

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KIELCACH

Nr ewid. 172/2009/P/09/138/LKI
LKI-410-08-00/2009

Informacja o wynikach kontroli dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego

K i e l c e

s i e r p i e ń

2 0 1 0 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego

Dyrektor Delegatury w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

Akceptuję:
Józef Górny

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia sierpnia 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	4
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1.	OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	5
2.2.	SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	6
2.3.	UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI	10
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1.	CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH	12
3.2.	ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	16
3.2.1.	<i>Działania samorządów województw</i>	<i>16</i>
3.2.1.1.	Zawieranie umów o przekazywanie dopłat	17
3.2.1.2.	Treść umów o przekazywanie dopłat	18
3.2.1.3.	Weryfikacja wniosków przewoźników o dopłaty	20
	Policja	23
	Służba Celna	24
	Straż Graniczna	24
	Żandarmeria Wojskowa	25
3.2.1.4.	Audyt i kontrola wewnętrzna	26
3.2.1.5.	Przekazywanie dopłat	27
3.2.1.6.	Kontrole przeprowadzane na miejscu u przewoźników	29
3.2.2.	<i>Przestrzeganie przez przewoźników wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat</i>	<i>30</i>
3.2.2.1.	Wymogi wynikające z ustawy o uprawnieniach	31
3.2.2.2.	Wymogi wynikające z innych ustaw	33
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	37
4.1.	PRZYGOTOWANIE KONTROLI	37
4.2.	POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	37
5.	ZAŁĄCZNIKI	41
	WYKAZ WAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH SKONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	41
	WYKAZ SKONTROLOWANYCH PODMIOTÓW ORAZ OSÓB ZA NIE ODPOWIEDZIALNYCH	43
	ZESTAWIENIE DOPŁAT UDZIELONYCH SKONTROLOWANYM PRZEWÓŹNIKOM	45
	ZESTAWIENIE DOPŁAT OTRZYMANYCH PRZEZ SKONTROLOWANYCH PRZEWÓŹNIKÓW	46
	ZESTAWIENIE RODZAJU ULG I DOKUMENTÓW POŚWIADCZAJĄCYCH UPRAWNIENIE	47
	WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	49

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: **Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego**

Numer kontroli: **P/09/138**

Kontrola podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Potrzebę przeprowadzenia kontroli uzasadniały wyniki kontroli doraźnej¹, zrealizowanej przez Delegaturę NIK w Kielcach w II kwartale 2008 r., a także wysokość środków z budżetu państwa zaangażowanych w finansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w skali kraju (527,7 mln zł w 2008 r.).

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez samorządy województw: podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego zadania publicznego, polegającego na dofinansowaniu ulgowych przejazdów osób korzystających z krajowego autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał).

W szczególności ocenie poddano:

- prawidłowość zawierania przez samorządy województw umów z przewoźnikami w zakresie przekazywania dopłat do ulgowych przewozów z tytułu utraconych przychodów, w związku z honorowaniem przez przewoźników ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów osób korzystających z krajowego autobusowego transportu drogowego;
- weryfikację przez urzędy marszałkowskie prawidłowości wniosków przewoźników o udzielenie dopłat oraz przekazywanie dopłat;
- wykonywanie przez urzędy marszałkowskie kontroli na miejscu u przewoźników w zakresie prawidłowości realizowanych przewozów;
- przestrzeganie przez przewoźników przepisów prawa i postanowień umów w zakresie świadczonych przez nich usług, w ramach których otrzymują dopłaty z tytułu sprzedaży biletów ulgowych.

Czynności kontrolne przeprowadziły delegatury NIK w Katowicach, Kielcach i Rzeszowie, w okresie od 10 marca do 29 września 2009 r., w 18 podmiotach: trzech urzędach marszałkowskich oraz u 15 przewoźników². Do kontroli wybrano jednostki,

¹ Kontrola S/08/010 w zakresie prawidłowości udzielania i wykorzystywania dotacji na finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2004-2007 w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej S.A. w Kielcach wykazała, że zarząd spółki występował o przekazanie dopłat bez spełnienia przesłanek ich uzyskania. W latach 2004 – 2006 spółka pobrała nienależnie dopłaty w wysokości 796.580 zł.

² Kontrola w urzędach marszałkowskich przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w podmiotach gospodarczych, którym przekazane zostały dopłaty – na podstawie art. 2 ust. 1 pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (spółki

które otrzymały w okresie objętym kontrolą największe dopłaty lub istniały przesłanki wskazujące na występowanie nieprawidłowości w badanym zakresie (dobór celowy).

W informacji wykorzystano także wyniki kontroli doraźnych: I/10/001 przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Kielcach oraz I/10/014 przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Rzeszowie, których zakres obejmował przekazywanie przewoźnikom przez urzędy marszałkowskie dopłat do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał) oraz wnioskowanie przewoźników o te dopłaty. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 7 kwietnia 2010 r. do 10 czerwca 2010 r. w 12 jednostkach – w dwóch urzędach marszałkowskich oraz u 10 przewoźników, wytypowanych spośród tych, którzy we wnioskach o dopłaty wykazywali największą liczbę biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz żołnierzy Żandarmerii Wojskowej.

Wykaz jednostek objętych kontrolami stanowi załącznik nr 5.2 do *Informacji*.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie systemu dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego.

Negatywną ocenę uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące na przekazywanie przewoźnikom dopłat do biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej w przypadkach, gdy właściwe organy nie wydawały zaświadczeń o wykonywaniu przez funkcjonariuszy określonych czynności służbowych, stanowiących podstawę udzielenia ulgi. Było to wynikiem wystawiania przez kierowców biletów ulgowych dla funkcjonariuszy tych służb bez posiadania stosownych zaświadczeń. Istniejący system dofinansowania ulgowych przejazdów funkcjonariuszy stwarza korupcjogenną możliwość wystawienia ulgowych biletów w sytuacji, gdy przejazdy funkcjonariuszy w ogóle nie miały miejsca, a następnie uzyskania do nich dopłaty.

NIK pozytywnie ocenia zawieranie przez samorządy województw umów z przewoźnikami w sprawie przekazywania dopłat na dofinansowanie ulgowych

akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których wszystkie akcje objął lub udziały posiada Skarb Państwa) lub na podstawie art. 2 ust. 3 pod względem legalności i gospodarności (podmioty niepubliczne).

przejazdów. Podstawą pozytywnej oceny było podpisanie umów ze wszystkimi przewoźnikami spełniającymi ustawowe warunki otrzymywania dopłat, określenie w umowach zasad przekazywania dopłat zgodnie z ustawowymi wymogami oraz zawarcie w nich postanowień uprawniających samorząd województwa do weryfikacji wniosków o dopłaty.

W trakcie kontroli w urzędach marszałkowskich stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- przekazywaniu nienależnych dopłat przewoźnikom w przypadkach, gdy nie spełniali wszystkich wynikających z przepisów prawa przesłanek (np. brak wymaganych zezwoleń na przewozy na danej trasie);
- nieskuteczności istniejących systemów weryfikacji wniosków przewoźników o dopłaty za ulgowe przejazdy, gdyż nie pozwalały one na wykrycie i wyeliminowanie istotnych nieprawidłowości, co skutkowało przekazywaniem nienależnych dopłat (we wszystkich trzech urzędach marszałkowskich);
- zawieraniu umów z przewoźnikami ze wsteczną mocą obowiązywania (w dwóch urzędach marszałkowskich);
- zaniechaniu opracowania procedur kontroli finansowej w zakresie weryfikacji wniosków o dopłaty do ulgowych przejazdów, wymaganych obowiązującymi przepisami (w dwóch urzędach marszałkowskich).

NIK negatywnie ocenia realizację obowiązków wynikających z umów zawartych przez przewoźników. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wnioskowaniu przez przewoźników o dopłaty za przejazdy ulgowe i ich uzyskiwaniu, pomimo niespełnienia warunków do ich otrzymania z powodu:

- sprzedaży biletów ulgowych funkcjonariuszom służb mundurowych bez sprawdzenia czy posiadali dokumenty stanowiące podstawę przyznania ulgi za przejazd (dotyczyło to 80% skontrolowanych w tym zakresie przewoźników);
- sprzedaży biletów ulgowych na trasach, na które przewoźnicy nie posiadali wymaganych prawem zezwoleń (dotyczyło to 20% przewoźników objętych kontrolą);
- niewywiązywania się z obowiązku informowania urzędu marszałkowskiego o zmianie cenników opłat za przejazdy, stanowiących podstawę do wyliczenia należnych dopłat.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Samorządy województw, których dotyczyła kontrola, zawarły z przewoźnikami 443 umowy w sprawie przekazywania dopłat na dofinansowanie ulgowych przejazdów, w tym po 146 umów w 2007 r. i 2008 r. oraz 151 umów na 2009 r.

Badane samorządy województw podpisały umowy z wszystkimi przewoźnikami spełniającymi ustawowe warunki do otrzymywania dopłat, egzekwując uprzednio od nich dostarczenie wszystkich wymaganych dokumentów.

Każda z umów, zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³ (zwanej dalej ustawą o uprawnieniach), określała zasady przekazywania dopłat przewoźnikom. Umowy zawierały także postanowienia dotyczące uprawnienia samorządu województwa do weryfikacji składanych przez przewoźników wniosków o dopłaty oraz do przeprowadzania kontroli u przewoźników.

W dwóch z trzech kontrolowanych urzędów marszałkowskich pojedyncze umowy z przewoźnikami zawierane były z mocą wsteczną, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym (*str. 17-20*).

2. W dwóch urzędach marszałkowskich⁴ nie opracowano pisemnych procedur weryfikacji wniosków o dopłaty, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ (*str. 26*).

3. Samorządy województw, których dotyczyła kontrola, dysponowały wystarczającymi środkami na dopłaty do biletów ulgowych. W okresie objętym kontrolą trzy skontrolowane urzędy marszałkowskie zweryfikowały 3.630 wniosków o dopłaty i na ich podstawie przekazały dotacje w łącznej kwocie 233,1 mln zł, w terminach wynikających z zawartych umów. Weryfikacja ta dotyczyła głównie poprawności formalno-rachunkowej wniosków o dopłaty (*str. 20-22, 27*).

4. Zastosowanie w trakcie kontroli NIK w jednym z urzędów marszałkowskich⁶ posiadanego przez ten urząd programu komputerowego do analizy szczegółowych danych o sprzedanych biletach ulgowych przez trzech przewoźników, pozwoliło na wykrycie w przypadku każdego z tych przewoźników nieprawidłowości, które nie są ujawniane w czasie standardowej weryfikacji wniosków o dopłaty przez urzędników, z uwagi na fakt, że wnioski o dopłaty dotyczą kilkuset tysięcy przejazdów ulgowych miesięcznie. Analiza przeprowadzona przy użyciu tego programu pozwoliła na wykrycie nieprawidłowości polegających na sprzedaży biletów ulgowych na trasach niewynikających z posiadanych przez przewoźników zezwoleń oraz na sprzedaży biletów ulgowych w cenach wyższych, niż wykazane w cennikach zgłoszonych do urzędu marszałkowskiego jako obowiązujące. Druga z nieprawidłowości była następstwem naruszenia przez przewoźników zawartego w umowach obowiązku informowania urzędu

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie i Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.

marszałkowskiego o zmianie cennika opłat, stanowiącego podstawę naliczania dopłat za przejazdu ulgowe. Kwota nienależnie pobranych z tego tytułu dopłat wyniosła 27.034,55 zł. Kontrolowany urząd nie korzystał jednak w pełnym zakresie z możliwości programu w trakcie dokonywania weryfikacji wniosków przewoźników o dopłaty. Pozostałe dwa urzędy nie posiadały takich narzędzi informatycznych (*str. 21-22*).

5. We wszystkich trzech urzędach marszałkowskich objętych kontrolą stwierdzono przypadki przekazywania przewoźnikom dopłat do biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej lub żołnierzom Żandarmerii Wojskowej (jednej lub kilku wymienionych służb), pomimo że nie było wymaganej ustawowo podstawy do korzystania przez tych funkcjonariuszy z ulgowych przejazdów, gdyż właściwe organy w wielu przypadkach nie wydały funkcjonariuszom uprawniających do ulgi zaświadczeń o wykonywaniu przez nich czynności służbowych. Kwota nienależnych dopłat przekazanych przewoźnikom do tych biletów wyniosła 84.463,24 zł (*str. 22-26*).

6. Tylko jeden urząd marszałkowski⁷ podjął działania w celu ustalenia, czy właściwe organy wydawały zaświadczenia uprawniające funkcjonariuszy służb mundurowych do ulgowych przejazdów, chociaż i tak nie dokonał wyczerpujących ustaleń w tym zakresie (*str. 22-23*).

7. Na podstawie kontroli przeprowadzonych u 10 przewoźników⁸ ustalono, iż kierowcy ośmiu przewoźników sprzedając bilety ulgowe nie weryfikowali uprawnień funkcjonariuszy służb mundurowych do ulgowych przejazdów (nie żądali okazywania zaświadczeń o wykonywaniu odpowiednich czynności służbowych, wydanych przez właściwe organy). Z faktu, iż funkcjonariusze podróżowali umundurowani i posiadali legitymacje służbowe (lub odznaki), większość kierowców wyciągała wnioski, że odbywają oni podróże służbowe, a żądanie innych dokumentów poświadczających ten fakt uważała za zbędne. Ponadto, przyczynami nieprawidłowości były (w różnym stopniu): obawa kierowców przed funkcjonariuszami, niewystarczające przeszkolenie w zakresie prawidłowej sprzedaży biletów oraz pomyłki przy wydawaniu biletów (*str. 34-36*).

8. Szczegółowe badania kontrolne przeprowadzone u 15 wybranych przewoźników⁹, którzy otrzymali dotacje w wysokości 114,9 mln zł wykazały występowanie przypadków przekazania dopłat w sytuacji, gdy przewoźnicy nie spełniali wszystkich, prawem wymaganych, przesłanek do ich uzyskania. Dopłaty zostały nienależnie przekazane:

⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

⁸ Kontrole doraźne I/10/001 oraz I/10/014.

⁹ Ustalenia opisane w tym punkcie nie dotyczą dziesięciu przewoźników objętych kontrolami doraźnymi w zakresie dopłat do biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych.

- trzem przewoźnikom, którzy wbrew przepisom ustawy o uprawnieniach w przypadku niektórych przewozów nie posiadali wymaganych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób i w związku z tym pobrali nienależne dopłaty w łącznej kwocie 908.319 zł. Nieprawidłowość ta, w odniesieniu do jednego przewoźnika, powtarzała się w kolejnych latach objętych kontrolą NIK;
- jednemu przewoźnikowi z województwa świętokrzyskiego, który stosował przy sprzedaży biletów ulgowych ceny z cennika ogólnego zamiast z cennika biletów wynikającego z podpisanej umowy na przewóz uczniów. Nienależnie pobrana dopłata wyniosła 3.449 zł.

Stwierdzono także nieprawidłowości polegające na niepodawaniu, wbrew przepisom o transporcie drogowym, do publicznej wiadomości cenników lub rozkładów jazdy przez trzech z 15 objętych kontrolą przewoźników (*str. 32-34*).

9. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach przeprowadził kontrole u ośmiu przewoźników spośród 28, z którymi zawarł umowy określające zasady przekazywania dopłat (29%). Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach skontrolował ośmiu z 74 przewoźników (11%). Podkarpacki Urząd Marszałkowski w Rzeszowie skontrolował tylko trzech z 62 przewoźników (5%), co zdaniem NIK było działaniem niewystarczającym (*str. 29*).

10. W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej u przewoźników stwierdzono naruszenie obowiązujących przepisów przez organy samorządu terytorialnego, uprawnione do wydawania zezwoleń na wykonywanie krajowych przewozów drogowych, polegające na wydawaniu zezwolenia na formularzach niezgodnych ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń¹⁰, zwlekaniu z wydawaniem zezwoleń, a także wydawaniu zezwoleń na podstawie niepełnej dokumentacji składanej przez przewoźników (*str. 32*).

11. W trakcie kontroli NIK zasięgnięto informacji od wojewódzkich inspektorów transportu drogowego na temat wyników prowadzonych przez nich kontroli przewoźników. Przekazane przez nich dane świadczą o występowaniu również takich nieprawidłowości, które mają związek z posiadaniem przez przewoźników uprawnień do dopłat (*str. 31-32*).

12. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stanowiły kwotę 1.010.193,08 zł¹¹, natomiast korzyści finansowe – 1.131.550,71 zł. Na finansowe lub

¹⁰ Dz. U. Nr 144, poz. 1519.

¹¹ Podane kwoty dotyczą kontroli P/09/138; dodatkowo ustalone w wyniku kontroli I/10/001 finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 13.072,43 zł (jako kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa).

sprawozdawcze skutki nieprawidłowości składają się kwoty nienależnie uzyskane w wysokości 911.767,71 zł oraz wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 98.425,37 zł. W kategorii korzyści finansowych ujęte są oszczędności finansowe w kwocie 218.425,37 zł oraz oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów w wysokości 913.125,34 zł (str. 23-25, 32-33).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

1. Istotą działania urzędu marszałkowskiego, w badanym zakresie, powinno być takie zorganizowanie procesu weryfikacji wniosków przewoźników o udzielenie dopłat do ulgowych przejazdów osób, aby minimalizować ryzyko nieprawidłowości, którą w tej sytuacji jest wypłacenie przewoźnikowi nienależnej dotacji, poprzez wychwycenie wszystkich niezgodnych z obowiązującym prawem sytuacji oraz błędów w analizowanych dokumentach służących rozliczeniu dopłat z przewoźnikami.

Z tego względu marszałkowie województw objętych kontrolą – jako kierownicy urzędów marszałkowskich – powinni podjąć niezbędne działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych w działaniach urzędu nieprawidłowości. Jednym z podstawowych narzędzi służących temu celowi powinna stać się działalność kontrolna urzędów marszałkowskich, ukierunkowana na sprawdzanie, czy przewoźnicy otrzymujący dopłaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów osób, przestrzegają ustawowych przesłanek ich otrzymania (kontrola na miejscu). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że liczba przeprowadzonych kontroli przewoźników w stosunku do liczby podpisanych z nimi umów o dopłaty jest niewielka.

Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują, iż standardowa weryfikacja wniosków o dopłaty w urzędach marszałkowskich nie pozwala na wykrycie nieprawidłowości polegających, np. na sprzedaży biletów na trasach, na które przewoźnik nie posiada zezwoleń, stosowaniu cen biletów ulgowych innych, niż wynikające z obowiązujących cenników czy sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych w sytuacji, gdy nie były wydawane zaświadczenia uprawniające ich do ulgi. Występowanie tych nieprawidłowości skutkuje przekazywaniem przewoźnikom nienależnych im dopłat do biletów ulgowych. Ustalenia te są dodatkowym argumentem świadczącym o potrzebie zintensyfikowania działalności kontrolnej urzędów marszałkowskich.

Zdaniem NIK, zastosowanie w urzędach marszałkowskich odpowiednich narzędzi informatycznych może doprowadzić do zwiększenia efektywności weryfikacji prawidłowości wniosków o dopłaty.

2. Kontrola przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie krajowych autobusowych przewozów pasażerskich jest ustawowym obowiązkiem Inspekcji

Transportu Drogowego. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że funkcjonariusze Inspekcji przeprowadzali takie kontrole przewoźników w zakresie legalności prowadzonej działalności (posiadanie licencji i zezwoleń dotyczących transportu drogowego, przestrzeganie obowiązujących rozkładów jazdy, tras przejazdu oraz zatrzymywanie się na ustalonych przystankach), stwierdzając występowanie licznych nieprawidłowości. Przestrzeganie powyższych wymogów posiada istotne znaczenie dla oceny prawidłowości realizowanych przewozów i zasadności otrzymywania przez przewoźników dopłat.

Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe, aby marszałkowie województw występowali do wojewódzkich inspektorów transportu drogowego o przekazywanie okresowych informacji o wynikach kontroli przewoźników, z którymi samorządy województwa podpisały umowy w sprawie przekazywania dopłat, a w przypadkach uzasadnionych wątpliwości odnośnie legalności wykonywanych przewozów – występowali o podejmowanie kontroli wskazanych przewoźników.

3. Ustalenia kontroli świadczą o naruszaniu obowiązujących przepisów prawa, określających zasady korzystania przez funkcjonariuszy służb mundurowych z uprawnień do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów środkami autobusowego transportu zbiorowego, przez przewoźników, którzy nie weryfikowali dokumentów poświadczających uprawnienia funkcjonariuszy do ulgowych przejazdów, oraz na potencjalne ryzyko nadużycia uprawnień do korzystania z przejazdów ulgowych przez funkcjonariuszy niewykonywujących czynności służbowych. Wyniki kontroli NIK wskazują także na potencjalne ryzyko wystąpienia przypadków wystawiania przez kierowców biletów ulgowych w sytuacji gdy przejazdy funkcjonariuszy w ogóle nie miały miejsca, a następnie uzyskiwania przez przewoźników dopłaty za przejazdy ulgowe.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do ministra spraw wewnętrznych i administracji, jako właściwego organu, wnioskując w wystąpieniu pokontrolnym o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości¹².

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, jako jedno z możliwych rozwiązań, zmianę prawa polegającą na zniesieniu uprawnień do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy wymienionych służb i rozliczanie kosztów podróży służbowych funkcjonariuszy na zasadach ogólnych. Pozwoliłoby to na uproszczenie systemu i jednoznaczne wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest także fakt, iż ostatecznym źródłem finansowania zarówno kosztów przejazdów służbowych funkcjonariuszy, jak i dopłat do biletów ulgowych, pozostaje budżet państwa.

¹² Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienie pokontrolne NIK przedstawiono w pkt. 4.2. na str. 40 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych

Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez przewoźników autobusowych, reguluje ustawa o uprawnieniach. Rodzaje stosowanych ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego szczegółowo określa art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust. 1-3 i 5 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dopłatach¹³.

Z przepisów ww. ustawy wynika, że przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego stosuje się ulgi 100%, 95%, 78%, 49% i 37% w zależności od rodzaju uprawnienia i przejazdu na podstawie biletu jednorazowego, bądź imiennego miesięcznego. Szczegółowy wykaz stosowanych ulg i dokumentów poświadczających uprawnienie do korzystania z danej ulgi zawiera załącznik nr 5.5 do *Informacji*.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wydanym na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o uprawnieniach, określił rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego funkcjonariuszy celnych, Policji, Straży Granicznej, żołnierzy Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych i żołnierzy odbywających niezawodową służbę wojskową, z wyjątkiem służby okresowej i nadterminowej, a także osób spełniających obowiązek tej służby w formach równorzędnych. Dokumentami tymi są legitymacja służbowa (legitymacja żołnierza zawodowego lub książeczka wojskowa) oraz zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych (w przypadku żołnierza Żandarmerii Wojskowej – dodatkowo odznaka identyfikacyjna).

Zaświadczenia o wykonywaniu czynności służbowych są drukami na okaziciela i mogą być wydane uprawnionym funkcjonariuszom lub żołnierzom tylko na czas wykonywania przez nich czynności służbowych (§ 5 rozporządzenia).

Do dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia (9 kwietnia 2008 r.), obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o tej samej nazwie, z dnia 9 grudnia 2002 r.

¹³ Zmiany zakresu ulg dokonane zostały nowelizacją ustawy obowiązującą od 1 września 2004 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1304), 1 stycznia 2007 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1824) i 12 listopada 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 82, poz. 558).

Artykuł 5a ustawy o uprawnieniach stanowi, że w przypadku nabywania przez gminę biletów miesięcznych dla dzieci w celu wykonywania obowiązku określonego w art. 14a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, uwzględnia się ulgę 49% (o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach).

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁴, dokumentami poświadczającymi uprawnienia dzieci i młodzieży do ulgi 49%, na podstawie imiennych biletów miesięcznych szkolnych, w czasie wykonywania obowiązku szkolnego jest legitymacja szkolna.

Finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. należało do zadań własnych samorządu terytorialnego (art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach)¹⁵. Od 1 stycznia 2008 r. koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa (art. 8a ust. 1a ustawy o uprawnieniach). Uchylenie (od 1 stycznia 2008 r.) ust. 1 artykułu 8a ustawy o uprawnieniach i dodanie ust. 1a nastąpiło w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., uznającego ust. 1 tego przepisu za niezgodny z Konstytucją¹⁶. Samorządy województw przekazują dopłaty przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy o uprawnieniach.

Kwotę dopłaty, według art. 8a ust. 3 ustawy o uprawnieniach, stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi.

Uprawnienie do otrzymywania dopłat z samorządu województwa nabywa przewoźnik, który spełnia wymogi określone w art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach, tj.:

- 1) posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym;

¹⁴ Dz. U. Nr 179, poz. 1495.

¹⁵ W okresie od 1 stycznia 1999 r. do końca 2000 r. koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane były z budżetu państwa, następnie w okresie od 1 stycznia 2001 r. do końca 2003 r. finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów należało do zadań samorządów województw, jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

¹⁶ W wyroku sygn. akt. K 30/4 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że finansowanie ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych nie ma cech zadania własnego, gdyż nie jest związane z terytorium określonego województwa, a samorząd województwa nie ma wpływu na sposób jego wykonywania i jedynie obowiązkowo finansuje te uprawnienia.

- 2) stosuje kasy rejestrujące, posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, umożliwiające określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych;
- 3) zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Art. 8b ustawy o uprawnieniach stanowi, iż przewoźnicy kolejowi, wykonujący krajowe przewozy pasażerskie, otrzymują z tytułu obowiązujących ustawowych ulg dotację przedmiotową. Ustawa o uprawnieniach nie zawiera postanowień jednoznacznie określających charakter prawny dopłat z tytułu honorowania ustawowych ulg dla przewoźników autobusowych.

Zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁷ przewozy regularne wykonywane są m.in. według następujących zasad:

- do przewozu używane są wyłącznie autobusy odpowiadające ze względu na rodzaj przewozu warunkom technicznym;
- rozkłady jazdy są podawane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie ich na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach lub dworcach autobusowych¹⁸;
- wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się tylko na przystankach określonych w rozkładzie jazdy;
- należność za przejazd pobierana jest zgodnie z cennikiem opłat, który musi być podany do publicznej wiadomości (przy kasach dworcowych oraz w każdym autobusie wykonującym regularne przewozy osób), przy czym cennik opłat musi zawierać ceny biletów ulgowych określone na podstawie ustawy o uprawnieniach.

Z kolei przewóz regularny specjalny, do którego dopłaty nie przysługują, zdefiniowany został w ustawie o transporcie drogowym (art. 4 pkt 9) jako niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób.

Artykuł 5 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi, że podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego. Licencji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż dwa lata i nie dłuższy niż 50 lat, uwzględniając wniosek przedsiębiorcy (ust. 2). Organem właściwym w sprawach udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

¹⁸ Treść, sposób i terminy ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości określa rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. (Dz. U. Nr 12 poz. 79).

licencji w krajowym transporcie drogowym (poza przewozami taksówkowymi) jest starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy (art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 18 ustawy o transporcie drogowym, wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym wymaga zezwolenia wydanego, w zależności od zasięgu tych przewozów, przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa. Stosownie do art. 20 ust. 1 ww. ustawy, w zezwoleniu określa się w szczególności warunki wykonywania przewozów, przebieg trasy przewozów, w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe przewozów oraz miejscowości, w których znajdują się przystanki, a dodany od 29 lipca 2005 r. ust. 1a stanowi, że załącznikiem do zezwolenia jest rozkład jazdy.

Artykuł 21 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi, że zezwolenie, o którym mowa w art. 18, wydaje się na wniosek przedsiębiorcy, na czas nie dłuższy niż:

- 1) 5 lat – na wykonywanie przewozów regularnych lub przewozów regularnych specjalnych;
- 2) rok – na wykonywanie przewozów wahałowych lub przewozów okazjonalnych.

Wzory zezwoleń na wykonywanie przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń¹⁹.

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Na przełomie lat 80. i 90. nastąpiły istotne zmiany organizacyjne w kształtowaniu polskiego rynku przewozów osobowych. Wprowadzona liberalizacja rynku umożliwiła dużej ilości drobnych przewoźników prywatnych dostęp do świadczenia usług przewozowych osób. Skalę rozdrobnienia rynku obrazują dane o udzielonych licencjach i wydanych zezwoleniach. Na dzień 31 grudnia 2008 r. udzielono ok. 8,7 tys. licencji dla ok. 60,1 tys. pojazdów oraz wydano ok. 29,1 tys. zezwoleń na przewozy regularne i ok. 3,7 tys. zezwoleń na przewozy regularne specjalne²⁰.

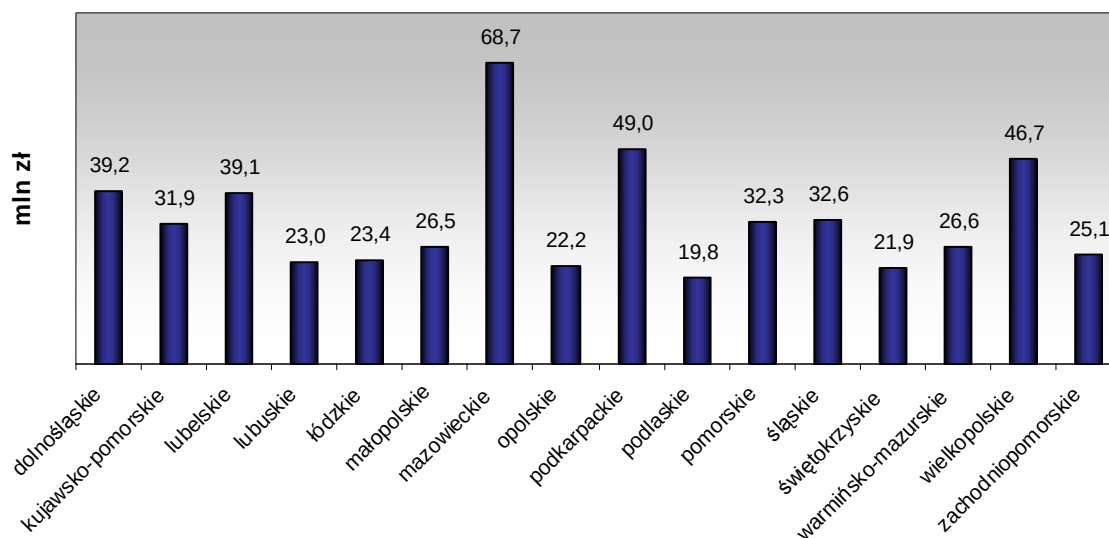
Na krajową komunikację autobusową, na podstawie zawartych umów z samorządami województw, wydano w 2007 r. 549,8 mln zł, z przeznaczeniem na dopłaty w regularnych przewozach autobusowych²¹. W 2008 r. na finansowanie dopłat wydatkowano z budżetu państwa kwotę 527,7 mln zł, w tym trzy skontrolowane samorządy wojewódzkie wydatkowały 19,9% tych środków.

¹⁹ Dz. U. Nr 44, poz. 1519.

²⁰ Źródło: serwis internetowy Ministerstwa Infrastruktury – www.mi.gov.pl.

²¹ Marian Wołek, Transport w budżetach samorządów województw w Polsce w 2007 r. Katedra Rynku Transportowego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007 r.

Wykres 1. Dopłaty do ulgowych przejazdów osób w 2008 r. wg województw (w mln zł).



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2008 r.
www.mf.gov.pl

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania samorządów województw

Przedmiotem kontroli NIK był proces zawierania umów, weryfikacji wniosków o dopłaty, sprawowania kontroli nad przewoźnikami oraz ustalenia audytu wewnętrznego w badanym zakresie.

W ramach procesu zawierania umów, kontrolą objęto wnioski o zawarcie umów złożone w urzędach marszałkowskich (w tym przyczyny odrzucenia wniosków) oraz istotne cechy (atrybuty) zawieranych umów, wynikające z obowiązujących przepisów prawa i uregulowań wewnętrznych, organizację procesu sporządzania i zawierania umów oraz istnienia kluczowych mechanizmów kontrolnych w tym procesie. Szczegółowymi badaniami objęto w województwie podkarpackim 24 umowy (14% zawartych w badanym okresie), śląskim – 21 umów (26%) i świętokrzyskim – 21 umów (11%), w tym wszystkie umowy podpisane z przewoźnikami objętymi kontrolą NIK.

Badanie procesu weryfikacji wniosków o dopłaty, złożonych przez przewoźników w urzędach marszałkowskich w badanym okresie polegało na ponownej weryfikacji 14% ogólnej liczby wniosków – wszystkich złożonych przez objętych odrębnymi kontrolami przewoźników oraz uzupełniająco dobranych celowo. Ustalono wysokość kwot wypłaconych przewoźnikom na podstawie zawartych umów, zakres weryfikacji wniosków oraz przyjęte procedury tej weryfikacji, terminy przekazywania dopłat, a także,

czy wnioski złożone do urzędów marszałkowskich zweryfikowane jako poprawne, zostały zrefundowane w pełnej wysokości.

W zakresie sprawowania kontroli przez samorządy województw u przewoźników, ustalono liczbę i przedmiot tych kontroli.

Ponadto zasięgnięto informacji w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego na temat przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego kontroli, których obowiązek przeprowadzenia wynika z art. 50 ustawy o transporcie drogowym.

Zbadano także, czy prawidłowość udzielania dopłat do ulgowych przejazdów osób była przedmiotem audytu wewnętrznego.

3.2.1.1. Zawieranie umów o przekazywanie dopłat

Podpisanie z samorządem województwa umowy określającej zasady przekazywania dopłat jest jednym z warunków, jakie muszą być spełnione, aby przewoźnik nabył uprawnienie do otrzymywania dopłat²². Objęte kontrolą samorządy województw zawarły z przewoźnikami łącznie 443 umowy, w tym: województwo podkarpackie w 2007 r. zawarło 62 umowy, w 2008 r. – 58 i w 2009 r. – 56, województwo śląskie, odpowiednio – 26, 27 i 28 umów oraz województwo świętokrzyskie – 58, 61 i 67 umów.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich wszystkie wnioski o zawarcie umowy zostały rozpatrzone pozytywnie, a wszyscy przewoźnicy, którzy złożyli dokumenty niezbędne do zawarcia umowy z samorządem województwa, mieli możliwość jej zawarcia²³.

Wszystkie umowy (i aneksy do umów) zawarte z przewoźnikami, sporządzane były według jednolitego wzoru przyjętego uchwałą zarządu danego województwa. Wzory te były przygotowywane przez jednostki organizacyjne urzędów marszałkowskich, odpowiedzialne merytorycznie za realizację zadań związanych z przekazywaniem dopłat, a następnie weryfikowane pod względem formalno-prawnym przez radców prawnych.

Umowy o przekazywanie dopłat w województwach podkarpackim i świętokrzyskim zawierane były ze wsteczną mocą obowiązywania, przeciętnie po dwóch miesiącach od wskazanej daty ich obowiązywania, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W pierwszych miesiącach roku z uwagi na brak podpisanych umów, przewoźnicy w województwie świętokrzyskim nie wnioskowali o dopłaty, natomiast przewoźnicy w województwie podkarpackim, mimo braku zawartych umów, składali takie wnioski, które były refundowane dopiero po podpisaniu umowy przez

²² Art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach.

²³ W województwie świętokrzyskim czterech przewoźnicy, którzy złożyli wnioski o zawarcie umów w okresie objętym kontrolą, ostatecznie nie zgłosili się, aby umowy te podpisać.

samorząd województwa. Przyczyną zawierania umów ze wsteczną mocą obowiązywania był przedłużający się proces negocjowania z przewoźnikami niektórych postanowień umów.

Umowy zawierane przez województwo śląskie podpisywane były w terminach umożliwiającym przewoźnikom wnioskowanie o dopłaty od początku roku²⁴.

3.2.1.2. Treść umów o przekazywanie dopłat

Zgodnie z ustawą o uprawnieniach, umowy między samorządem województwa a przewoźnikiem powinny zawierać *określenie zasad przekazywania przewoźnikom dopłat*²⁵, przy czym przepisy tej ustawy nie precyzują zakresu regulacji tych umów.

We wszystkich skontrolowanych samorządach województw zawarto w umowach postanowienia dotyczące: zobowiązania przewoźników do honorowania ustawowych ulg, przestrzegania sposobu i terminów przekazywania dopłat, rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym rozliczania dopłat na podstawie wydruków kas rejestrujących, zwrotu dopłaty lub jej części w przypadku nienależnego jej pobrania, wykluczenia możliwości występowania o dopłaty z tytułu realizacji przewozów w komunikacji miejskiej. We wszystkich województwach samorządy zastrzegły sobie prawo do przeprowadzania weryfikacji wysokości i zasadności przekazywanych dopłat oraz kontroli przewoźników. Zawarcie takich postanowień umożliwiało urzędowi marszałkowskiemu sprawowanie kontroli nad procesem przekazywania dopłat. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zawieranie w umowach z przewoźnikami także innych postanowień, których celem było zapobieganie nieprawidłowościom w wydatkowaniu środków publicznych na dopłaty.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach w podpisanych umowach zawarto dodatkowo postanowienia dotyczące każdorazowego informowania na piśmie urzędu marszałkowskiego o zmianie wszelkich danych zawartych w zezwoleniach, cennikach, rozkładach jazdy, wykazach pojazdów, kasach rejestrujących, zasadach zmian stawek taryfowych oraz udzielania wszelkich informacji dla celów planistycznych, analitycznych, statystycznych i kontrolnych w zakresie spraw związanych z wykonywaniem przewozów regularnych osób. Ponadto, oprócz wygenerowanych na podstawie danych z kas rejestrujących zestawień dopłat w rozbiciu na rodzaje ulg oraz linie komunikacyjne, urząd wymagał od przewoźników składania z wnioskiem o dopłaty informacji o przychodach z działalności podstawowej.

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego od kwietnia 2009 r. zobowiązał przewoźników do comiesięcznego składania w postaci elektronicznej, zarchiwizowanych rozliczeń sprzedaży biletów z ulgą ustawową.

²⁴ Poza jednostkowymi przypadkami, umowy na lata 2006-2007 zawierane były przez samorząd województwa śląskiego w dniu 3 stycznia 2006 r., na 2008 r. w dniach 3 i 7 stycznia 2008 r., natomiast na 2009 r. w dniach 15 i 30 stycznia 2009 r. Takie daty podpisywania umów pozwalały przewoźnikom na wnioskowanie o dopłaty za styczeń (i kolejne miesiące) w terminach wynikających z zawartych umów (termin składania wniosków za styczeń w 2007 r. upływał 15 lutego 2007 r., a w 2008 r. i 2009 r. - 10 lutego odpowiedniego roku).

²⁵ Art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach.

Na podstawie art. 33a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe²⁶, przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona uprawnieni są do kontroli pasażerów pod kątem legalności przejazdów – posiadania biletów oraz stosownych dokumentów uzasadniających udzielenie ulg ustawowych w przejazdach. Dwa z trzech urzędów marszałkowskich objętych kontrolą w zawieranych umowach zobowiązywały przewoźników do dokonywania takiej kontroli²⁷.

*W aneksach do umów zawieranych na 2008 r. z **samorządem województwa podkarpackiego** przewoźnicy zobowiązani zostali do sprawdzania dokumentów uprawniających pasażerów do zakupu biletów z ustawową ulgą i przejazdu na podstawie biletu z ustawową ulgą – jednorazowych w każdym przypadku, a ulgowych miesięcznych przynajmniej jeden raz w okresie ważności dokumentu potwierdzającego prawo do ulgi.*

*Umowy zawierane przez **samorząd województwa świętokrzyskiego** w okresie objętym kontrolą zobowiązywały przewoźników do każdorazowego sprawdzania dokumentów uprawniających pasażera do ulgowych przejazdów.*

W umowach podpisanych przez samorząd województwa świętokrzyskiego zawarto postanowienie, które rozszerzało wymagania wynikające z ustawy o uprawnieniach, konieczne do otrzymania dopłat. Spełnienie tych wymagań wiązało się z ponoszeniem przez przewoźników dodatkowych kosztów zakupu specjalnych kas rejestrujących.

W umowach zawieranych na 2008 r. przewidziano, że przewoźnik zobowiązany jest, w określonym terminie, do umieszczania kas rejestrujących, o których jest mowa w art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy o uprawnieniach, we wszystkich pojazdach obsługujących przewozy regularne. Postanowienie wykraczało poza wymóg ustawowy, gdyż ustawodawca powiązał konieczność stosowania kas rejestrujących, posiadających pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, umożliwiającą określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych tylko z ubieganiem się o dopłaty, a nie z realizacją przewozów regularnych. Wprowadzenie tego postanowienia uzasadniano tym, iż miało ono ułatwić ujawnianie nieprawidłowości związanych z wykonywaniem regularnych przewozów osób.

Umowy zawierane przez objęte kontrolą samorzady województw zawierały różnorodne postanowienia w zakresie terminów składania wniosków oraz konsekwencji ich niedotrzymania, a także terminów przekazywania dopłat przewoźnikom.

Samorząd województwa śląskiego zobowiązywał w umowach przewoźników do przedstawienia rozliczenia dopłat do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie (w 2007 r. do 15. dnia) z zastrzeżeniem, iż niedostarczenie rozliczenia w terminie będzie traktowane jako brak wykonania przewozów objętych dopłatami w danym miesiącu. Podobne rozwiązanie przyjęto w umowach zawieranych przez samorząd województwa świętokrzyskiego, z tym, że termin składania wniosków

²⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

²⁷ Umowy zawierane przez samorząd województwa śląskiego nie zawierały postanowień w tym zakresie.

upływał 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. Z kolei przewoźnicy z województwa podkarpackiego zostali zobowiązani do złożenia wniosku o dopłaty za dany miesiąc najpóźniej do 10. dnia następnego miesiąca, pod rygorem przesunięcia terminu wypłaty o miesiąc.

Samorząd województwa podkarpackiego zobowiązał się do dokonania przelewu środków za dopłaty za dany miesiąc do 28. dnia miesiąca następnego. Samorząd województwa śląskiego w 2008 i 2009 r. zobowiązał się do sprawdzenia dostarczonych rozliczeń miesięcznych w terminie 14 dni od dnia otrzymania niezbędnych dokumentów (w roku 2007 – 30 dni); przewoźnicy oprócz rozliczeń miesięcznych od 2008 r. zobowiązani byli do przedstawiania rozliczeń rocznych do dnia 20 stycznia roku następnego, które urząd marszałkowski miał sprawdzić w terminie 30 dni.

Samorząd województwa świętokrzyskiego w umowach zawieranych na 2007 r. zobowiązał się do dokonania przelewu dopłat w terminie 14 dni od otrzymania kompletnego wniosku, po jego wcześniejszym sprawdzeniu i zaakceptowaniu, natomiast w umowach na 2008 i 2009 r. zobowiązał się do przekazania dopłaty niezwłocznie po otrzymaniu środków z budżetu państwa i zaakceptowaniu wniosku.

3.2.1.3. Weryfikacja wniosków przewoźników o dopłaty

W badanym okresie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie wpłynęły 1.474 wnioski o udzielenie dopłaty do ulgowych przejazdów autobusowych, do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach – 635, a do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach – 1.521 wniosków.

Kontrolerzy NIK przeanalizowali proces weryfikacji wniosków w urzędach marszałkowskich oraz dokonali powtórnej weryfikacji 513 wniosków (14% ich liczby), w tym 190 dla województwa podkarpackiego, 171 dla śląskiego i 152 dla świętokrzyskiego, obejmujących łącznie kwotę 116,9 mln zł dotacji (co stanowiło 50,2% łącznej kwoty udzielonych dotacji przez trzy kontrolowane samorządy województw).

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że proces weryfikacji wniosków przewoźników przez pracowników skontrolowanych urzędów polegał na sprawdzeniu, czy dokumentacja załączona do wniosku była kompletna, czy dotyczyła miesiąca, za który składane było rozliczenie, czy wniosek złożony został w terminie, czy ujęte zostały wyłącznie ulgi ustawowe oraz czy nie wystąpiły błędy rachunkowe. Na podstawie tak zweryfikowanych

wniosków²⁸ przewoźników sporządzane były zbiorcze ich zestawienia, stanowiące podstawę do wnioskowania przez samorządy województw do wojewodów o przekazanie środków na wypłatę dopłat. Jeżeli w wyniku weryfikacji wniosków pracownicy skontrolowanych urzędów marszałkowskich stwierdzali w nich błędy lub nieprawidłowości, przewoźnicy składali korekty wniosków o dopłaty. Najczęstszymi ich powodami było: zastosowanie ulgi niezgodnej z ustawą o uprawnieniach, nieprawidłowe sporządzenie wniosku lub załączników do niego oraz stwierdzenie rozbieżności w składanych dokumentach.

Kontrola NIK wykazała, że Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie podjął w I półroczu 2009 r. działania mające na celu wprowadzenie skuteczniejszej weryfikacji wniosków o dopłaty. W ramach tych działań rozszerzono licencję na korzystanie z programu informatycznego pn. *Analiza przewozów – rozliczenia*, przeszkolono pracowników zajmujących się rozliczaniem dopłat do obsługi programu, nałożono na przewoźników obowiązek dołączania do wniosków o dopłatę zarchiwizowanych rozliczeń sprzedaży biletów z ulgą ustawową oraz opracowano projekt przeprowadzania bieżącej weryfikacji wniosków przy wykorzystaniu programu. Zdaniem marszałka województwa podkarpackiego, program komputerowy jest jedynym dostępnym narzędziem, pozwalającym na przeprowadzenie bieżącej weryfikacji wniosków o dopłaty w krótkim okresie (przy uwzględnieniu, że 10. dnia miesiąca upływa termin na składanie wniosków, 20. dnia upływa termin na złożenie w urzędzie wojewódzkim zapotrzebowania na środki na dopłaty, a przewoźnicy, z którymi urząd zawarł umowy o przekazywanie dopłat, wykazują miesięcznie do 300 tys. biletów z ustawową ulgą), gdyż przeprowadzenie „ręczne” pełnej weryfikacji złożonych wniosków nie jest w takim czasie wykonalne.

Ustalono jednak, iż urząd nie korzystał w pełnym zakresie z możliwości programu, o którym mowa. Pozostałe urzędy marszałkowskie objęte kontrolą nie wykorzystywały tego narzędzia do weryfikacji wniosków o dopłaty²⁹.

*W kontroli ustalono, że **Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie** od 2007 r. posiada program komputerowy „Analiza przewozów - rozliczenia”, który służyć może do weryfikacji składanych przez przewoźników wniosków o dopłaty. Urząd dopiero od kwietnia 2009 r. wystąpił do przewoźników o comiesięczne przekazywania danych elektronicznych obejmujących składane wnioski. W toku kontroli nie wykazano natomiast, w jaki sposób program był wcześniej wykorzystywany,*

²⁸ Podczas weryfikacji wniosków możliwe było także sprawdzenie, czy liczba biletów wykazanych we wniosku dla opiekunów osób niepełnosprawnych nie jest wyższa niż liczba biletów dla osób niepełnosprawnych, ale w przypadku stwierdzenia takiego stanu ustalenie liczby nieprawidłowo wydanych biletów i kwoty nienależnie pobranych dopłat wymaga już pozyskania od przewoźnika szczegółowych danych na temat dat, godzin i kursów, na których sprzedano te bilety oraz analizy tych danych (bilet dla osoby niepełnosprawnej i jej opiekuna powinny być wydawane w tym samym czasie).

²⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach wykorzystywał arkusz kalkulacyjny w celu weryfikacji poprawności rachunkowej wniosków o dopłaty.

a pracownicy urzędu marszałkowskiego wskazywali na trwający proces poznawania możliwości tego narzędzia informatycznego.

Kontrole NIK w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach i w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego nie wykazały nieprawidłowości przy weryfikacji wniosków o dopłaty. W obu ww. urzędach wprowadzono i egzekwowano wymóg, że wnioski przewoźników o dopłaty złożone po terminie pozostawia się bez rozpatrzenia, co dyscyplinowało przewoźników do terminowego składania wniosków (w województwie podkarpackim jedyną konsekwencją opóźnienia w złożeniu przez przewoźnika wniosku o dopłaty było przesunięcie terminu przekazania dopłat). W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieterminowego składania wniosków.

*Analiza 190 wniosków złożonych w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie** przez ośmiu przewoźników wykazała, że 64 wnioski (33,7%) złożone zostały po terminie wynikającym z umowy (opóźnienie wynosiło od jednego do ośmiu dni). Urząd nie skorzystał jednak w tych przypadkach z możliwości przesunięcia płatności o miesiąc. Oznacza to, że przewoźnicy nie zawsze przestrzegali umownych terminów składania wniosków, a urząd nie stosował działań mobilizujących do ich dotrzymywania.*

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie kontrola NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na nienależnym przeprowadzaniu weryfikacji wniosków przewoźników o dopłaty za przejazdy ulgowe, skutkiem czego było przyznanie nienależnych dopłat pomimo: braku wymaganych zezwoleń, zastosowania przez przewoźnika ulgi niezgodnej z ustawą o uprawnieniach oraz wykazania przez przewoźnika sprzedaży biletów ulgowych w cenach innych, niż wynikających z cenników stanowiących podstawę naliczania wysokości dopłaty.

*Podczas kontroli w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie** poddano analizie za pomocą programu komputerowego posiadanego w urzędzie, szczegółowe dane o sprzedaży biletów przekazane w formie elektronicznej przez trzech nieobjętych kontrolą NIK przewoźników, prowadzących działalność gospodarczą w mniejszych rozmiarach (program okazał się mało wydajny w przypadku dużych baz danych, dotyczących przewoźników prowadzących działalność w większych rozmiarach). Porównanie tych danych z dostępnymi w urzędzie zezwoleniami i cennikami wykazała, iż jeden przewoźnik wykazywał realizowanie przejazdów na innych liniach, niż wykazywał w załączonych do umowy zezwoleniach (przewoźnik „AG-MA” Anna Fediów wykazał sprzedaż biletów ulgowych na trasach niezgłoszonych do samorządu województwa podkarpackiego i niewynikających z przedłożonych zezwoleń na kwotę 854,14 zł), a także że przewoźnicy sprzedawali ulgowe bilety miesięczne dla uczniów w cenach, których nie obejmowały załączone do umów cenniki (lub ich aktualizacje). Przewoźnicy: Transport Osobowy Marian Wolak z Dulczy Wielkiej, „AG-MA” Anna Fediów oraz „MONIS” U.T. Gustaw Fediów wykazali w składanych wnioskach sprzedaż miesięcznych biletów ulgowych szkolnych w cenach wyższych, niż wykazane w cennikach. Kwota nienależnych dopłat do tych biletów, przekazanych przewoźnikom przez urząd marszałkowski, wyniosła łącznie 26.180,40 zł. NIK wystąpiła do urzędu marszałkowskiego o wyegzekwowanie zwrotu nienależnych dopłat.*

Jeden ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich podjął działania wykraczające poza standardową weryfikację wniosków o dopłaty, w celu ustalenia, czy prawidłowo wykazywane były we wnioskach o dopłaty bilety bezpłatne i ulgowe sprzedawane funkcjonariuszom służb mundurowych.

*Z własnej inicjatywy **Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach** 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 Straży Granicznej, Policji i Służby Celnej (odnośnie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej urząd nie uzyskał informacji) wstrzymano dopłaty za jeden miesiąc (listopad) dla przewoźników, którzy wykazali we wnioskach bilety dla funkcjonariuszy służb mundurowych. Działania urzędu podejmowane w celu wyjaśnienia kwestii prawidłowości sprzedaży biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych, doprowadziły do znacznego zmniejszenia liczby biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych wykazywanych przez przewoźników we wnioskach o dopłaty. Nie były jednak wystarczające – nie wystąpiono bowiem do odpowiednich organów o informację, na temat udzielonych zaświadczeń do wykonywania czynności służbowych na terenie województwa świętokrzyskiego, przez funkcjonariuszy z innych województw.*

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekazywaniu dopłat do biletów bezpłatnych i ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej i żołnierzom Żandarmerii Wojskowej (jednej lub kilku z wymienionych służb) w sytuacji, kiedy nie było podstaw do korzystania przez tych funkcjonariuszy z ulgowych przejazdów.

Policja

Przy przejazdach komunikacją autobusową umundurowani funkcjonariusze Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach organów egzekucyjnych uprawnieni są do ulgi 78%.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli z Komendy Głównej Policji wynika, że właściwe organy w latach 2007-2009 (I kwartał) w ogóle nie wydawały obowiązujących na terenie województwa podkarpackiego i świętokrzyskiego zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji. Ustalono także, iż inne jednostki Policji nie korzystały z przejazdów ulgowych przy użyciu autobusowego transportu zbiorowego w tych województwach. Przewoźnicy wykazali w tym okresie we wnioskach o dopłaty składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie 7.825 biletów ulgowych i nienależnie pobrali dopłaty w kwocie 26.542,32 zł, natomiast we wnioskach składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego wykazali 2.682 biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji i pobrali z tego tytułu nienależne dopłaty w kwocie 8.759,63 zł.

Dyrektor Gabinetu Komendanta Głównego Policji poinformował, iż komendant wojewódzki Policji w Katowicach wydał łącznie 1.098 zaświadczeń (o różnych okresach ważności), obowiązujących w okresie objętym kontrolą, uprawniających umundurowanych funkcjonariuszy Policji do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego w czasie wykonywania czynności służbowych. Przewoźnicy we wnioskach o dopłaty składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach wykazali 1.038 biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji, z czego można wywnioskować, iż przy nabywaniu biletów ulgowych na terenie województwa śląskiego, funkcjonariusze Policji posiadali wymagane prawem zaświadczenia.

Służba Celna

Uprawnienie funkcjonariuszy celnych do ulgi w wysokości 78% przy przejazdach autobusowych przysługuje im w czasie wykonywania czynności służbowych kontroli celnej w ruchu granicznym. Jak wynika z informacji udzielonych przez 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 województw podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego przez funkcjonariuszy Służby Celnej ze wszystkich jednostek w kraju. Oznacza to, iż nie było wymaganych podstaw do przekazania przewoźnikom przez skontrolowane urzędy marszałkowskie dopłat w łącznej kwocie 7.466,54 zł z tytułu 2.586 biletów ulgowych, wykazanych przez przewoźników jako sprzedane funkcjonariuszom Służby Celnej.

Straż Graniczna

Umundurowanym funkcjonariuszom Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej, przysługuje przy przejazdach komunikacją autobusową ulga 100%, a w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną granicy państwowej, a także w czasie konwojowania osób zatrzymanych, służby patrolowej oraz wykonywania czynności związanych z kontrolą ruchu granicznego – ulga 78%.

Komendant Główny Straży Granicznej, w trakcie kontroli NIK, poinformował, że obowiązujące na terenie województwa podkarpackiego zaświadczenia o wykonywaniu czynności służbowych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wydawane były przez Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej i Karpacki Oddział Straży Granicznej oraz ich placówki podległe. Oddziały te podały, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze

Straży Granicznej korzystali z ulgowych przejazdów transportem autobusowym przy wykonywaniu 2.859 czynności służbowych. W kontroli ustalono natomiast, że przewoźnicy w składanych wnioskach wykazali łącznie 4.988 biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej (ulga 100% i 78%), tj. o 2.129 (tj. 43%) więcej niż liczba czynności służbowych wskazana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Komendant Główny Straży Granicznej poinformował także, iż w Śląskim Oddziale Straży Granicznej w okresie objętym kontrolą wydano 167 zaświadczeń, a na potrzeby jednostek z terenu Karpackiego Oddziału Straży Granicznej (obejmującego część województwa śląskiego – powiat żywiecki i część gminy Istebna) wydane zostały 53 zaświadczenia (bez podziału na zaświadczenia uprawniające do ulgi 78% i 100%). Przewoźnicy we wnioskach o dopłaty wykazali łącznie 2.022 bilety ulgowe sprzedane funkcjonariuszom Straży Granicznej (715 biletów z ulgą 100% i 1307 biletów z ulgą 78%). Dane te wskazują na znaczną różnicę pomiędzy liczbą biletów wykazanych we wnioskach składanych przez przewoźników do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach a liczbą zaświadczeń wydanych funkcjonariuszom Straży Granicznej.

Jak wynika z informacji udzielonych przez komendanta głównego Straży Granicznej, w okresie objętym kontrolą organy uprawnione nie wydawały zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych na terenie województwa świętokrzyskiego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej ze wszystkich jednostek w kraju, albo uprawnieni funkcjonariusze z nich nie korzystali. Oznacza to, iż przewoźnicy nienależnie pobrali dopłaty w kwocie 1.978,47 zł do 707 biletów bezpłatnych i ulgowych, wykazanych przez przewoźników jako sprzedane funkcjonariuszom Straży Granicznej (w tym 11 biletów z ulgą 100%).

Żandarmeria Wojskowa

Przy przejazdach autobusowych żołnierzom Żandarmerii Wojskowej podczas wykonywania czynności urzędowych patrołowania i innych czynności służbowych w środkach transportu zbiorowego przysługuje ulga w wysokości 78%.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli z Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej wynika, że w okresie objętym nie były wydawane zaświadczenia o wykonywaniu określonych czynności służbowych przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej na terenie województwa podkarpackiego, więc przewoźnicy z tego województwa nienależnie pobrali dopłaty w kwocie 39.716,28 zł do 10.128 biletów ulgowych, wykazanych przez przewoźników jako sprzedane tym funkcjonariuszom.

Jednostki Żandarmerii Wojskowej korzystały z ulgowych przejazdów autobusowych 122 razy na obszarze województwa śląskiego i 190 razy na obszarze województwa świętokrzyskiego. Liczba biletów ulgowych wykazana przez

przewoźników we wnioskach składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego (2.565) była 21 razy wyższa od podanej liczby przejazdów, natomiast liczba biletów ulgowych wykazana przez przewoźników we wnioskach składanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego (1.538) była ośmiokrotnie wyższa.

3.2.1.4. Audyt i kontrola wewnętrzna

Zgodnie z ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 47 ust. 3), kierownik jednostki sektora finansów publicznych miał obowiązek ustalenia w formie pisemnej procedur dla procesu dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Tylko w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach weryfikacja wniosków o dopłaty odbywała się na podstawie pisemnie nadanej procedury w ramach systemu kontroli finansowej oraz *Procedury sprawdzania przewoźników, wykonujących przewozy krajowe autobusowe, ubiegających się o dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ulg w przewozach pasażerskich*³⁰.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie nie nadano pisemnych procedur dla procesu weryfikacji wniosków, przy czym w wyniku wcześniejszej kontroli NIK, opracowany został projekt takiej procedury³¹. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach uzasadniano, że procedury te zawarte są w regulaminie kontroli finansowej. Uzasadnienia tego, w oparciu o badania kontrolne, NIK nie przyjęła. Na wnioskach przewoźników o dopłaty nie zamieszczano nawet adnotacji o dacie czy osobie przeprowadzającej weryfikację wniosku (brak jakiegokolwiek śladu rewizyjnego, czy wniosek był sprawdzany i przez kogo).

Prawidłowość przekazywania dopłat przewoźnikom nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w żadnym ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich. Na podstawie przeprowadzanych analiz ryzyka zagadnienia te nie były uwzględniane w planach audytu.

Czynności kontroli wewnętrznej, w badanym zakresie, przeprowadzone zostały tylko w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego.

W 2008 r. w komórce organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z dopłatami, przeprowadzona została kontrola wewnętrzna, w wyniku której

³⁰ Procedura kontroli finansowej została wprowadzona zarządzeniem marszałka województwa śląskiego z dnia 6 marca 2009 r., zaś „Procedurę sprawdzania przewoźników (...)” wprowadzono w dniu 12 grudnia 2007 r.

³¹ Po przeprowadzeniu w I kwartale 2009 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie kontroli powiązań budżetu województwa podkarpackiego z budżetem państwa w 2008 r. (kontrola P/08/006) Delegatura NIK w Rzeszowie w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 kwietnia 2009 r. negatywnie oceniła sposób weryfikowania wniosków o dopłaty i wniosła o opracowanie procedur weryfikacji wniosków przewoźników, umożliwiających rzetelne rozliczanie tych wniosków oraz określanie dopłat w prawidłowej wysokości.

rekomendowano marszałkowi województwa m.in. doprecyzowanie zapisów umów zawieranych z przewoźnikami w zakresie pojęcia „wydruki z kas fiskalnych”, poszerzenie zakresu uprawnień osób odpowiadających za kontrole przewoźników i zawarcie tych zapisów w umowach z przewoźnikami, zintensyfikowanie działań kontrolnych nad przewoźnikami oraz rzetelny nadzór nad dokumentacją dotyczącą rocznych rozliczeń dopłat.

W planie kontroli wewnętrznej **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach** na 2009 r. ujęto m.in. skontrolowanie zadań w zakresie procedury i terminowości załatwiania spraw dotyczących wydania lub zmiany zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób oraz kontrolę prawidłowości i terminowości przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych.

Przeprowadzona w 2009 r. kontrola wewnętrzna w Referacie Komunikacji **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach** w zakresie terminowości załatwianych spraw ujawniła, że na 13 spraw objętych kontrolą, w pięciu przekroczony został wynikający z Kodeksu postępowania administracyjnego termin wydania przez urząd zezwoleń na zarobkowy przewóz osób.

3.2.1.5. Przekazywanie dopłat

Dopłaty do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, zgodnie z ustawą o uprawnieniach przysługują przewoźnikom do sprzedanych biletów jednorazowych (ulga 100%, 95%, 78%, 49% i 37%) oraz miesięcznych (ulga 78%, 49% i 37%). Największe kwoty dopłat według rodzajów stosowanych ulg, udzielone zostały skontrolowanym przewoźnikom do sprzedanych biletów miesięcznych, w tym do biletów miesięcznych z ulgą 49%, do której uprawnione są 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 studenci do ukończenia 26. roku życia³².

W latach 2007 – 2008 w skontrolowanych urzędach marszałkowskich dopłaty udzielone przewoźnikom do biletów ulgowych miesięcznych stanowiły 90,9% wszystkich udzielonych dopłat przez samorządy tych województw. W województwie podkarpackim stanowiły one 90,1%, w województwie śląskim – 93,4%, w województwie świętokrzyskim – 89,1%. W dopłatach do biletów miesięcznych, dopłaty do biletów z ulgą 49% stanowiły: w województwie podkarpackim 94,6%, w województwie śląskim – 96% i w województwie świętokrzyskim – 96,6%³³.

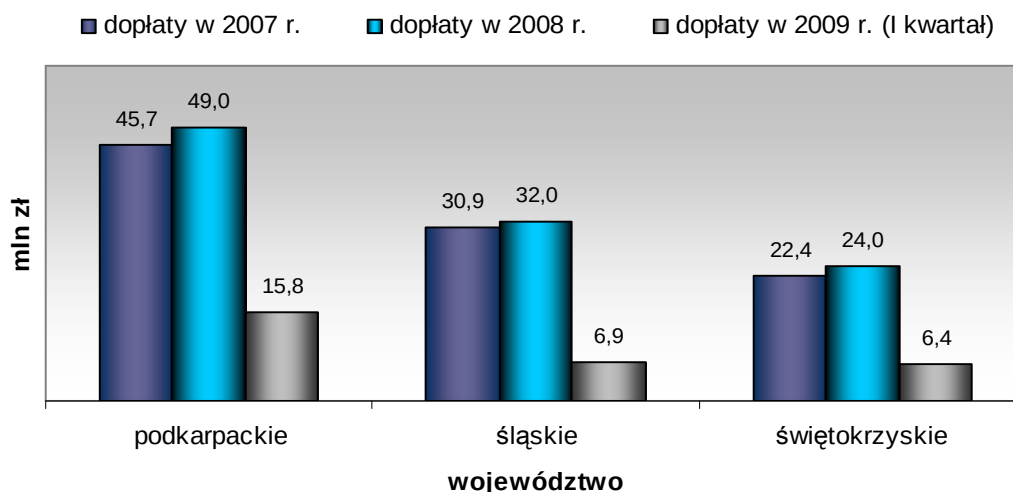
Na podstawie wniosków złożonych przez przewoźników, skontrolowane urzędy marszałkowskie przekazały przewoźnikom dopłaty w łącznej kwocie 233,1 mln zł. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w objętym kontrolą okresie

³² Art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach.

³³ Zestawienie dopłat udzielonych badanym przewoźnikom według kategorii stosowanych ulg zawiera załącznik Nr 5.4 do *Informacji*.

przekazał dopłaty w wysokości 110,5 mln zł, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach – 69,8 mln zł, a Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego – 52,8 mln zł³⁴. Urzędy przekazywały dopłaty w pełnej wysokości, w terminach wynikających z zawartych umów.

Wykres 2. Dopłaty w okresie objętym kontrolą w skontrolowanych urzędach marszałkowskich



Źródło: wg ustaleń kontroli NIK.

Spośród 15 skontrolowanych przewoźników, trzech otrzymało również dopłaty w łącznej kwocie 4,7 mln zł od innych samorządów województw. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego przekazał Veolia Transport Bieszczady sp. z o.o. w Sanoku (województwo podkarpackie) kwotę 2 mln zł, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A. (województwo świętokrzyskie) otrzymało dopłaty z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w kwocie 1,1 mln zł, a Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lublińcu sp. z o.o. (województwo śląskie) z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego otrzymało 1,6 mln zł.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach stwierdzono nieprawidłowości w przekazaniu dopłat przewoźnikom, które świadczą o nierównym traktowaniu podmiotów ubiegających się o dopłaty.

***Marszałek województwa świętokrzyskiego** o możliwości wypłaty zaliczkowej dopłaty za grudzień 2008 r. poinformował tylko wybranych siedmiu przewoźników, a następnie na podstawie złożonych przez nich wniosków wypłacił im, w okresie 15-16 grudnia 2008 r.,*

³⁴ Szczegółowe zestawienie udzielonych dopłat w latach 2007-2009 (I kwartał) zawiera załącznik 5.3 do Informacji.

dopłaty w wysokości 604.915 zł. Pozostali przewoźnicy nie zostali nawet poinformowani o możliwości składania wniosków o częściową wypłatę środków za grudzień³⁵.

3.2.1.6. Kontrole przeprowadzane na miejscu u przewoźników

Skontrolowane urzędy marszałkowskie w różnym zakresie przeprowadzały kontrole na miejscu u przewoźników, otrzymujących dopłaty do ulgowych biletów.

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach w badanym okresie przeprowadził osiem kontroli w podmiotach otrzymujących dopłaty, przy czym umowy określające zasady przekazywania dopłat (w liczbie 81) zawarł z 28 przewoźnikami. W 2007 r. przeprowadzono trzy kontrole, w 2008 r. cztery kontrole i jedną w I kwartale 2009 r., z tego w objętych kontrolą NIK – Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej S.A. w Częstochowie i Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Lublińcu sp. z o.o. – po jednej kontroli.

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie przeprowadził trzy kontrole w siedzibach przewoźników, przy 176 umowach zawartych z 62 przewoźnikami, w tym jedną w spółce Veolia Transport Bieszczady sp. z o.o. w Sanoku (objętej kontrolą NIK). W urzędzie nie opracowano harmonogramu kontroli.

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach w badanym okresie, na 186 umów zawartych z 74 przewoźnikami, przeprowadził 10 kontroli, z czego trzy dotyczyły tego samego przewoźnika i obejmowały różne okresy wnioskowania o dopłaty. Kontrole przewoźników dotyczyły m.in. przestrzegania warunków wykonywania przewozów określonych w zezwoleniach oraz przestrzegania postanowień umów zawartych z samorządem województwa.

*W wyniku pięciu kontroli przeprowadzonych przez pracowników **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach** skierowane zostały do organów ścigania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa³⁶, najczęściej o czyn z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁷ (tzw. oszustwo kredytowe). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nadal prowadzone było przez Prokuraturę Rejonową w Kielcach jedno postępowanie, natomiast w pozostałych sprawach postępowania karne zostały umorzone wobec stwierdzenia, iż popełnione przez przewoźników czyny nie zawierały znamion czynu zabronionego³⁸.*

³⁵ Dopłaty zostały przekazane siedmiu przewoźnikom: tj. PKS w Busku-Zdroju S.A., PKS w Jędrzejowie S.A., PKS w Kielcach S.A., PKS w Końskich S.A., PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A., PKS w Starachowicach S.A. i PKS w Staszowie sp. z o.o. Sześciu z nich otrzymało dopłaty w pełnej wysokości, a jeden w części, do wyczerpania kwoty dostępnych środków. W wyjaśnieniach jako przyczynę podano dostępność ograniczonych środków finansowych, które nie wystarczyłyby na wypłacenie dopłat za częściowe wnioski dla wszystkich przewoźników.

³⁶ Naruszenie określonych przepisami prawa finansowego zasad postępowania przy udzielaniu dotacji oraz przy wykorzystywaniu środków z dotacji obwarowane jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odpowiedzialnością karną, w tym karno-skarbową.

³⁷ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

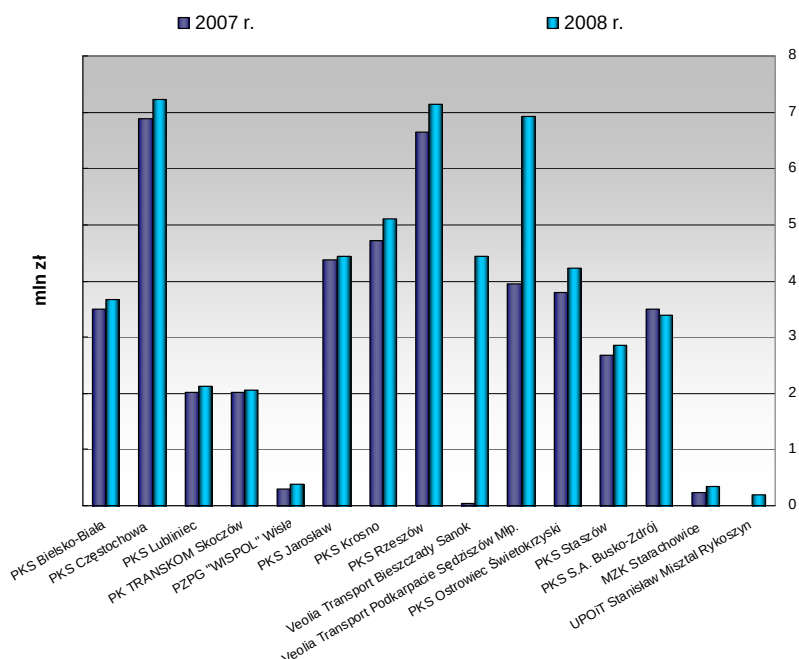
³⁸ Dla wyczerpania znamion tego przestępstwa konieczne jest podjęcie przez sprawcę "umyślnych oszukańczych zabiegów" w drodze podstępu w celu wprowadzenia w błąd podmiot dysponujący m.in. dotacją.

3.2.2. Przestrzeganie przez przewoźników wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat

Kontrola przeprowadzona została u 15 przewoźników (po pięć otrzymujących dopłaty z każdego ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich). Samorządy województw, których dotyczyła kontrola, podpisały po 146 umów z przewoźnikami w 2007 r. i 2008 r. oraz 151 umów w 2009 r. Badania kontrolne dotyczyły oceny przestrzegania przez przewoźników postanowień zawartych w ustawie o uprawnieniach i umowach z samorządami województw w zakresie otrzymywania dopłat oraz zasad wykonywania przewozów, określonych w innych aktach prawnych, ewidencjonowania sprzedaży biletów ulgowych, sporządzania wniosków o dopłaty, a także prawidłowości ubiegania się o dopłaty do biletów ulgowych szkolnych za przewozy realizowane w ramach umów cywilnoprawnych zawartych z gminami.

W latach 2007 – 2009 (I kwartał) objęci kontrolą NIK przewoźnicy otrzymali z badanych samorządów z tytułu dopłat do ulgowych przejazdów łącznie 114,9 mln zł, w tym: z samorządu województwa podkarpackiego – 56,9 mln zł, co stanowiło 51,5% dopłat udzielonych przez ten samorząd dla wszystkich przewoźników, z samorządu województwa śląskiego – 33,5 mln zł, tj. 47,9% dopłat udzielonych wszystkim przewoźnikom, a z samorządu województwa świętokrzyskiego – 24,5 mln zł, czyli 46,4% dopłat udzielonych przez ten samorząd wszystkim przewoźnikom.

Wykres 3. Wysokość dopłat otrzymanych przez skontrolowanych przewoźników.



Źródło: wg ustaleń kontroli NIK.

Do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego, na mocy ustawy

o transporcie drogowym, powołana została Inspekcja Transportu Drogowego, do której zadań należy m.in. kontrola dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego (np. licencji i zezwoleń) oraz przestrzegania warunków w nich określonych. Poniżej przedstawiono wyniki kontroli dotyczących badanych zagadnień, przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego, uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

***Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie** w badanym okresie przeprowadził 35.118 kontroli przewoźników, w tym 4.454 pojazdów przewożących osoby. Kontrole dotyczyły legalności prowadzonej działalności (posiadanie licencji, zezwoleń), przestrzegania rozkładów jazdy, tras przejazdu oraz ustalonych przystanków. Stwierdzono 12 przypadków (0,27%) braku zezwolenia na przewóz osób, dziewięć przypadków (0,2%) naruszenia rozkładu jazdy oraz 14 (0,3%) dotyczących trasy przejazdu lub zatrzymywania się na wyznaczonych przystankach.*

***Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Katowicach** w badanym okresie przeprowadził 962 kontrole przewoźników pod kątem legalności wykonywania przewozów pasażerskich na podstawie ważnych zezwoleń. W 55 przypadkach (5,7%) wszczęto postępowanie administracyjne, ponieważ stwierdzono wykonywanie transportu drogowego bez ważnego zezwolenia.*

***Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach** w objętym kontrolą okresie skontrolował 2.889 autokarów i 14 gimbusów, stwierdzając 1.941 naruszeń ustawy o transporcie drogowym. Wydano 438 decyzji administracyjnych nakładających karę pieniężną, 436 mandatów karnych oraz zatrzymano 345 dowodów rejestracyjnych. Wśród stwierdzonych naruszeń były dwa przypadki wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji, 14 przypadków (0,5%) wykonywania transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia, 77 przypadków (2,6%) wykonywania transportu drogowego osób z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu dotyczących dni, godzin przyjazdu i odjazdu, ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków. Nie stwierdzono przypadków pobierania należności za przejazd niezgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości.*

Przedstawione wyżej wyniki kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego świadczą o występowaniu również takich nieprawidłowości, które mają wpływ na uzyskanie przez przewoźników dopłat do ulgowych biletów. Wskazują jednocześnie na potrzebę zintensyfikowania działań zmierzających do wyeliminowania przypadków przekazywania dopłat podmiotom, które nie spełniają przesłanek do ich otrzymania.

3.2.2.1. Wymogi wynikające z ustawy o uprawnieniach

Zgodnie z art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach, uprawnienie do otrzymywania dopłat do ulgowych przejazdów w ramach krajowych autobusowych przewozów pasażerskich nabywa przewoźnik, który posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym, stosuje kasy rejestrujące, posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty

dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz zawarł umowę z samorządem województwa, określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Wszyscy skontrolowani przewoźnicy zawarli umowy z samorządami województw o przekazywanie dopłat.

Przewoźnicy objęci kontrolą, przy sprzedaży biletów ulgowych w związku z ubieganiem się o dopłaty, stosowali kasy rejestrujące wyposażone w program uwzględniający wszystkie rodzaje ulg ustawowych, posiadające pozytywną opinię właściwego ministra. Stosowane oprogramowanie umożliwiało określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sprawności kas rejestrujących oraz wykonywania ich przeglądów.

Nieprawidłowości polegające na braku zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób stwierdzono u trzech spośród 15 skontrolowanych przewoźników. Jeden przewoźnik posiadał zezwolenia w czasie składania wniosków o zawarcie umowy, jednak termin ich ważności upłynął w trakcie obowiązywania umów, a nie uzyskał jeszcze nowych zezwoleń, natomiast dwóch przewoźników wykonywało przewozy na trasach innych, niż wskazane w zezwoleniach.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Staszowie sp. z o.o. (województwo świętokrzyskie) nie posiadało zezwoleń na przewozy regularne wykonywane w miejscowościach Połaniec (w roku szkolnym 2007/2008 i 2008/2009) oraz Staszów w roku szkolnym 2007/2008 i ośmiu trasach w roku szkolnym 2008/2009. Dopłata w kwocie 896.681,29 zł uznana została za pobraną nienależnie i w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli wniosła o jej zwrot.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lublińcu sp. z o.o. (województwo śląskie) wykonywało regularne przewozy osób pomimo upływu okresu ważności zezwoleń na pięciu trasach. Okres świadczenia usług przewozowych bez ważnych zezwoleń wynosił od 10 do 26 dni. Wartość uzyskanych dopłat z tytułu przewozów osób uprawnionych do ulgi w okresach braku zezwoleń wyniosła 10.826 zł. Udzielona dopłata została zwrócona wraz z odsetkami (747 zł).

Kontrola w firmie ***Usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Misztal*** (województwo świętokrzyskie) wykazała wykonywanie przewozów od początku kwietnia do 24 kwietnia 2008 r. na trasie Wincentów (Zręby) – Piekoszów mimo braku zezwolenia. Pobrana dopłata w kwocie 811,80 zł została zwrócona przez przewoźnika wraz z odsetkami (132 zł).

W wyniku kontroli stwierdzono, że sześciu przewoźników posiadało zezwolenia na wykonywanie krajowych przewozów drogowych osób, wydane przez właściwe organy samorządu terytorialnego z naruszeniem prawa. Błędy polegające m.in. na wydawaniu zezwoleń na drukach niezgodnych z wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń, braku określenia tras kursów i stosowaniu niewłaściwych pieczęci wystąpiły w: Veolia

Transport Podkarpacie sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim (w 62 zezwoleniach spośród 217 posiadanych przez przewoźnika), Veolia Transport Bieszczady sp. z o.o. w Sanoku (w 28 zezwoleniach spośród 194 posiadanych), Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Krośnie S.A. (w 20 zezwoleniach spośród 160 posiadanych), Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A. (w 5 zezwoleniach z 520 posiadanych), Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Lublińcu sp. z o.o. (w 11 zezwoleniach spośród 116 posiadanych). Z 397 zezwoleń posiadanych przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Busku-Zdroju S.A., 279 przewoźnik otrzymał, mimo iż nie przedstawił organowi wydającemu zezwolenie informacji o liczbie pojazdów niezbędnych do wykonywania przewozów, które są wymagany załącznikiem do wniosku o wydanie zezwolenia, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

*W sześciu zezwoleniach wydanych przez wójta gminy Czermin na rzecz przewoźnika **Veolia Transport Podkarpacie sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim**, nie zawarto zapisu i pieczęci określających nazwę organu wydającego zezwolenie oraz pominięto całkowicie część zezwolenia dotyczącą przebiegu tras kursów, wpisując w tym miejscu dane wnioskodawcy.*

3.2.2.2. Wymogi wynikające z innych ustaw

W zakresie sposobu realizacji przewozów osób przewoźnicy zobowiązani są do przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy Prawo przewozowe.

Wszyscy przewoźnicy objęci kontrolą posiadali licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego, wydane przez starostów.

Wymogi ustawy o transporcie drogowym (art. 18b), dotyczące zasad wykonywania przewozów regularnych w zakresie: pobierania należności za przejazd zgodnie z cennikiem opłat, podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy i cenników opłat do publicznej nie były przestrzegane przez czterech objętych kontrolą przewoźników.

*W **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A.** realizującym usługi na podstawie umowy zawartej z burmistrzem miasta i gminy Opatów, przewoźnik wystawił 36 biletów miesięcznych na kwotę 3.448,62 zł w cenach wyższych niż w cenniku. Kwota ta została zwrócona wraz z odsetkami (478,63 zł).*

*Kontrola w firmie **Usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Misztal w Rykoszynie** (województwo świętokrzyskie) wykazała szereg naruszeń ustawy o transporcie drogowym, w tym brak rozkładów jazdy na czterech przystankach na trasie Lesica – Piekoszów.*

*W trakcie oględzin pięciu losowo wybranych autobusów należących do **Przedsiębiorstwa Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle** (województwo śląskie) stwierdzono, iż cenniki opłat za bilety były przechowywane u kierowcy autobusu i dostępne na żądanie pasażerów do wglądu. Jak wyjaśnił właściciel przedsiębiorstwa, „konstrukcja [cenników] nie zawsze jest czytelna dla przeciętnego podróżnego, stąd*

pomoc naszego pracownika w tym zakresie jest wskazana. Sposób informowania o cenach (...) chroni przewoźnika przed bezpośrednią dostępnością dla konkurencji”.

*W trakcie oględzin przeprowadzonych na dworcu autobusowym w Staszowie, należącym do **Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Staszowie sp. z o.o.** stwierdzono brak rozkładów odjazdów i przyjazdów autobusów.*

Spośród przewoźników, którzy we wnioskach o dopłaty wykazali największą liczbę biletów dla funkcjonariuszy służb mundurowych, wybrano dziesięć podmiotów, które objęto kontrolą NIK w zakresie wnioskowania o dopłaty do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007-2009 (po czterech w województwie podkarpackim i śląskim oraz dwóch w województwie świętokrzyskim).

W dziewięciu jednostkach ustalono, iż przewoźnicy w prawidłowy sposób sporządzali wnioski o dopłaty w zakresie ujmowania w nich danych, pochodzących z kas rejestrujących (bileterek) zamieszczonych w autobusach, o biletach sprzedawanych funkcjonariuszom służb mundurowych.

*Proces sporządzania wniosków o dopłaty w firmie **Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźowie** zorganizowany był w sposób umożliwiający prawidłowe ujęcie w nim danych z kas rejestrujących, przy czym karty pamięci, na których zapisywane są informacje o sprzedanych biletach, nie były przypisane do poszczególnych kierowców, co w ocenie NIK utrudniało sprawowanie kontroli nad prawidłowością wydawania biletów. Przewoźnik we wniosku o wypłatę dopłat za wrzesień 2008 r. ujął sprzedaż 29 biletów z ulgą 100% przysługującą funkcjonariuszom Straży Granicznej, jednak po weryfikacji wniosku przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego i prośbie o złożenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących sprzedaży tych biletów, złożył korektę wniosku, wyjaśniając, iż kierowca „nabijał” na kasę fiskalną bilety z ulgą 100%, a następnie przywłaszczył sobie pobrane należności za bilety. W piśmie skierowanym w tej sprawie do urzędu marszałkowskiego podał on, iż nie był świadomy tego proceduru, który pomimo przeprowadzanych kontroli jest praktykowany przez niektórych kierowców. Oznacza to, że mogły wystąpić także inne przypadki wydawania biletów ulgowych przysługujących funkcjonariuszom służb mundurowych, mimo iż przejazdy tych funkcjonariuszy faktycznie nie były realizowane.*

U ośmiu przewoźników stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania przez kierowców sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy celnych, Policji, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Nieprawidłowości te nie były możliwe do wykrycia przez urzędy marszałkowskie w trakcie standardowej weryfikacji wniosków o dopłaty. W trakcie kontroli przesłuchano w charakterze świadków kierowców (od trzech do dziewięciu w każdej jednostce), wytypowanych spośród tych, którzy obsługiwali trasy, na których sprzedano największą liczbę biletów dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii

Wojskowej. Ośmiu³⁹ z dziesięciu przewoźników występowało do urzędów marszałkowskich 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). Z faktu, iż funkcjonariusze podróżowali umundurowani i posiadali legitymacje służbowe (lub odznaki), kierowcy najczęściej wyciągali wniosek, iż odbywają oni podróże służbowe, a żądanie innych dokumentów poświadczających ten fakt uważali za zbędne.

*W trzech skontrolowanych jednostkach: **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju**, **firmie Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźowie** oraz w **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Stalowej Woli S.A.** kierowcy jako przyczynę tego zaniechania żądania właściwych dokumentów wskazywali obawę przed funkcjonariuszami.*

*W **Firmie Handlowo Usługowej Mariusz Franków w Malawie** (województwo podkarpackie) kierowcy (oprócz jednego) zeznali, iż funkcjonariusze wsiadając do autobusu żądali wydania biletów ulgowych informując jednocześnie kierowców, iż wykonują czynności służbowe. Na tę okoliczność przedstawiali kierowcom odznakę lub legitymację służbową oraz dokumenty, które w uznaniu funkcjonariuszy uprawniały ich do nabycia biletów ulgowych. Kierowcy nie zapoznawali się z treścią tych dokumentów i nie byli w stanie potwierdzić, czy były to zaświadczenia o wykonywaniu czynności służbowych ani przez kogo były wydane.*

*W dwóch skontrolowanych jednostkach: **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej S.A. w Częstochowie** oraz **Przedsiębiorstwie Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle** przesłuchiwanie kierowcy nie byli w stanie prawidłowo określić zasad wydawania biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych, a w jednej - **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie S.A.** nie przypominali sobie szkoleń z tego zakresu. W pozostałych dziewięciu jednostkach ustalono, iż kierowcy przechodzili szkolenia z zakresu obsługi kas rejestrujących oraz dokonywania prawidłowej sprzedaży biletów ulgowych.*

*U dwóch spośród kontrolowanych przewoźników - w firmie **Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźowie** oraz w **Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie S.A.** ustalono także, iż część biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych mogła być wydana omyłkowo (zamiast ulgi handlowej, do której nie przysługują dopłaty, lub – w przypadku żołnierzy Żandarmerii Wojskowej – zamiast ulgi w wysokości 78%, przysługującej żołnierzom służby zasadniczej).*

Otrzymane dopłaty były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych przewoźników.

³⁹ Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju, Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźowie, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Częstochowie, Przedsiębiorstwo Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Stalowej Woli S.A., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Jarosławiu S.A., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie S.A., Firma Handlowo Usługowa Mariusz Franków w Malawie.

Sposób prowadzenia przez przewoźników kontroli wewnętrznej w zakresie prawidłowości realizowanych przewozów uzależniony był od rozmiaru prowadzonej działalności przewozowej. Organizacja wewnętrzna i zadania skontrolowanych podmiotów określone były w ich regulaminach organizacyjnych (z wyjątkiem firmy Usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Misztal w Rykoszynie i Przedsiębiorstwa Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle, prowadzonych w formie jednoosobowej działalności gospodarczej). Jedenastu skontrolowanych przewoźników powierzyło sprawowanie kontroli realizowanych przewozów firmom zewnętrznym. Zadaniem ich było przede wszystkim wykonywanie bieżącej kontroli autobusów w zakresie prowadzenia dokumentacji eksploatacyjnej oraz zgodności sprzedawanych przez kierowców biletów z obowiązującymi przepisami.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową pn. *Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego* poprzedziła kontrola doraźna przeprowadzona w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej S.A. w Kielcach, która wykazała liczne nieprawidłowości w zakresie spełniania przez przewoźnika wymagań niezbędnych do otrzymywania dopłat.

Kontrolę przeprowadzono w trzech urzędach marszałkowskich, po jednym z grupy tych, które w 2008 r. wydatkowały na dopłaty kwoty najwyższe, najniższe oraz w średniej wysokości (por. wykres na str. 14 *Informacji*). Doboru do kontroli przewoźników w wybranych województwach dokonano w sposób celowy z uwzględnieniem jednostek, które otrzymały w okresie objętym kontrolą największe dopłaty lub istniały przesłanki wskazujące na występowanie nieprawidłowości w badanym zakresie.

Przy opracowaniu tematyki i metodyki kontroli wykorzystano interpelacje i zapytania poselskie dotyczące finansowania dopłat oraz zapewnienia w budżecie państwa na rok 2009 środków na te dopłaty, a także kwestii rozbieżności uregulowań prawnych wydanych przez ministra finansów w sprawie wymogów technicznych, jakie powinny spełniać kasy fiskalne stosowane do rozliczeń dopłat.

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi podczas kontroli P/09/138 w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w zakresie przekazywania dopłat do biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Służby Celnej, Straży Granicznej, Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, przeprowadzono dodatkowo w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, a także u 10 przewoźników z terenu województw: podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego kontrole doraźne, których zakres obejmował przekazywanie przewoźnikom przez urzędy marszałkowskie dopłat do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy służb mundurowych korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał) oraz wnioskowanie przewoźników o te dopłaty.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Zastrzeżenia do protokołu kontroli zgłosił prezes zarządu Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju.

Komisja Odwoławcza Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach w dniu 4 września 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń, a postanowieniem

z dnia 14 września 2009 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli przedmiotową uchwałę zatwierdził. Prezes Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju odmówił podpisania protokołu.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw sformułowano łącznie 14 wniosków. Wnioskowano m.in. o opracowanie procedur wydatkowania środków publicznych, w tym na dopłaty do ulgowych przejazdów osób środkami publicznego transportu zbiorowego wraz z określeniem procesu decyzyjnego w tym zakresie; rozważenie przeprowadzenia kontroli przewoźników, u których wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego stwierdziły nieprawidłowości m.in. w zakresie naruszenia warunków określonych w zezwoleniach; podjęcie działań windykacyjnych dotyczących nienależnie pobranych dotacji z tytułu wykazanej przez przewoźników sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Służby Celnej, Straży Granicznej, Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej; podjęcie działań windykacyjnych zmierzających do odzyskania kwot dotacji nienależnie przekazanych przewoźnikom stosującym inne ceny biletów ulgowych niż wykazane w cennikach i realizujących przewozy na trasach innych niż wynikające z zezwoleń; zwiększenie aktywności urzędów marszałkowskich w zakresie kontroli wywiązywania się przez przewoźników z postanowień zawartych w umowach z samorządami województw.

Do wystąpień pokontrolnych marszałkowie województwa świętokrzyskiego i podkarpackiego złożyli zastrzeżenia⁴⁰.

Komisje Odwoławcze Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach i w Rzeszowie podjęły uchwały w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń, a postanowieniem odpowiednio z dnia 5 sierpnia 2009 r. i 11 września 2009 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli przedmiotowe uchwały zatwierdził.

W wystąpieniach pokontrolnych przesłanych kierownikom objętych kontrolą podmiotów gospodarczych zawarto ogółem 32 wnioski. W szczególności wnioskowano o wyeliminowanie przypadków wnioskowania o wypłatę dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w sytuacji niespełniania przesłanek do ich stosowania oraz dokonanie zwrotu do urzędów marszałkowskich nienależnie pobranych kwot dotacji, terminowe przekazywanie samorządom wojewódzkim wniosków o wypłatę dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego; wyeliminowanie przypadków wykonywania przewozów regularnych bez ważnego zezwolenia; wyeliminowanie przypadków pobierania opłaty za przejazd w cenie niezgodnej z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości; zamieszczanie rozkładów jazdy na wszystkich przystankach, wymienionych w rozkładzie jazdy; wyeliminowanie przypadków niewykonywania przewozów regularnych, mimo takiego

⁴⁰ Po kontroli P/09/138.

obowiązku wynikającego z rozkładu jazdy; udostępnianie pasażerom do publicznej wiadomości cennika opłat w każdym autobusie i na dworcu autobusowym. Po kontrolach dotyczących dopłat do biletów ulgowych funkcjonariuszy służb mundurowych wnioskowano o dokonanie zwrotu do urzędu marszałkowskiego nienależnie pobranych dopłat z tytułu sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy; zapewnienie sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy służb mundurowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, rozważenie przeprowadzenia dodatkowych szkoleń kierowców w zakresie obowiązujących regulacji dotyczących dokumentowania uprawnień do ulg.

Do wystąpień pokontrolnych zastrzeżenia złożyli prezesi zarządów Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A., Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Staszowie sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej Częstochowa w Częstochowie S.A.

Komisje Odwoławcza Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach podjęły uchwały w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń, a postanowieniem prezesa Najwyższej Izby Kontroli odpowiednio z dnia 5 sierpnia 2009 r., 20 sierpnia 2009 r. i 6 lipca 2010 r., przedmiotowe uchwały zostały zatwierdzone.

W związku z kontrolą w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Staszowie sp. z o.o. wystąpienie pokontrolne skierowano także do marszałka województwa świętokrzyskiego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne we wszystkich przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali o sposobie realizacji wniosków lub podjęciu działań na rzecz ich realizacji, w tym m.in. o zwrocie nienależnie uzyskanych i wydatkowanych z naruszeniem prawa kwot dopłat⁴¹, o przystąpieniu do opracowania procedur wydatkowania środków publicznych na dopłaty do ulgowych przejazdów osób środkami publicznego transportu zbiorowego, zwiększeniu aktywności w zakresie kontroli wywiązywania się przez przewoźników z postanowień zawartych w umowach, wyeliminowaniu przypadków wykonywania przewozów regularnych bez ważnego zezwolenia, wyeliminowaniu przypadków pobierania opłaty za przejazd w cenie niezgodnej z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości.

W związku z ustaleniami kontroli, wskazującymi na to, że aktualnie obowiązujący system finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów funkcjonariuszy celnych, Policji, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej sprzyja powstawaniu nieprawidłowości i nie zabezpiecza przed ryzykiem wystąpienia zjawisk korupcyjnych, skierowano wystąpienia pokontrolne do Pełnomocnika Rządu ds.

⁴¹ Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Staszowie sp. z o.o. poinformowało o zwróceniu się do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego o rozłożenie na raty nienależnie uzyskanej kwoty dopłat.

Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W wystąpieniach do tych organów NIK zwróciła uwagę na potrzebę rozważenia zmiany prawa polegającej na zniesieniu uprawnień funkcjonariuszy do przejazdów ulgowych w celach służbowych i rozliczania podróży służbowych na zasadach powszechnie obowiązujących.

Julia Pitera, pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne podzieliła zdanie NIK, iż aktualnie obowiązujący system finansowania uprawnień funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz żołnierzy Żandarmerii Wojskowej wymaga zmian z powodu słabości o charakterze systemowym, które mogą mieć charakter korupcjogenny, oraz poinformowała, iż przy podejmowanych działaniach będzie miała na uwadze przedstawione przez NIK uwagi i oceny.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości w korzystaniu przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzenie rozliczania kosztów podróży służbowych funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na zasadach ogólnych nie jest korzystnym rozwiązaniem, gdyż wydłuży terminy realizacji czynności służbowych z powodu odejścia od szybszej i prostszej obecnej procedury odbywania podróży służbowych przez funkcjonariuszy. NIK nie podziela ww. opinii ministra, ponieważ wydanie zaświadczenia o wykonywaniu przez funkcjonariusza określonych czynności służbowych, stanowiących podstawę udzielenia ulgi na przejazd, jest czynnością o podobnym charakterze jak wystawienie delegacji na podróż służbową, natomiast rozliczanie podróży służbowych funkcjonariuszy na zasadach powszechnie obowiązujących przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości wykorzystywania środków publicznych.

W związku z kontrolą zasięgano informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w: wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego, Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej, Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej i Ministerstwie Finansów. Informacje dotyczyły wyników kontroli Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie wykonywania przez przewoźników obowiązków i warunków przewozu drogowego oraz korzystania z uprawnień do ustawowej ulgi przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Policji i funkcjonariuszy celnych.

5. Załączniki

Załącznik Nr 5.1.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
3. Ustawa z dnia 26 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 1155, poz. 1095 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. Nr 144, poz. 1519).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz. U. Nr 12, poz. 79).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 208, poz. 1774).
15. 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 zbiorowego (Dz. U. Nr 56 poz. 340).

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 179 poz. 1495 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107 poz. 726 ze zm.).

Załącznik Nr 5.2.**Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz osób za nie odpowiedzialnych**

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
Kontrola P/09/138			
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach	marszałek województwa Bogusław Śmigielski od 12.01.2008 r. Janusz Moszyński do 09.01.2008 r.	Delegatura NIK w Katowicach
2.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lublińcu sp. z o.o.	prezes zarządu Jan Strzyż	
3.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Częstochowie	prezes zarządu Henryk Banaś	
4.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Bielsku- Białej	prezes zarządu Marek Małacha od 01.03.2009 r. Wiesław Budzowski do 28.02.2009 r.	
5.	Przedsiębiorstwo Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle	właściciel Leszek Podzorski	
6.	Przedsiębiorstwo Komunikacyjne „TRANSKOM” sp. z o.o. w Skoczowie	prezes zarządu Lech Mazur	
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie	marszałek województwa Zygmunt Cholewiński	Delegatura NIK w Rzeszowie
8.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Jarosławiu	prezes zarządu Stanisław Gemra	
9.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Krośnie	prezes zarządu Kazimierz Szpak od 30.06.2008 r. Wiesław Gembicz do 30.06.2008 r.	
10.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Rzeszowie	prezes zarządu Czesław Piela	
11.	Veolia Transport Podkarpacie sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim	prezes zarządu Halina Krasowska od 24.01.2007 r. Lech Kordas do 23.01.2007 r.	
12.	Veolia Transport Bieszczady sp. z o.o. w Sanoku	prezes zarządu Marta Zygmunt od 28.05.2007 r. Krzysztof Liszewski do 27.05.2007 r.	
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	marszałek województwa Adam Jarubas	Delegatura NIK w Kielcach
14.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej. w Ostrowcu Świętokrzyskim	prezes zarządu Stanisław Wodyński	
15.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Staszowie	prezes zarządu Zbigniew Nowak	
16.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju	prezes zarządu Stanisław Pęcherski	
17.	Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Starachowicach	prezes zarządu Jarosław Kateusz od 15.03.2007 Marek Rychlik do 18.01.2007	
18.	Usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Misztal w Rykoszynie	właściciel Stanisław Misztal	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
Kontrola I/10/001			
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach	marszałek województwa Bogusław Śmigielski od 12.01.2008 r. Janusz Moszyński do 09.01.2008 r.	Delegatura NIK w Kielcach
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	marszałek województwa Adam Jarubas	
3.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Busku-Zdroju	prezes zarządu Stanisław Pęcherski	
4.	Usługi Transportowe Przewóz Osób Sylwester Lisowicz w Chareźowie	właściciel Sylwester Lisowicz	
5.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Częstochowie	prezes zarządu Henryk Banaś	
6.	Przedsiębiorstwo Zarządzanie Podmiotami Gospodarczymi „WISPOL” w Wiśle	właściciel Leszek Podzorski	
7.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Cieszynie sp. z o.o.	prezes zarządu dyrektor naczelny Adam Siekierka	
8.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Rybniku sp. z o.o.	prezes zarządu Jerzy Siwica	
Kontrola I/10/014			
1.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Stalowej Woli S.A.	prezes zarządu Janusz Śmigulski	Delegatura NIK w Rzeszowie
2.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Jarosławiu S.A.	prezes zarządu Stanisław Gemra	
3.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie S.A.	prezes zarządu Czesław Piela	
4.	Firma Handlowo Usługowa Mariusz Franków w Malawie	właściciel Mariusz Franków	

Załącznik 5.3.

Zestawienie dopłat udzielonych skontrolowanym przewoźnikom

Lp.	Urząd marszałkowski	Rok										razem (kol. 5+9+13)	udział w dopłatach ogółem (%)
		2007			2008			2009 (I kwartał)					
		liczba złożonych wniosków	udzielona dopłata	udział w dopłatach ogółem (%)	liczba złożonych wniosków	udzielona dopłata	udział w dopłatach ogółem (%)	liczba złożonych wniosków	udzielona dopłata	udział w dopłatach ogółem (%)			
1	2	3	5	6	7	9	10	11	13	14	15	16	
I	województwa śląskiego	267	30 938 337.85		312	32 047 192.84		56	6 863 433.01		69 848 963.70		
1	PKS S.A. Bielsko-Biała	12	3 492 229.35	11.3	12	3 664 214.51	11.4	3	713 552.44	10.4	7 869 996.30	11.3	
2	PKS S.A. Częstochowa	12	6 881 870.95	22.2	12	7 218 483.96	22.5	3	1 521 718.46	22.2	15 622 073.37	22.4	
3	PKS sp. z. o.o. Lubliniec	12	2 013 260.16	6.5	12	2 131 068.13	6.6	3	522 164.07	7.6	4 666 492.36	6.7	
4	PK TRANSKOM sp. z o.o. Skoczów	12	2 009 612.84	6.5	12	2 067 774.81	6.5	3	436 999.71	6.4	4 514 387.36	6.5	
5	PZPG "WISPOL" w Wiśle	12	302 553.37	1.0	12	377 965.35	1.2	3	137 089.46	2.0	817 608.18	1.2	
	razem	60	14 699 526.67	47.5	60	15 459 506.76	48.2	15	3 331 524.14	48.5	33 490 557.57	47.9	
II	województwa podkarpackiego	645	45 748 476.96		721	48 996 462.69		108	15 801 151.58		110 546 091.23		
1	PKS S.A. Jarosław	12	4 379 182.84	9.6	12	4 429 129.95	9.0	3	1 407 815.37	8.9	10 216 128.16	9.2	
2	PKS S.A. Krosno	12	4 714 232.56	10.3	13	5 095 907.96	10.4	3	1 576 275.32	10.0	11 386 415.84	10.3	
3	PKS S.A. Rzeszów.	12	6 639 591.14	14.5	12	7 140 702.00	14.6	3	2 199 973.17	13.9	15 980 266.31	14.5	
4	Veolia Transport Bieszczady sp. z o.o. w Sanoku	4	40 001.59	0.1	12	4 438 521.25	9.1	3	1 784 171.52	11.3	6 262 694.36	5.7	
5	Veolia Transport Podkarpacie sp. z o.o. Sędziszów Małopolski	12	3 946 706.29	8.6	12	6 926 812.94	14.1	3	2 214 343.93	14.0	13 087 863.16	11.8	
	razem	52	19 719 714.42	43.1	61	28 031 074.10	57.2	15	9 182 579.31	58.1	56 933 367.83	51.5	
III	województwa świętokrzyskiego	623	22 431 169.50		701	23 962 374.06		197	6 412 880.90		52 806 424.46		
1	PKS Ostrowiec Świętokrzyski S.A.	12	3 799 581.59	16.9	12	4 215 691.74	17.6	3	1 367 429.11	21.3	9 382 702.44	17.8	
2	PKS Staszów sp. z o.o.	12	2 674 888.15	11.9	12	2 856 097.60	11.9	3	885 708.70	13.8	6 416 694.45	12.2	
3	PKS S.A. w Busku-Zdroju	12	3 501 816.95	15.6	12	3 387 781.54	14.1	3	889 451.60	13.9	7 779 050.09	14.7	
4	MZK w Starachowicach	10	243 383.03	1.1	12	334 591.91	1.4	3	104 599.79	1.6	682 574.73	1.3	
5	UPOiT Stanisław Misztal w Rykoszynie	0	0.00	0.0	10	195 096.97	0.8	3	28 614.30	0.4	223 711.27	0.4	
	razem	46	10 219 669.72	45.6	58	10 989 259.76	45.9	15	3 275 803.50	51.1	24 484 732.98	46.4	

Zestawienie dopłat otrzymanych przez skontrolowanych przewoźników wg kategorii ulg

województwo	Rodzaj ulg												
	wartość dopłat do biletów ulgowych w tys. zł												
	jednorazowych						miesięcznych				razem dopłaty do biletów jednorazowych i miesięcznych	udział dopłat jednorazowych w dopłatach ogółem	udział dopłat miesięcznych w dopłatach ogółem
przewoźnicy	100%	95%	78%	49%	37%	razem dopłaty do biletów jednorazowych.	78%	49%	37%	razem dopłaty do biletów miesięcznych			
świętokrzyskie i mazowieckie													
PKS Ostrowiec Świętokrzyski	0.0	240.1	445.7	188.5	164.9	1 039.2	126.5	6 692.2	157.6	6 976.3	8 015.5	13.0	87.0
PKS Ostrowiec Św. dopłaty z województwa mazowieckiego	0.0	3.1	27.5	4.4	4.9	39.9	10.1	1 054.5	14.5	1 079.1	1 119.0	3.6	96.4
PKS Staszów	0.0	62.2	143.0	65.0	49.2	319.4	157.4	5 020.1	33.9	5 211.4	5 530.8	5.8	94.2
PKS Busko-Zdrój	0.0	228.5	335.7	232.6	113.1	909.9	118.8	5 838.0	23.2	5 980.0	6 889.9	13.2	86.8
MZK Starachowice	0.0	7.3	16.2	10.2	3.5	37.2	9.5	521.1	10.0	540.6	577.8	6.4	93.6
UPOiT St.M. Rykoszyn	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	195.1	0.0	195.1	195.1	0.0	100.0
razem	0.0	541.2	968.1	500.7	335.6	2 345.6	422.3	19 321.0	239.2	19 982.5	22 328.1	10.5	89.5
śląskie i opolskie													
PKS Bielsko-Biała	0.0	107.2	192.0	128.8	78.6	506.6	112.7	6 430.8	106.4	6 649.9	7 156.5	7.1	92.9
PKS Częstochowa	0.2	181.5	449.1	187.7	165.8	984.3	200.3	12 653.1	262.5	13 115.9	14 100.2	7.0	93.0
PKS Lubliniec	0.2	29.7	145.0	31.8	23.5	230.2	190.4	3 681.2	42.5	3 914.1	4 144.3	5.6	94.4
PKS Lubliniec (dopłaty z woj. opolskiego)	0.0	3.0	11.0	5.0	2.0	21.0	9.9	1 520.7	3.5	1 534.1	1 555.1	1.4	98.6
PK TRANSKOM Skoczów	0.0	33.5	65.1	39.7	30.8	169.1	113.5	3 729.7	65.2	3 908.4	4 077.5	4.1	95.9
PZPG "WISPOL" w Wiśle	0.0	26.5	25.3	29.7	16.0	97.5	8.3	552.5	22.2	583.0	680.5	14.3	85.7
razem	0.4	381.4	887.5	422.7	316.7	2 008.7	635.1	28 568.0	502.3	29 705.4	31 714.1	6.3	93.7
podkarpackie i małopolskie													
PKS. Jarosław	0.3	97.1	469.7	130.6	102.9	800.6	254.3	7 603.3	150.1	8 007.7	8 808.3	9.1	90.9
PKS Krosno	0.0	159.3	607.1	107.8	145.7	1 019.9	326.7	8 708.7	179.4	9 214.8	10 234.7	10.0	90.0
PKS Rzeszów.	0.0	172.9	748.3	129.5	170.8	1 221.5	303.5	11 937.8	317.3	12 558.6	13 780.1	8.9	91.1
Veolia Transport Bieszczady w Sanoku	0.8	140.8	415.0	79.0	118.0	753.6	144.3	3 477.2	103.4	3 724.9	4 478.5	16.8	83.2
Veolia Transport Bieszczady w Sanoku (dopłaty z woj. małopolskiego)	0.0	82.9	236.1	96.2	28.1	443.3	43.5	1 515.1	14.4	1 573.0	2 016.3	22.0	78.0
Veolia Transport Podkarpacie Sędziszów Małopolski	2.6	131.0	578.4	138.6	120.6	971.2	327.5	9 350.3	224.6	9 902.4	10 873.6	8.9	91.1
razem	3.7	784.0	3 054.6	681.7	686.1	5 210.1	1 399.8	42 592.4	989.2	44 981.4	50 191.5	10.4	89.6

Załącznik 5.5.

Zestawienie rodzaju ulg i dokumentów poświadczających uprawnienie

(na podstawie art. 2-5 ustawy o uprawnieniach oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego).

Rodzaj uprawnienia	Dokumenty poświadczające uprawnienie
Ulgą 100%	
1. dzieci do lat 4 , przy przejazdach w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych , pod warunkiem niekorzystania przez dziecko z oddzielnego miejsca do siedzenia.	Dokument stwierdzający wiek dziecka.
2. funkcjonariusze Straży Granicznej , przy przejazdach w komunikacji zwykłej, pospiesznej, przyspieszonej i ekspresowej, na podstawie biletów jednorazowych , w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej.	Legitymacja służbowa oraz zaświadczenie o wykonywaniu czynności służbowych, wystawione przez komendanta głównego Straży Granicznej, właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej.
Ulgą 95%	
1. przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży osobie niewidomej lub osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji , przy przejazdach na podstawie biletów jednorazowych .	Jeden z dokumentów osoby niewidomej lub niezdolnej do samodzielnej egzystencji, np. zaświadczenie ZUS o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa bądź uznanie niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dokumenty okazuje się wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym potwierdzenie tożsamości.
Ulgą 78%	
1. dzieci do lat 4 , przy przejazdach w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych , jeśli dziecko korzysta z oddzielnego miejsca do siedzenia.	Dokument stwierdzający wiek dziecka.
2. umundurowani funkcjonariusze Straży Granicznej , w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych , w czasie wykonywania czynności służbowych związanych z ochroną granicy państwowej, a także w czasie konwojowania osób zatrzymanych, służby patrolowej oraz kontrolą ruchu granicznego.	Legitymacja służbowa oraz zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych, wystawione przez komendanta głównego Straży Granicznej, właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej.
3. funkcjonariusze służb celnych wykonujący czynności służbowe kontroli celnej w ruchu granicznym, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych .	Legitymacja służbowa oraz zaświadczenie o wykonywaniu czynności służbowych wystawione przez właściwego ministra do spraw finansów publicznych, dyrektora izby celnej albo właściwego naczelnika urzędu celnego.
4. umundurowani funkcjonariusze Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach egzekucyjnych, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych .	Legitymacja służbowa oraz zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych wystawione przez komendanta głównego Policji, właściwego komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji lub właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) i rejonowego Policji.

5. żołnierze: a) Żandarmerii Wojskowej wykonujący czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych. b) wojskowych organów porządkowych wykonujący czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych. c) żołnierze służby niezawodowej lub służby odbywanej w formach równorzędnych, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych.	Legitymacja służbowa, odznaka identyfikująca żołnierza Żandarmerii Wojskowej oraz zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych, wystawione przez komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej. Legitymacja żołnierza zawodowego lub książeczka wojskowa z aktualnym wpisem o odbywaniu nadterminowej zasadniczej służby wojskowej lub zasadniczej służby wojskowej oraz zaświadczenie o wykonywaniu określonych czynności służbowych, wystawione przez właściwego dowódcę (komendanta) garnizonu lub właściwego dowódcę jednostki wojskowej. Książeczka wojskowa z aktualnym wpisem o odbywaniu niezawodowej służby wojskowej.
6. dzieci i młodzież dotknięte inwalidztwem lub niepełnosprawne oraz jedno z rodziców lub opiekun, przy przejazdach z/do miejsca zamieszkania – do/z odpowiedniej szkoły/placówki, na podstawie biletów jednorazowych.	Legitymacja przedszkolna/szkolna/studencka dziecka. Dla opiekunów dokumenty dziecka i odpowiednie zaświadczenie.
7. cywilne, niewidome ofiary działań wojennych uznane za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, w komunikacji zwykłej, przyspieszonej i pospiesznej, na podstawie biletów jednorazowych.	Jeden z dokumentów osoby niewidomej, np. zaświadczenie ZUS o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa bądź uznanie niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dokumenty okazuje się wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym potwierdzenie tożsamości.
Ulga 49%	
1. osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów jednorazowych.	Jeden z dokumentów osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji, np. zaświadczenie ZUS o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa bądź uznanie niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dokumenty okazuje się wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym potwierdzenie tożsamości.
2. dzieci i młodzież do ukończenia nauki szkolnej, nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia oraz studenci do ukończenia 26. roku życia, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych szkolnych.	Zaświadczenie o spełnianiu obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, legitymacja szkolna, legitymacja studencka.
Ulga 37%	
1. dzieci powyżej 4 lat do rozpoczęcia odbywania obowiązku szkolnego, w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych.	Dokument określający wiek dziecka, zaświadczenie o odroczeniu spełniania obowiązku szkolnego, wydane przez dyrektora publicznej szkoły podstawowej, legitymacja przedszkolna dla dziecka niepełnosprawnego.
2. osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, w komunikacji innej niż zwykła, na podstawie biletów jednorazowych.	Jeden z dokumentów osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji, np. zaświadczenie ZUS o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa bądź uznanie niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dokumenty okazuje się wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym potwierdzenie tożsamości.
3. osoby niewidome, jeśli nie są uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych.	Legitymacja osoby niepełnosprawnej, dokumenty stwierdzające niezdolność do pracy albo inwalidztwo II grupy, z powodu stanu narządu wzroku.
4. nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych, nauczyciele akademicki, w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów jednorazowych lub imiennych miesięcznych.	Legitymacja służbowa nauczyciela/nauczyciela akademickiego.

Załącznik Nr 5.6.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Prezes Rady Ministrów

Minister Finansów

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Minister Obrony Narodowej

Minister Infrastruktury

Komendant Główny Policji

Komendant Główny Straży Granicznej

Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej

Główny Inspektor Transportu Drogowego

Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych

Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Marszałkowie województw