



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA 410.003.01.2015

P/15/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontroler	Robert Bartosik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94213 z dnia 13 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli, tom I, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie ¹ , ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- przygotowanie i wdrożenie jednolitego wzoru umowy dotyczącej zasad przekazywania dopłat z budżetu państwa z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego osób uprawnionych³ zabezpieczającej interes Skarbu Państwa,
- prawidłowa weryfikacja wniosków o przekazanie dopłat.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzeprowadzenia w 2014 r. kontroli u przewoźników.

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej także: umowa dotycząca zasad przekazywania dopłat lub umowa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1 Struktura organizacyjna

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014⁴ zagadnieniami transportu drogowego, zgodnie z § 34 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁵, zajmował się Wydział Transportu Drogowego Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury⁶. Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Departamentu⁷ do zadań Wydziału Transportu drogowego należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem, cofaniem, zmianą lub stwierdzeniem wygaśnięcia zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym,
- sporządzanie sprawozdań dotyczących udzielonych zezwoleń;
- prowadzenie corocznej aktualizacji rozkładów jazdy przewoźników drogowych;
- uzyskiwanie zgody na wydanie lub zmianę zezwolenia na wykonywanie drogowego przewozu osób na terenie województwa;
- prowadzenie kontroli przewoźników w zakresie zgodności prowadzonej działalności z warunkami zezwolenia;
- prowadzenie spraw związanych z realizacją dopłat z tytułu honorowania ulg ustawowych w przewozach autobusowych, w tym: comiesięczna weryfikacja wniosków przewoźników drogowych, dotyczących dopłat oraz sporządzanie zbiorczych zestawień wypłat dla Departamentu Budżetu i Finansów;
- zawieranie i rozwiązywanie umów z przewoźnikami drogowymi w sprawie realizacji dopłat.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5, 15-16, 24-36)

Zgodnie z § 36 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu do zadań Departamentu Kontroli, należy m.in.: wykonywanie kontroli przedsiębiorstw w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania przez Marszałka Województwa zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym; prowadzenie spraw skarg i wniosków wpływających do Urzędu, w tym prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków. W § 9 Regulaminu wewnętrznego Departamentu Kontroli w wykazie zadań wymieniono: pkt 2) „wykonywanie kontroli w zakresie realizacji umów i porozumień, na mocy których przekazano dotacje na realizację zadań, w tym w miejscu ich realizacji”; pkt 5) „wykonywanie kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania przez Marszałka Województwa Mazowieckiego zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie kolejowym”⁸. Po zmianie, z

⁴ Dalej także: okres objęty kontrolą.

⁵ Wprowadzony uchwałą nr 2522/2014/12 Zarządu Województwa z dnia 4 grudnia 2012 r., zmieniony uchwałą nr 781/351/14 z dnia 3 czerwca 2014 r.

⁶ Dalej także: Departament

⁷ §11 Regulaminu wewnętrznego Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 515/09 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 29 grudnia 2009 r., obowiązującego od 1 stycznia 2010 do 5 maja 2014 r. oraz § 9 Regulaminu wewnętrznego Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 542/14 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 6 maja 2014 r., obowiązującego od 6 maja 2014 r.

⁸ Zarządzenie nr 119/11 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 30 sierpnia 2011 r. i zarządzenie zmieniające nr 202/12 z dnia 27 lutego 2012 r.

dniem 7 lutego 2013 r., Regulaminu Wewnętrznego Departamentu Kontroli, zmieniono zapis § 9 pkt 2) na „*prowadzenie kontroli prawidłowości realizacji umów i porozumień, na mocy których zostały przekazane dotacje*”⁹. Z dniem 14 października 2014 r. Wydział Kontroli przemianowano na Biuro Kontroli pozostawiając bez zmian zadania dotyczące kontroli realizacji umów i porozumień dotyczących dotacji oraz zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym¹⁰.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17-18, 52, 54, 59-60)

