



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LBY.410.003.03.2015

P/15/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/067 – Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Jan Pierzyński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93048 z 17 marca 2015 r., 2. Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93047 z 17 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dalej: „Ministerstwo” lub „MIR”)¹, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak – Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: „Minister”)² (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie finansowania ulg na przejazdy komunikacją kolejową w okresie objętym kontrolą⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- prawidłowa realizacja przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju zadań w zakresie planowania dotacji przeznaczonej na wyrównywanie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów;
- prawidłowe i terminowe przekazywanie i rozliczanie dotacji dla przewoźników kolejowych, w tym przekazanych w formie zaliczek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dotacje przedmiotowe do krajowych przewozów pasażerskich przekazane przewoźnikom kolejowym w latach 2013-2014

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. na wypłatę dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich (dalej: „dotacja przedmiotowa”), na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu

¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zostało utworzone w dniu 27 listopada 2013 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

² Pani Maria Wasiak sprawuje urząd ministra właściwego do spraw transportu od 22 września 2014 r. Poprzednio urząd ten sprawowali: Pani Elżbieta Bieńkowska (od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r.) oraz Pan Sławomir Nowak (od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.).

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

⁴ Lata 2013-2014.

zbiorowego⁵ (dalej: „ustawa o ulgach”), przewidziano kwotę 407 852,0 tys. zł. W trakcie roku zwiększono kwotę planowaną o 36 059,3 tys. zł do 443 911,3 tys. zł. Z zaplanowanej kwoty wykorzystano na dotację 437 107,7 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach.

W ustawie budżetowej na 2014 r. na wypłatę dotacji przedmiotowej przewidziano kwotę 505 123,0 tys. zł. W trakcie roku zmniejszono plan dotacji o 40 390,4 tys. zł, tj. do kwoty 464 732,6 tys. zł. Z zaplanowanej kwoty wykorzystano na dotację 418 285,7 tys. zł, tj. 90% planu po zmianach.

Kwoty dotacji przedmiotowej na lata objęte kontrolą planowane były na podstawie uzasadnionych zapotrzebowań składanych przez przewoźników kolejowych na etapie planowania ustawy budżetowej na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 50)

W 2013 r. dotację przedmiotową otrzymało 10 przewoźników kolejowych. Łączna kwota przekazanej dotacji wyniosła 442 324,0 tys. zł, z tego 437 107,7 tys. zł zostało wykorzystane przez następujących przewoźników:

- 191 485,4 tys. zł PKP Intercity S.A. (43,8% dotacji ogółem),
- 150 401,8 tys. zł Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (34,4%),
- 37 775,3 tys. zł Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. (8,6%),
- 18 111,7 tys. zł PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. (4,1%),
- 17 157,0 tys. zł Koleje Śląskie Sp. z o.o. (3,9%),
- 10 539,0 tys. zł Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. (2,4%),
- 5 086,2 tys. zł Koleje Dolnośląskie S.A. (1,2%),
- 3 489,3 tys. zł Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. (0,8%),
- 2 981,1 tys. zł Arriva PR Sp. z o.o. (0,7%),
- 81,0 tys. zł Pomorskie Towarzystwo Miłośników Kolei Żelaznych (0,02%).

Łączna kwota dotacji udzielonej ww. przewoźnikom nie przekroczyła kwoty dotacji przedmiotowej określonej w ustawie budżetowej na 2013 rok.

(dowód: akta kontroli str. 9, 18-49)

W 2014 r. dotację przedmiotową otrzymało 12 przewoźników kolejowych. Łączna kwota przekazanej dotacji wyniosła 422 150,2 tys. zł, z tego 418 285,7 tys. zł zostało wykorzystane przez następujących przewoźników:

- 181 156,3 tys. zł PKP Intercity S.A. (43,3% dotacji ogółem),
- 129 613,5 tys. zł Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (31,0%),
- 39 812,8 tys. zł Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. (9,5%),
- 17 968,3 tys. zł PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. (4,3%),
- 17 812,3 tys. zł Koleje Śląskie Sp. z o.o. (4,3%),
- 13 539,7 tys. zł Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. (3,2%),
- 7 629,6 tys. zł Koleje Dolnośląskie S.A. (1,8%),
- 6 044,5 tys. zł Arriva PR Sp. z o.o. (1,4%),
- 3 781,2 tys. zł Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. (0,9%),
- 434,4 tys. zł Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o. (0,1%),
- 409,3 tys. zł SKPL Cargo Sp. z o.o. (0,02%),
- 83,8 tys. zł Pomorskie Towarzystwo Miłośników Kolei Żelaznych (0,1%).

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

Łączna kwota dotacji udzielonej ww. przewoźnikom nie przekroczyła kwoty dotacji przedmiotowej określonej w ustawie budżetowej na 2014 rok.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50-90)

W 2013 r. z dopłat do ulgowych przejazdów kolejowych pasażerowie skorzystali 69 409 270 razy, z tego w 41 452 349 przypadkach z wykorzystaniem biletów ulgowych jednorazowych oraz w 27 956 921 przypadkach z wykorzystaniem biletów ulgowych miesięcznych. Najpopularniejszą wykorzystywaną ulgą przewozową w przypadku biletów jednorazowych była ulga w wysokości 51%⁶, z której skorzystano 20 724 978 razy. Najbardziej wykorzystywaną ulgą w przypadku biletów miesięcznych była ulga w wysokości 49%⁷, z której skorzystano 14 668 245 razy. Na dofinansowanie ww. ulg wydatkowano odpowiednio 214 436,7 tys. zł i 27 520,6 tys. zł.

W 2014 r. z dopłat do ulgowych przejazdów kolejowych skorzystano 69 459 161 razy, z tego w 41 306 642 przypadkach z wykorzystaniem biletów ulgowych jednorazowych oraz 28 152 519 razy z wykorzystaniem biletów ulgowych miesięcznych. Najpopularniejszą wykorzystywaną ulgą przewozową w przypadku biletów jednorazowych była ulga w wysokości 51%, z której skorzystano 20 266 260 razy oraz 49% dla biletów miesięcznych, z której skorzystano 14 330 235 razy. Na dofinansowanie tych ulg wydatkowano odpowiednio 201 134,7 tys. zł i 27 317,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 51-52)

2. Przekazywanie dotacji

2.1. W wyniku szczegółowego badania 12 wniosków o dotację (tj. 5%) złożonych w latach 2013 i 2014 stwierdzono, że Minister udzielił dotacji przedmiotowych na podstawie sporządzonych przez przewoźników kolejowych wniosków zawierających dane wymagane w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych⁸ (dalej: „rozporządzenie MF z dnia 3 września 2010 r.”).

Przekazane przez MIR kwoty dotacji były zgodne z przedłożonymi wnioskami. Dotacje przekazywano na rachunki bankowe przewoźników wskazane we wnioskach o dofinansowanie, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono rozliczenie dotacji, zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia MF z 3 września 2010 r.

Do wniosków przewoźnicy załączali rozliczenie należnej dotacji za okres od początku roku do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc sporządzenia rozliczenia, co było zgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia MF z dnia 3 września 2010 r. Prawdliwość rozliczeń była potwierdzona przez urząd skarbowy, dokonujący jej sprawdzenia na podstawie § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia. Wszystkie badane rozliczenia zostały sporządzone według wzoru określonego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich⁹ (dalej: „rozporządzenie MF z dnia 17 września 2010 r.”).

(dowód: akta kontroli str. 91- 92, 100)

⁶ Uprawnieni do ulgi studenci do ukończenia 26 roku życia, doktoranci do ukończenia 35 roku życia, osoby niewidome uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji.

⁷ Uprawnione dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia gimnazjum, szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej- nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia oraz rodzice lub małżonkowie rodziców posiadający ważną Kartę Dużej Rodziny.

⁸ Dz. U. Nr 166, poz. 1123.

⁹ Dz. U. z 2014, poz. 1685 ze zm. (załącznik - wzór rozliczenia dotacji, zmieniony został z dniem 1 stycznia 2015 r.).

Dyrektor Departamentu Budżetu Infrastruktury wyjaśniła, że „składane do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (po zweryfikowaniu przez właściwy urząd skarbowy) przez przewoźników kolejowych rozliczenia sprawdzane są w Ministerstwie pod kątem spełniania wymogów formalnych wynikających z w/w rozporządzeń Ministra Finansów (...), tj. czy wniosek o wypłatę dotacji zawiera podstawowe informacje, takie jak: nazwę przewoźnika, numer konta bankowego, potwierdzenie sprawdzenia rozliczenia przez urząd skarbowy, czy jest podpisany przez osoby upoważnione do reprezentowania przewoźnika oraz pod względem rachunkowym. W przypadku stwierdzenia w trakcie weryfikacji wniosków i rozliczeń błędów lub nieprawidłowości, zarówno rachunkowych, jak i formalnych, rozliczenia zwracane były do przewoźnika w celu ich usunięcia. Ponadto MIR prowadzi monitoring w zakresie dotacji przedmiotowych w aspekcie finansowym, tj. prawidłowości wykorzystania przyznanych w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy środków finansowych na ten cel, terminowości sporządzania rozliczeń miesięcznych i rocznych, zwrotu przez przewoźników kolejowych dotacji nadmiernie pobranej w danym roku budżetowym oraz wysokości wypłaconej dotacji w danej kategorii ulgi”.

Do każdego z badanych wniosków załączony był dokument potwierdzający weryfikację dokonaną przez pracownika Departamentu Budżetu Infrastruktury MIR. MIR nie prowadziło kontroli wniosków o dotacje na miejscu u przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 135, 138-139)

2.2. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia MF z dnia 3 września 2010 r. przewoźnicy kolejowi mogli otrzymywać raty dotacji (zaliczki) w wysokości 1/12 planowanej dla tego przewoźnika na dany rok budżetowy kwoty dotacji. W 2013 r. o przekazanie zaliczki wniosło dziewięciu z dziesięciu przewoźników otrzymujących dotację, a w 2014 r. jedenastu z dwunastu przewoźników. Na podstawie badania próby sześciu największych kwot rat dotacji przekazanych trzem przewoźnikom (na łączną kwotę 65 689 tys. zł) stwierdzono, że zaliczki dotacji przekazywane były w odpowiednich wysokościach w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wnioskowano o przekazanie raty dotacji, tj. zgodnie z § 13 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Wysokość zaliczek przekazanych przewoźnikom w latach 2013-2014 wyniosła odpowiednio 33 998 tys. zł i 38 642 tys. zł. W 2013 r. wartość wnioskowanych zaliczek przekroczyła 1/12 kwoty dotacji zaplanowanej na ten rok, dlatego Ministerstwo dokonało odpowiedniego obniżenia przekazanych przewoźnikom zaliczek. W grudniu 2013 r., w sposób prawidłowy, uzupełniono zaliczki po dokonaniu korekt planów sprzedaży, zgodnie z § 11 ust. 3 rozporządzenia MF z dnia 3 września 2010 r. W 2014 r. zaliczki przekazano w wysokościach wnioskowanych przez przewoźników kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-44, 50-85, 91-99)

3. Rozliczenie przekazanych dotacji

3.1. W przypadku korekty wartości lub wielkości sprzedaży biletów ulgowych przewoźnicy dokonywali korekty należnej dotacji na podstawie § 9 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia MF z dnia 3 września 2010 r. Badanie 41 korekt należnych dotacji, złożonych przez dwóch przewoźników w 2013 r. i dwóch przewoźników w 2014 r. na łączną kwotę 620,8 tys. zł, wykazało że nosiły one ślad rewizyjny sprawdzenia przez właściwy urząd skarbowy. MIR rozliczało i przekazywało kwoty dotacji wynikające z korekt terminowo i we właściwych wysokościach. W sytuacji, gdy otrzymana przez przewoźników część dotacji stanowiła nadwyżkę ponad wysokość dotacji należnej, przewoźnicy dokonywali odpowiedniego zwrotu dotacji. W sytuacji, gdy wartość

należnej dotacji po korekcie przewyższała wcześniej wypłaconą kwotę, MIR przekazywał przewoźnikom należną dopłatę.

(dowód: akta kontroli str. 91, 136-137)

3.2. Na podstawie 73 zbadanych rozliczeń dotacji nie stwierdzono wykorzystania dotacji przez przewoźników kolejowych niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania nienależnej dotacji lub w nadmiernej wysokości.

W 2013 i 2014 r. zwrotu części niewykorzystanej dotacji po 31 stycznia roku następnego, tj. po terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (dalej: „ufp”), dokonało odpowiednio dwóch i trzech przewoźników, w łącznych kwotach 5 216,3 tys. zł i 3 864,4 tys. zł. W 2014 r. opóźnienie wyniosło 11, 40 i 181 dni, a w 2015 r. 7 i 10 dni.

Przewoźnicy z tytułu nieterminowego rozliczenia dotacji wpłacili odsetki we właściwych wysokościach, liczonych jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z art. 168 ust. 3 ufp. Łącznie w 2013 i 2014 r. wpłacono odpowiednio 7,2 tys. zł i 19,2 tys. zł z tytułu odsetek. MIR na podstawie przekazywanych przez przewoźników rozliczeń dotacji sprawdzał prawidłowość wykorzystania dotacji przedmiotowej i w dwóch przypadkach wezwał przewoźników do uiszczenia odsetek w należytej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 18, 50, 91, 101-134)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Minister informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Warszawa, dnia lipca 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
Podpis

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej „ustawa o NIK”.