



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.001.02.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ¹ , ul. Ligonia 46 Katowice 40-037
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego od 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/54/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. 2. Katarzyna Kozieł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/55/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, wykorzystania przez Urząd dotacji celowej z budżetu państwa (część 85/24 – województwo śląskie) na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej.

Podstawą sformułowania oceny były w szczególności następujące działania kontrolne, przeprowadzone na wybranej próbie:

- kontrola zawierania umów regulujących zasady przekazywania dopłat do biletów ustawowo ulgowych przewoźnikom realizującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie³;
- analiza miesięcznych rozliczeń przedkładanych przez przewoźników w celu otrzymania dopłat;
- kontrola przekazywania środków z dotacji przewoźnikom;
- weryfikacja ważności zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

³ Zwanych dalej „umowami”.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Urząd jest jednostką organizacyjną Samorządu Województwa Śląskiego, przy pomocy której Zarząd Województwa Śląskiego wykonuje zadania publiczne, w tym zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z ustaw.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykorzystanie przez Urząd dotacji celowej z budżetu państwa (część 85/24 – województwo śląskie) na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości. W 2017 r. Samorząd Województwa Śląskiego wykorzystał środki na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej w wysokości 24 275,8 tys. zł, stanowiące 37,0% łącznej kwoty wykorzystanych dotacji z budżetu państwa (65 650,9 tys. zł). W wyniku kontroli 18,5% umów zawartych z przewoźnikami na 2017 r. stwierdzono, że były one sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem, w którym uwzględniono postanowienia zabezpieczające interes budżetu państwa. Przewoźnicy posiadali aktualne zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym oraz stosowali kasy rejestrujące, które umożliwiały wykazywanie kwot dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych. W celu zawarcia umowy, jak również uzyskania na jej podstawie dopłat za poszczególne miesiące, złożyli wymagane dokumenty, które zostały w Urzędzie zweryfikowane. Dopłaty były przekazywane przewoźnikom bez zbędnej zwłoki, na zasadach określonych w umowach. W 2017 r. przeprowadzono czynności sprawdzające w siedzibie przewoźników, którzy po raz pierwszy ubiegali się o dopłaty do biletów ulgowych. Nie skorzystano jednak z uprawnienia do kontrolowania przewoźników otrzymujących dopłaty.

V. Wyniki kontroli

1. Dane ogólne

Opis stanu faktycznego

Samorządowi Województwa Śląskiego przyznano w 2017 r. dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 69 344,1 tys. zł⁵, z której wykorzystano 65 650,9 tys. zł (94,7%), przede wszystkim na:

- dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej (24 275,8 tys. zł),
- melioracje wodne oraz infrastrukturę przeciwpowodziową (14 654,4 tys. zł),
- pomoc techniczną w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (4 425,4 tys. zł),
- ośrodki adopcyjne (3 806,2 tys. zł),

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ W tym 44,4 tys. zł na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej a Województwem Śląskim na realizację zadania publicznego „Organizacja i przeprowadzenie olimpiad i turniejów w latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019”.

Nie przyznano dotacji na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

- rozbudowę SP ZOZ „Repty” Górnośląskiego Centrum Rehabilitacji w Tarnowskich Górach (3 735,0 tys. zł),
- finansowanie, nadzór i kontrolę realizacji zadań z zakresu administracji rządowej związanych z obsługą obywateli i z wydawaniem zezwoleń (2 358,6 tys. zł),
- utrzymanie Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (2 021,4 tys. zł),
- realizację bieżących zadań własnych Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego (1 986,9 tys. zł),
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych (1 646,2 tys. zł),
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego (1 500,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 6-22)

W 2017 r. Wojewoda Śląski przeprowadził w Urzędzie kontrolę wykorzystania dotacji, udzielonej z budżetu państwa, na modernizację Oddziału Obserwacyjno-Zakaźnego Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Częstochowie, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące kilkudniowych opóźnień w regulowaniu płatności z faktur wystawionych przez wykonawcę. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Marszałek Województwa Śląskiego poinformował, że z tego tytułu nie zostały naliczone odsetki, gdyż podmiot leczniczy realizujący zadanie uzyskał od wykonawcy prolongatę terminu płatności. Ponadto, Wojewoda Śląski przeprowadził w Urzędzie trzy kontrole wykonania zadań⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 23-24, 194-243)

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej

Opis stanu faktycznego

W dniu 12 września 2007 r. Zarząd Województwa Śląskiego zatwierdził dokument pn. *Procedury sprawdzania przewoźników, wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie, ubiegających się o dopłaty oraz otrzymujących dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ulg w przewozach pasażerskich*⁷. Procedury te (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą):

- określały wzór wniosku oraz dokumenty, jakie winny być złożone w celu zawarcia umowy z przewoźnikiem;
- określały zakres czynności sprawdzających w siedzibie przewoźnika i na liniach, w związku ze złożeniem wniosku w celu zawarcia umowy;

⁶ 1) *Realizacja zadań Marszałka Województwa Śląskiego wynikających z ustawy o usługach turystycznych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.* (kontrola przeprowadzona w lutym 2017 r.);

2) *Prowadzenie części wojewódzkiej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ze szczególnym uwzględnieniem wypełniania przez organ obowiązków, o których mowa w art. 40h ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne* (kontrola przeprowadzona w sierpniu 2017 r.);

3) *Poprawność stosowania przepisów art. 77 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1, 2, i 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami* (kontrola przeprowadzona w listopadzie 2017 r.).

⁷ Zwany dalej „Procedurami sprawdzania przewoźników”. Uchwała nr 1681/90/III/2007, zmieniona 17 stycznia 2012 r. i 9 lipca 2013 r.

- przewidywały możliwość przeprowadzenia czynności sprawdzających w siedzibie przewoźnika i na liniach w trakcie obowiązywania umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 36-43)

W dniu 29 listopada 2016 r. Zarząd Województwa Śląskiego przyjął wzór umowy na 2017 r.⁸

(dowód: akta kontroli, str. 44, 48-53)

Na 2017 r. zawarto z przewoźnikami 54 umowy (z tego 49 15 grudnia 2016 r.⁹, a pięć w trakcie 2017 r.), na podstawie których wykorzystano środki dotacji z budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej w kwocie 24 275,8 tys. zł (37,0% ogółu dotacji wykorzystanych przez Województwo Śląskie), w tym 23 889,7 tys. zł dotyczyło przewoźników, którzy posiadali umowy na okres wcześniejszy, a na 2017 r. określili zapotrzebowanie w łącznej kwocie 27 772,7 tys. zł.

W wyniku badania próby 10 (18,5%) umów zawartych z przewoźnikami, którzy w 2017 r. otrzymali największe kwoty dopłat – łącznie 16 519,0 tys. zł (68,0%), ustalono, że:

- a. Umowy zawarto w oparciu o wymagane dokumenty, przedłożone przez przewoźników¹⁰ (w szczególności wykaz zaświadczeń i zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych objętych dopłatami, wykaz pojazdów samochodowych objętych licencją przewozową, cennik przewozów osób i bagażu w regularnej komunikacji autobusowej, prognozę dopłat na rok 2017 w układzie miesięcznym). Umowy zostały sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem, w którym uwzględniono postanowienia zabezpieczające interes budżetu państwa (w szczególności określono zasady refundowania kosztów poniesionych z tytułu stosowania ulg, termin zwrotu przez przewoźnika nadpłaty, uprawnienie pracowników Urzędu do przeprowadzania kontroli przewoźnika).

(dowód: akta kontroli, str. 25-35, 45-54, 58, 60-83)

- b. Przewoźnicy dokonali rozliczeń zgodnie z umowami, przedkładając zbiorcze zestawienie dopłat do biletów ulgowych za poszczególne miesiące, wydruki raportów z kas fiskalnych oraz wymagane oświadczenia, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu objętym rozliczeniem. Kwoty dopłat do przewozów, w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych, wynikały z raportów kas fiskalnych, w których zawarte były m.in. informacje dotyczące m.in.: sprzedaży wykonanej przez kierowców i z biletów autobusowych, liczby sprzedanych biletów ulgowych, wartości dopłat do biletów ulgowych.
- c. Pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu, w terminie przewidzianym w umowach (14 dni od dnia otrzymania wszystkich wymaganych dokumentów), sprawdzili rozliczenia za poszczególne miesiące i przekazali do Wydziału Finansowego dyspozycje wypłaty.
- d. Należne dopłaty do biletów za poszczególne miesiące zostały przekazane przewoźnikom między 15 a 21 dniem miesiąca następującego po miesiącu,

⁸ Uchwała nr 2464/156/V/2016.

⁹ W tym dwie rozwiązano (1 listopada i 24 września 2017 r.).

¹⁰ W okresie objętym kontrolą przewoźnicy ci kontynuowali stosowanie ulg w przewozach pasażerskich i uzyskiwanie dopłat z tego tytułu.

którego dotyczyło rozliczenie, w sytuacji gdy w umowach nie określono terminu przekazania dopłat przewoźnikom.

(dowód: akta kontroli, str. 84-181, 188-193)

Dyrektor Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił m.in., że nie istnieje wymóg określenia w umowie terminu na przekazanie dopłat, przewoźnicy nie kwestionowali zapisów umowy, jak również nie wnosili o jej uzupełnienie, a dopłata była każdorazowo przekazywana niezwłocznie po zweryfikowaniu (w terminie nieprzekraczającym 14 dni) rozliczenia za dany miesiąc.

(dowód: akta kontroli, str. 182-184)

- e. Nie wystąpiły przypadki przekazania dopłaty, w sytuacji braku umowy obejmującej okres, którego ta dopłata dotyczy (umowy zawarto 15 grudnia 2016 r.).
- f. Nie wystąpiły przypadki przekazywania dopłat przewoźnikom, pomimo utraty ważności zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym (365 zezwoleń wydanych przewoźnikom objętym badaniem było ważnych do 31 grudnia 2017 r., a dziewięć – do 31 grudnia 2018 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 58-59)

Zgodnie z § 9 ust. 2 umowy, przewoźnik winien poinformować Dyrektora Wydziału Komunikacji i Transportu o zmianie danych ujętych w zestawieniu *Wykaz zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych objętych dopłatami* (załącznik nr 1 do umowy), w terminie 14 dni od ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 45-54)

Dyrektor Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił „...Istnieje stała współpraca pomiędzy Referatem Ekonomiczno-Finansowym, który zajmuje się dopłatami do biletów ulgowych a Referatem Organizacji Transportu, który zajmuje się wydawaniem zezwoleń, polegająca m.in. na monitorowaniu ważności zezwoleń. W przypadku gdy zezwolenie wydane przez Marszałka Województwa Śląskiego zostaje wygaszone, a dotyczy to przewoźnika mającego podpisaną umowę na dopłaty do biletów ulgowych, pracownicy Referatu Organizacji Turystyki informują o tym fakcie ustnie pracownika zajmującego się dopłatami do biletów ulgowych. Zezwolenia przedstawione przez przewoźników ważne do 31.12.2016 r. przedłużone zostały do dnia 31.12.2017 r. a następnie do 31.12.2018 r., na podstawie art. 78 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹¹”.

W 2017 r. nie wystąpiły przypadki niepodpisania umów z przewoźnikami.

(dowód: akta kontroli, str. 55-57)

W 2017 r. nie przeprowadzono u przewoźników kontroli mających na celu weryfikację wysokości i zasadności przekazywanych dopłat (ostatnie takie kontrole były przeprowadzone w latach 2014-2015 u sześciu przewoźników). Dyrektor Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił m.in., że *Procedury sprawdzania przewoźników* nie określały liczby i terminu przeprowadzenia czynności sprawdzających w siedzibie przewoźnika, posiadającego podpisaną umowę, uzależniając ich wykonywanie od rzeczywistych możliwości kadrowych. Wyjaśnił również, że przeprowadzono czynności

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2136 ze zm.

sprawdzające w siedzibie przewoźników, którzy po raz pierwszy ubiegali się o dopłaty do biletów ulgowych.

(dowód: akta kontroli, str. 185-187)

W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, iż brak jednoznacznego określenia w regulacjach wewnętrznych wymaganej częstotliwości kontroli przewoźników w zakresie wysokości i zasadności przekazywanych im dopłat nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niekorzystania od początku 2016 r. z uprawnienia wynikającego z § 4 ust. 8 i § 7 zawartych umów, w szczególności w sytuacji, gdy poprzednie kontrole (przeprowadzone w latach 2014-2015) objęły jedynie ok. 10% przewoźników, a dopłaty są pokrywane ze środków największej kwotowo dotacji otrzymywanej przez Samorząd Województwa Śląskiego od dysponenta części.

VI. 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 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 Katowicach.

Katowice, dnia 26 marca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Monika Kopczyk
Doradca ekonomiczny**

.....