



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LB1.410.001.02.2018
P/18/001



00390418

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lb1@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 roku
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński – Marszałek Województwa Podlaskiego (dalej: „Marszałek”)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/24/2018 z dnia 1 lutego 2018 r. Marcin Bielawski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/6/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania przez Województwo Podlaskie w 2017 roku dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg wojewódzkich² oraz na finansowanie ulg w przejazdach komunikacją autobusową. Ocenie podlegały w szczególności działania w zakresie: prawidłowości wnioskowania, wydatkowania i rozliczania dotacji.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Województwo Podlaskie (dalej „Województwo”) jest jednostką samorządu terytorialnego, realizującą m.in. zadania związane z budową, modernizacją, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi oraz przekazywaniem dopłat przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy autobusowe do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. W Urzędzie sprawy z tego zakresu prowadzi Departament Infrastruktury i Transportu. W 2017 roku Województwu przyznano na ww. zadania dotacje z budżetu państwa w wysokości 39.176,4 tys. zł, z których o wykorzystano 38.273,2 tys. zł (97,7%).

IV. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ wykorzystanie w 2017 roku przez Województwo dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg wojewódzkich oraz na finansowanie ulg w przejazdach komunikacją autobusową.

Wykorzystanie dotacji na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg wojewódzkich odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w umowie zawartej z Wojewodą Podlaskim (dalej „Wojewoda”). Wnioski o refundację nakładów poniesionych na realizację dofinansowanych zadań w poszczególnych okresach składano w wysokości nie wyższej niż 98% środków wydatkowanych na ten cel.

W zakresie dotacji na finansowanie ulg w przejazdach komunikacją autobusową na bieżąco informowano Wojewodę o wysokości środków niezbędnych do realizacji zadania. Dopłaty

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Dotacja uzyskana z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

za ulgi w przejazdach komunikacją autobusową przekazywane były przewoźnikom wskazanym⁴ w ustawie z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵. Rzetelnie weryfikowano poprawność składanych przez przewoźników wniosków o dopłaty z tytułu dzielonych ulg na przejazdy komunikacją autobusową, w tym kontrolowano przewoźników korzystających z dopłat⁶. Obie dotacje zostały terminowo i rzetelnie rozliczone.

V. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dane ogólne

Opis stanu
faktycznego

1.1. W 2017 roku Województwu przyznano dotacje w kwocie 172.652 tys. zł, z czego wykorzystanych zostało 108.775,4 tys. zł, tj. 63%. Największe kwoty zostały przyznane na:

- dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPOWP”) – 51.236 tys. zł, z czego w 2017 roku wykorzystano 834,6 tys. zł,
- wsparcie funkcjonowania RPOWP – 25.100 tys. zł, z czego w 2017 roku wykorzystano 20.647,4 tys. zł,
- dofinansowanie utrzymania dróg wojewódzkich – 20.880 tys. zł, które wykorzystano w całości,
- krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 18.296,4 tys. zł, z czego wykorzystano 17.393,2 tys. zł,
- utrzymanie urządzeń melioracji wodnej – 15.522 tys. zł, z czego wykorzystano 15.473,8 tys. zł,
- dofinansowanie beneficjentów realizujących projekty w ramach RPOWP – 8.118,8 tys. zł, z czego wykorzystano 5.252,5 tys. zł,
- wynagrodzenia pracowników realizujących Program Rozwoju Obszarów Wiejskich – 2.676,2 tys. zł, z czego wykorzystano 2.662,2 tys. zł,
- prowadzenie domu pomocy społecznej – 2.672,2 tys. zł, z czego wykorzystano 2.470 tys. zł,
- budowę urządzeń melioracji wodnych – 2.502 tys. zł, wykorzystano 2.257,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3-11)

1.2. W 2017 roku służby Wojewody przeprowadziły siedem kontroli na podstawie art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Przedmiotem ich były:

- realizacja zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁸,
- przestrzeganie przepisów dotyczących geodezji i kartografii,
- realizacja zadania zleconego ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹ w zakresie nakładania na podmioty korzystające ze środowiska, które prowadzą działalność powodującą wprowadzenie substancji do powietrza, obowiązku prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu,
- realizacja zadań obronnych,
- przeznaczenie otrzymanych środków na opłacenie kosztów realizacji operacji wynikających z Pomocy Technicznej PROW 2014-2020 na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych,
- realizacja zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁰ w zakresie

⁴ Opis badanej próby przedstawiono w punkcie 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o uprawnieniach do ulgowych przejazdów”.

⁶ Opis badanej próby przedstawiono w punktach 3.4. i 3.5. wystąpienia pokontrolnego.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 652, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.

przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania,

- funkcjonowanie Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: „WRBRD”).

W czterech z ww. postępowań kontrolnych Wojewoda nie wydał zaleceń pokontrolnych, dwa do czasu zakończenia kontroli NIK były w toku (przestrzeganie przepisów dotyczących geodezji i kartografii, funkcjonowanie WRBRD), natomiast protokół kontroli z jednego postępowania stanowi informację niejawną (realizacja zadań obronnych).

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg wojewódzkich

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie umowy z 5 maja 2017 r.¹¹ o dofinansowanie środkami z budżetu państwa utrzymania i remontu dróg wojewódzkich w 2017 r. (dalej: „umowa o dofinansowanie”), Województwu udzielona została dotacja celowa w kwocie 20.880 tys. zł¹², z przeznaczeniem na dwa zadania:

- 9.000 tys. zł na utrzymanie dróg (zadanie polegające na wykonywaniu robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej),
- 11.880 tys. zł na remont dróg (zadanie polegające na wykonaniu robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym).

Ww. zadania w 2017 roku w Województwie realizowane były przez Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku („PZDW”).

(dowód: akta kontroli str. 15, 30-36)

W umowie o dofinansowanie nie określono efektów rzeczowych dotowanych zadań, wskazano jedynie potencjalny asortyment robót, które będą rozliczane w ramach przyznanych środków. Z informacji uzyskanej z PZDW¹³ wynika, że na etapie roboczych ustaleń dotyczących harmonogramu realizacji wydatków z dotacji celowej i możliwych efektów rzeczowych, zakładano w ramach drugiego z ww. zadań, wyremontowanie 28 km dróg, „przy założeniu że zabieg naprawczy będzie polegał na wykonaniu nakładki bitumicznej z uzupełnieniem poboczy. Podstawą do wyliczenia takiego wskaźnika były ceny uzyskane za roboty tego typu w roku 2016 (400-450 tys. zł za 1 km).”

(dowód: akta kontroli str. 30-36, 91-97)

2.2. Zgodnie z § 2 umowy o dofinansowanie Województwo otrzymało dotację w trzech transzach¹⁴ w formie refundacji wydatków (nie więcej niż 98%) poniesionych na ww. zadania w I półroczu, III kwartale i IV kwartale 2017 roku. Środki przekazywane były na rachunek Województwa na podstawie pisemnych wniosków¹⁵ składanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. Wskazane w tych wnioskach kwoty do refundacji wynikały z wyodrębnionej dla dofinansowanego zadania ewidencji księgowej. Otrzymane środki Urząd niezwłocznie (najpóźniej następnego dnia) przekazywał do PZDW.

(dowód: akta kontroli str. 37-46, 52-88)

Wnioski o kolejne transze dofinansowania zawierały krótką informację na temat realizacji dofinansowanych zadań. Stosownie też do § 2 pkt 6 umowy o dofinansowanie PZDW przedkładał Wojewodzie kopie wybranych faktur, rachunków i innych dokumentów księgowych, dotyczących wydatków finansowanych z dotacji. Marszałek Województwa, ani dyrektor PZDW nie byli proszeni o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące realizacji zadań na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 15, 24)

¹¹ Umowa została zawarta między Województwem a Wojewodą Podlaskim.

¹² Środki dotacji celowej, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa część 83, poz. 54.

