



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.01.2015
P/15/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/067 - Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Płoszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92947 z dnia 18 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu (dalej „Urząd”); adres: Al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej „Marszałek”). (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizowanie przez Urząd Marszałkowski obowiązków w zakresie zawierania z przewoźnikami umów dotyczących przekazywania dopłat z tytułu stosowania ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich, a także rozliczania i kontroli tych dopłat.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Składane przez przewoźników wnioski o zawarcie takich umów były rzetelnie analizowane i umowy takie zawarte zostały ze wszystkimi przewoźnikami, spełniającymi wymagania do otrzymywania tych dopłat. Treść umów określających zasady przekazywania dopłat była zestandaryzowana (ujednolicona) i w sposób odpowiedni zabezpieczała interesy budżetu państwa. Składane przez przewoźników wnioski o przekazywanie dopłat były terminowo weryfikowane, a należne środki w zasadzie przekazywane przewoźnikom zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepodejmowania czynności zmierzających do zapewnienia, że jeden z przewoźników realizujący przewozy na liniach objętych dopłatami, wykorzystuje przy sprzedaży biletów kasy rejestrujące o wymaganej funkcjonalności, a także nieznacznie opóźnionego przekazania trzem uprawnionym przewoźnikom części należnych im kwot dopłat.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja obowiązków w zakresie planowania, rozliczania i kontroli dopłat przekazanych przewoźnikom autobusowym

1. Struktura organizacyjna

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2014, do zadań Wydziału Transportu Autobusowego (dalej „WTA”) wchodzącego w skład Departamentu Transportu Urzędu² (dalej „DT”) należało m.in.: (1) przygotowanie decyzji Marszałka dotyczących wydawania zezwoleń na regularny i regularny specjalny przewóz osób w transporcie drogowym; (2) uzgadnianie zezwoleń na prowadzenie regularnych przewozów na linii komunikacyjnej obejmującej zasięgiem powiaty lub województwa sąsiadujące; (3) koordynacja rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi na liniach wojewódzkich; (4) sporządzanie projektów umów o dofinansowanie ze środków budżetu województwa; (5) opracowywanie projektów umów Województwa Wielkopolskiego zawieranych z przewoźnikami w sprawie dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w przewozach; (6) weryfikowanie wniosków o dopłaty i uzgadnianie ich wysokości; (7) przekazywanie przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ulg w przewozach pasażerskich, rozliczanie i kontrola przewoźników z wykorzystania otrzymanych dopłat; (8) kontrola zgodności wykonywania przewozów w transporcie autobusowym z wydanymi zezwoleniami.

Do zadań Wydziału Planowania, Budżetu i Organizacji DT należały m.in.: (1) przygotowanie projektu budżetu województwa w zakresie ww. zadań, (2) budżetowanie i rozliczanie finansowe zadań z zakresu działania DT, (3) kontrola zawieranych umów w zakresie zabezpieczenia środków finansowych w budżecie Województwa Wielkopolskiego. W dniu 10 grudnia 2014 r. Dyrektor DT wprowadził procedurę identyfikacji ryzyk³ dotyczących działalności kierowanego Departamentu, do których m.in. zaliczono nieterminowe przekazanie na rachunki przewoźników dopłat do biletów ulgowych. W procedurze ustalono, że mechanizmem kontrolnym dla omawianego ryzyka będzie przestrzeganie postanowień umów zawieranych z przewoźnikami.

W okresie objętym kontrolą Marszałek upoważnił Pana Wojciecha Jankowiaka – Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego m.in. do.: (1) akceptacji dowodów księgowych i wydatków DT zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami (2) załatwiania spraw dotyczących zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych, określonych w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. f i lit. g ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴, zmian w tych zezwoleniach, ich wygaśnięcia lub cofnięcia w przypadkach określonych w art. 24 ust. 1-4 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.: 8-17, 18-25, 79-81)

Do zadań Departamentu Finansów Urzędu⁵ należało m.in.: (1) opracowanie uchwały w sprawie trybu prac nad budżetem Województwa i projektów uchwał Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, (2) sporządzanie sprawozdania finansowego Województwa, (3) prowadzenie szczegółowej ewidencji dochodów i wydatków

² Zarządzenie nr 27/12 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 czerwca 2012 r.

³ Była to realizacja wniosku pokontrolnego NIK z kontroli nr LPO-4100-001-02/2014 z dnia 28 marca 2014 r.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm. (dalej „ustawa o transporcie drogowym”).

⁵ Zarządzenie nr 8/2012 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 lutego 2012 r.

związanych z zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, (4) przekazywanie dotacji z budżetu dotowanym jednostkom, osobom prawnym oraz podmiotom spoza sektora finansów publicznych wynikających z umów i porozumień oraz przepisów szczegółowych.

(dowód: akta kontroli str.: 28-43)

Kontrolę instytucjonalną w zakresie działalności departamentów Urzędu sprawował Departament Kontroli, a w zakresie spraw finansowych i księgowych – Departament Finansów. Kontrolę funkcjonalną obejmującą m.in. prawidłowość wykonywania przez pracowników powierzonych im zadań sprawowali ich przełożeni⁶.

(dowód: akta kontroli str.: 5-7)

Departament Kontroli w styczniu i lutym 2015 r. przeprowadził kontrolę DT w zakresie rozliczania i kontroli przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie, z wykorzystaniem dopłat otrzymanych z tytułu obowiązujących ulg w przewozach, za 2014 rok. W podsumowaniu kontroli stwierdzono, że DT prawidłowo realizował zadania w zakresie rozliczania pod względem formalnym i finansowym miesięcznych wniosków o dopłaty oraz (co do zasady) dotrzymywał terminów przekazania tych dopłat. Prowadzone kontrole przewoźników polegały na bieżącym sprawdzaniu posiadanych przez nich zezwoleń na przewóz regularny osób i terminów ich ważności.

(dowód: akta kontroli str.: 46-55, 351-352)

Prawidłowość przekazywania dopłat do przewoźników z tytułu stosowania ustawowych ulg nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego wyjaśniła, że audytu w tym zakresie nie podejmowano, ponieważ taki był wynik analizy ryzyka przeprowadzonej przed sporządzeniem planu audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str.: 44-45)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Zawieranie umów na udzielanie przewoźnikom dopłat

Opis stanu
faktycznego

2.1. Uprawnienie do otrzymywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych autobusowych przewozach pasażerskich nabywa przewoźnik, który spełnia wymogi określone w art. 8a ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁷.

Wnioski o zawarcie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych autobusowych przewozach pasażerskich na 2013 r. złożyło w Urzędzie 86 przewoźników, a na rok 2014 r. 88 przewoźników.

Wszystkie wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone i Urząd zawarł z wnioskującymi przewoźnikami roczne⁸ umowy, w których określono zakres i zasady przekazywania dopłat do ulgowych przejazdów osób uprawnionych w przewozach pasażerskich. W latach 2013 i 2014 nie został odrzucony żaden wniosek o zawarcie umowy na dopłaty do ulg.

(dowód: akta kontroli str.: 63-66, 102)

⁶ Uchwała nr 1293/2011 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm. (dalej ustawa o ulgach).

⁸ Na dany rok kalendarzowy.

Do każdego wniosku przewoźnika dołączone były/był:

- Kopie zezwoleń⁹ na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym osób wraz z obowiązującymi rozkładami jazdy. Pracownicy WTA sprawdzali, czy zezwolenia są aktualne, czy dotyczą przewozów regularnych oraz czy rozkłady jazdy są właściwe (czy np. nie były zmieniane decyzją). Na podstawie zezwoleń sporządzano załącznik nr 2 do umowy zawierający wykaz zezwoleń na podstawie których przewoźnik wykonuje przewozy osób stosując dopłaty ustawowe. W trakcie obowiązywania umów były zawierane aneksy do umów dotyczące m.in. zmiany treści załącznika nr 2.
- Cenniki biletów lub taryfikator w rozbiciu na ulgi ustawowe. Pracownicy WTA sprawdzali, czy ulgi ustawowe zostały prawidłowo wyliczone dla biletów jednorazowych o uldze (%): 95, 93, 78, 51 (tylko w komunikacji innej niż zwykła), 49, 37, oraz dla biletów miesięcznych o uldze (%): 93, 78, 51, 49, 37, 33.
- Odpis z rejestru przedsiębiorców lub wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (z ostatnich 6 miesięcy lub nowszy w razie zmiany danych). Pracownicy WTA sprawdzali aktualność odpisu.
- Wykaz kas rejestrujących wraz z modelem, numerami fabrycznymi, datą instalacji i ostatniego przeglądu okresowego, numerami unikatowymi nadanymi przez Urząd Skarbowy. Pracownicy WTA sprawdzali, czy kasa miała pozytywną decyzję Ministra Finansów lub Prezesa Głównego Urzędu Miar w dniu instalacji¹⁰ i czy ilość kas odpowiada ilości kursów wynikających z zezwoleń.
- Kopie: decyzji w sprawie nadania numeru NIP, zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym REGON, licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób.
- Wykaz pojazdów uwzględniający markę, numer rejestracyjny oraz liczbę miejsc z podziałem na miejsca siedzące i stojące.
- Oświadczenie o numerze rachunku bankowego przewoźnika, na który mają być przekazywane należne kwoty dopłat oraz informacja przedstawiająca szacunkową przewidywaną w skali roku wartość dopłat do biletów ulgowych.

(dowód: akta kontroli str.: 88,102-103, 304-305)

2.2. W przypadku wątpliwości co do rzetelności lub prawidłowości składanych dokumentów, wzywano poszczególnych przewoźników do uzupełnienia wniosku lub załączników¹¹. Wnioski wraz z załącznikami¹² były weryfikowane przez pracowników WTA pod względem formalnym i merytorycznym.

Po weryfikacji wniosków sporządzano umowy wg jednolitego dla wszystkich przewoźników wzoru. Projekty umów parafowali pracownicy WTA, którzy je sporządzali oraz zastępca Dyrektora DT. Wszystkie umowy zostały poddane

⁹ W zależności od zasięgu wykonywanych przewozów krajowych wydawane przez marszałków, starostów, prezydentów, burmistrzów i wójtów (art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym).

¹⁰ W okresie objętym kontrolą trzy kasy rejestrujące uzyskały pozytywną decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar potwierdzającą spełnianie warunków technicznych i przeznaczenia do prowadzenia ewidencji przy świadczeniu usług w zakresie transportu pasażerskiego: (1) - EMAR 105 (decyzja nr PT 36/2013 z dnia 22.11.2013 r. ważna do 25.11.2016 r.), (2) - KF-3000A (decyzja nr PT 7/2013 z dnia 15.03.2013 r. ważna do 20.03.2016 r.), (3) - EMAR PRINTO BUS (decyzja nr PT 19/2014 z dnia 05.12.2014 r., ważna do 08.12.2018 r.).

¹¹ Przed podpisaniem umowy z przewoźnikami Urząd domagał się przykładowo uzupełnienia dokumentów o rozkłady jazdy do przesłanych zezwoleń, poprawienia cennika uwzględniającego wszystkie ustawowe ulgi, wskazania rachunku bankowego na który ma być przekazywana dopłata itp.

¹² Wzór wniosku był do pobrania na internetowej Biura informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego – „http://www.bip.umwww.pl/292---293---kategoria_---refundacja-ulg-w-komunikacji-autobusowej”.

analizie pod względem prawnym (zostały paraflowane przez radcę prawnego) oraz zawierały kontrasygnatę skarbnika Województwa Wielkopolskiego i głównego specjalisty Departamentu Finansów Urzędu. W umowach Zarząd Województwa Wielkopolskiego reprezentowały dwie osoby. Każda umowa została zarejestrowana w Departamencie Finansów Urzędu.

Wszystkie zawarte przez Urząd umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interes budżetu państwa w zakresie: (-) sposobu i terminów przekazywania dopłaty, (-) obowiązku rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym rozliczania dopłat, (-) zobowiązania do honorowania ulg wynikających z obowiązujących przepisów, (-) zasady zwrotu dopłaty lub jej części w przypadku nienależnego jej pobrania wraz z określeniem terminu zwrotu i naliczeniu odsetek, (-) uprawnień udzielającego dopłaty do kontroli przewoźnika w zakresie realizacji obowiązków określonych w zawartych umowach, (-) wykluczenia możliwości uzyskania dopłaty w przypadku realizacji przewozów specjalnych, (-) obowiązku powiadamiania Urzędu o zmianach danych zawartych w zezwoleniach, w cennikach, zmian stawek taryfowych, dokumentach dotyczących używanych kas rejestrujących, rozkładach jazdy.

(dowód: akta kontroli str.: 102, 110-112, 304-305, 321-328)

W czasie obowiązywania umów strony zawierały aneksy, dotyczące najczęściej zmiany treści załącznika nr 2 do umowy, zawierającego wykaz zezwoleń na prowadzenie regularnych przewozów osób na linii komunikacyjnej, umożliwiających uzyskanie dopłat przekazywanych przez Marszałka¹³. Liczba przedłożonych przez przewoźników (we wnioskach o zwarcie w pierwszej wersji umowy o dopłaty) zezwoleń na wykonywanie takich przewozów wyniosła: 1 562 w 2013 r. oraz 1 511 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.: 58-62, 329)

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw¹⁴, od 18 maja 2014 r. zwiększyła się wielkość ulgi przy przewozach jednorazowych przysługujących kombatanom i innym osobom uprawnionym (z 37% do 51%). Urząd poinformował przewoźników o tej zmianie drogą elektroniczną, załączając do wiadomości nową wersję załącznika nr 1, zgodnie z zawartymi umowami służącego do rozliczania wysokości należnych przewoźnikom dopłat.

P.o. Naczelnika WTA wyjaśniła, że w związku z ograniczeniami kadrowymi odstąpiono od sporządzania 83 sztuk aneksów do umów, uznając, iż zmiana była techniczna i nie wносиła żadnych niedogodności dla stron.

(dowód: akta kontroli str.: 142, 336-337, 347-350)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 3 skargi. Dotyczyły one: (1) odmowy sprzedaży przez kierowcę biletów ulgowych dla osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wraz z opiekunem, (2) odmowy sprzedaży biletu ulgowego dla osoby niewidomej z orzeczoną niepełnosprawnością 2 grupy, (3) odwołania kursu autobusowego bez podania informacji dla pasażerów. Skargi te były rozpatrywane przez DT i zostały podjęte działania wyjaśniające i interwencyjne. Przewoźników pouczone o konieczności przestrzegania warunków określonych w ustawie o uprawnieniach przy wykonywaniu przewozu regularnego osób.

(dowód: akta kontroli str.: 236-237, 238-256, 330)

¹³ Innymi powodami aneksowania umów były np. zmiana adresu lub konta bankowego przewoźnika.

¹⁴ Dz. U. 2014 poz. 496, art. 1 pkt 15 lit. a tiret pierwsze

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, jednym z warunków do otrzymywania dopłat jest stosowanie przez przewoźnika kas rejestrujących posiadających pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych. Zgodnie z treścią § 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące¹⁵, konstrukcja i program pracy kasy o zastosowaniu specjalnym uwzględniają szczególne zastosowanie tych kas¹⁶ i odpowiadają dodatkowym kryteriom i warunkom technicznym określonym w rozporządzeniu. Z kolei rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących¹⁷ precyzuje, co powinien zawierać paragon fiskalny drukowany przez kasę o zastosowaniu specjalnym przeznaczoną do prowadzenia ewidencji przy świadczeniu usług w zakresie transportu pasażerskiego (m.in. tytuł ulgi oraz jej wartość w przypadku biletu ulgowego - § 10 pkt 8 i 12).

W wyniku dokonanej analizy dokumentów i umów zawartych przez Urząd z sześcioma przewoźnikami, ustalono że jeden z nich (Matmich-BUS Przewóz Osób Mateusz Michalak) posiadał kasy rejestrujące EMAR 105. Kasy te (nabyte przed 2013 r.) nie miały możliwości drukowania paragonów fiskalnych zawierających tytuł ulgi oraz jej wartość, a także odrębnych biletów miesięcznych z:

- ulgą 51% pod pozycjami: (-) „26” osoba niewidoma uznana za niezdolną do samodzielnej egzystencji komunikacja inna niż zwykła, (-) „27” studenci do ukończenia 26 roku życia, (28) doktoranci do ukończenia 35 roku życia,
- ulgą 33%: pod pozycjami: (-) 31 – nauczyciel, (-) nauczyciel akademicki.

P.o. Naczelnika Wydziału WTA wyjaśniła m.in., że: „przez Urząd przyjęta została interpretacja treści ww. ust. 2 ustawy o uprawnieniach, nie jako konieczność drukowania z kasy rejestrującej raportu określającego kwotę dopłat do biletów ulgowych z podziałem na poszczególne kategorie ulg ustawowych, a jedynie raportów, które umożliwiają określenie (obliczenie) kwoty tej dopłaty. Natomiast w rozporządzeniach dot. kas rejestrujących zostały zawarte zapisy dotyczące przepisów przejściowych. Zgodnie z zapisem §35 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących i §33 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, kasy, które zostały nabyte w okresie ważności decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych wydanej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania¹⁸, mogą je nadal stosować do prowadzenia ewidencji po upływie tego okresu, pod warunkiem, że kasy te zapewniają prawidłowość rozliczeń podatnika.”

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące (Dz. U. 2013 poz. 1076).

¹⁶ Zgodnie z § 17 ust. 5 tego rozporządzenia kasy przeznaczone do prowadzenia ewidencji przy świadczeniu usług w zakresie transportu pasażerskiego min. muszą posiadać funkcję rejestracji i naliczania dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych, a także funkcję sporządzania dobowych i miesięcznych raportów dopłat do biletów ulgowych, a na podstawie § 18 punkt 8-13 tegoż rozporządzenia, kasa musi umożliwiać wydruk paragonu fiskalnego zawierającego min. tytuł ulgi w przypadku biletu ulgowego (8), numer kursu (9), nazwę przystanku początkowego i końcowego lub zakres ważności i, lub okres ważności biletu (10), cenę jednostkową usługi (11), wartość ulgi w przypadku biletu ulgowego (12), liczbę i wartość sumaryczną sprzedaży danej usługi z oznaczeniem literowym przypisanej stawki podatku (13)

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz. U. 2013 poz. 363).

¹⁸ Dz. U. Nr 212, poz. 1338, ze zm. – uchylone z dniem 1 kwietnia 2013 r.

NIK zwraca uwagę, że §35 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących, na który powołuje się p.o. Naczelnika Wydziału WTA dotyczy możliwości stosowania przez podatników wcześniej nabytych kas rejestrujących jedynie w zakresie „ewidencji obrotu i kwot podatku należnego” (§ 1 pkt 1 tego rozporządzenia). Podobnie, §33 Rozporządzenia Ministra Gospodarki odnosi się do możliwości stosowania dotychczasowej kasy „do prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego, pod warunkiem że zapewnia prawidłowość rozliczeń podatku”. Rozporządzenie to wprowadza natomiast określoną funkcjonalność dla kas o zastosowaniu specjalnym przeznaczonych do prowadzenia ewidencji przy świadczeniu usług w zakresie transportu pasażerskiego, związaną także z możliwością rozliczania dopłat z tytułu przewozów osób uprawnionych do ulg ustawowych.

Na podkreślenie zasługuje, że w dniu 18 sierpnia 2014 r. Zastępca Dyrektora DT skierował do przewoźników pismo, w którym przypominał m.in. o konieczności stosowania kas rejestrujących posiadających funkcję pełnej rejestracji i naliczania dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz funkcję sporządzania dobowych i miesięcznych raportów dopłat do biletów ulgowych. Jak wskazano wyżej, w przypadku jednego z przewoźników nie zostały jednak podjęte działania zmierzające do zapewnienia stosowania przez niego kas rejestrujących o wymaganej funkcjonalności. Możliwość podjęcia takich działań dawały postanowienia zawartej z przewoźnikami umowy (np. §7 pkt 3 pozwalający na kontrolowanie przewoźnika także w jego siedzibie oraz w pojazdach będących w jego użytkowaniu).

(dowód: akta kontroli str.: 84-88, 94-95, 145-156, , 314-318, 321-328)

3. Weryfikacja otrzymanych od przewoźników wniosków o dopłaty

Opis stanu faktycznego

3.1. Do Urzędu w 2013 r. wpłynęło od przewoźników 914 wniosków¹⁹ o przekazanie miesięcznych dopłat na łączną kwotę 52 612 239,41 zł²⁰, z czego wypłacono (w 2013 r.) 46 941 000,00 zł²¹. W 2014 r. wpłynęło 944 takich wniosków na łączną kwotę 53 777 797,52,41 zł, z czego wypłacono (w 2014 r.) 49 999 999,23 zł. Kwota niedopłaty w danym roku budżetowym, uregulowana po otrzymaniu środków z budżetu państwa na kolejny rok wyniosła w 2013 r. - 5 671 239,41 zł, w 2014 r. - 3 777 798,29 zł. Wartość przekazanych dopłat za miesiąc grudzień 2013 r. wypłacona w 2014 r. (w dwóch ratach: 29 stycznia i 11 lutego 2014 r.) wyniosła 3 981 439,45 zł, natomiast za miesiąc grudzień 2014 r. wypłacona w 2015 r. wyniosła 3 777 799,30 zł (w dwóch ratach 20 stycznia i 23 marca 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str.: 63-60, 160-235)

Samorząd Województwa w formie uchwał w sprawie budżetu Województwa Wielkopolskiego²² planował przewidywane kwoty wydatków m.in. w zakresie dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ulg w krajowych autobusowych przewozach

¹⁹ Ilość miesięcy za które zostały złożone wnioski w danym roku kalendarzowym (bez uwzględniania korekt wniosków oraz niedopłaty za miesiąc grudzień roku poprzedniego).

²⁰ Łączna wartość wniosków złożonych przez przewoźnika w danym roku kalendarzowym, z uwzględnieniem niedopłaty za miesiąc grudzień roku poprzedniego.

²¹ Łączna wartość dopłat przekazanych przewoźnikowi w danym roku kalendarzowym, z uwzględnieniem niedopłaty za miesiąc grudzień roku poprzedniego.

²² Uchwała nr XXIX/540/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r.; Uchwała nr XL/785/13 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 16 grudnia 2013 r.

pasażerskich. Na 2013 r. zaplanowano wydatki na dopłaty w kwocie 46 941 000 zł²³, a na 2014 r. – 50 000 000 zł. Podstawą oszacowania wysokości środków z budżetu państwa na ww. zadania były w szczególności analizy ponoszonych wydatków w poprzednich latach, zmiany stanu prawnego dotyczącego ulg oraz przewidywanych kosztów realizacji.

(dowód: akta kontroli str.: 257-295, 319)

3.2. Składane przez przewoźników miesięczne wnioski o wypłatę dopłat były weryfikowane pod względem formalnym i merytorycznym przez pracowników WTA. W przypadku wątpliwości, co do rzetelności lub prawidłowości składanych rozliczeń wzywano poszczególnych przewoźników do złożenia wyjaśnień. Wszystkie wnioski zweryfikowane jako poprawne zostały zrefundowane w pełnej wysokości.

W wyniku przeprowadzonej przez Urząd analizy porównawczej 17 miesięcznych wniosków o dopłatę do ulgowych biletów, wezwano 9 przewoźników do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Wobec jednego przewoźnika wszczęto postępowanie administracyjne a jeden przewoźnik złożył korektę wniosków i zwrócił dopłatę pobraną w nadmiernej wysokości.

Pracownicy WTA zakwestionowali rzetelność lub prawidłowość miesięcznych rozliczeń 12 przewoźników (tj. u 14% przewoźników z którymi Urząd zawarł umowy o dotację do ulgowych przejazdów) z powodu: (-) braku aktualnych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, braku prawidłowych nazw biletów umożliwiających identyfikację w sposób jednoznaczny przedmiotu transakcji, (-) znacznego wzrostu ilości i łącznej wartości sprzedanych biletów, (-) występujących dysproporcji w sprzedaży biletów jednorazowych w porównaniu ze sprzedażą wykazaną w poprzednich miesiącach dla wskazanych grup uprawnionych, (-) stwierdzonej nieprawidłowości w kontroli przeprowadzonej na wniosek Marszałka przez Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu w zakresie pobranych dopłat do biletów ulgowych. Przewoźników wezwano do złożenia wyjaśnień i przedstawienia stosownych dokumentów. W wyniku podjętych działań wyjaśniających wszyscy ww. przewoźnicy dokonali korekty wskazanych wniosków i zwrócili dopłatę pobraną w nadmiernej wysokości, ponadto wobec jednego przewoźnika wszczęto postępowanie administracyjne, a w stosunku do innego wydano decyzję administracyjną o zwrocie nienależnie pobranej dotacji.

(dowód: akta kontroli str.:83, 111-112, 158-159, 304-309)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

We wszystkich umowach zawartych przez Urząd z przewoźnikami na rok 2014 obowiązywał termin przekazania dopłaty nie później niż do końca miesiąca następnego po miesiącu, który jest rozliczany. Warunkiem uruchamiania ten termin było złożenie kompletnego i prawidłowego pod względem formalnym i rachunkowym wniosku do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, który był podstawą dopłaty (§ 5 umowy). Spośród 72 wypłat miesięcznych dopłat zrealizowanych wobec sześciu objętych badaniem przewoźników, w 2014 r. wystąpiły nieznaczne, trzydniowe opóźnienia w wypłatach za miesiąc marzec dla trzech przewoźników, co do części należnych im kwot. P.o. Naczelnika WTA wyjaśniła, że przekroczenie terminu częściowej wypłaty na dopłaty za ten miesiąc

²³ Początkowo w uchwale nr XXIX/540/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2013 r. zaplanowano kwotę 47 951 100 zł. W uchwale nr 4003/52013 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w sprawie zmiany przychodów i wydatków budżetu Województwa Wielkopolskiego na rok 2013 z dnia 31 października 2013 r. dokonano zmniejszenia o kwotę 1 010 000 zł.

spowodowane było wejściem w życie w dniu 18 maja 2014 r. ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw wprowadzającą wzrost ulgi dla kombatanów i innych osób uprawnionych z 37% na 51%. W związku z powyższym, rozliczenia dopłat za miesiąc maj przekazywane przez przewoźników obejmowały okres od 1 do 17 maja oraz od 18 do 31 maja. Dopłata za miesiąc maj została przekazana przewoźnikom w dniu 26 czerwca 2014 r., natomiast w wyniku błędnego sumowania, dopłata dotycząca biletów ulgowych sprzedanych kombatanom z ulgą 51% w okresie 18-31 maja²⁴ została przekazana w dniu 3 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.: 84-86, 89-93, 96-101, 292-303, 313, 347-350)

4. Kontrole prowadzone u przewoźników

Opis stanu faktycznego

W postanowieniach wszystkich umów zawartych z przewoźnikami²⁵, w regulaminie organizacyjnym DT²⁶ i w uchwale nr 1293/2011 Zarządu Województwa Wielkopolskiego w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego²⁷ Urzędu, do zadań pracowników DT przypisano m.in. kontrolę realizowania postanowień umów zawartych z przewoźnikami, dotyczących dopłat do biletów ulgowych w transporcie autobusowym. Miejscem takich kontroli może być siedziba realizującego dopłatę lub siedziba przewoźnika. Zakres prowadzonych kontroli przewoźników poprzez wzywanie ich do złożenia wyjaśnień został przedstawiony w punktach 2.2. i 3.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str.: 5-6, 17, 321-328)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W świetle art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym upoważnieni pracownicy Urzędu uprawnieni są do kontroli dokumentów związanych z wykonywanym przez przewoźnika przewozem regularnym i regularnym specjalnym, a także spełniania określonych w tych dokumentach warunków. Z kolei zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, kontrole przewoźników w zakresie spełniania przez nich wymogów, będących podstawą do wydania im zezwoleń powinny być przeprowadzane z częstotliwością co najmniej raz na 5 lat.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie kontrolowali kierowców oraz przewoźników w miejscach prowadzenia ich działalności, pod kątem jej zgodności z warunkami określonymi w zezwoleniach udzielonych przez Marszałka na wykonywanie krajowego transportu osób, w zakresie przewozów regularnych i regularnych specjalnych.

²⁴ Dotyczyło to m.in. przewoźników: PKS Gniezno Sp. z o.o. (kwota 512,15 zł), PKS Konin S.A. (kwota 374,79 zł) i PKS Piła Sp. z o.o. (kwota 78,37 zł).

²⁵ Zgodnie z postanowieniami § 7 punkt 1- 4 umów zawartymi przez Urząd z przewoźnikami: (1) Realizujący dopłaty ma prawo kontrolować Przewoźnika w zakresie przestrzegania warunków niniejszej umowy. Kontrola ta może dotyczyć w szczególności prawidłowości wyliczenia kwot dopłat, ewidencji sprzedaży biletów ulgowych, stosowania przepisów dotyczących ulg ustawowych, prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych na podstawie odpowiednich aktualnych dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów, sposobu rozliczania ulg ustawowych w przypadku równoczesnego stosowania przez Przewoźnika ulg handlowych, komercyjnych, promocji, itd., (2) Upoważnieni pracownicy Realizującego dopłaty zwani Kontrolującymi, są uprawnieni do kontroli umów cywilno-prawnych na przewóz osób zawieranych przez Przewoźnika z innymi podmiotami oraz wglądu do kopii sprzedanych przez Przewoźnika na rzecz innych podmiotów biletów i wydruków z kas rejestrujących, w zakresie objętym przeprowadzaną kontrolą. (3) Kontrola może być przeprowadzona zarówno w siedzibie Realizującego dopłaty jak i w siedzibie Przewoźnika, miejscach gdzie prowadzona jest sprzedaż biletów oraz we wszystkich pojazdach będących w użytkowaniu Przewoźnika. (4) Przewoźnik zobowiązany jest do umożliwienia przeprowadzania kontroli Kontrolującym, a także do zapewnienia wglądu w dokumenty. Na wezwanie osób Kontrolujących Przewoźnik zobowiązany jest do złożenia wyjaśnień oraz dostarczenia dodatkowych danych w wersji papierowej i elektronicznej.

²⁶ Zgodnie z zapisem § 10 regulaminu do zakresu działania WTA należy m.in. (punkt 9) kontrola przewoźników z wykorzystania dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ulg w przewozach pasażerskich.

²⁷ Według § 27 regulaminu: do podstawowych zadań Departamentu należy m.in. (punkt 3b) ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

NIK podkreśla jednak, że jak wskazał Dyrektor DT, w wyniku rozmów podjętych z Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego zostało uzgodnione prowadzenie wspólnych kontroli przewoźników w zakresie zgodności wykonywania przez nich przewozów w transporcie autobusowym z wydanymi zezwoleniami. Zastępca dyrektora DT zapewnił, że w departamencie tym opracowywane są procedury prowadzenia postępowań sprawdzających i kontroli przedsiębiorców w zakresie wykonywania transportu w zgodności z warunkami udzielonych przez Marszałka zezwoleń.

W dniu 8 kwietnia 2015 r. w wyniku spotkania²⁸ przedstawicieli WTA z przedstawicielami Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Poznaniu²⁹ uzgodniono przeprowadzenie pierwszych wspólnych kontroli przewoźników, co NIK uznaje za dobrą praktykę.

(dowód: akta kontroli str.:83, 158-159, 310-311, 314-319, 333-335)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia, że przewoźnicy realizujący przewozy na liniach objętych dopłatami, będą wykorzystywać przy sprzedaży biletów kasy rejestrujące, które naliczają wszystkie stosowane ulgi ustawowe, a także posiadają funkcję automatycznego określania wartości poszczególnych ulg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁸ Ze strony Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Poznaniu uczestniczył Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego oraz zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji, a ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego – zastępca Dyrektora DT i p.o. Naczelnik WTA.

²⁹ W informacji uzyskanej od Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK podano, że inspektorzy transportu drogowego w wyniku przeprowadzonych kontroli przewoźników wykonujących autobusowy transport osób w latach 2013-2014 przeprowadzili 28 postępowań administracyjnych zakończonych wystawieniem 9 decyzji za brak pozwolenia na linie regularne, 5 decyzji za przejazdy niezgodnie z ustalonym rozkładem jazdy, 4 decyzji za wykonywanie przewozów regularnych pojazdem innych niż autobus, 6 decyzji za przejazdy autobusem, który nie odpowiada warunkom technicznym i 2 decyzji za niewydanie biletu na przejazd.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Poznań, dnia 11 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Płoszewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis