



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.05.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, 45-082 Opole, ul. Piastowska 14 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego od dnia 28 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/11/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykorzystania przez Urząd, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, udzielonych Województwu Opolskiemu z budżetu państwa dotacji, a przeznaczonych na:

a/ dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami (tj. na cele wskazane w art. 70c ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*³).

b/ dopłaty, o których mowa w art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*⁴, dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w tych przewozach.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były działania kontrolne obejmujące w szczególności analizę przyznania, wykorzystania i rozliczenia ww. dotacji.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

¹ Dalej: UMWO lub Urząd.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 295.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2017 r. Urząd otrzymał z budżetu państwa dotacje w łącznej kwocie 115 281 935,63 zł, z której wykorzystano 113 258 239,57 zł (tj. 98,24%)⁵, przeznaczone zarówno na zadania własne (np. związane z a/ realizacją Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze, Programu Operacyjnego Europejska Współpraca Terytorialna⁶, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna; b/ przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie; c/ funkcjonowaniem parków krajobrazowych; d/ utrzymaniem dróg wojewódzkich; e/ utrzymaniem biblioteki pedagogicznej), jak i na realizowane przez Województwo Opolskie zadania z zakresu administracji rządowej (dotyczące np.: a/ prac geodezyjno-urzędniowych na potrzeby rolnictwa; b/ melioracji wodnych; c/ usuwania skutków klęsk żywiołowych i szkód łowieckich; d/ prac geodezyjnych i kartograficznych; e/ przekazywania dopłat do biletów ulgowych w krajowych autobusowych przewozach pasażerskich; f/ przewozu towarów niebezpiecznych).

Wojewoda Opolski⁷ w 2017 r. nie upoważnił podległych sobie pracowników do przeprowadzenia w UMWO kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa (o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸). Na podstawie upoważnień ww. organu na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹ przeprowadzone zostały natomiast w 2017 r. dwie kontrole, które dotyczyły sprawdzenia sposobu realizacji działań podejmowanych przez Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Opolu w ramach zadań powierzonych z zakresu administracji rządowej¹⁰ oraz kontroli działań Marszałka jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, w zakresie prowadzenia wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹¹.

(dowód: akta kontroli, str. 119, 122-129)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹², w zakresie objętym kontrolą, wykorzystanie przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego dotacji z budżetu państwa, przeznaczonych na: a/ dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, b/ finansowanie ustawowych ulg na przejazdy komunikacją autobusową.

Województwo Opolskie w pełnym zakresie wykorzystało dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi¹³. Środki finansowe otrzymane na ten cel zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, a beneficjent tej dotacji

⁵ W tym z części 85/16 budżetu państwa kwotę 46 820 893 zł, z której wykorzystano 45 368 332,88 zł (96,9%).

⁶ Interreg V-A Republika Czeska – Polska.

⁷ Dalej: Wojewoda.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

¹⁰ Kontrolujący nie stwierdzili nieprawidłowości.

¹¹ Kontrola nie została zakończona do dnia 31 stycznia 2018 r.

¹² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

¹³ Dalej: dotacja na drogi wojewódzkie.

zapewnił wymagany finansowy wkład własny. Ponadto terminowo przekazano roczne rozliczenie dotacji, które zatwierdzono bez uwag.

W zakresie dotacji na finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów ustalono, że jednostka kontrolowana zapewniła jej wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem na dopłaty przekazywane uprawnionym do tego podmiotom, zabezpieczając przy tym interes budżetu państwa. Ponadto na bieżąco weryfikowano uprawnienia przewoźników w zakresie możliwości uzyskania ww. dopłat, w tym także poprzez prowadzenie czynności kontrolnych u przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. NIK zwróciła natomiast uwagę na zwłokę w podejmowaniu działań przez jednostkę kontrolowaną, w związku ze złożonym w 2016 r. wnioskiem o zawarcie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.

V. Wyniki kontroli

1. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi

Opis stanu
faktycznego

W dniu 20 września 2017 r.¹⁴ została zawarta umowa pomiędzy Wojewodą a Województwem Opolskim w sprawie *przekazywania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na 2017 rok przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami*¹⁵. Zgodnie z zapisami ww. umowy, Wojewoda, działając w oparciu o art. 150 ustawy o finansach publicznych oraz art. 70c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zobowiązał się przekazać w 2017 r. na rzecz Województwa Opolskiego środki dotacji na drogi wojewódzkie w łącznej kwocie 19 557 769 zł¹⁶. Województwo Opolskie zobowiązało się natomiast do wniesienia wkładu własnego w kwocie nie mniejszej niż 399 139 zł¹⁷, co stanowiło nie mniej niż 2% ogólnej wartości zadań realizowanych z częściowym dofinansowaniem z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 130-139)

Umowa zawarta pomiędzy Wojewodą a Województwem Opolskim zawierała elementy wskazane w art. 150 ustawy o finansach publicznych, tj. szczegółowy opis zadania, cel i wysokość udzielonej dotacji, termin wykorzystania środków (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2017 r.), termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania) oraz tryb kontroli wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 130-139)

¹⁴ Z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2017 r.

¹⁵ Dalej: umowa w sprawie przekazania środków.

¹⁶ W tym 3 961 157 zł na wydatki majątkowe oraz 15 596 612 zł na wydatki bieżące.

¹⁷ W tym 80 840 zł na wydatki majątkowe oraz 318 299 zł na wydatki bieżące.

Środki budżetu państwa w ramach realizacji postanowień ww. umowy były przekazywane na rachunek Województwa Opolskiego na podstawie składanych przez Departament Infrastruktury i Gospodarki¹⁸ UMWO wniosków w kwotach i terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie dotowanego zadania. Dotacja *na drogi wojewódzkie* została przekazana w trzech transzach, tj. w dniu 23 października 2017 r.¹⁹, w dniu 8 grudnia 2017 r.²⁰ i w dniu 27 grudnia 2017 r.²¹ Dyrektor DIG wyjaśnił, iż *środki przekazywane były zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu²², ZDW realizował zadania od początku 2017 r., dlatego też realizacja zadań była w większości prefinansowana ze środków budżetu województwa.*

(dowód: akta kontroli, str. 144-145, 162, 174-184)

W trakcie roku budżetowego nie wystąpiły przypadki blokowania przez Wojewodę, ani też przez Zarząd Województwa Opolskiego środków pochodzących z dotacji *na drogi wojewódzkie*. Nie wystąpiła także konieczność zmniejszenia kosztów zadań przewidzianych do realizacji w ramach danej transzy dotacji. Dyrektor DIG wyjaśnił, iż *nie miały miejsca przypadki nie wydatkowania wszystkich środków otrzymanych we wcześniejszych transzach*. Ponadto wyjaśnił, że nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 169 ustawy o *finansach publicznych*, a dotyczące wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa niezgodnie z przeznaczeniem, czy też pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli, str. 163, 170-173)

W Urzędzie prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa środków otrzymanych z dotacji *na drogi wojewódzkie*. W ZDW jako jednostce bezpośrednio wykorzystującej środki przekazane z budżetu państwa na zadania wskazane w art. 70c ust. 1 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* prowadzono natomiast wyodrębnioną ewidencję wydatków dofinansowanych z dotacji *na drogi wojewódzkie*. Powyższe spełniało wymogi wynikające z § 4 ust. 2 umowy w sprawie przekazania środków.

(dowód: akta kontroli, str. 140, 163, 371-385)

Marszałek przedłożył Dyrektorowi Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 31 stycznia 2018 r., tj. zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 5 ust. 1 umowy w sprawie przekazania środków, roczne rozliczenie udzielonej dotacji *na drogi wojewódzkie* (zostało ono uzupełnione w dniu 23 lutego 2018 r. w związku z żądaniem otrzymanym z Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego). Rozliczenie to zostało zatwierdzone w dniu 5 marca 2018 r.²³

(dowód: akta kontroli, str. 163, 166-168)

Otrzymana przez Województwo Opolskie dotacja *na drogi wojewódzkie* w łącznej kwocie 19 557 769 zł została wykorzystana w pełnej wysokości, a za zrealizowane przez ZDW zadania dokonano zapłaty. Wojewoda dwukrotnie²⁴ żądał wyjaśnień na

¹⁸ Dalej: DIG.

¹⁹ Kwota 11 062 722,45 zł (na wydatki majątkowe: 1 414 856,40 zł, na wydatki bieżące: 9 647 866,05 zł).

²⁰ Kwota 3 840 407,72 zł (na wydatki majątkowe: 1 252 335,18 zł, na wydatki bieżące: 2 588 072,54 zł).

²¹ Kwota 4 654 638,83 zł (na wydatki majątkowe: 1 293 965,42 zł, na wydatki bieżące: 3 360 673,41 zł).

²² Dalej: ZDW.

²³ Zgodnie z § 5 ust. 4 umowy w sprawie przekazania środków zatwierdzenie rocznego rozliczenia dotacji powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia przekazania poprawnego dokumentu Dyrektorowi Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

²⁴ W dniu 3 października 2017 r. oraz w dniu 28 listopada 2017 r.

temat realizacji zadań stanowiących przedmiot umowy w sprawie przekazania środków, związanych m.in. z: a/ brakiem dołączenia do wniosku o uruchomienie środków wymaganych zapisami umowy dokumentów, b/ niezgodnością kwot wynikających z dołączonych do wniosków o uruchomienie środków faktur a kwotą wskazaną w ww. wnioskach, c/ uniknięciem ewentualnego podwójnego finansowania tych samych zadań ze środków budżetu państwa, budżetu Województwa Opolskiego oraz budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Żądane wyjaśnienia zostały przekazane przez DIG w terminach określonych przez dysponenta środków budżetu państwa²⁵.

W rocznym rozliczeniu dotacji *na drogi wojewódzkie* przedstawiono wykonanie dofinansowanych zadań zarówno w zakresie rzeczowym, jak i finansowym (z podziałem na wkład własny i środki z dotacji). W odniesieniu do wydatków inwestycyjnych na trzy zadania²⁶ łączna ich kwota wyniosła 6 029 566,37 zł (w tym z dotacji sfinansowano 3 961 157 zł, tj. 65,7%), a pozostała stanowiła wkład własny Województwa Opolskiego. W ramach wydatków bieżących sfinansowano natomiast prace związane z utrzymaniem dróg²⁷ i obiektów mostowych²⁸ (obejmujące: a/ remonty dróg i chodników na odcinkach o łącznej długości 114,1 km, b/ pozostałe roboty utrzymaniowe, c/ usługi w zakresie zimowego utrzymania dróg, d/ koszty eksploatacyjne) o łącznej wartości 11 590 165 zł (w tym z dotacji 9 196 612 zł, tj. 79,35%) oraz wydatki osobowe i administracyjne ZDW o łącznej wartości 7 706 004,92 zł (w tym z dotacji 6 400 000 zł, tj. 83,05%).

(dowód: akta kontroli, str. 164-184, 427-444)

Przekazane z budżetu państwa środki dotacji *na drogi wojewódzkie* przyczyniły się do poprawy stanu technicznego dróg, a także do poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników. Efektami rzeczowymi zadań zrealizowanych w ramach środków ww. dotacji celowej przeznaczonych na wydatki bieżące były m.in. remonty cząstkowe na odcinkach dróg wojewódzkich o długości 112,8 km (w tym 13,2 km nakładek), remonty chodników o długości 1,36 km, odnowienie oznakowania poziomego dróg (w tym na powierzchni 9,4 tys. m² przejść dla pieszych), wycinka około 1 000 drzew oraz koszenie roślinności przydrożnej w pasie drogowym dróg wojewódzkich.

Efekty prowadzonej w Urzędzie analizy rezultatów uzyskanych w związku z otrzymaniem dotacji *na drogi wojewódzkie* przedstawiono w przedłożonym Dyrektorowi Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego rocznym rozliczeniu dotacji. Dyrektor DIG, w odniesieniu do analizowania rezultatów oraz podejmowanych działań zmierzających do poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań wyjaśnił także, iż *działania zmierzające do poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań każdorazowo podejmowane były podczas kontroli wykonywanych zadań przez osoby nadzorujące ich wykonanie*.

(dowód: akta kontroli, str. 115, 118, 164-168, 386-422)

W 2017 r. Wojewoda nie przeprowadził ani w Urzędzie, ani też w ZDW kontroli wykorzystania dotacji *na drogi wojewódzkie*.

(dowód: akta kontroli, str. 119, 163)

²⁵ W dniu 10 października 2017 r. oraz w dniu 1 grudnia 2017 r.

²⁶ Tj.: a/ budowę kanalizacji deszczowej odwadniającej pas drogi wojewódzkiej nr 423 na odcinku przebiegającym przez obszar zabudowany miejscowości Januszkowice wraz z przebudową nawierzchni (o długości 1,97 km); b/ przebudowę drogi wojewódzkiej nr 487 w Byszynie (o długości 0,99 km), c/ przebudowę drogi wojewódzkiej nr 407 na odcinku Wyszków – Kubice (o długości 0,99 km).

²⁷ O łącznej długości 932,7 km.

²⁸ W liczbie 146 szt.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez jednostkę kontrolowaną środków z rezerwy celowej budżetu państwa na 2017 r. przeznaczonej na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami.

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. obowiązywało 27 umów zawartych przez Województwo Opolskie z przewoźnikami wykonującymi krajowe autobusowe przewozy pasażerskie. Uprawnieni przewoźnicy złożyli w jednostce kontrolowanej łącznie 327 zestawień sprzedaży biletów ulgowych, a kwota wypłaconych dopłat wyniosła łącznie 24 602 340,31 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 157-159)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dotyczących sposobu weryfikacji wniosków o zawarcie umów określających zasady przekazywania dopłat, ani też wniosków o przekazanie dopłaty, gdyż szczegółowe zasady przekazywania dopłat²⁹ określono w umowach zawartych z przewoźnikami. Umowy te określały m.in. obowiązki przewoźników w zakresie przekazywania do UMWO wszystkich zezwoleń³⁰ na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wraz z aktualnymi rozkładami jazdy i cennikami oraz informowania Województwa Opolskiego o zmianach w tym zakresie. Ponadto w ww. umowach określono termin na złożenie wniosku o przekazanie dopłaty oraz na przekazanie tych środków. W celu zabezpieczenia interesu budżetu państwa w umowach zawieranych z przewoźnikami wprowadzono możliwość opóźnienia przekazania dopłat za dany okres w sytuacji opóźnienia w złożeniu wniosku o jej przekazanie lub w sytuacji opóźnienia w złożeniu korekty rozliczenia. Ponadto w treści ww. umów nałożono na przewoźników obowiązek poddania się kontroli w zakresie prawidłowości naliczania dopłat, wykonywanej przez pracowników UMWO, a także obowiązek zwrotu nienależnie pobranych dopłat wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 185, 197-208, 210-271)

W 2017 r. nie został rozpatrzony wniosek o zawarcie umowy w sprawie przekazywania dopłat, o których mowa w art. 8a ustawy o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, złożony w dniu 8 sierpnia 2016 r. przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dobrodzieniu. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIG w *ocenie Urzędu występują wątpliwości czy przewoźnik, funkcjonujący jako zakład budżetowy gminy Dobrodzień i będący jednostką organizacyjną tej Gminy, nieposiadający osobowości prawnej, może sprzedawać Gminie Dobrodzień bilety miesięczne imienne, tym samym, czy*

²⁹ Wynikających z przepisów ustawy o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o *zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2193), ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o *kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 276 ze zm.) oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o *weteranach działań poza granicami państwa* (Dz. U. Nr 205, poz. 1203 ze zm.).

³⁰ Wydanych przez inny niż Marszałek Województwa Opolskiego organ.

Gmina Dobrodzień może nabyć takie bilety od swojej jednostki organizacyjnej, a także czy ww. sytuacji przewoźnik może wystawić na tą gminę fakturę VAT dokumentującą sprzedaż tych biletów. Zdaniem Urzędu rozliczenie pomiędzy przewoźnikiem a Gminą Dobrodzień powinno odbywać się w oparciu o faktury VAT, jednak takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do rozliczania się w ramach tej samej osoby prawnej, gdyż rozliczenia nie mogą się odbywać pomiędzy gminą (posiadającą osobowość prawną i jest podatnikiem podatku VAT), a jej jednostką organizacyjną (nieposiadającą osobowości prawnej i niebędącą płatnikiem podatku VAT). Dodatkowo zastrzeżenia Urzędu budzi również fakt, iż licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, wydaną przez Starostę Oleskiego, posiada Gmina Dobrodzień, natomiast zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydane przez Burmistrza Dobrodzienia, posiada Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dobrodzieniu.

W trakcie kontroli NIK Urząd skierował do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu pismo z prośbą o udzielenie wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 185-195)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że choć przepisy ustawy o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* nie określają terminu, w którym Województwo Opolskie powinno było ustosunkować się do wniosku Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dobrodzieniu³¹ to jednak trudno uznać, że rozpatrując ten wniosek dochowano w tym zakresie należytej staranności skoro dopiero w dniu 27 października 2017 r. (a więc po upływie niemal 14 miesięcy od złożenia wniosku) zwrócono się do wnioskodawcy o sprecyzowanie oraz przedstawienie podstawy prawnej i sposobu rozliczeń pomiędzy Gminą Dobrodzień a Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dobrodzieniu.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że – jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2008 r., sygn. II CSK 28/08³² – przepisy art. 8a ww. ustawy kreują obowiązek zawarcia przez samorząd województwa umowy w sprawie przekazywania dopłat, co może mieć istotne znaczenie przy ewentualnym sformułowaniu (w oparciu o art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*³³) roszczenia wnioskodawcy o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przez Województwo Opolskie.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie prowadzony jest monitoring ważności zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*³⁴. Dyrektor DIG wyjaśnił, iż kierowany przez niego Departament jest w posiadaniu wszystkich aktualnych zezwoleń wydanych przewoźnikom, z którymi podpisano umowy³⁵. Dodatkowo, zezwolenia, które wydał Marszałek, są na bieżąco weryfikowane przez system *Foris – Zarządzanie Transportem Publicznym*. Ponadto, jak wskazał Dyrektor DIG, zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów

³¹ Do którego nie stosuje się również przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) dotyczących terminów załatwiania spraw – vide art. 1 pkt 1 i pkt 2.

³² LEX nr 420865.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.

³⁵ W trakcie kontroli zweryfikowano pozwolenia wydane 10 przewoźnikom, korzystającymi w 2017 r. z największych dopłat wydane przez organy inne niż Marszałek.

osób w krajowym transporcie drogowym, których termin ważności upływał w dniu 31 grudnia 2016 r., wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2017 r.³⁶

(dowód: akta kontroli, str. 197-208)

Na podstawie próby losowej dziesięciu umów z przewoźnikami³⁷ stwierdzono, że nie wystąpiły przypadki przekazywania dopłat, pomimo iż posiadane przez nich zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym utraciły ważność, a wszystkie dopłaty były przekazywane na podstawie obowiązujących umów. Jednocześnie każdorazowo przewoźnicy w celu otrzymania dopłaty przekazywali do DIG zestawienia obejmujące liczbę sprzedanych w danym okresie biletów jednorazowych i miesięcznych z podziałem na poszczególne rodzaje ulg wraz z raportami fiskalnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 209-327)

Urząd przekazywał dopłaty w terminach wynikających z zawartych przewoźnikami umów, tj. nie później niż w ciągu 10 dni od dnia otrzymania poprawnego wniosku o przekazanie dopłaty lub od dnia przekazania środków dotacji celowej na rachunek bankowy Województwa Opolskiego, w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpiło później.

(dowód: akta kontroli, str. 146-157, 209, 272-273)

W 2017 r. Urząd przeprowadził trzy kontrole u przewoźników w zakresie weryfikacji wysokości i zasadności przekazywanych dopłat, co stanowiło 11,1% przewoźników, którzy w 2017 r. otrzymali takie dopłaty. W odniesieniu do liczby przeprowadzonych kontroli Zastępca Dyrektora DIG wyjaśnił, iż *w ostatnich latach miała miejsce duża rotacja pracowników zajmujących się autobusowymi przewozami pasażerskimi, w związku z powyższym nastąpiła konieczność wdrożenia nowych pracowników*³⁸. W dwóch przypadkach³⁹ do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd nie zakończył opracowywania zaleceń pokontrolnych w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami dotyczącymi sprzedaży biletów niezgodnie z obowiązującymi u przewoźnika cennikami⁴⁰ oraz zaniechaniem wpisywania numerów dowodów tożsamości na biletach miesięcznych ulgowych szkolnych, a w jednym przypadku⁴¹ trwało przygotowywanie protokołu kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 120, 187, 196-197, 328, 355-370)

³⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 78 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 ze zm.) ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. poz. 1342).

³⁷ Do badania wybrano 10 umów podpisanych z przewoźnikami, korzystającymi w 2017 r. z największych dopłat (tj. Arriva Bus Transport Polska Spółką z o.o., Inter Spółką z o.o. w Strzelcach Opolskich, Komercyjnymi Liniami Autobusowymi LUZ Spółką z o.o. w Opolu, Mileną Bem prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą „ABX 2 bus” Milena Bem w Jaworznie Bankowym, Opolskim Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej SA w Opolu, Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej Spółką z o.o. w Brzegu, Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Głubczycach Spółką z o.o., Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Kluczborku Spółką z o.o., Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Nysie Spółką z o.o., Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Strzelcach Opolskich SA), oraz wszystkie złożone w 2017 r. przez tych przewoźników wnioski o przekazanie dopłat. Dalej: próba losowa.

³⁸ Kontrole u przewoźników w 2017 r. prowadzone były przez zespoły trzyosobowe.

³⁹ Tj. kontroli przeprowadzonej: a/ u Pani Anny Morawiec, prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Przewóz Osób Anna Morawiec, udokumentowanej protokołem kontroli znak DIG.1710.2.2017 z dnia 26 października 2017 r. podpisanym w dniu 4 grudnia 2017 r.; b/ w Zakładzie Usług Komunalnych Baborów Spółce z o.o., udokumentowanej protokołem kontroli znak DIG.1710.3.2017 z dnia 14 grudnia 2017 r., podpisanym w dniu 14 grudnia 2017 r.

⁴⁰ Stwierdzono zawyżenie należnej dopłaty o 11,40 zł.

⁴¹ Kontroli przeprowadzonej w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Strzelcach Opolskich SA w dniach od 21 do 24 czerwca 2017 r., której zakres przedmiotowy był bardzo obszerny.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez jednostkę kontrolowaną dotacji przeznaczonej na dopłaty dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w tych przewozach.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 20 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler
Wojciech Jarzyna
starszy inspektor kontroli państwowej


podpis


podpis Zyman