¹³ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK.

¹⁴ 5.978,4 tys. zł w sierpniu 2017 r., 7.369,1 tys. zł w listopadzie 2017 r. i 7.532,5 tys. zł w grudniu 2017 r.

¹⁵ Do wniosków dołączono aktualny harmonogram rozliczania dotacji oraz rozliczenie wydatków w postaci wydruku analitycznego kwartalnego „Zestawienia obrotów i sald” z programu „Eurobudżet”, zawierającego m.in. dane dotyczące nazwy dokumentu, kwoty dokumentu oraz termin zapłaty.

2.3. Stosownie do § 5 umowy o dofinansowanie w PZDW prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji celowej (na koncie 223-3 „rozliczenie dotacji celowej”) oraz wydatków dofinansowywanych z tych środków (na subkoncie do rachunku bieżącego jednostki – 139-9 „dotacja celowa”). Ponadto w programie finansowo-księgowym „Eurobudżet”, każdemu z realizowanych wydatków w ramach dotowanych zadań przyporządkowano dwie pozycje: wydatki z udzielonej dotacji (nie więcej niż 98%) i udział własny Województwa. Podział ten stosowano też w opisach dokumentów finansowych (fakturach).¹⁶ (dowód: akta kontroli str. 52-88, 91-93)

2.4. Województwo wykorzystało przyznaną dotację w całości. Na realizację zadań objętych dofinansowaniem wydatkowano w 2017 roku 21.555,8 tys. zł¹⁷, w tym:

- a) 9.193, 5 tys. zł na utrzymanie dróg (9.000 zł z dotacji i 193,5 tys. zł, tj. 2,1% – wkład własny Województwa). Wydatki dotyczyły: utrzymania bieżącego nawierzchni drogowych i obiektów inżynierskich, oznakowania poziomego dróg, bezpieczeństwa ruchu drogowego, robót porządkowych i konserwacyjnych w pasie drogowym, zimowego utrzymania dróg;
- b) 12.362,2 tys. zł na remont dróg (11.880 tys. zł z dotacji i 482,2 tys. zł, tj. 3,9% wkład własny Województwa). Ze środków tych zrealizowano 15 remontów kapitalnych nawierzchni dróg, w ramach których wyremontowano 14,742 km nawierzchni dróg wojewódzkich, 1.054 m² chodników, 1778 m² zjazdów, 378,4 m² zatok autobusowych i parkingu.

Analiza wydatków w wysokości 7.780,1 tys. zł, przedstawionych do refundacji z dotacji celowej¹⁸ (37,3% otrzymanej w 2017 roku dotacji), w tym 1.512,2 tys. zł na utrzymanie dróg i 6.267,9 tys. zł na remont dróg wykazała, że zostały one poniesione w 2017 roku, na zadania przewidziane w umowie o dofinansowanie i stanowiły nie więcej niż 98% nakładów poniesionych na opłacenie faktur związanych z realizacją zadań.

(dowód: akta kontroli str. 48-54, 76-78)

2.5. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu wynika, że w Urzędzie analizowano rezultaty wynikające z realizacji ww. zadań na etapie składania wniosków o wypłatę kolejnych części dotacji, sporządzane w oparciu o składane przez PZDW dokumenty (harmonogram i wydruki analityczne z programu „Eurobudżet”), a ponieważ nie stwierdzono zagrożeń dla absorpcji środków z dotacji celowej, *„nie było przesłanek do szczególnego reagowania, tym bardziej, że pozostając w stałym kontakcie z kierownictwem jednostki, Departament dysponował bieżącą wiedzą o wynikającym z umów zaangażowaniu środków”*. (dowód: akta kontroli str. 76-78)

2.6. Zarząd Województwa, zgodnie z § 4 umowy o dofinansowanie, 17 stycznia 2018 r. przedłożył Wojewodzie Podlaskiemu rozliczenie dotacji na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg, w postaci informacji opisowej z wykorzystania dotacji oraz wydruków z programu „Eurobudżet”. W informacji tej wskazano, że nie został osiągnięty, pierwotnie zakładany efekt rzeczowy w odniesieniu do długości wyremontowanych dróg, ze względu m.in. na *„inne niż wstępnie zakładano zakresy robót, jak też większe niż wynikało to z ówczesnych doświadczeń, wiedzy i sytuacji rynkowej, koszty jednostkowe robót naprawczych. (...) Nie ograniczono się do odtwarzania jedynie warstwy ścieralnej, a dążąc do uzyskania pierwotnych parametrów eksploatacyjnych w odniesieniu do nośności i równości nawierzchni, ingerowano również w dolne warstwy konstrukcyjne, decydujące o skuteczności i trwałości przeprowadzonej naprawy. (...) Obserwowano też (...) trend ograniczonej konkurencyjności w udzielanych zamówieniach (mała liczba oferentów) i znacznego wzrostu cen rynkowych. (...) Poddaje to w wątpliwość sens ich przyjmowania, tym bardziej, że remonty są bieżącymi robotami naprawczymi, głównie o charakterze interwencyjnym, a trudno jest z góry przewidzieć zakres takiego zabiegu.”*

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

¹⁶ Opis taki stosowano po podpisaniu umowy o dofinansowanie. Wydatki poniesione na dofinansowane zadania w okresie od początku 2017 roku do podpisania umowy o dofinansowanie rozdzielono procentowo jedną kwotą, zaliczając 98% z nich (po zaokrągleniu do pełnych dziesiątek złotych w dół) jako wydatki z dotacji celowej.

¹⁷ Do objęcia dofinansowaniem przedstawiono tylko wybrane wydatki poniesione przez Województwo na utrzymanie i remont dróg wojewódzkich.

¹⁸ Analizą objęto wydatki w wysokości 7.532,5 tys. zł wskazane we wniosku o III transzę dotacji (za IV kwartał 2017 r.) oraz wydatek w wysokości 247,6 tys. zł zrefundowany w ramach pierwszej transzy dotacji (za I półrocze 2017 r.).

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie utrzymania i remontu dróg wojewódzkich.

3. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową

3.1. Zgodnie z ustawą budżetową na 2017 rok, Województwu przyznana została dotacja na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową określonych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów¹⁹ w wysokości 19.000 tys. zł. W trakcie roku została ona zmniejszona do 18.296,4 tys. zł²⁰ na wniosek Wydziału Infrastruktury Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, w związku z oszczędnościami środków na dopłaty do stosowanych przez przewoźników komunikacji samochodowej ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych. Kwota dotacji i jej zmiany były prawidłowo ujmowane w budżecie Województwa oraz jego zmianach²¹.

(dowód: akta kontroli str. 111-140)

3.2. Zarząd Województwa zawarł w 2017 roku umowy z 22 przewoźnikami wykonującymi krajowe przewozy pasażerskie na dopłaty do przewozów z tytułu honorowania ustawowych ulg (zwane dalej „dopłatami do przewozów”), tj. ze wszystkimi przewoźnikami, którzy złożyli stosowny wniosek. Na skutek połączenia się pięciu przewoźników²² liczba umów z dniem 2 stycznia 2017 r. zmniejszyła się do 18²³. Z jednym przewoźnikiem rozwiązano umowę z dniem 30 maja 2017 r. (przyczyny rozwiązania zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego) i ponownie zawarto 29 sierpnia 2017 r.

Warunki, jakie musieli spełnić wykonawcy wnioskujący o zawarcie umowy na dopłaty do przewozów, wskazane zostały w ogłoszeniu opublikowanym na stronie internetowej Urzędu²⁴. Wymagane było złożenie wniosku, zgodnego z opublikowanym wzorem oraz m.in.: potwierdzonej kserokopii zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego albo licencji na wykonywanie transportu drogowego, wykazu posiadanych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, cenników wszystkich rodzajów sprzedawanych biletów, wykazu kas rejestrujących lub aktualnego wykazu stosowanych przez przewoźnika kas rejestrujących, sporządzonego przez właściwy Urząd Skarbowy oraz informacji o przewidywanej miesięcznej i rocznej wielkości dopłat. W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury weryfikacji wniosków przewoźników. Wnioski te weryfikowane były przez dwóch pracowników Departamentu Infrastruktury i Transportu, a następnie kierowane do Zarządu Województwa celem podpisania umowy.

Analiza 10 wniosków złożonych w okresie od 22 do 28 listopada 2017 r. przez przewoźników, którzy w 2017 roku uzyskali największe dopłaty wykazała, że do wszystkich zbadanych wniosków załączone zostały wymagane dokumenty.

Umowy z przewoźnikami zostały podpisane na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Zawierały one zapisy zabezpieczające interesy budżetu państwa, m.in. obowiązek: [1] zwrotu dopłat uzyskanych w przypadkach realizowania przewozów w oparciu o nieważne zezwolenia, [2] poddania się kontroli wykonywanej przez upoważnionych pracowników Urzędu, [3] zwrotu nienależnie otrzymanych dopłat stwierdzonych w wyniku kontroli oraz [4] udzielania wszelkich informacji dotyczących sprzedaży biletów. Podstawę do rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia mogło stanowić

¹⁹ Rozdział 60003 „Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe”.

²⁰ Pismami z 12 lipca, 30 sierpnia 21 września (dwukrotnie) i 30 października 2017 r.

²¹ Uchwała nr XXXII/284/2016 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2017 oraz uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego nr 244/3314/2017 I 252/3450/2017 z dnia 26 września i 31 października 2017 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Podlaskiego na 2017 rok.

²² W dniu 2 stycznia 2017 r. na skutek przejęcia majątków spółek PKS w Suwałkach S.A., PKS Zambrów sp. z o.o., PKS Siemiatycze sp. z o.o. oraz PKS Łomża sp. z o.o. przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Białymstoku Spółka Akcyjna i zmianę jego nazwy, powstała spółka Podlaska Komunikacja Samochodowa NOVA Spółka Akcyjna.

²³ Umowy z PKS w Suwałkach S.A., PKS Zambrów sp. z o.o., PKS Siemiatycze sp. z o.o., PKS Łomża sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Białymstoku na 2017 roku pierwotnie zawarto 20 grudnia 2016 r.

²⁴ Ogłoszenie opublikowano pod adresem: <https://www.wrotapodlasia.pl/pl/region-i-gospodarka/region/infrastruktura/transport-drogowy/>.

m.in.: przedstawienie nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym danych lub informacji będących podstawą ustalenia kwot dopłat, uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli, niestosowanie ulg przewidzianych ustawą, stosowanie cen niezgodnych z podanymi do publicznej wiadomości cennikami, ujmowanie w rozliczaniu dopłat kwot wynikających ze sprzedaży biletów w ramach prowadzenia linii komunikacyjnych innych niż regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 157-279)

3.4. Zasady weryfikacji wniosków o dopłatę do przewozów były określone w umowach z przewoźnikami. Podstawą wyliczenia wysokości należnej kwoty dopłat miały być miesięczne zbiorcze zestawienia dopłat z tytułu ulg ustawowych sporządzone w podziale na poszczególne kategorie ulg wraz z wydrukami kas rejestrujących, umożliwiającymi sprawdzenie rozliczenia, a za miesiąc grudzień - prognoza miesięcznego zestawienia. Przewoźnik zobowiązany był też do przedłożenia miesięcznych zestawień dopłat z podziałem na linie komunikacyjne²⁵ wraz z wygenerowanym wykazem z programu do rozliczenia dopłat. Termin składania dokumentów upływał 15 dnia po zakończeniu miesiąca, którego dopłaty dotyczyły pod rygorem przejścia płatności na kolejny miesiąc. Termin przedłożenia prognozy na grudzień upływał 15 grudnia, a ostatecznego rozliczenia dopłat 15 stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 165-276)

3.5. W 2017 roku dotacja na dopłaty do przewozów wyniosła 17.396,3 tys. zł (95,1% kwoty planowanej) i była przekazana w 13 transzach wynoszących od 120,8 tys. zł do 3.173,9 tys. zł²⁶. Środki przekazywane były na podstawie miesięcznych zapotrzebowań składanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, wynikających z rozliczania wniosków przedkładanych przez przewoźników. Przekazywane przez Wojewodę środki umożliwiały terminową wypłatę dopłat przewoźnikom, których wnioski zostały pozytywnie zweryfikowane. Na podstawie zawartych umów przewoźnicy złożyli w 2017 roku 179 wniosków o udzielenie dopłat na łączną kwotę 17.508,6 tys. zł, na podstawie których (po uwzględnieniu zwrotów) wypłacono 17.393,2 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 141-156)

Analiza 10 umów podpisanych z przewoźnikami²⁷, korzystającymi w 2017 roku z największych dopłat oraz wszystkich (70) wniosków złożonych w 2017 roku przez tych przewoźników²⁸ o udzielenie dopłat do przewozów, na podstawie których wypłacono 16.045,3 tys. zł²⁹ wykazała że:

- do wszystkich wniosków dołączono dokumenty wymagane umową,
- przewoźnicy korzystający z dopłat, posiadali ważne zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób,
- środki wypłacano przewoźnikom na podstawie aktualnych umów na udzielanie dopłat do przejazdów (rozwiązanie umowy z jednym przewoźnikiem w dniu 30 maja 2017 r. skutkowało pozostawieniem złożonych przez niego wniosków bez rozpatrzenia³⁰),
- dopłaty wypłacano za przejazdy ulgowe realizowane na liniach, na których przewoźnicy posiadali ważne zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wymagane art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³¹ (ważność zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób sprawdzana była w ramach weryfikacji załączonych do wniosków dokumentów,

²⁵ Zawierającymi: nr linii, przebieg linii, zezwolenie właściwego organu na wykonywanie przewozów regularnych, nr zezwolenia, datę wydania zezwolenia, datę ważności zezwolenia, datę wejścia w życie rozkładu jazdy, ilość sprzedanych biletów oraz kwotę dotacji.

²⁶ W dniu 11 listopada 2017 r. Urząd dokonał zwrotu 3,1 tys. zł, tj. kwoty nienależnie pobranych dopłat ustalonej w trakcie kontroli jednego z przewoźników. Kwoty transz w poszczególnych miesiącach uzależnione były o liczby przejazdów ulgowych, których w okresie wakacyjnym było znacznie mniej niż w pozostałych miesiącach.

²⁷ Dotyczy umów pierwotnych, podpisanych na podstawie analizowanych wniosków, o których napisano w pkt.3.2 wystąpienia pokontrolnego. Ostatecznie analiza dotyczyła sześciu przewoźników (pięciu połączyło się z dniem 2 stycznia 2017 r.), którzy otrzymali największe dopłaty (ogółem 92,94% wszystkich środków).

²⁸ Na kwotę 16.159,2 tys. zł.

²⁹ Suma wypłat za okres od stycznia do grudnia 2017 r. (w grudniu wg prognoz) przekazana na konta przewoźników, w tym dopłata lub zwrot nadwyżki przekazana w styczniu 2018 roku.

³⁰ Bez rozpatrzenia pozostawiono wnioski na kwotę 103,3 tys. zł. Z przewoźnikiem tym zawarto ponownie umowę 29 sierpnia 2017 r.

³¹ Dz. U. z 2017 poz. 2200, ze zm.

w tym miesięcznych zestawień dopłat z podziałem na linie komunikacyjne wraz z wygenerowanym wykazem z programu do rozliczenia dopłat),

- kwoty dopłat wynikały z raportów kas fiskalnych sporządzanych w podziale na poszczególne kategorie ulg oraz wydruków kas rejestrujących z podziałem na poszczególne linie,
- w trzech objętych kontrolą wnioskach nie uznano dopłat na kwotę 10,6 tys. zł, w tym w dwóch z powodu nieprawidłowego naliczenia ulg oraz w jednym z powodu realizacji przewozów w granicach miasta,
- w 68 (z 70) objętych badaniem przypadkach dopłaty przekazano przewoźnikom w terminach umownych, tj. nie dłuższym niż 14 dni od otrzymania środków z budżetu państwa, zaś w dwóch (dotyczy jednego przewoźnika) za kwiecień i maj zostały zgodnie z umową wstrzymane do czasu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących prawidłowości sprzedaży biletów jednorazowych i miesięcznych z ulgą ustawową i po złożeniu korekt wniosków, wypłacono je 1 września 2017 r.,
- wszyscy czterej przewoźnicy, którzy otrzymali na podstawie złożonej w grudniu 2017 roku prognozy dopłatę wyższą od należnej terminowo, tj. do 15 stycznia 2018 r. zwrócili nadmiernie otrzymane środki. (dowód: akta kontroli str. 280-281)

3.6. W 2017 roku przeprowadzono trzy kontrole przewoźników korzystających z dopłat, z których dwie do końca ww. roku zostały zakończone. Wszystkie kontrole zostały wszczęte po otrzymaniu przez Urząd informacji od podmiotów zewnętrznych o nieprawidłowościach, w tym w dwóch przypadkach po upływie 14 dni, a w jednym - po upływie ponad dwóch miesięcy od otrzymania takich informacji³². Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że późniejsze wszczęcie jednej kontroli wynikało z podjęcia uprzednio działań przygotowawczych, mających na celu potwierdzenie występowania sygnalizowanych naruszeń.

Przedmiotem dwóch zakończonych kontroli były m. in.: weryfikacja dokumentacji umowy o dopłaty oraz spełnianie warunków umowy, prawidłowość rozliczania dopłat do ulg ustawowych, kontrola przewoźnika na drodze. Ustalono dwie nieprawidłowości, skutkujące zwrotem dotacji w wysokości 9,6 tys. zł.:

- a) W jednym przypadku ustalono, że przewoźnik na jednej z realizowanych tras wykonywał przewóz regularny specjalny w rozumieniu art. 4 ust. 9 ustawy o transporcie drogowym, czym naruszył art. 1 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów stanowiący, że uprawnienia do ulgowych przejazdów przysługują tylko i wyłącznie w regularnych przewozach osób. Przekazane w 2017 roku dopłaty za zastosowane ulgi na tej trasie w kwocie 3,1 tys. zł zostały uznane za nienależne.
- b) W drugim przypadku przewoźnik wbrew art. 18b ust. 2 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym sprzedawał imienne bilety miesięczne niezgodnie z aktualnymi cennikami, co skutkowało nienależnie pobranymi dopłatami w 2016 roku w wysokości 6,5 tys. zł.

Nienależnie pobrane dopłaty zostały zwrócone przez przewoźników po zakończeniu kontroli. W wyniku kontroli ustalono również szereg nieprawidłowości nie skutkujących zwrotem dopłat do biletów ulgowych, w tym m.in. niesprawdzanie dokumentów uprawniających do ulgi, brak cenników udostępnionych w miejscach publicznych, brak wykazu ulg, wykonywanie przewozów niezgodnie z obowiązującymi rozkładami jazdy, niesprawną kasą fiskalną, brak niektórych elementów na paragonie fiskalnym. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Marszałek skierował do przewoźników zalecenia pokontrolne. W jednym przypadku przewoźnik poinformował o wykonaniu wszystkich zaleceń, natomiast w drugim nie odebrał zaleceń i nie występował ponownie o dopłaty za przejazdy ulgowe.

³² Do Urzędu wpłynęły jeszcze dwie informacje o nieprawidłowościach dotyczących przewozów realizowanych przez przedsiębiorców, z którymi zawarto umowy na dopłaty do przewozów. Sprawy te zostały przekazane właściwym organom wydającym zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych, ponieważ dotyczyły wykonywania przewozów regularnych z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu.

Jedno z wszczętych w 2017 roku postępowań do czasu zakończenia kontroli NIK było w trakcie. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że spowodowane to było skomplikowanym charakterem sprawy oraz obciążeniem pracowników Urzędu dwoma innymi toczącymi się postępowaniami kontrolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 282-341, 367-372)

Ponadto analiza wniosków o dopłaty innego przewoźnika i wizje lokalne kas, w których sprzedawał on bilety, wskazywały na sprzedaż fikcyjnych biletów. W związku z powyższym Marszałek zawiadomił Policję o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na celowym wprowadzeniu w błąd mający na celu osiągnięcie korzyści majątkowej, tj. o czyn z art. 286 § 1 w zw. 270 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny³³. W efekcie czego Prokuratura Rejonowa Białystok-Południe wszczęła śledztwo w sprawie, które do dnia zakończenia kontroli NIK było w toku. Z przewoźnikiem tym 26 maja 2017 r. rozwiązano umowę o dopłaty do przewozów bez zachowania okresu wypowiedzenia, (przewoźnik w dalszym ciągu składał wnioski o dopłaty, które nie były rozpatrywane). Wszczęto również postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji za sprzedaż biletów jednorazowych z ulgą ustawową, które do zakończenia kontroli NIK było w toku. Ww. przewoźnik ponownie (23 czerwca 2017 r.) złożył wniosek o zawarcie umowy na dopłaty do przewozów, na podstawie którego 29 sierpnia 2017 r. zawarto z nim nową umowę. Jak Wyjaśnił Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu, przewoźnik spełniał wymogi wskazane w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Dodał, że ustawa ta: „... nie zawiera ... żadnych ograniczeń bądź zakazów, co do możliwości umownego dotowania tego typu działalności względem przewoźnika, który w przeszłości dopuścił się istotnych naruszeń w tym zakresie lub prowadził działalność w sprzeczności z postanowieniami obowiązującej umowy. Zakazy takie nie wynikają również z innych norm powszechnie obowiązującego prawa, wobec czego organ dotujący nie posiada żadnych instrumentów, które umożliwiłyby na gruncie regulacji ustawowych ograniczenie dostępu takiego przewoźnika do świadczeń tego typu w przyszłości z uwagi na jego dotychczasową działalność w tym obszarze. Regulacje prawne w tym względzie uznać należy za niepełne z uwagi na brak rozwiązań podobnych chociażby do tych jakie obowiązują przedsiębiorców w przypadku działalności regulowanych, które to instrumenty wprowadzają stosowne zakazy, dające organowi możliwość odmowy przyznania konkretnych praw bądź świadczeń podmiotom dopuszczającym się łamania ustawowych zasad oraz wymogów obejmujących działalność danego typu”.

(dowód: akta kontroli str. 343-372)

3.7. Marszałek 25 stycznia 2018 r. przedstawił Wojewodzie Informację z realizacji zadań związanych z wykorzystaniem dotacji na dopłaty do stosowanych przez przewoźników ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych sporządzone na podstawie miesięcznych zbiorczych zestawień dopłat z tytułu ulg ustawowych. Z informacji tej wynika, że efektem udzielonej w 2017 roku dotacji była dopłata do 426.030 biletów ulgowych w wysokości 17.210,6 tys. zł³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 373-393)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg w przejazdach komunikacją autobusową.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³³ Dz.U. z 2017 poz. 2204, ze zm.

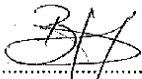
³⁴ Kwota ta nie uwzględnia dotacji otrzymanej w styczniu 2017 r. a dotyczącej dopłat za grudzień 2016 r. w wysokości 120,8 tys. zł. Uwzględniono w niej natomiast rozliczenie za grudzień 2017 r. dokonane w styczniu 2018 r., na które składały się dopłaty w kwocie 65,9 tys. zł oraz zwroty wysokości 130,8 tys. zł.

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 Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 21 marca 2018 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis