



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.004.01.2015  
P/15/067

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
[lka@nik.gov.pl](mailto:lka@nik.gov.pl)

## 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<br>Delegatura w Katowicach                                                                                               |
| Kontroler                           | Witold Wilk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93214 z dnia 17 marca 2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1 – 2) |
| Jednostka kontrolowana              | Koleje Śląskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Wita Stwosza 7, 40 – 040 Katowice, regon 241 592 956 <sup>1</sup>                    |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Piotr Bramorski, Prezes Zarządu Spółki<br><br>(dowód: akta kontroli str. 23 – 30)                                                                |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła, że Spółka w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013–2014, rzetelnie sporządzała miesięczne rozliczenia dotacji przedmiotowej, zawierając w nich wszystkie wymagane dane. Pochodziły one z pozaksięgowej ewidencji sprzedaży biletów, w tym biletów ulgowych, prowadzonej przy użyciu oprogramowania pn. „Zintegrowany System Sprzedaży Biletów – Merkury”. Spółka składała w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju<sup>3</sup> miesięczne rozliczenia dotacji przedmiotowej<sup>4</sup>, po potwierdzeniu prawidłowości tych rozliczeń przez urząd skarbowy.

W cenniku usług przewozowych Spółka określiła ceny biletów ulgowych za przejazdy kolejowe i podmioty uprawnione do korzystania z przejazdów ulgowych, a w taryfie przewozowej dodatkowo wzory dokumentów poświadczających te uprawnienia. Zgodnie z wymogami dokumenty te podano, w sposób zwyczajowo przyjęty, do publicznej wiadomości.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zwłoce (trzy dni) w dokonaniu zwrotu środków finansowych otrzymanych w ramach dotacji przedmiotowej w 2014 r., niewykorzystanych do końca roku budżetowego.

<sup>1</sup> Zwana dalej „Spółką”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Wcześniej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zwanym w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Ministerstwem”.

<sup>4</sup> Dotacji przeznaczonej na wyrównanie straty poniesionej z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów kolejowych, zwanej dalej „dotacją przedmiotową”

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ewidencjonowanie sprzedaży biletów ulgowych

Opis stanu  
faktycznego

Spółka została założona przez Zarząd Województwa Śląskiego 8 kwietnia 2010 r.<sup>5</sup>, wpisana 20 maja 2010 r. do Krajowego Rejestru Sądowego. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym Spółki objęło Województwo Śląskie. Przedmiotem działalności Spółki była przede wszystkim realizacja kolejowych, regionalnych przewozów osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 30)

Zadania związane ze sprzedażą biletów (wystawianie biletów, ich zwrot lub anulowanie) zostały zgodnie z regulaminem organizacyjnym Spółki i zakresami czynności przypisane do realizacji pracownikom Działu Handlowego (kasjerzy stacjonarni, specjaliści ds. obsługi pasażera), a w zakresie wystawiania i anulowania biletów, dodatkowo, pracownikom Działu Trakcji i Drużyn Konduktorskich (kasjerzy mobilni, konduktorzy, kierownicy pociągu). Kontrolę dotyczącą prawidłowości sprzedaży biletów, w tym biletów ulgowych, sprawowali pracownicy Działu Trakcji i Drużyn Konduktorskich (kierownicy pociągu, konduktorzy) oraz Działu Handlowego (kontrolerzy biletów). W zakresie prawidłowości sporządzanej dokumentacji rachunkowej kas biletowych kontrolę realizowali specjaliści ds. handlowych, główny specjalista ds. obsługi pasażera i główny specjalista ds. sprzedaży, zatrudnieni w Dziale Handlowym. Ich zadania nadzorował Dyrektor Działu Handlowego oraz Dyrektor Działu Trakcji i Drużyn Konduktorskich<sup>6</sup>.

Obowiązki dotyczące rozliczania należnej Spółce dotacji przedmiotowej powierzono pracownikowi i Kierownikowi Działu Planowania, Rozliczeń i Kontrolingu.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 98)

W Spółce funkcjonowała komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie kontroli wewnętrznej<sup>7</sup> i od marca 2015 r. komórka organizacyjna realizująca zadania z zakresu audytu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 1 992 kontrole pracy personelu pokładowego, podczas jazdy kontrolnej w pociągach. Kontrolerzy sprawdzali prawidłowość wystawiania i kontroli biletów nabywanych przez podróżnych w kasach stacjonarnych oraz u personelu pokładowego w pociągach. Sprawdzano także zasadność sprzedaży biletów ulgowych oraz ważność dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulg ustawowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono uchybienia dotyczące m.in. znakowania skontrolowanych biletów przez personel pokładowy (nieczytelny odcisk znakownika na biletach, a w przypadku odręcznego sposobu znakowania biletów – nieczytelny numer pociągu, numer identyfikacyjny pracownika lub nieczytelna data dokonania kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 31 – 49, 99 – 105)

Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Katowicach przeprowadził – na podstawie art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>8</sup> –

<sup>5</sup> Zawiażując Spółkę Zarząd Województwa Śląskiego wykonał uchwałę nr III/47/3/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą: „Koleje Śląskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”.

<sup>6</sup> Zadania w zakresie sprzedaży i kontroli biletów dla pracowników Działu Trakcji i Drużyn Konduktorskich zostały określone w: Instrukcji pracy personelu pokładowego podczas wykonywania czynności związanych z obsługą klientów Spółki Koleje Śląskie oraz rozliczenia wpływów, Instrukcji pracy dla kasjerów mobilnych Spółki Koleje Śląskie, a także Instrukcji dla kierownika pociągu i drużyn konduktorskich, wprowadzonych uchwałami Zarządu Spółki: nr 200/2014 z 9 maja 2014 r., nr 174/2012 z 5 grudnia 2012 r. i nr 100/2012 z 25 września 2012 r.

<sup>7</sup> W latach 2013 – 2014 zadania dotyczące kontroli wewnętrznej realizował Zespół Dochodzeniowo-Kontrolny, a następnie Dział Kontroli Wewnętrznej, Bezpieczeństwa Przewozów i Odbiorców Technicznych. Natomiast od marca 2015 r. Dział Dochodzeniowo-Kontrolny.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

czynności sprawdzające w zakresie prawidłowości rozliczenia dotacji przedmiotowej za okres od 1 do 31 stycznia 2013 r. W wyniku przeprowadzonych czynności nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 106 – 112)

W Spółce obowiązywały procedury kontroli prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych osobom uprawnionym oraz dokumentów potwierdzających te uprawnienia. Zarząd Spółki wprowadził zasady postępowania dotyczące sprzedaży biletów, określając m.in. warunki stosowania opłat ulgowych za przejazdy kolejowe<sup>9</sup>. W uchwałach w sprawie przyjęcia taryfy przewozowej oraz cennika usług przewozowych określono m.in. podmioty uprawnione do korzystania z przejazdów ulgowych, wzory dokumentów poświadczających te uprawnienia oraz ceny biletów ulgowych. Poprawność wystawionych podróżnym biletów, w tym biletów ulgowych, weryfikowali m.in.: kontrolerzy biletów, konduktorzy, kierownicy pociągów.

(dowód: akta kontroli str. 75 – 93, 113 – 213)

Cennik usług przewozowych zawierał ceny biletów ulgowych określonych w ustawach z dnia: 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>10</sup>, 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin<sup>11</sup>, 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa<sup>12</sup>, 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>13</sup>. Cennik oraz taryfa przewozowa zostały podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Spółki. Powyższe spełniało wymogi określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe<sup>14</sup>, zgodnie z którym przewoźnik jest zobowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, ustalone lub stosowane przez niego taryfy lub cenniki.

(dowód: akta kontroli str. 121 – 173)

W Spółce sprzedaż biletów ewidencjonowana była przy użyciu programu pn. „Zintegrowany System Sprzedaży Biletów – Merkury”, autorstwa PKP Informatyka Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. W programie tym ewidencjonowana była sprzedaż biletów w kasach stacjonarnych, kasach mobilnych (personel pokładowy pociągu), automatach biletowych oraz przez Internet. Program umożliwiał generowanie raportów (zestawień) dotyczących liczby pasażerów i sprzedanych biletów, w tym biletów ulgowych (z podziałem na poszczególne rodzaje ulg ustawowych) w określonym przez użytkownika przedziale czasowym. Ustalenie kwoty dopłat do przewozów kolejowych w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych możliwe było poprzez obliczenie różnicy pomiędzy „wartością biletów brutto” a „wartością biletów taryfowych brutto”. Obydwie ww. wartości generował program w zestawieniu sprzedanych biletów ulgowych. Program umożliwiał także dołączenie nowej ulgi do zestawu stosowanych ulg, a w przypadku korzystania z ulgi na podstawie co najmniej dwóch uprawnień

<sup>9</sup> Uchwała nr 2315/74/IV/2011 Zarządu Województwa Śląskiego z 30 sierpnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia projektu Regulaminu przewozu osób, zwierząt i rzeczy przez Koleje Śląskie, uchwała nr 2314/74/IV/2011 Zarządu Województwa Śląskiego z 30 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłat określonych Cennikiem usług przewozowych Spółki Koleje Śląskie oraz Taryfą przewozową, obowiązujących w pociągach Spółki Koleje Śląskie, uchwała nr 200/2014 Zarządu Spółki z 9 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji pracy personelu pokładowego podczas wykonywania czynności związanych z obsługą klientów Spółki Koleje Śląskie oraz rozliczenia wpływów, uchwała nr 174/2012 Zarządu Spółki z 5 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Instrukcji pracy dla kasjerów mobilnych Spółki Koleje Śląskie, uchwała nr 100/2012 Zarządu Spółki z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia do stosowania Instrukcji dla kierownika pociągu i drużyny konduktorskich.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012, poz. 1138 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 101, poz. 648 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1203.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1206 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm.

ustawowych, wybór korzystniejszego dla podróżnego uprawnienia. Na wystawionym bilecie ulgowym wskazany był rodzaj oraz wielkość ulgi podana w procentach. Na podstawie danych zawartych w programie sporządzano miesięczne rozliczenia dotacji przedmiotowej.

(dowód: akta kontroli str. 214 – 223)

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Wnioskowanie, wykorzystanie i rozliczenie dotacji**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wnioski o przekazanie dotacji przedmiotowej zawierały wszystkie wymagane dane, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych<sup>15</sup>. Nie wystąpił przypadek nieprzyznania Spółce wnioskowanej dotacji.

W 2013 r. Spółka otrzymała dotację przedmiotową w kwocie 17 157,0 tys. zł, a w 2014 r. – 17 812,3 tys. zł.

Spółka, w terminie określonym § w 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozliczania dotacji, przedkładała miesięczne rozliczenia dotacji do właściwego urzędu skarbowego. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich<sup>16</sup>, rozliczenie dotacji sporządzano na formularzu, którego wzór określono w załączniku do tego rozporządzenia. Spółka składała trzy egzemplarze rozliczenia do urzędu skarbowego, a sprawdzone przez urząd miesięczne rozliczenie dotacji przekazywała do Ministerstwa. Powyższe spełniało wymogi określone w § 5 ust. 2 i 4 rozporządzenia w sprawie rozliczania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 224 – 333)

W okresie objętym kontrolą Spółka zapewniła zastępczą komunikację autobusową w związku z remontami linii kolejowych. W tym celu zawarła z przewoźnikami autobusowymi umowy na przewóz osób zastępczą komunikacją autobusową w zamian za odwołane pociągi na całej lub części trasy. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych, określonego przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA<sup>17</sup>, a także z warunkami umowy zawartej pomiędzy Spółką a PLK o udostępnienie infrastruktury kolejowej do przewozu osób, PLK obowiązana była do pokrycia dodatkowych kosztów ponoszonych przez Spółkę z tytułu wprowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej, jeżeli jej wprowadzenie wynikało z przyczyn leżących po stronie PLK<sup>18</sup>. W 2013 r. uruchomiono zastępczą komunikację autobusową dla 98 odwołanych pociągów na całości lub części tras, a w 2014 r. – 197 pociągów.

(dowód: akta kontroli str. 349 – 506)

Spółka rzetelnie prowadziła ewidencję umożliwiającą określenie wartości i liczby sprzedanych biletów z zastosowaniem ulg ustawowych oraz utraconych z tego tytułu przychodów. Ewidencja ta prowadzona była przy użyciu pozaksiegowego programu, w którym rejestrowano sprzedaż biletów, pn. „Zintegrowany System Sprzedaży

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1123, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie rozliczania dotacji”.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1685 ze zm.

<sup>17</sup> Zwane dalej „PLK”.

<sup>18</sup> Przez dodatkowe koszty należy rozumieć różnicę pomiędzy kosztami, które poniosłaby Spółka w przypadku realizacji przewozów bez jakichkolwiek ograniczeń w korzystaniu infrastruktury kolejowej a udokumentowanymi kosztami ponoszonymi przy realizacji komunikacji zastępczej w ich pełnej wysokości.

*Biletów – Merkury*”, co przedstawiono w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego. Poza ww. systemem ewidencjonowano sprzedaż biletów blankietowych (kasy konduktorskie). W okresie objętym kontrolą, dane zawarte w miesięcznych rozliczeniach dotacji przedmiotowej były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji sprzedaży biletów prowadzonej w ww. programie<sup>19</sup> oraz z zestawieniem sprzedaży biletów blankietowych. Utracone przychody obliczano jako różnicę pomiędzy „wartością biletów brutto” a „wartością biletów taryfowych brutto”, po skorygowaniu o wartość biletów zwróconych lub niewykorzystanych<sup>20</sup>. Zestawienia na podstawie których sporządzano miesięczne rozliczenia dotacji stanowiły podstawę zapisów w księgach rachunkowych Spółki.

Na koncie „762–902 Ministerstwo – dopłaty do ulg ustawowych” ewidencjonowano przychody z tytułu utraconych wpływów w związku ze stosowaniem ulg ustawowych. Natomiast na kontach grupy „7” ewidencjonowano przychody z tytułu opłat za przejazdy kolejowe.

(dowód: akta kontroli str. 507 – 519)

W latach 2013 – 2014 Spółka nie dokonywała korekty rozliczenia dotacji.

Dotacja przedmiotowa za 2013 r. została rozliczona w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>21</sup>. Spółka 24 stycznia 2014 r. złożyła w urzędzie skarbowym rozliczenie dotacji za grudzień 2013 r., a nadwyżkę środków finansowych z otrzymanej dotacji, w kwocie 573,2 tys. zł, zwróciła do budżetu państwa 31 stycznia 2014 r.

Natomiast dotacja przedmiotowa za 2014 r. została rozliczona 5 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 281 – 283, 331 – 335)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Spółka nieterminowo dokonała zwrotu środków finansowych otrzymanych w ramach udzielonej dotacji przedmiotowej w 2014 r. i niewykorzystanych do końca roku budżetowego.

W dniu 21 stycznia 2015 r. Spółka złożyła w urzędzie skarbowym rozliczenie dotacji przedmiotowej za grudzień 2014 r., tj. w terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozliczania dotacji. Jednak nadwyżkę środków finansowych z otrzymanej dotacji, w kwocie 369,5 tys. zł, zwróciła do budżetu państwa dopiero 5 lutego 2015 r., czym naruszyła art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do 31 stycznia następnego roku. Zwłoka w rozliczeniu dotacji wyniosła trzy dni, a Spółka naliczyła i zapłaciła z tego tytułu odsetki w kwocie 324,00 zł.

Prezes i Wiceprezes Zarządu Spółki wyjaśnili, że zwłoka w rozliczeniu dotacji przedmiotowej otrzymanej w 2014 r. nastąpiła „z przyczyn organizacyjnych”.

NIK zwraca uwagę na zasadność prowadzenia bieżącej obserwacji procesu przekazywania nadwyżki środków finansowych z otrzymanej dotacji dla zapobieżenia powstania zwłoki i konieczności uiszczania odsetek od nieterminowo dokonanego zwrotu tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 331 – 348)

<sup>19</sup> System generował miesięczne zestawienia sprzedaży biletów ulgowych, tj.: zestawienia ulg ustawowych jednorazowych z podziałem na poszczególne rodzaje ulg, zestawienia ulg ustawowych okresowych z podziałem na poszczególne rodzaje ulg, zestawienia zwróconych lub niewykorzystanych biletów jednorazowych (lub okresowych) z ulgą ustawową. W systemie ewidencjonowana była również sprzedaż biletów dokonywana przez Przewozy Regionalne Sp. z o. o. w Warszawie na rzecz Spółki.

<sup>20</sup> Wartość biletów brutto była to wartość sprzedanych biletów z zastosowaniem ulg ustawowych, a wartość biletów taryfowych brutto była to wartość sprzedanych biletów w przypadku niezastosowania ulg ustawowych.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>22</sup>, 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 Katowicach.

Katowice, dnia 11 maja 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler  
Witold Wilk  
Specjalista kontroli państwowej**

.....

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.