



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia 29 czerwca 2010 r.

**Pan
Adam Jarubas
Marszałek
Województwa Świętokrzyskiego**

I/10/001
LKI-4114-01-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego („Urząd”) kontrolę w zakresie przekazywania przewoźnikom dopłat do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę pozytywną uzasadnia rzetelne weryfikowanie wniosków przewoźników o dopłaty oraz podejmowanie działań wykraczających poza standardową weryfikację tych wniosków, w celu ustalenia, czy prawidłowo dokonywano sprzedaży biletów funkcjonariuszom służb mundurowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na zaniechaniu jednoznacznego wyjaśnienia wątpliwości dotyczących posiadania przez funkcjonariuszy zaświadczeń o wykonywaniu odpowiednich czynności służbowych, stanowiących podstawę do korzystania z ulgowych przejazdów, co skutkowało przekazywaniem nienależnych dopłat do biletów bezpłatnych i ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej oraz – w części – żołnierzom Żandarmerii Wojskowej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Urząd w latach 2007 – 2009 (I kwartał), na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego², wypłacił przewoźnikom z tytułu dopłat do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego kwotę 52.806 tys. zł, w tym: w roku 2007 wypłacono 22.431 tys. zł, w 2008 r. – 23.962 tys. zł, a do 31 marca 2009 r. – 6.413 tys. zł.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w II kwartale 2009 r. w zakresie dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał) NIK pozytywnie oceniła, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym zakresie. Sprawdzenie 152 wniosków o dopłaty (10% wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą) nie wykazało przypadków niewłaściwej weryfikacji wniosków o dopłaty.

W latach 2007 – 2009 (I kwartał) we wnioskach o dopłaty składanych do Urzędu przewoźnicy wykazali 5.112 jednorazowych biletów ulgowych w komunikacji autobusowej, sprzedanych funkcjonariuszom służb mundurowych, w tym: 11 biletów z ulgą 100% dla funkcjonariuszy Straży Granicznej i 5.101 biletów z ulgą 78% dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, Służby Celnej, Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Kwota dopłat przekazanych do biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom ww. służb wyniosła 18.403,38 zł.

2. Rodzaje ulg przysługujących funkcjonariuszom Służby Celnej, Straży Granicznej, Policji i żołnierzom Żandarmerii Wojskowej oraz czynności służbowe, z wykonywaniem których wiąże się uprawnienie do ulgowych przejazdów, określa szczegółowo ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Dokumentami poświadczającymi te uprawnienia ww. funkcjonariuszy jest legitymacja służbowa i odpowiednie zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych, wydane przez właściwy organ. Kwestie te od 9 kwietnia 2008 r. reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³. Wcześniej, w tej samej sprawie, obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 grudnia 2002 r.⁴ Na mocy § 5 ww. rozporządzeń, zaświadczenia, o których mowa, są drukami na okaziciela i mogą być wydane uprawnionym funkcjonariuszom lub żołnierzom tylko na czas wykonywania przez nich określonych czynności służbowych. Przepisy powszechnie obowiązujące nie określają ani wzoru zaświadczenia, ani okresu jego ważności.

Jak wynika z informacji udzielonych przez dyrektora Biura Kontroli Komendy Głównej Policji, komendanta głównego Straży Granicznej oraz dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w Ministerstwie Finansów, w okresie objętym kontrolą organy uprawnione nie wydawały zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych na terenie województwa świętokrzyskiego przez funkcjonariuszy Policji, Służby

² Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

³ Dz. U. Nr 56, poz. 340.

⁴ Dz. U. Nr 208, poz. 1774.

Celnej i Straży Granicznej ze wszystkich jednostek w kraju albo uprawnieni funkcjonariusze z nich nie korzystali. Oznacza to, iż nie było podstawy do przekazywania dopłat do biletów bezpłatnych i ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej w kwotach wynoszących odpowiednio: 8.759,63 zł, 551,39 zł i 1.978,47 zł.

Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej poinformował, że w okresie objętym kontrolą żołnierze Żandarmerii Wojskowej 190 razy korzystali na obszarze województwa świętokrzyskiego z ulgowych przejazdów autobusowych. Liczba biletów ulgowych wykazana przez przewoźników we wnioskach składanych do Urzędu (1.538) była ośmiokrotnie wyższa, co oznacza, iż większość przejazdów ulgowych żołnierzy Żandarmerii Wojskowej była nieuprawniona. Ustalenie, którzy przewoźnicy wykazali we wnioskach o dopłaty nieprawidłowo wydane bilety wymagałoby drobiazgowej i czasochłonnej analizy: uzyskania z Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej szczegółowych danych o datach, godzinach i trasach przejazdów, pozyskania od przewoźników analogicznych danych o sprzedanych biletach dla żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a następnie porównania tych danych. Z uwagi na kwotę dopłat przekazanych przewoźnikom w związku z biletami ulgowymi sprzedanymi żołnierzom Żandarmerii Wojskowej, która wyniosła w badanym okresie 7.113,89 zł, dokonywanie takiej analizy w trakcie kontroli NIK nie było celowe.

3. Spośród przewoźników, którzy we wnioskach o dopłaty wykazali największą liczbę biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych, wybrano dwa podmioty, które objęto odrębnymi kontrolami NIK w zakresie wnioskowania o dopłaty do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał), tj. firmę Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźwowie i Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Busku-Zdroju S.A. W trakcie kontroli przesłuchano w charakterze świadków kierowców (odpowiednio trzech i siedmiu), wytypowanych spośród tych, którzy obsługiwali trasy, na których sprzedano największą liczbę biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych. Ustalono, iż przewoźnicy występowali do Urzędu z wnioskami o dopłaty do biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom tych służb w sytuacji, gdy nie weryfikowano uprawnień tych funkcjonariuszy do ulgowych przejazdów (kierowcy nie żądali od nich zaświadczeń o wykonywaniu określonych czynności służbowych, stanowiących podstawę ulgi). Obowiązek każdorazowego sprawdzenia dokumentów uprawniających do ulgi wynikał z umów zawartych z przewoźnikami przez samorząd województwa.

4. Urząd w październiku 2007 r. wystąpił do właściwych organów z prośbą o udzielenie informacji, czy w latach 2003 – 2007 funkcjonariusze Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej i żołnierze Żandarmerii Wojskowej z terenu województwa świętokrzyskiego prowadzili działania uprawniające do ulgowych przejazdów autobusowych. Po uzyskaniu odpowiedzi o braku zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej (odnośnie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej Urząd nie uzyskał informacji) wstrzymano dopłaty za jeden miesiąc dla przewoźników, którzy wykazali we wnioskach bilety dla funkcjonariuszy służb mundurowych.

Wyjaśniając przyczyny wstrzymania dopłat do biletów sprzedawanych funkcjonariuszom służb mundurowych tylko za listopad 2007 r., skoro Urząd posiadał

informacje, iż zaświadczenia nie były wydawane w okresie od 2003 r. do 2007 r. Wojciech Siporski, dyrektor Departamentu Infrastruktury Urzędu podał, że odpowiedzi od właściwych organów traktowano jako informacje sygnałne, które jednak nie mogły stanowić podstawy do ostatecznego zdecydowania o nieprawidłowości w sprzedaży przedmiotowych biletów przez poszczególnych przewoźników, gdyż – jak podnosili przewoźnicy – zasięg terytorialny jednostek, od których zasięgano informacji, obejmował jedynie województwo świętokrzyskie, a z przejazdów mogli korzystać funkcjonariusze spoza tego regionu. W związku z tym Urząd zwracał się do przewoźników o wyjaśnienie, w jakich okolicznościach dochodziło do przewozu pracowników służb mundurowych. Jeśli przewoźnik w odpowiedzi stwierdzał, że doszło do naruszenia obowiązujących przepisów, dopłaty w części nie były wypłacane bądź przewoźnik sam składał korektę do wniosku, nie ujmując w niej sprzedanych biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych. W przypadkach, gdy przewoźnicy stanowczo oświadczali, że dopłaty do biletów ulgowych dla służb mundurowych są wystawiane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, Urząd uznawał wyjaśnienia przewoźników i wypłacał wcześniej wstrzymane dopłaty.

Jak wynika z wyjaśnień Wojciecha Siporskiego, dyrektora Departamentu Infrastruktury Urzędu, *w trakcie bieżącego rozliczania dopłat nasilono kontrolę ukierunkowaną na zasadność naliczania dopłat dla funkcjonariuszy służb mundurowych. W konsekwencji w większości przypadków przewoźnicy wzywani do złożenia wyjaśnień twierdzili, że bilety te były omyłkowo sprzedane przez kierowców i dlatego składali oni korekty złożonych wcześniej wniosków. W drugiej połowie roku 2009 przy weryfikacji bieżących wniosków o dopłaty i stwierdzeniu występowania w nich dopłat do biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych tut. Departament występował we wszystkich przypadkach o wyjaśnienie, na jakiej podstawie bilety takie są rozliczane. Należy zaznaczyć, iż prowadzone w tym zakresie bieżące kontrole doprowadziły do radykalnego zmniejszenia się dopłat do biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom służb mundurowych, które to od połowy 2009 roku występują sporadycznie.*

Wystąpienie, z własnej inicjatywy, do właściwych organów o informacje dotyczące wydawania zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych przez funkcjonariuszy służb mundurowych, było działaniem wykraczającym poza standardową weryfikację wniosków o dopłaty i świadczącym o kreatywnym podejściu do wykrywania nieprawidłowości w przekazywaniu przewoźnikom dopłat. Tym niemniej, pożądane działania Urzędu, podejmowane w celu wyjaśnienia kwestii prawidłowości sprzedaży biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych, nie były wystarczające. Jak wykazała kontrola NIK, zasięgnięcie bardziej szczegółowych informacji dotyczących przejazdów funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej pozwoliłoby na jednoznaczne ustalenie, iż uprawnieni funkcjonariusze tych służb z innych województw nie korzystali z ulgowych przejazdów na terenie województwa świętokrzyskiego.

5. Zgodnie z umowami zawartymi z przewoźnikami, samorząd województwa mógł wstrzymać wypłacenie całości dopłat lub jej części, jeżeli zachodziło podejrzenie naruszenia warunków umowy, stwierdzono nieprawidłowości wykonywania postanowień umowy bądź zaistniała uzasadniona wątpliwość co do rzetelności składanych rozliczeń. W związku

z nieprawidłowościami dotyczącymi przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych, Urząd wstrzymywał całość dopłat do biletów jednorazowych z ulgą ustawową 78%, przy czym uprawnienie do ulgi w tej wysokości, oprócz funkcjonariuszy służb mundurowych, mają także m.in. dzieci do lat 4, jeśli dziecko korzysta z oddzielnego miejsca do siedzenia, dzieci i młodzież dotknięta inwalidztwem lub niepełnosprawna, cywilne niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji.

W wyjaśnieniach Wojciech Siporski, dyrektor Departamentu Infrastruktury podał, iż *wstrzymanie jedynie dopłat z ulgą 78% miało umożliwić przewoźnikom płynność finansową ponieważ wstrzymanie części, a nie całości dopłat umożliwiało przewoźnikom właściwe wykorzystanie wypłaconych środków. W związku z błędami występującymi w składanych wnioskach bądź w wyniku zaistniałych wątpliwości dotyczących poprawności rozliczania dopłat do biletów ulgowych tut. Urząd wstrzymuje wypłaty całości dopłat. (...) Gdy występują jakiegokolwiek wątpliwości co do rzetelności składanych rozliczeń dopłat do biletów ulgowych tut. Departament wstrzymuje wypłatę dopłat i wzywa przewoźnika do złożenia szczegółowych wyjaśnień. (...) Wstrzymywanie części dopłat ma na celu z jednej strony nie doprowadzić do pogorszenia się sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, a z drugiej strony tut. Departament musi mieć możliwość skutecznego i szybkiego odzyskania publicznych pieniędzy w przypadku udokumentowania nieprawidłowości w naliczaniu i rozliczaniu dopłat przez przewoźników.*

W ocenie NIK, wstrzymywanie całości dopłat z ulgą 78% w sytuacji, kiedy wątpliwości Urzędu dotyczyły jedynie nieznacznej ich części, było działaniem niewspółmiernym do stwierdzonych nieprawidłowości, które ponadto – w świetle wyjaśnień o braku podstaw do wstrzymywania dopłat – nie były wystarczająco przez Urząd wykazane. Działanie to nie doprowadziło do ostatecznego wyjaśnienia wątpliwości co do prawidłowości sprzedaży biletów funkcjonariuszom służb mundurowych. Wywarcie presji ekonomicznej na przewoźników (wstrzymywanie dopłat do wyjaśnienia i wypłata ich w późniejszym terminie) skutkowało znacznym zmniejszeniem liczby biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych wykazywanych we wnioskach o dopłaty. Świadczą o tym wyniki kontroli przeprowadzonej w firmie Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwestra Lisowicza: w związku ze sprzedażą 22 biletów ulgowych z ulgą 78% dla funkcjonariuszy służb mundurowych, do których dopłaty wynosiłyby 45,24 zł, Urząd wstrzymał dopłaty w kwocie 43.349,15 zł, a w innym miesiącu w związku ze sprzedażą 20 biletów ulgowych z ulgą 78% dla funkcjonariuszy służb mundurowych, do których dopłaty wynosiłyby 39,00 zł, Urząd wstrzymał dopłaty w kwocie 27.053,12 zł. Ostatecznie przewoźnik poinformował Urząd, iż rezygnuje z dopłat do biletów jednorazowych z ulgą 78% dla funkcjonariuszy służb mundurowych, które *stanowią przeszkodę terminowej wypłaty dopłaty*. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień przewoźnika, składane przez niego korekty i rezygnacja z dopłat do biletów ulgowych dla funkcjonariuszy spowodowane były wstrzymywaniem (na miesiąc lub dwa) wypłaty dopłat do biletów jednorazowych z ulgą 78%.

W przypadku drugiego z przewoźników objętych odrębną kontrolą NIK – Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Busku-Zdroju S.A., wątpliwości Urzędu co do dopłat w kwocie 239,71 zł, wynikających ze sprzedaży biletów funkcjonariuszom służb mundurowych za listopad 2007 r., skutkowały wstrzymaniem całej kwoty dopłat do biletów jednorazowych z ulgą ustawową 78% w wysokości 15.339 zł. W 2008 roku i w I kwartale 2009 r.

przewoźnik ten, przyznając, iż są wątpliwości co do właściwego weryfikowania uprawnień funkcjonariuszy służb mundurowych do ulgowych przejazdów, nie wykazywał we wnioskach o dopłaty biletów ulgowych dla tych funkcjonariuszy, mimo iż w kasach rejestrujących zaewidencjonowano sprzedaż dla nich 857 biletów ulgowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wyegzekwowanie od przewoźników zwrotu nienależnie pobranych dopłat z tytułu sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej oraz Straży Granicznej w kwotach wynoszących odpowiednio: 8.759,63 zł, 551,39 zł i 1.978,47 zł wraz z należnymi odsetkami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.