



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.05.2015
P/15/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

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	Teresa Michalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95120 z dnia 31 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Leszno Sp. z o.o., ul. Gabriela Narutowicza 76, Leszno (kod: 64-100), zwane dalej Spółką.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Fabiszak, Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Spółki w latach 2013-2014, w zakresie przestrzegania wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych, prowadzenia ewidencji sprzedaży biletów ulgowych a także sporządzania wniosków o przekazanie ww. dopłat oraz ich rozliczania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spółka spełniała wymogi niezbędne do uzyskania dopłat do biletów ulgowych z tytułu stosowania ulg ustawowych. Przewozy pasażerskie prowadzono w oparciu o aktualną licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób oraz, w zdecydowanej większości, o wymagane zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydane przez uprawnione organy na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym². Do sprzedaży biletów ulgowych stosowano kasy rejestrujące, dopuszczone do obrotu na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz wykorzystywano programy komputerowe uwzględniające kategorie ulg ustawowych, wymienione w art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust. 1-3 i 5 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³ (ustawa o uprawnieniach do przejazdów ulgowych). Dla linii regularnych sporządzone były rozkłady jazdy zawierające informacje oraz dane, o których mowa w § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków:

- występowania o dopłaty do biletów ulgowych sprzedanych na liniach regularnych, za okresy kiedy Spółka nie posiadała ważnego zezwolenia na ich prowadzenie,
- stosowania przy sprzedaży jednorazowych biletów ulgowych cen niezgodnych z obowiązującymi cennikami,

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 451

- nie podania do publicznej wiadomości, w miejscu sprzedaży biletów ulgowych, cenników opłat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie przez przewoźników wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat

1.1. Struktura organizacyjna podmiotu i system kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Spółka zarejestrowana została w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 19 lipca 2002 r. Kapitał zakładowy Spółki wynosi 1.123 tys. zł, a jej współnikami są osoby fizyczne.

W okresie objętym kontrolą Spółka funkcjonowała w oparciu o strukturę organizacyjną wprowadzoną w życie zarządzeniem Nr 2/DN/2011 dyrektora PKS Leszno Sp. z o.o. z dnia 25 stycznia 2011 r.⁵, regulamin pracy z dnia 28 lutego 2013 r. i zakresy czynności pracowników.

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowała komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie kontroli wewnętrznej. Nie stworzono też wewnętrznego systemu kontroli obejmującego m.in. kontrolę prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych osobom uprawnionym oraz dokumentów potwierdzających te uprawnienia, a także ewidencjonowania sprzedaży biletów ulgowych i składania wniosków o dopłaty z budżetu państwa do ich sprzedaży. Kontrole w ww. zakresie nie były przeprowadzane ani przez pracowników Spółki, ani przez pracowników urzędów marszałkowskich przekazujących Spółce dopłaty z tego tytułu czy też organy podatkowe albo skarbowe.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., iż nie stworzył wewnętrznego systemu kontroli ponieważ nie znane mu są przepisy nakładające obowiązek posiadania procedur kontroli wewnętrznej. Chcąc utrzymać się na rynku Spółka zmuszona była i jest ustawicznie obniżać koszty działalności i z tego powodu jesienią 2012 r. zostało zlikwidowane stanowisko kontrolera zakładowego. Kontrole zewnętrzne, które obejmowały świadczenie usług transportowych w zakresie legalności kursów i sprawności technicznej pojazdów nie stwierdzały nieprawidłowości. Wyjaśnił też, że nie były przeprowadzane wewnętrzne kontrole obejmujące przedmiotowe zagadnienia głównie dlatego, że nie był świadomy, iż mogą występować nieprawidłowości w tym zakresie. Jednocześnie podał, iż obecnie uważa, że istnieje potrzeba stworzenia procedury kontroli całego procesu prowadzącego do otrzymywania dopłat, w tym głównie ustalenia tzw. punktów kontrolnych, czyli czynności lub informacji do sprawdzenia przez pracowników je wykonujących.

(dowód: akta kontroli str. 4-41, 50-107, 1063)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Przestrzeganie wymagań niezbędnych do uzyskiwania dopłat

Opis stanu
faktycznego

1. Spółka zgodnie z art. 5 ust 1 ustawy o transporcie drogowym, posiadała licencję nr 0015467 na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, udzieloną

⁵ zmienioną z dniem 1 sierpnia 2014 r. zarządzeniem Nr 10/DN/2014 dyrektora PKS Leszno Sp. z o.o. z dnia 28 lipca 2014 r.

przez Prezydenta Miasta Leszna w dniu 19 sierpnia 2003 r., z terminem ważności do 18 sierpnia 2053 r.

W okresie objętym kontrolą, Spółka spełniała wymagania niezbędne do uzyskania dopłat do biletów ulgowych, określone w ustawie o uprawnieniach do przejazdów ulgowych. W szczególności Spółka:

- posiadała zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym,
- zawarła umowy z Województwem Wielkopolskim, Województwem Dolnośląskim oraz Województwem Lubuskim, w których określono tryb i zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych,
- stosowała kasy rejestrujące i oprogramowanie umożliwiające określenie kwot dopłat do biletów ulgowych w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz poszczególne województwa.

(dowód: akta kontroli str. 108-415, 464-500)

2. W okresie objętym kontrolą Spółka posiadała łącznie 448 zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych, w tym: 192 zezwolenia wydane przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego, 3 wydane przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, 163 zezwolenia wydane przez organy wykonawcze 6 jednostek samorządowych szczebla powiatowego oraz 90 zezwoleń wydanych przez organy wykonawcze 13 gmin. W ww. okresie wydanych zostało 196 zezwoleń, a 170 straciło ważność.

Spśród 58 losowo wybranych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym:

- 41 zezwoleń wystawionych w okresie od 7 grudnia 2010 r. do 4 kwietnia 2014 r. wydanych zostało na wzorach zgodnych z określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń⁶,
- 16 zezwoleń wydanych w okresie od 6 maja 2014 r. do 2 grudnia 2014 r. sporządzonych zostało na nieprawidłowych wzorach. Od dnia 10 kwietnia 2014 r. obowiązywał bowiem wzór zezwolenia określony załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie wzorów na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń⁷, tymczasem zezwolenia te były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń⁸,
- 1 zezwolenie⁹ sporządzone zostało niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń.

Wszystkie zezwolenia zostały wydane na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. W przypadku 57 zezwoleń przywołany został również art. 20 ust. 1 ww. ustawy. Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu, zezwolenia te zostały wydane na podstawie wniosków złożonych przez Spółkę, do których dołączone zostały dokumenty wskazane w art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

⁶ Dz. U. Nr 144, poz. 1519

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 402

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1519

⁹ nr 0000014 wystawione w dniu 13 lutego 2014 r. przez Starostę Wschowskiego na wykonywanie linii regularnej z ważnością do 31 grudnia 2016 r.

Rozkłady jazdy, warunkujące ważność 58 zezwoleń, uwzględniały: przystanki, godziny odjazdów środków transportowych, długość linii komunikacyjnych i odległości między przystankami, kursy oraz liczbę pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów. W przypadku zezwolenia nr 4/2014 wydanego w dniu 25 sierpnia 2014 r. przez Burmistrza Gminy Rawicz na wykonywanie przewozów w ramach linii regularnej 123022, z ważnością do 1 września 2015 r., wystąpiła niezgodność trasy wpisanej w treści zezwolenia (Rawicz-Sierakowo-Sarnówka-Sierakowo-Rawicz) z trasą określoną w rozkładzie jazdy stanowiącym załącznik do tego zezwolenia (Rawicz-Sierakowo-Sarnówka-Sierakowo).

(dowód: akta kontroli str. 109-153, 501-510, 1060-1063)

3. Oględziny 4 autobusów wykonujących przewóz osób na liniach regularnych w dniach 14, 20 i 21 kwietnia 2015 r. oraz 4 przystanków autobusowych i dworca autobusowego w Lesznie wykazały, że:

- autobusy wyposażone były w kasy fiskalne Emar-105, a dworzec autobusowy w kasy fiskalne Duo-Bus. Na kasach fiskalnych naniesione były w sposób trwały numery ewidencyjne nadane przez naczelnika urzędu skarbowego. Kasy fiskalne były sprawne i posiadały aktualne przeglądy techniczne,
- kierowcy posiadali kserokopie licencji, zezwolenia wraz z rozkładem jazdy, wyciąg z cennika opłat oraz wyciąg z regulaminu korzystania z obiektów dworcowych, obsługi podróżnych, przewozu osób, bagaży oraz zwierząt, a także wyciąg z opracowania pn. „Wzory dokumentów poświadczających ustawowe uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów publicznym autobusowym transportem zbiorowym”¹⁰,
- autobusy posiadały aktualne badania techniczne,
- na przystankach autobusowych były zamieszczone informacje o realizowanym rozkładzie jazdy, zawierające nazwę, adres siedziby i numer telefonu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 334-463)

4. Spółka, wykorzystywała do świadczenia przewozu osób na liniach regularnych 18 dworców autobusowych i 1756 przystanków autobusowych. Sześć dworców autobusowych było jej własnością i wchodziło w jej strukturę organizacyjną. W okresie objętym kontrolą Spółka korzystała, na podstawie umów zawartych z ich właścicielami lub zarządcami, z 12 obiektów dworcowych i 305 przystanków autobusowych.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 42-49)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oględziny dworca autobusowego w Lesznie, 4 autobusów wykonujących przewozy regularne oraz 4 przystanków autobusowych wykazały, że:

- a) w 4 autobusach oraz przy kasie na dworcu autobusowym w Lesznie nie został uwidoczniony cennik opłat, co było niezgodne z art. 18b ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym,
- b) zamieszczona na 2 przystankach autobusowych (spośród 4) informacja o realizowanym rozkładzie jazdy nie była tożsama z obowiązującym rozkładem jazdy, gdyż:
 - na tablicy informacyjnej przystanku w Gronowie kurs o godzinie odjazdu 14³⁶ opisany został jako „dn”, podczas gdy w rozkładzie jazdy kurs ten oznaczony jest jako „Dmp”,

¹⁰ wydanie IV z października 2005 r. Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji,

- na tablicy informacyjnej przystanku w Kąkolewie nie zostało wskazanych 9 kursów¹¹, które ujęte były w rozkładzie jazdy. Jednocześnie nie zostało na niej ujętych 7 kursów¹², które ujęte były w rozkładzie jazdy.

Wymóg zamieszczenia na przystankach autobusowych informacji o przewozach regularnych, zgodnej z określonymi w obowiązujących rozkładach jazdy dniami i godzinami odjazdów wynika z art. 18b ust. 2 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w latach poprzedzających 2015 r., regulamin określający warunki obsługi podróżnych i cenniki opłat uwidocznione były na dworcach autobusowych, lecz w trakcie przeprowadzania remontów bieżących lub modernizacyjnych obiektów dworcowych, zostały one zdjęte i po ich zakończeniu nie zostały ponownie uwidocznione z powodu niedopatrzenia. Wyciągi z cennika opłat i ww. regulamin nie były uwidocznione w autobusach ze względu na ograniczoną powierzchnię w autobusach, którą można byłoby wykorzystać na prezentację przedmiotowych informacji. Uwidocznienie na tablicach informacyjnych, na 2 przystankach autobusowych danych o kursach niezgodnych z rozkładem jazdy było spowodowane nie dokonaniem aktualizacji danych na tablicach informacyjnych z chwilą zmiany rozkładów jazdy z powodu przeciążenia obowiązkami służbowymi pracownika odpowiedzialnego za rozkłady jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 334-415, 1021-1023)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ewidencja sprzedaży biletów ulgowych

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Spółka wykorzystywała w autobusach kasy rejestrujące sprzedaż biletów jednorazowych typu Emar-105, a na dworcach autobusowych kasy rejestrujące sprzedaż biletów miesięcznych typu Duo-Bus. Jednocześnie Spółka wykorzystywała w ww. okresie programy komputerowe „Przewozy pasażerskie” i „Kasa konдукtorska”, przeznaczone do obsługi przewozów pasażerskich oraz ewidencji dopłat do sprzedaży biletów ulgowych.

Oględziny funkcjonowania stosowanego oprogramowania wykorzystywanego do ewidencji sprzedaży biletów ulgowych i ewidencji dopłat do tej sprzedaży wykazały, że:

- do każdego biletu ulgowego przypisany jest rodzaj ulgi ustawowej i jej wysokość,
- numery ulg w bileterkach ewidencjonujących sprzedaż biletów jednorazowych i odrębnie miesięcznych nie powtarzały się, a numery nadawane były, według wyjaśnienia Prezesa Zarządu, automatycznie przez program,
- dołączenia ulgi ustawowej do zestawu ulg dostępnych mógł dokonać jedynie autor oprogramowania,
- możliwe było generowanie na bieżąco kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz na poszczególne urzędy marszałkowskie (tj. województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego i lubuskiego), przekazujące Spółce dopłaty do biletów ulgowych.

(dowód: akta kontroli str. 464-500)

2. Kontrola w zakresie prawidłowości stosowania cen jednorazowych biletów ulgowych, którą objęto sprzedaż biletów na 5 liniach regularnych za okres 10 miesięcy wykazała, że:

¹¹ 7¹⁰Spz, 7¹⁰Spz, 7¹⁷Spz, 7²¹Sp, 7³⁵⁶one, 9⁰⁹Dm#, 9¹²Spz, 17²⁰7f, 17⁵⁵Spz

¹² 7⁰¹DHmp, 7⁰⁸Sp, 7¹¹Sp, 7²²Sp, 9⁰³Dmp#, 9⁰⁵Sp, 17⁵³Sp

- na trzech liniach regularnych (o numerach: 121946, 121570, 121665) w okresie 6 miesięcy sprzedano 234 bilety ulgowe, stosując ceny zgodne z obowiązującymi cennikami,
- na dwóch liniach regularnych wystąpiły przypadki sprzedaży w okresie 4 miesięcy biletów ulgowych z zastosowaniem cen niezgodnych z obowiązującymi cennikami.
(dowód: akta kontroli str. 511-664)

3. Kontrola w zakresie ujęcia w ewidencji dopłat danych dotyczących liczby sprzedanych biletów ulgowych i wysokości dopłat za marzec, wrzesień i grudzień każdego roku, z lat 2013-2014, zgodnie ze złożonymi w trzech urzędach marszałkowskich wnioskami o dopłaty, wykazała:

a) zgodność ogólnej kwoty dopłat wynikającej z wygenerowanych w czasie kontroli NIK wydruków z sumą dopłat do biletów ulgowych wykazanych we wnioskach o dopłaty złożonych w trzech urzędach marszałkowskich w odniesieniu do: marca, września i grudnia 2013 r. oraz marca i września 2014 r.

W przypadku grudnia 2014 r. wystąpiła różnica w wysokości 39,23 zł pomiędzy ogólną kwotą dopłat wynikającą z wygenerowanych w czasie kontroli NIK wydruków (353.147,05 zł), a sumą dopłat do biletów ulgowych wykazanych we wnioskach o dopłaty złożonych w trzech urzędach marszałkowskich (353.107,82 zł¹³). Prezes Zarządu wyjaśnił, że kwota 39,23 zł stanowi nienależną dopłatę do 3 biletów ulgowych, wykazaną we wniosku o dopłaty sporządzonym w styczniu 2015 r., a skorygowaną we wniosku sporządzonym w dniu 13 lutego 2015 r. O pomyłkowej sprzedaży biletów ulgowych dla 3 osób nieuprawnionych do korzystania z ulgi ustawowej poinformował kierowca sprzedający te bilety po złożeniu wniosku o dopłaty, co nie zostało udokumentowane. Tym samym na wydruku korekt, bilety te nie mogły być ujęte,

b) niezgodność w każdym miesiącu liczby sprzedanych biletów ulgowych pomiędzy wielkością wynikającą z wygenerowanych w czasie kontroli NIK wydruków a liczbą sprzedanych biletów ulgowych wykazanych we wnioskach o dopłaty złożonych w trzech urzędach marszałkowskich, i tak:

- w marcu 2013 r. sprzedano 12.363 bilety ulgowe, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 12.680 sztuk,
- we wrześniu 2013 r. sprzedano 14.526 biletów ulgowych, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 15.080 sztuk,
- w grudniu 2013 r. sprzedano 10.275 biletów ulgowych, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 10.548 sztuk,
- w marcu 2014 r. sprzedano 13.261 biletów ulgowych, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 13.645 sztuk,
- we wrześniu 2014 r. sprzedano 13.284 bilety ulgowe, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 13.565 sztuk,
- w grudniu 2014 r. sprzedano 9.303 bilety ulgowe, podczas gdy suma biletów ulgowych wykazanych we wnioskach złożonych w urzędach marszałkowskich wynosiła 9.412 sztuk.

¹³ z pominięciem faktycznych zaokrągłeń do złotego w przypadku województwa Lubuskiego

Prezes Zarządu wyjaśnił, że niezgodności w zakresie liczby sprzedanych biletów odnoszą się do biletów miesięcznych sprzedawanych na trasie obejmującej w części odcinek objęty dopłatami danego urzędu marszałkowskiego i w pozostałej części innego urzędu marszałkowskiego. W sytuacjach tych faktycznie ma miejsce sprzedaż jednego biletu a system komputerowy zalicza ten bilet jako dwa bilety objęte dopłatami tych dwóch urzędów marszałkowskich. Tym samym we wnioskach o dopłaty zawyżana jest z tego tytułu liczba sprzedanych biletów ulgowych.

(dowód: akta kontroli str.722-743, 811-836, 915-943,959-997, 1035, 1036)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Na dwóch liniach komunikacyjnych o numerach 121709 oraz 122030 sprzedano odpowiednio w listopadzie 2013 r. i 2014 r. oraz w grudniu 2013 r. i 2014 r. łącznie 297 biletów ulgowych, w tym 52 z zastosowaniem cen niezgodnych z określonymi w obowiązujących cennikach. W 50 przypadkach zastosowano bowiem ceny niższe, (łącznie o kwotę 43,07 zł) od określonych w cennikach, natomiast w 2 przypadkach ceny wyższe (łącznie o 0,20 zł) od określonych w obowiązujących cennikach.

Ceny biletów jednorazowych i miesięcznych, w tym ulgowych, określone były zarządzeniami Prezesa Zarządu, przy czym nie były one podawane do publicznej wiadomości poprzez uwidocznienie ich przy kasach na dworcach autobusowych, w autobusach wykonujących przewozy regularne.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że stosowanie w grudniu 2014 r. nieprawidłowych cen na linii 122030 spowodowane było niezaktualizowaniem cen w bileterkach, w związku z wprowadzeniem z dniem 15 stycznia 2014 r. nowego cennika na kilku kursach, a w pozostałych przypadkach - najprawdopodobniej błędnym wprowadzeniem przez pracownika cennika do kas fiskalnych Emar-105

(dowód: akta kontroli str. 511-584,636-664, 1040, 1059)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Prawidłowość sporządzania wniosków o przekazanie dopłat i ich rozliczenie.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Spółka składała do urzędów marszałkowskich wnioski o dopłaty do sprzedaży biletów ulgowych za okresy miesięczne, przy czym w przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego sporządzano dwa wnioski za ostatni miesiąc roku, tj. za okres od 1 do 15 grudnia oraz od 16 do 31 grudnia każdego roku. Spółka za 2013 r. wystąpiła o dopłaty na łączną kwotę 5.712.917,27 zł, a za 2014 r. : 4.915.249,38 zł, z czego odpowiednio:

- 4.535.415,38 zł i 4.202.207,20 zł - do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego,
- 1.072.451,89 zł i 619.727,20 zł - do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego,
- 105.050,00 zł i 93.315,00 zł - do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego.

Urzędy marszałkowskie przekazywały Spółce dopłaty w kwotach zgodnych z wnioskowanymi. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje niewykorzystania części otrzymanych dotacji i jej zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 944-958)

3.2. Wnioski o dopłaty za okres objęty kontrolą Spółka sporządzała z częstotliwością i na wzorach zgodnych z określonymi w umowach zawartych z samorządami ww. województw.

We wnioskach określony został okres którego dopłaty dotyczyły, ilość i wartość dopłat do sprzedanych biletów ulgowych, a w przypadku wniosków składanych do urzędów marszałkowskich województwa wielkopolskiego i dolnośląskiego - także ilość i wielkość dopłat w podziale na poszczególne rodzaje biletów ulgowych. Do wniosków dołączane były wygenerowane z ewidencji dopłat raporty zawierające dane o ilości sprzedanych biletów ulgowych i wartości dopłat w podziale na poszczególne rodzaje ulgowych ustawowych. W przypadku wniosków składanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego także wydruki zestawień dopłat z podziałem na linie komunikacyjne, a w przypadku wniosków składanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego - także rozliczenia dopłat.

(dowód: akta kontroli str. 154-333, 665-943)

3.3. W okresie objętym kontrolą, Spółka wykonywała przewozy dzieci i uczniów do szkół na terenie 17 gmin, w tym 6 gmin¹⁴ na podstawie imiennych biletów miesięcznych¹⁵ z ulgą ustawową 49% wskazaną w art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do przejazdów ulgowych. Przewozy te Spółka realizowała na podstawie umów zawartych z gminami w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Sprzedaż imiennych biletów miesięcznych na przewóz dzieci z 3 gmin na trasach, wskazanych w 6 fakturach objętych kontrolą NIK, realizowana była na odcinkach objętych wydanymi zezwoleniami:

- na wykonywanie przewozów regularnych – pięć faktur na łączną kwotę 141.509,41 zł. Sprzedaż biletów objęta była dopłatami z budżetu państwa. Przewozy na trasach wskazanych w 4 fakturach wykonywane były, według objaśnień zamieszczanych na rozkładach jazdy warunkujących ważność zezwoleń, tylko na podstawie biletów miesięcznych,
- na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych – jedna faktura wystawiona w dniu 30 kwietnia 2014 r. dla gminy Prusice na kwotę 42.061,08 zł. Sprzedaż biletów nie była objęta dopłatami z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1174, 1210-1211)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do przejazdów ulgowych, do nabycia przez przewoźnika uprawnienia do otrzymywania dopłat niezbędne jest (m. in.) posiadanie zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym. Spółka wystąpiła o dopłaty także do przewozów zrealizowanych w okresach, gdy nie posiadała zezwoleń na wykonywanie przewozów na określonych liniach. Dotyczyło to przewozów realizowanych:

- od 1 kwietnia do 4 maja 2014 r. na linii 121750¹⁶,
- od 6 kwietnia do 4 czerwca 2014 r. na linii 121820¹⁷,
- od 1 do 17 kwietnia 2014 r. na linii 121792,
- od 30 marca do 16 kwietnia 2014 r. na linii 121948,
- od 1 do 20 października 2014 r. na linii 122030,
- od 1 września do 4 października na linii 123017¹⁸ i 123018¹⁹.

¹⁴ Pogorzela, Rawicz, Gostyń, Krobica, Góra, Prusice

¹⁵ Wartość biletów bez dopłat wynosiła 3.039,9 tys. zł

¹⁶ W kwietniu sprzedano na tej linii 56 biletów ulgowych, wystapiono z tytułu sprzedaży tych biletów o dopłatę w wysokości 4.165,07 zł

¹⁷ W maju sprzedano na tej linii 61 biletów ulgowych, wystapiono z tytułu sprzedaży tych biletów o dopłatę w wysokości 4.936,81 zł

¹⁸ wartość dopłaty do jednego biletu ulgowego sprzedanego w tym miesiącu wynosiła 64,68 zł

¹⁹ wartość dopłat do 2 biletów ulgowych sprzedanych w tym miesiącu wynosiła 63,00 zł

Ponieważ Spółka nie spełniała jednego z niezbędnych, ustawowych warunków do otrzymania dopłat, wnioskowane i otrzymane dopłaty za dokonane w tych okresach przewozy z zastosowaniem ulg, są nienależne.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w przypadku występowania o dopłaty do sprzedanych biletów ulgowych na liniach wykonywanych bez ważnego zezwolenia nie potrafi jednoznacznie wskazać przyczyny tych nieprawidłowości. Najprawdopodobniej były one wynikiem błędów pracownika wprowadzającego linie regularne do programu obsługującego system dopłat.

(dowód: akta kontroli str. 501-504, 962-964, 970-971, 983-984, 989-990, 998-1018, 1031, 1065, 1068)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z podpisanymi umowami, Spółka wykonywała przewozy dzieci i uczniów na trasach, które wskazane były w udzielonych jej zezwoleniach jako linie regularne. Tymczasem w trakcie kontroli stwierdzono, że 4 faktury wystawione w związku z podpisanymi umowami, dotyczyły przewozów wykonywanych na danych trasach w dni nauki szkolnej, wyłącznie na podstawie biletów miesięcznych.

Wystawiona w dniu 30 kwietnia 2013 r. faktura na kwotę 16.886,07 zł dotyczyła przewozu dzieci do szkół na terenie gminy Prusice. Na żadnej z linii (tj. nr 123030, 123032 oraz 123031), na której wykonywane były przewozy nie wystąpiła sprzedaż biletów jednorazowych,

Wystawiona w dniu 30 kwietnia 2013 r. faktura na kwotę 39.975,06 zł dotyczyła przewozu dzieci do szkół na terenie gminy Krobia. Przewozy dzieci i uczniów wykonywane były w ramach linii: od numeru 123008 do numeru 123016. W miesiącu tym nie wystąpiła sprzedaż biletów jednorazowych na liniach: od numeru 123008 do numeru 123013 i na linii 123016. Na liniach 123014 i 123015 sprzedano odpowiednio 27 i 25 biletów jednorazowych normalnych,

Wystawiona w dniu 30 kwietnia 2014 r. faktura na kwotę 35.370,40 zł dotyczyła przewozu dzieci do szkół na terenie gminy Krobia. Przewozy dzieci i uczniów wykonywane były w ramach linii od numeru 123008 do numeru 123018. W miesiącu tym nie wystąpiła sprzedaż biletów jednorazowych na liniach od 123008 do 123013 i 123016. Na liniach 123014, 123015, 123017 i 123018 sprzedano odpowiednio: 9, 2, 3 i 14 bilety jednorazowe normalne,

Wystawiona w dniu 28 listopada 2014 r. faktura na kwotę 37.375,20 zł dotyczyła przewozu dzieci do szkół na terenie gminy Krobia. Przewozy dzieci i uczniów wykonywane były w ramach linii od numeru 123008 do numeru 123018. W miesiącu tym nie wystąpiła sprzedaż biletów jednorazowych na liniach od numeru 123008 do numeru 123013. Na liniach: 123014, 123015, 123016, 123017 i 123018 sprzedano odpowiednio: 60, 2, 1, 1 i 3 bilety jednorazowe normalne.

Wykonywanie na wskazanych wyżej liniach przewozu jedynie dzieci i uczniów z biletami miesięcznymi może wskazywać, że badane przewozy, określone w udzielanych zezwoleniach jako przewozy regularne na podstawie art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym, stanowiły w istocie przewozy regularne specjalne. Przewóz regularny różni się bowiem od przewozu regularnego specjalnego kategorią przewożonych w pojeździe osób, przy czym przewozy regularne muszą być dostępne dla wszystkich potencjalnych pasażerów i przewoźnik nie ma prawa ograniczenia dostępu do takiego przewozu (poza ewentualnymi przypadkami zapelnienia pojazdu). Natomiast w przypadku przewozu regularnego specjalnego, nie jest on dostępny dla ogółu i korzysta z niego wyłącznie określona kategoria osób, jak np. we wskazanych przypadkach - grupa uczniów. W latach 2013-2014 na ww. liniach autobusowych przewożono dzieci szkolne posiadające wykupione

imienne bilety miesięczne. Wystąpiły jedynie sporadyczne przypadki sprzedaży biletów jednorazowych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka wystąpiła o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych, dołączając rozkłady jazdy, w których wskazano, iż przewozy odbywać się będą w dni nauki szkolnej i tylko na podstawie biletów miesięcznych na określonych liniach, ponieważ linie te nie spełniają przesłanek art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym. Linie te stanowią przewóz publiczny, gdyż nie wyłączają możliwości zakupu biletów miesięcznych żadnej zainteresowanej osobie. Jeżeli chodzi o sprzedaż na te linie biletów jednorazowych to formalnie zezwolenie nie przewiduje takiej możliwości.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1155, 1175-1204, 1212-1224, 1031)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Zapewnienie sprzedaży biletów ulgowych z zastosowaniem obowiązujących cen.
2. Uwidocznienie cenników opłat zawierających ceny biletów ulgowych przy kasach dworcowych oraz w autobusach wykonujących regularne przewozy osób a także aktualizowanie na bieżąco informacji o rozkładzie jazdy na przystankach autobusowych.
3. Zweryfikowanie i ponowne złożenie prawidłowych wniosków o dopłaty, dotyczących okresów i linii, na których wykonywane były przewozy bez wymaganych zezwoleń.

V. 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 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.

²⁰ 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 30 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Teresa Michalak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis