 11 (Wałbrzych – Rzecznka – Wałbrzych).

Określona we wniosku planowana w okresie od stycznia do grudnia 2022 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 86 wozokilometrów⁴²,
- kwota deficytu na ww. liniach wynosiła 724 613,50 zł,
- łączna kwota udziału własnego Gminy Walim wynosiła 72 461,36 zł,
- łączna kwota dopłaty wynosiła 724 613,50 zł.

Wyżej wymieniony wniosek o objęcie dopłatą ze środków FRPA przewozów autobusowych został rozpatrzony odmownie. O tym fakcie Wójt poinformowany został przez Wojewodę Dolnośląskiego pismem⁴³ z 27 grudnia 2021 r. Odmowa została uzasadniona poniżej wskazanymi okolicznościami:

- trasa linii opisanej w pozycji 1 wniosku przewidywała przystanki w mieście Świdnica, trasa linii opisanej w pozycji 2 wniosku przewidywała przystanki w mieście Wałbrzych, a organizator w obu przypadkach zaznaczył, że wnioskował o dopłatę do linii komunikacyjnej w granicach administracyjnych Gminy Walim oraz nie wykazał, iż zawarł porozumienie międzygminne⁴⁴;
- w przypadku linii 5 i 11 wykazanych w pozycji 3 wniosku, których trasa przewiduje przystanki w mieście Wałbrzych, organizator zaznaczył, że 24 lipca 2018 r. pomiędzy Gminą Walim a Gminą Wałbrzych zawarte zostało porozumienie międzygminne. Treść porozumienia wskazywała, że linie te stanowiły komunikację

³⁹ Drugi przystępujący do przetargu oferował cenę 3,39 zł za wozokilometr.

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 402. Dalej: ustawa o Funduszu.

⁴¹ Termin upływał 15 grudnia 2021 r.

⁴² Jednostką miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym jeden wozokilometr to przejazd jednego autobusu na odległość jednego kilometra.

⁴³ Znak: IF-IT.3146.243.2021.ES.

⁴⁴ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, gminnym przewozem pasażerskim jest przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły stosowne porozumienie lub które utworzyły związek międzygminny (...). Linie o trasach wykraczających poza granice administracyjne jednej gminy przy braku porozumienia zawartego zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, nie stanowią gminnych przewozów pasażerskich, co na podstawie art. 6 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 3 i 6 ustawy o Funduszu, wyklucza możliwość objęcia ich dopłatą.

miejską⁴⁵. Gmina Walim powierzyła Gminie Wałbrzych realizację zadania własnego na tych liniach i to Gmina Wałbrzych jest organizatorem, który przejął prawa i obowiązki związane z realizacją zadania.

Wniosek Gminy Walim z 7 listopada 2022 r. o objęcie w 2023 r. dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach FRPA nie podlegał rozpatrzeniu, ponieważ został złożony po terminie naboru wniosków określonym na okres od 17 października do 4 listopada 2022 r., o czym Wójt został poinformowany pismem⁴⁶ Wojewody Dolnośląskiego z 23 listopada 2022 r.

W odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody Dolnośląskiego z 18 października 2023 r., Gmina Walim złożyła w wyznaczonym terminie⁴⁷ wniosek z 9 listopada 2023 r. o objęcie w 2024 r. dopłatą przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach FRPA.

Złożony wniosek o objęcie dopłatą obejmował jedną linię komunikacyjną Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w granicach administracyjnych Gminy Walim. Wniosek ten nie został poprzedzony zawarciem porozumienia pomiędzy Gminą Walim a Gminą Wałbrzych, którego brak był powodem odmowy Wojewody Dolnośląskiego objęcia dopłatą przewozów na wskazanej linii w 2022 r.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn złożenia przez Gminę Walim wniosku o objęcie dopłatą z FRPA na rok 2024 linii komunikacyjnej Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno w granicach administracyjnych Gminy Walim, pomimo:

- a) braku porozumienia z Gminą Wałbrzych warunkującego możliwość objęcia jej dopłatą z FRPA;
- b) w sytuacji nieuwzględnienia przez Wojewodę Dolnośląskiego analogicznego wniosku na rok 2022,

Wójt wskazał na brak jego zgody w sprawie stanowiska Wojewody Dolnośląskiego co do wymogu podpisania porozumienia z Gminą Wałbrzych. W opinii Wójta transport publiczny obejmuje finansowanie wyłącznie w granicach administracyjnych organizatora, co również zostało przedstawione we wniosku i mocno argumentowane poprzez załączone materiały w postaci rozkładu jazdy z kilometrami i schematem przebiegu linii z zaznaczonymi przystankami obejmującymi wyłącznie teren gminy objęty dopłatą.

Określona we wniosku, a planowana w okresie od stycznia do grudnia 2024 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 42 168 wozokilometrów,
- kwota deficytu na ww. liniach wynosiła 135 289,00 zł,
- łączna kwota udziału własnego Gminy Walim wynosiła 27 057,80 zł, łączna kwota dopłaty wynosiła 135 289,00 zł.

Pismem z 21 listopada 2023 r.⁴⁸ Wojewoda Dolnośląski poinformował Wójta o objęciu dopłatą linii komunikacyjnej wskazanej we wniosku z 9 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Funduszu, Gmina Walim zawarła z Wojewodą Dolnośląskim w dniu 28 listopada 2023 r. umowę nr 43/FPA/2024 o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zadania te opisane zostały w złożonym przez Gminę Walim ww. wniosku o objęcie dopłatą, który określał m.in. długość linii komunikacyjnej, częstotliwość połączeń oraz wielkość pracy eksploatacyjnej

⁴⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Funduszu, przepisów tej ustawy nie stosuje się do przewozów realizowanych w ramach komunikacji miejskiej, co oznacza, że dofinansowanie przewidziane tą ustawą nie może obejmować linii komunikacyjnych mającej charakter komunikacji miejskiej.

⁴⁶ Znak: IF-IT.3146.213.2022.MGS.

⁴⁷ Termin upływał 10 listopada 2023 r.

⁴⁸ Znak: IF-DK.3146.1.71.2023.AZ.

wyrażonej w wozokilometrach. Na realizację tych zadań Wojewoda Dolnośląski, zgodnie z zawartą umową obejmującą wskazaną linię komunikacyjną, na której będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, zobowiązał się przekazać Gminie Walim dofinansowanie z FRPA w kwocie nie wyższej niż 118 078,40 zł.

Wyżej wymieniona umowa o dopłatę spełniała wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

Urząd wywiązał się z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o Funduszu, tj. zawarł 18 stycznia 2024 r. umowę z przewoźnikiem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Umowa ta spełniała wymogi określone w art. 25 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zawarcie ww. umowy z przewoźnikiem nie zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Gminy Walim na dokonanie tej czynności, czego wymagał art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Walim została podjęta 27 lutego 2024 r.

(akta kontroli: str. 266-297)

5. Organizacja i realizacja nadzoru właścicielskiego nad ABK sp. z o.o. i ustanowienie pisemnych procedur w tym zakresie

5.1. Gmina Walim nie ustanowiła pisemnych procedur w przedmiocie nadzoru właścicielskiego nad jednoosobową spółką ABK sp. z o.o.

Wójt wyjaśnił, że jako jedyny wspólnik ABK sp. z o.o., raz w roku zwoływał Walne Zgromadzenie Wspólników. Pozwalało to na wypracowanie decyzji dotyczących spółki. Podejmował ważne kwestie, udzielał absolutorium oraz uchwalał uchwały. Wójt dodał, że Rada Nadzorcza ABK sp. z o.o. sprawowała stały nadzór i kontrolę nad wszystkimi obszarami działalności tej spółki.

5.2. Organizacja nadzoru właścicielskiego nad ABK sp. z o.o. z udziałem samorządu gminnego była dostosowana do zadań i celów związanych z tym nadzorem. Struktura organizacyjna jednostki była dostosowana do aktualnych celów i zadań. Każdy pracownik miał pisemnie określony zakres zadań.

Osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia prowadzony był w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. W Urzędzie zapewniono rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.

5.3. W Gminie Walim nie sformułowano pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego (standardów, wytycznych, procedur monitorowania działalności, ocen ekonomicznej i finansowej sytuacji spółki komunalnej) sprzyjających rzetelnemu sprawowaniu nadzoru właścicielskiego nad ABK sp. z o.o. Standard D.17 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹ przewidywał zapewnienie efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie m.in. jednostki samorządu terytorialnego.

Wójt wyjaśnił, że w ramach nadzoru właścicielskiego zapewniał efektywne przekazywanie takich informacji.

5.4. W Urzędzie nie wprowadzono mechanizmów zapewniających informacje o stanie funkcjonowania nadzoru nad ABK sp. z o.o., którymi powinny być w szczególności wyniki monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli (standard E.22 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych).

⁴⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Wójt wyjaśnił, że ABK sp. z o.o., jako spółka komunalna, posiada osobowość prawną oraz samodzielność ekonomiczną, działając na rynku jak każda inna spółka prawa handlowego. ABK sp. z o.o. jako spółka komunalna posiada możliwość samodzielnego zarządzania swoimi finansami, inwestycjami, a także podejmowania decyzji biznesowych bez bezpośredniego wpływu przepisów dotyczących finansów publicznych.

5.5. Zaangażowanie kapitałowe Gminy Walim w ABK sp. z o.o. na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wynosiło:

- w 2020 r. – 52 000,00 zł,
- w 2021 r. – 52 000,00 zł,
- w 2022 r. – 352 000,00 zł (uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 31 maja 2022 r. – podwyższono kapitał o kwotę 300 000,00 zł),
- w 2023 r. – 282 000,00 zł.

Uchwałą z 28 czerwca 2023 r. Walne Zgromadzenie Wspólników ABK sp. z o.o. obniżyło jej kapitał zakładowy o kwotę 110 000,00 zł celem pokrycia straty tej spółki komunalnej za 2022 r.

Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ABK sp. z o.o. z 30 października 2023 r. podwyższono kapitał zakładowy ABK sp. z o.o. o kwotę 40 000,00 zł.

5.6. W ramach nadzoru właścicielskiego nad ABK sp. z o.o. wypełnione zostały ustawowe wymogi w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia absolutorium członkom zarządu i rady nadzorczej.

5.7. Przedmiot działalności ABK sp. z o.o. był zgodny z przedmiotem działania określonym w umowie tej spółki i uchwale organu stanowiącego.

5.8. Pracownicy Urzędu realizujący zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego nie pełnili jednocześnie funkcji w organach nadzorowanej spółki oraz nie wykonywali odpłatnie usług na rzecz nadzorowanej spółki.

5.9. Kandydaci na członków Rady Nadzorczej ABK sp. z o.o. posiadali wykształcenie wyższe i potwierdzenie złożenia egzaminu przed odpowiednią komisją. Członek organu zarządzającego (Prezes Zarządu ABK sp. z o.o.) spełniał wymogi podmiotu reprezentującego Gminę Walim.

Podmiot reprezentujący Gminę Walim w zakresie wykonywania praw z udziałów nie podjął skutecznych działań mających na celu określenie w umowie spółki, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej, czego wymagał art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Rada Nadzorcza ABK sp. z o.o. składała się z trzech osób, stosownie do art. 215 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵⁰. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe oraz potwierdzenie złożenia egzaminu przed odpowiednią komisją.

W Urzędzie odebrano od członka rady nadzorczej oświadczenie o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków zarządu zgodnie z ustawą o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

Uchwała nr 6/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ABK sp. z o.o. z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o. nie została opublikowana w BIP, tj. na stronie podmiotu uprawnionego do

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm. Dalej: Ksh.

wykonywania praw udziałowych, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, o czym dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

5.10. W Urzędzie egzekwowano realizację celów zarządczych i innych kryteriów, od których oceny uzależniona została wielkość wynagrodzenia członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółki komunalnej (art. 4 i 10 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń). Wielkość wynagrodzenia członka Zarządu Spółki i członków Rady Nadzorczej Spółki była zgodna z zasadami kształtowania wynagrodzeń.

5.11. Urząd, jako podmiot reprezentujący Gminę Walim w ABK sp. z o.o., nie zapewnił, w formie pisemnej regulacji wewnętrznej, wykorzystania przewidzianego w art. 212 Ksh prawa kontroli tej spółki.

Wójt wyjaśnił, że na bieżąco korzystał z prawa kontroli przysługującego każdemu wspólnikowi.

(akta kontroli: str. 357-365)

6. Kompletność procedur wewnętrznych udzielania spółce komunalnej świadczeń związanych z ich finansowym zasilaniem i wspieraniem

Urząd nie posiadał pisemnych procedur w sprawie udzielania spółce komunalnej świadczeń związanych z ich finansowym zasilaniem i wspieraniem.

Wójt wyjaśnił, że jako działający w imieniu Gminy Walim, jedyne go wspólnika ABK sp. z o.o. (100% udziałów), informował Zgromadzenie Wspólników ABK sp. z o.o. o podjęciu uchwał o podwyższeniu kapitału zakładowego i zmianie przedmiotu działalności tej spółki.

(akta kontroli: str. 357-365)

7. Działania Gminy Walim w zakresie dotyczącym zasilenia finansowego ABK sp. z o.o. i ich odzwierciedlenie w uchwałach budżetowych i/lub wieloletniej prognozie finansowej

W 2022 r. podwyższono kapitał ABK sp. z o.o. na mocy uchwały Rady Gminy Walim nr XXXVIII/354/2022 z 24 maja 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie wkładu pieniężnego na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowej spółki Gminy Walim – ABK sp. z o.o. Uchwałą nr XXXVIII/352/2022 z 24 maja 2022 r. Rady Gminy Walim wprowadzono zmiany w budżecie na rok 2022, zwiększając wydatki na zakup udziałów w ABK sp. z o.o. w kwocie 300 000 zł. Wydatki te zostały ujęte w budżecie Gminy Walim na rok 2022 w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy”, paragrafie 6010 „Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów”.

W 2023 r. podwyższono kapitał ABK sp. z o.o. na mocy uchwały Rady Gminy Walim nr LV/468/2023 z 26 września 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie wkładu pieniężnego na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowej spółki Gminy Walim – ABK sp. z o.o. Uchwałą Rady Gminy Walim nr LV/471/2023 z 26 września 2023 r. wprowadzono zmiany w budżecie na rok 2023, zwiększając wydatki na zakup udziałów w kwocie 40 000 zł. Wydatki te zostały ujęte w budżecie Gminy Walim na rok 2023 w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy”, paragrafie 6010 „Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów”.

(akta kontroli: str. 298-356)

8. Uzasadnienie udzielenia ABK sp. z o.o. finansowego wsparcia (świadczeń dotyczących przewozu osób)

W Urzędzie nie sporządzono pisemnego uzasadnienia udzielenia ABK sp. z o.o. finansowego wsparcia (świadczeń dotyczących przewozu osób).

Organizacja przewozów osobowych dla mieszkańców na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim nastąpiła po rozeznaniu przez Wójta potrzeb w tym zakresie i po uznaniu ich zasadności ekonomicznej.

Według Wójta, jako przedstawiciel Gminy Walim, jedynego wspólnika ABK sp. z o.o., był na bieżąco zorientowany w sytuacji finansowej Spółki. Bilanse, rachunek zysków i strat oraz inne dokumenty potrzebne do zatwierdzenia sprawozdania rocznego przechowywane były w siedzibie ABK sp. z o.o. Stwierdził również, że zapoznawał się z dokumentami przed zgromadzeniem wspólników zatwierdzającym sprawozdanie roczne.

Wnioskodawcą rozszerzenia działalności ABK sp. z o.o. o transport publiczny był Prezes Zarządu, który 9 maja 2022 r. zwrócił się w tym celu z pisemnym wnioskiem do jej właściciela – Gminy Walim.

Następstwem powyższego było osobiste spotkanie Prezesa Zarządu z Wójtem, na którym omówiono koncepcje i założenia usługi związanej z przewozem osób.

W trakcie posiedzenia Rady Nadzorczej ABK sp. z o.o., odbytego 25 maja 2022 r., Prezes Zarządu ABK sp. z o.o. przedstawił pomysł i zarys intensyfikacji, związanej z poszerzeniem portfela usług – rozpoczęcia świadczenia przewozów osobowych, oparte na literze prawa, a także problemy mieszkańców miejscowości Rzeczki, polegające na utrudnionym dostępie do transportu publicznego. Wniosek ten uzyskał poparcie członków Rady Nadzorczej ABK sp. z o.o. w zakresie dotyczącym uruchomienia nowej linii autobusowej.

Rada Nadzorcza ABK sp. z o.o. informowała Wójta na bieżąco o sytuacji finansowej tej spółki.

(akta kontroli: str. 357-365)

9. Przestrzeganie obowiązku udostępniania w BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ich przeprowadzających

Protokoły kontroli Urzędu były publikowane zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵¹.

Wójt wyjaśnił, że dokumenty dotyczące realizacji umów na rzecz Gminy Walim, w tym korespondencja z wykonawcami, nie były publikowane, ponieważ stanowiły dokumentację przebiegu umowy. Często były to dokumenty robocze zawierające niepełne stanowiska stron. Wójt dodał, że do Urzędu wpływały liczne skargi telefoniczne na wykonawcę świadczenia usług transportu zbiorowego na trasie Walim – Świdnica – Walim (od anonimowych mieszkańców) m.in. na: brak kursów, liczne spóźnienia. Na świadczone przez ABK sp. z o.o. usługi nie wpłynęła żadna skarga. Wręcz przeciwnie, pojawiały się głosy zadowolenia mieszkańców oraz zapytania czy i kiedy ABK sp. z o.o. będzie świadczyć usługi na trasie Glinno – Wałbrzych – Glinno.

(akta kontroli: str. 364-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie zawarł porozumień międzygminnych dotyczących przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego. Było to niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, i dotyczyło:

a) braku porozumienia z Gminą Jedlina-Zdrój w celu realizacji przewozów pasażerskich linii autobusowych nr 5 [na trasie Wałbrzych – Rusinowa Kamieński – Jedlina-Zdrój – Walim], w granicach administracyjnych tej gminy;

⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

- b) braku porozumienia z Miastem Wałbrzych w celu realizacji przewozów pasażerskich na trasie [Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno], w granicach administracyjnych tej gminy;
- c) braku porozumienia z Gminą Świdnica oraz Miastem Świdnica w celu realizacji przewozów pasażerskich [na trasie Rzecznka – Walim – Świdnica], w granicach administracyjnych tych gmin.

Wójt wyjaśnił, że:

ad. a) na mocy porozumienia międzygminnego z sierpnia 2014 r. pomiędzy Gminą Wałbrzych, a Gminą Wałbrzych, poprzedzonego stosowną uchwałą Rady Gminy Walim, Gmina Wałbrzych obsługuje linię komunikacyjną Walim – Wałbrzych – Walim i to do jej kompetencji należy uzyskanie niezbędnych uzgodnień z Gminą Jedlina-Zdrój – przez teren której przebiega wskazana trasa;

ad. b) usługę przewozu mieszkańców na wskazanej trasie świadczyły firmy Travelworld T. Sz. i Travelworld I. Sz. na podstawie stosownych umów. Za korzystanie z przystanków na trasie przebiegającej przez obszar Gminy Wałbrzych ewentualne opłaty należne gminie ponosiły ww. firmy. W związku z tym faktem nie wnioskował o zawieranie porozumienia z Gminą Wałbrzych na obsługę tej trasy;

ad. c) do lipca 2022 r. usługę przewozu mieszkańców na wskazanej trasie świadczyła, na podstawie stosownej umowy, firma Travelworld I. Sz. Za korzystanie z przystanków na trasie przebiegającej przez obszar Gminy Świdnica i Miasta Świdnica ewentualne opłaty należne wskazanym gminom ponosiła firma Travelworld I. Sz., co było powodem niewnioskowania o zawieranie porozumienia z tymi gminami na obsługę trasy Rzecznka – Walim – Świdnica.

NIK wskazuje, że zawarcie stosownego porozumienia było w ww. przypadkach obligatoryjne.

(akta kontroli: str. 92-96)

2. Prowadzenie przez ABK sp. z o.o. (jednoosobową spółkę komunalną Gminy Walim) działalności poza sferą użyteczności publicznej, tj. poza obszarem przyzwolenia wskazanym w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Realizowany przez ABK sp. z o.o. na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim przewóz osób, jako usługa komercyjna wykonywana na terenie trzech gmin i dwóch powiatów, nie znajdował podstaw prawnych. Ze względu na zasięg terytorialny przewozów przedmiotowa działalność, nie leżała w obszarze zadań własnych gminy wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w konsekwencji działalność ta nie miała charakteru użyteczności publicznej w rozumieniu art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a dostęp do miejsc pracy, edukacji, kultury itp. jest zbiorową potrzebą mieszkańców Gminy Walim. Według Wójta, gdyby nie możliwość komunikacji z ościennymi miastami mieszkańcy Gminy Walim zmuszeni byłiby do przesiedleń. Dodał, że przeciwdziała w ten sposób wykluczeniu komunikacyjnemu mieszkańców, a transport jedynie do granicy administracyjnej gminy nie rozwiązałby tych problemów. Wójt stwierdził ponadto, że zbiorowy transport publiczny jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej i wynika z realnych potrzeb mieszkańców, w związku z czym Gmina Walim zaspokaja te potrzeby na podstawie art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej⁵².

(akta kontroli: str. 374)

⁵² Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej: gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że prowadzenie działalności o komercyjnym charakterze przez ABK sp. z o.o., tj. podmiot ze 100% udziałem Gminy Walim, co do zasady nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących uregulowaniach prawnych. Ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) zasady, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Jedynym i wyłącznym przedmiotem działania ABK sp. z o.o., utworzonej przez Gminę Walim, winno być wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych), należących do zakresu działania tego samorządu gminnego, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Prowadzona przez ABK sp. z o.o. działalność komercyjna w zakresie usług przewozowych, na terenie trzech gmin, wykracza poza obszar dopuszczony dla samorządów gminnych, bowiem nie należy do zadań własnych (zleconych) Gminy Walim, nie można tej działalności zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Prowadzenie przez ABK sp. z o.o. działalności komercyjnej w zakresie usług przewozowych nie mieści się w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 przywołanej ustawy, gdyż nie wpływa na stan bezrobocia. Nie spełnia również warunku wynikającego z art. 10 ust. 2 tej samej ustawy, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu sześciu rodzajów działalności gospodarczych dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów pozwalających zaliczyć działalność komercyjną prowadzoną przez ABK sp. z o.o. w zakresie usług przewozu osób jako ważną dla rozwoju Gminy Walim. Usługi tego rodzaju, wykonywane wcześniej na podobnej trasie, były bowiem przedmiotem zamówień ze strony Gminy Walim realizowanych w formie i trybie przewidzianym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

3. Rozpoczęcie w lipcu 2022 r. świadczenia usługi transportu zbiorowego przez ABK sp. z o.o. na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim, nie zostało poprzedzone uchwałą Rady Gminy Walim w sprawie powierzenia Spółce zadania transportu osób, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym.

Wójt wyjaśnił, że szukając skutecznego rozwiązania, po zaprzestaniu z dnia na dzień, wykonywania usług przez Przedsiębiorstwo Transportowe Travelworld T. Sz. na linii Walim – Świdnica – Walim, Urząd powierzył wykonanie przedmiotowej usługi ABK sp. z o.o. Celem tej decyzji było zapewnienie rzetelnie wykonywanych usług transportowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców na okres minimum dwóch lat. Wójt dodał, że uznał za wystarczające poszerzenie działalności ABK sp. z o.o. o wykonywanie usług transportowych na mocy uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 31 maja 2022 r., Rep. A 4978/2022.

(akta kontroli: str. 92-96)

4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazywał Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, w terminie do 31 stycznia danego roku za rok poprzedni, informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, co było niezgodne z art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Informacje o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie przystanków za rok 2022 zostały przekazane 2 marca 2023 r. – po upływie 30 dni od wymaganego terminu.

Informacje o liczbie linii komunikacyjnych, łącznej liczbie przewiezionych pasażerów, liczbie przystanków za rok 2023 zostały przekazane 5 lutego 2024 r. – po upływie 5 dni od wymaganego terminu.

Wskazane informacje za rok 2020 i za rok 2021 nie zostały złożone.

Wójt wyjaśnił, że przekroczenie terminów złożenia sprawozdań za lata 2022 i 2023 wynikało z braków kadrowych Urzędu. Za lata 2022 i 2023 Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego nie wymagał od Gminy Walim złożenia takiego dokumentu.

NIK wskazuje, że obowiązek składania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego jest bezwzględny i niezależny od żądań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 365-371)

5. Zawarta przez Gminę Walim, reprezentowaną przez Wójta i Skarbnika Gminy Walim, umowa z dnia 18 stycznia 2024 r.⁵³ z Przedsiębiorstwem Transportowym Travelworld I. Sz. o świadczenie usług przewozowych na linii komunikacyjnej na trasie Glinno – Zagórze Śląskie – Niedźwiedzica – Wałbrzych – Zagórze Śląskie – Glinno, objęta dopłatą o charakterze użyteczności publicznej z FRPA na podstawie ustawy o Funduszu, nie została poprzedzona uchwałą Rady Gminy Walim wyrażającą zgodę na dokonanie tej czynności, czego wymagał art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu. Wymagana wskazanym przepisem uchwała Rady Gminy Walim Nr LX/542/2024 została podjęta 27 lutego 2024 r., tj. 40 dni po zawarciu umowy z przewoźnikiem o obsługę wskazanej linii komunikacyjnej.

Wójt wyjaśnił, że uchwała Rady Gminy Walim o wyrażeniu zgody na realizację usług transportowych została podjęta 27 lutego 2024 r. ze względu na zaplanowaną w tym dniu sesję Rady Gminy Walim.

NIK wskazuje, że stosowna zgoda powinna być wyrażona przed zawarciem ww. umowy.

(akta kontroli: str. 365-371)

6. Podmiot reprezentujący Gminę Walim w zakresie wykonywania praw z udziałów nie podjął skutecznych działań mających na celu określenie w umowie spółki, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej, co było niezgodne z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej.

Wójt wyjaśnił, że wymogi, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej zostały określone w uchwale nr 11/2017 Rady Nadzorczej ABK sp. z o.o. z 25 lipca 2017 r.

NIK podkreśla, że wyżej cytowany przepis wyraźnie wskazuje, że stosowne wymogi powinny zostać określone w umowie spółki w drodze uchwały zgromadzenia wspólników.

(akta kontroli: str. 365-371)

7. W BIP, tj. na stronie podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych Gminy Walim, nie została opublikowana uchwała nr 6/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ABK sp. z o.o. z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o., co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

⁵³ Nr F.272.3.2024.

Wójt wyjaśnił, że czynności publikacji zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o. zostały zlecone, lecz nie zostały wykonane, doszło do rozmycia kompetencji.

(akta kontroli: str. 365-373)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski: Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia wskazują na potrzebę rozważenia przez Wójta podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych, m.in. w sposób zgodny z prawem i terminowy. W szczególności, działania te powinny odnosić się do sfer działalności w obszarze realizacji objętych kontrolą zadań związanych z zapewnieniem lokalnego transportu zbiorowego, stanowiącego zadanie własne Gminy Walim, wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wnioski

1. Zawarcie stosownych porozumień z gminami, przez obszar których przebiega trasa organizowanych przez Gminę Walim przewozów osób.
2. Zapewnienie przygotowywania projektów uchwał Rady Gminy Walim w przypadkach określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym.
3. Niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia działalności ABK sp. z o.o. do stanu zgodnego z ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o gospodarce komunalnej.
4. Terminowe przekazywanie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego.
5. Zapewnienie przygotowywania projektów uchwał Rady Gminy Walim w przedmiocie wyrażania uprzedniej zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu.
6. Podjęcie działań mających na celu określenie w umowie ABK sp. z o.o., w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej.
7. Opublikowanie w BIP uchwały w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu ABK sp. z o.o.

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

⁵⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 12 kwietnia 2024 r.

Kontroler:
Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
w zastępstwie
p.o. Wicedyrektor
Artur Urban

.....
podpis