W § 39 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu ustalono, że na obszarze objętym zasięgiem swego działania, Delegatury¹¹ realizują we współpracy z Departamentem zadania dotyczące m.in. prowadzenia spraw z zakresu wydawania, na podstawie upoważnień Marszałka, zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz współpracy z Biurem Kontroli w zakresie prowadzenia kontroli wynikających z planu pracy, uczestniczenia w kontrolach prowadzonych, współudziału w przygotowaniu sprawozdań z realizacji kontroli, przyjmowania skarg i wniosków oraz ich przekazywaniu do Departamentu Kontroli.¹²

(dowód: akta kontroli tom I str. 18, 40-43, 48-50)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Zawieranie umów na udzielenie przewoźnikom dopłat

Stosownie do art. 8a ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹³ uprawnienia do otrzymywania dopłat nabywa przewoźnik, który posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym; stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Sposób przygotowywania, podpisywania i aneksowania umów dotyczących zasad przekazywania dopłat został określony w załączniku do Polecenia nr 120.11.2011 Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego z dnia 30 maja 2011 r. W zasadach określono m.in.: niezbędną zawartość projektu umowy, osoby sporządzające i weryfikujące treść umowy, osoby upoważnione do podpisania umowy oraz zasady przechowywania i aneksowania umów.

⁹ Zarządzenie nr 357/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lutego 2013 r.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 598/14 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 14 października 2014 r.

¹¹ W ramach Urzędu funkcjonują Delegatury: w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach.

¹² Załącznik do zarządzenia nr 350/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 28 stycznia 2013 r. - § 29 pkt 12 c) i § 29 pkt 14 załącznik do zarządzenia nr 490/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 grudnia 2013 r. - § 29 pkt 12 c) i § 29 pkt 14; załącznik do zarządzenia nr 532/14 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 4 kwietnia 2014 r. - § 29 pkt 12 c) i § 29 pkt 14; załącznik do zarządzenia nr 554/14 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 12 czerwca 2014 r., zmienionego zarządzenia nr 595/14 z 30 września 2014 r. - § 28 pkt 11c) i § 28 pkt 13.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

Jednolity wzór umowy dotyczącej zasad przekazywania dopłat określała uchwała Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 25 października 2011 r.¹⁴ Podpisanie umowy zgodnie z przyjętymi zasadami mogło nastąpić po pozytywnej weryfikacji wniosku przewoźnika, który powinien zawierać m.in.: kserokopię licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego; odpis z Rejestru Przedsiębiorców lub zaświadczenie o wpisie do Ewidencji Działalności Gospodarczej; kserokopie posiadanych zezwoleń wraz z rozkładami jazdy oraz cennikami; wykaz kas rejestrujących wraz z kserokopiami decyzji Urzędu Skarbowego o nadaniu numeru ewidencyjnego kasie rejestrującej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-7, 65-77)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 22 wnioski o zawarcie umów określających zakres i szczegółowe zasady przekazywania dopłat do ulgowych przejazdów osób uprawnionych w komunikacji autobusowej, w tym w roku 2013 - 13 wniosków, oraz 9 wniosków w 2014 r. Urząd zawarł umowy ze wszystkimi przewoźnikami, którzy złożyli wnioski.

W wyniku badania 10 wybranych umów ustalono, że zostały one podpisane po pozytywnej weryfikacji wniosków zawierających wszystkie wymagane załączniki. Treść umów została oparta o jednolity wzorzec, który zawierał stwierdzenia zabezpieczające interes Skarbu Państwa. Umowy zostały poddane analizie pod względem prawnym i były kontrasygnowane przez skarbnika województwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 92, 97-112, 93-96)

Wysokość środków finansowych z budżetu państwa na dopłaty z tytułu ulg ustawowych w przewozach autobusowych na dany rok były ujmowane w planie finansowym Departamentu i uchwale wydatkowej Zarządu Województwa Mazowieckiego. Na podstawie comiesięcznych rozliczeń dopłat, składanych przez przewoźników, Departament występował do Wojewody Mazowieckiego z zapotrzebowaniem na środki finansowe.

Wnioski przewoźników o dopłaty sprawdzał pod względem formalnym i rachunkowym pracownik Wydziału Transportu Drogowego Departamentu i na tej podstawie przygotowywał dyspozycję płatności. Zatwierdzona przez Dyrektora Departamentu dyspozycja płatności przekazywana była do Departamentu Budżetu i Finansów. Wypłat na rzecz przewoźników, dokonywał Wydział Księgowości Departamentu Budżetu i Finansów¹⁵. Ewidencji księgowej wydatków z tytułu dopłat dokonywano zgodnie z załącznikiem nr 2 do Zakładowego Planu Kont, w sposób określony w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Procesami – podproces „Realizacja dopłat z tytułu honorowania ulg ustawowych w przewozach autobusowych” w procesie: „Zarządzanie transportem kolejowym i drogowym”¹⁶.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-7, 78-86)

W badanym okresie Urząd nie uwzględnił w planach audytu wewnętrznego przeprowadzenia badań w zakresie zagadnień i procesów związanych z finansowaniem ulg na przejazdy komunikacją autobusową.

(dowód: akta kontroli tom I str. 113-147)

¹⁴ Nr 2304/100/11 z dnia 25 października 2011 r. ze. zm.

¹⁵ Zgodnie z zarządzeniem 380/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 29 marca 2013 r., i zarządzeniem nr 484/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie „Polityki rachunkowości w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

¹⁶ <http://www.iso.mazovia.pl/?info=205>

W latach 2013-2014 miały miejsce trzy kontrole zewnętrzne, których przedmiotem były m.in. zagadnienia związane z dopłatami do przejazdów autobusowych:

- kontrola przeprowadzona przez NIK w I kwartale 2013 r. dotycząca „Wykonania budżetu państwa w 2012 r. cz. 85/14 – województwo mazowieckie w zakresie realizacji wybranych zadań przez Samorząd Województwa”. Zbadano realizację dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w przewozach autobusowych w 2012 r. oraz prawidłowość rozliczeń miesięcznych złożonych przez 12 przewoźników. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a uwagi dotyczyły braków formalnych (podpisów, dat) części zweryfikowanych rozliczeń.
- kontrola Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego przeprowadzona w IV kwartale 2013 r. w sprawie udzielania zezwoleń na świadczenie usług transportowych - nie stwierdzono nieprawidłowości;
- kontrola Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzona w II kwartale 2014 r. w zakresie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przez organy Samorządu Województwa Mazowieckiego oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, a także wykorzystania dotacji otrzymanej na ten cel. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Urząd Wojewódzki odstąpił od sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 148-158)

W okresie badanym do Urzędu wpłynęło 12 skarg dotyczących stosowania ulg. Skargi dotyczyły m.in. odmowy sprzedaży biletów ulgowych osobom niepełnosprawnym, braku opisów na przystankach i autobusach kursów przyspieszonych i ekspresowych, niehonorowania dokumentów uprawniających do ulgi. Urząd po rozpatrzeniu skarg w jednym przypadku nałożył na przewoźnika karę pieniężną, w jednym przypadku zobowiązał przewoźnika do przeszkolenia kierowców, w dwóch przypadkach zdecydował o przeprowadzeniu kontroli doraźnej u przewoźników, w pozostałych przypadkach udzielił skarżącym wyczerpujących wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli tom I str. 159-170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Weryfikacja otrzymanych od przewoźników wniosków o dopłaty

W projekcie umowy dotyczącej zasad przekazywania dopłat Urząd zastrzegł sobie prawo do przeprowadzania weryfikacji wysokości i zasadności dopłat oraz prawo kontroli przewoźników.

Podstawą do wypłaty dopłat była pozytywna weryfikacja przedkładanego przez przewoźnika miesięcznego rozliczenia. Zasady i tryb weryfikacji uprawnień przewoźników do otrzymania dopłat zostały opracowane przez Departament¹⁷. W zasadach wskazano, że podstawą weryfikacji są: wydruki z kas rejestrujących; dokumenty wymienione w umowie; miesięczne rozliczenia dopłat w zakresie sprzedaży biletów ulgowych dla osób uprawnionych. Pracownik Wydziału Transportu Drogowego Departamentu, weryfikujący wniosek o dopłatę, sprawdza prawidłowość wniosku w zakresie: zastosowania odpowiedniej ulgi dla linii obsługiwanej przez przewoźnika; treści i prawidłowość załącznika nr 5 do umowy (oświadczenia);

¹⁷ Pismo Dyrektora Departamentu znak NI-II.8071.442.2012.AK z dnia 15 października 2012 r.

prawidłowość wyliczenia wnioskowanej kwoty dopłat. Zweryfikowane kwoty dopłat wprowadzano do elektronicznego zestawienia, stanowiącego miesięczne i roczne rozliczenie dopłat z rozbiciem na poszczególne ulgi ustawowe. Na podstawie sporządzonych wykazów dla wszystkich przewoźników Dyrektor Departamentu występował do Wojewody o przekazanie dopłaty załączając wykazy i liczbę sprzedanych biletów.

W umowie z przewoźnikiem wskazano, że „*niezależnie od rozliczeń miesięcznych Przewoźnik dokona rocznego rozliczenia należnych dopłat wg wzoru stanowiącego załączniki nr 6 i 7 do niniejszej umowy, w terminie do 8 stycznia roku następującego po danym roku budżetowym*”. W oparciu o rozliczenia miesięczne i roczne Departament sporządzał analizy obejmujące statystyczne ujęcie liczby przewoźników, liczby sprzedanych biletów ulgowych, kwot dopłat wypłaconych w kolejnych latach, które umożliwiały określenie tendencji wzrostu dopłat z roku na rok. Analizy te pozwoliły na zaplanowanie dotacji na lata 2013-2014.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 65-70, 174-176, 179-180, 238-242, 292)

W 2013 r. dotacje do biletów wyniosły 74 115,6 tys. zł (planowane 74 115,6 tys. zł) a w 2014 r. – 76 852,0 tys. zł (planowane 76 852,0 tys. zł)¹⁸. W 2013 r. 116 przewoźników złożyło 1 211 wniosków o dotacje, a w 2014 r. 119 przewoźników złożyło 1 283 wnioski.

W wyniku szczegółowego badania 152 wniosków o dopłaty złożonych w badanym okresie przez 7 przewoźników stwierdzono, że:

- wszystkie wnioski zostały złożone w terminie wskazanym w umowie;
- wnioski weryfikowano pod względem formalnym i rachunkowym a zestawienia sprzedanych biletów miesięcznych i jednorazowych z podziałem na poszczególne ulgi porównywano z wydrukami z kas rejestrujących (w przypadku niejasności zwracano się o wyjaśnienie i ewentualne sprostowanie);
- przewoźnicy nie przekazywali cen sprzedanych biletów z ulgą, co uniemożliwiało przy weryfikacji miesięcznych wniosków o wypłatę dotacji porównanie zgodności stosowanych cen z cennikami podanymi do publicznej wiadomości;
- weryfikacji sprzedaży biletów dla opiekunów towarzyszących osobom niewidomym, niezdolnym do samodzielnej egzystencji oraz inwalidom wojennym I grupy dokonywano poprzez porównanie ilości sprzedanych biletów opiekunom z ilością biletów sprzedanych podopiecznym;
- w przypadku dwóch przewoźników stwierdzono, że wykonywali oni część przewozów w oparciu o zezwolenia wydane innym przewoźnikom i przekazane im w drodze umowy powierzenia obsługi linii przez określony czas, na podstawie art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*¹⁹:
 - W dniu 2 stycznia 2013 r. Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych Powiatu Otwockiego zawarło umowę z firmą OLPEX-P sp. z o.o. w likwidacji na obsługę w okresie od 2 stycznia do 30 czerwca 2013 r. 4 linii regularnych na podstawie zezwoleń wydanych firmie OLPEX. P.H.U.P.
 - W dniu 20 września 2013 r. „PRADOX” s.c. zawarła umowę z firmą „DAREX” D. N. na obsługę w okresie od 1 października 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. 6 linii na podstawie zezwoleń wydanych firmie „DAREX”.

¹⁸ Sprawozdanie Rb-50 - kwartalne sprawozdanie o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dział 600, rozdział 600003, paragraf 2210).

¹⁹ Dz. U. z 2012 r, poz. 1173 ze zm.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że: „Umowa powierzenia przewozu została zawarta na czas określony, przekazane zostały tylko dokumenty niezbędne do realizacji umowy, zaś organizatorem przewozów pozostał zleceniodawca (...). Przedmiotowa umowa powierzenia przewozu poddana była analizie prawnej, w wyniku której uznano, iż Urząd nie ma podstaw do występowania do przewoźników o uzupełnienie zezwoleń na wykonywanie przewozów na przedmiotowych trasach pod groźbą cofnięcia dopłat.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 181-228, 244-245, 248-249, 294-295)

W grudniu 2014 r. Urząd przekazał 20 przewoźnikom dopłaty zaliczkowe w kwocie łącznej 1 278,7 tys. zł, stosownie do możliwości określonej w § 6 pkt 6 umowy o przekazywanie przewoźnikom dopłat. Wpłaty zaliczek dokonano na podstawie dyspozycji złożonej przez Departament do Departamentu Budżetu i Finansów z załączonym wykazem kwot zaliczki dla wybranych przewoźników. Na wypłatę zaliczek przewoźnicy nie składali wniosków, o których mowa w § 7 umowy.

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że: „kwota dotacji zaliczkowych dla poszczególnych przewoźników ustalana była na zasadzie „procentowej” tzn. stosunku wysokości pozostałej kwoty dotacji z budżetu państwa do wysokości dotacji poszczególnych przewoźników za miesiąc listopad danego roku”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296-298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że nie określono zasad i warunków wypłaty zaliczki na dopłaty, o której mowa w § 6 pkt 6 umowy dotyczącej zasad przekazywania dopłat. Skutkiem tego była decyzja o wypłacie w grudniu 2014 r. zaliczki na dopłaty w kwotach ustalonych przez Departament tylko dla 20 przewoźników, spośród 119, którzy korzystali z dopłat w całym 2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 68-69, 103, 296-298)

W złożonych wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych Urzędu, stwierdził że: „Nie istnieje dokument, który umożliwiłby realne obliczenie wysokości zaliczek. Umowa w sposób jednoznaczny reguluje kwestie dopłaty pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Departament mając w miesiącu grudniu do dyspozycji środki na dopłaty z budżetu państwa, przygotowuje dyspozycje płatności z wykazem przewoźników oraz wysokością zaliczki. Zaliczka ta jest tylko częściowym zwrotem kosztów, jakie ponieśli przewoźnicy w miesiącu grudniu, z tytułu obowiązku honorowania ulg ustawowych.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 172-173)

Zdaniem NIK wprowadzenie zasad i warunków wypłaty zaliczki na dopłaty, ograniczyłoby w znacznym stopniu uznaniowość decyzji o wypłacie zaliczki i zapewniłoby obiektywizm podejmowanych decyzji oraz równe traktowanie wszystkich przewoźników.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Kontrole prowadzone u przewoźników

Upoważnieni pracownicy Departamentu Kontroli przeprowadzili w 2013 r. 25 kontroli w siedzibie przewoźników, co stanowiło 21,5% przewoźników, którzy otrzymali dopłaty

w 2013 r. W wyniku kontroli, w 9 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych, w 16 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano zalecenia pokontrolne, w tym w 8 przypadkach zażądano zwrotu nienależnie pobranych dopłat. Kwota żądanych zwrotów wyniosła łącznie 2 950,8 tys. zł. Pozostałe zalecenia pokontrolne dotyczyły: terminowego uzyskiwania potwierdzeń uzgodnienia zasad korzystania z przystanków; opracowania aktualnych cenników na wybranych liniach; wprowadzenia systemu sprzedaży biletów zgodnie z obowiązującymi przepisami; rzetelnego sporządzania miesięcznych rozliczeń dopłat; przechowywania dokumentacji sprzedaży biletów zgodnie z warunkami podpisanej umowy; powiadamiania na piśmie o wszelkich zmianach danych mających wpływ na sposób realizacji umowy.

Żądanie zwrotu nienależnie pobranych dopłat dotyczyło:

- realizacji przewozów specjalnych (460,2 tys. zł) – trzy przypadki;
- braku stosownego zezwolenia (46,7 tys. zł)²⁰ – dwa przypadki;
- przewozów przyspieszonych (2,2 tys. zł) – jeden przypadek;
- przewozów w ramach komunikacji miejskiej (2 441,4 tys. zł) – jeden przypadek.

W wyniku podjętych działań Urząd wyegzekwował łącznie 1 055,3 tys. zł nienależnie pobranych dopłat (w tym w 2013 r. - 488,9 tys. zł, w 2014 r. – 566,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 256-284)

Podczas kontroli w siedzibie przewoźnika przedstawiciele Urzędu nie dokonywali sprawdzenia prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych w autobusach, podczas realizacji przewozów osób. Nie wzywano również kierowców autobusów lub osób przez nich wyznaczonych do dokonania w ich obecności kontroli pasażerów pod kątem legalności przejazdów. Możliwość takiej kontroli wynika z § 9 ust. 1 umowy dotyczącej zasad przekazywania dopłat.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 69, 256)

Urząd nie opracował zasad typowania przewoźników do kontroli. Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że: *„Departament, co roku składa propozycje (grupę około 20% przewoźników) do planu kontroli (...) przewoźnicy są typowani w taki sposób, aby każdy z nich był, co pewien okres poddany kontroli w zakresie prawidłowości rozliczeń dopłat z budżetu samorządu województwa z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych pasażerskich przejazdów autobusowych osób uprawnionych”*.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 179-180)

Przedstawiciele Urzędu w 2014 r. nie dokonali żadnych kontroli u przewoźników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 256)

W badanym okresie Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu przeprowadził 11 kontroli w siedzibie przewoźników. W przypadku 10 kontroli stwierdzono nieprawidłowości związane z czasem pracy kierowcy oraz stosowaniem tachografów. Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z legalnością działalności, przestrzeganiem rozkładów jazdy, tras przejazdu oraz ustalonych przystanków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 286)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone
nieprawidłowości

²⁰ Przewozy Krajowe i Zagraniczne Osób s.c. B. Cz., K. Cz. – 31,3 tys. zł; Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Mińsku Mazowieckim – 15,4 tys. zł.

Nieprzeprowadzenie w 2014 r. kontroli u przewoźników pozbawiło Urząd możliwości skutecznej weryfikacji wnioskowanych dopłat do biletów ulgowych. Tryb weryfikacji wniosków o wypłatę dopłat do biletów ulgowych stosowany w Departamencie, oparty o przedłożone zgodnie z umową dokumenty, nie pozwalał na pozyskanie wiedzy w zakresie zgodności kwoty wnioskowej z faktycznie należnymi dopłatami. Takim sposobem jest przeprowadzenie szczegółowej kontroli w siedzibie przewoźnika, co potwierdzają wykonane przez Urząd kontrole w 2013 r.

Co prawda w Urzędzie przyjęto szczegółowy sposób weryfikacji wniosków o dopłaty m.in. wprowadzając „Zasady i tryb weryfikacji uprawnień przewoźników do otrzymania dopłat”, w których w § 3 pkt 2 przewidziano weryfikację wniosków o miesięczne rozliczenie dopłat pod względem zgodności rozliczenia kwot dopłaty, wg. ilości i daty sprzedaży biletów oraz obowiązujących cen biletów podanych do publicznej wiadomości przez przewoźników. Jednakże tego typu weryfikacji nie przeprowadzano ponieważ w umowach dotyczących zasad przekazywania dopłat nie zobowiązano przewoźników do załączania do wniosku o dopłatę wydruków wszystkich sprzedanych biletów ulgowych z podaniem ich ceny. Brak tych wydruków uniemożliwiał dokonanie weryfikacji wniosków o dopłaty pod względem zgodności cen sprzedanych biletów z cennikami podanymi do publicznej wiadomości. Taka weryfikacja była więc możliwa tylko podczas kontroli w siedzibie przewoźnika.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 174-176, 203-214, 244, 256, 290)

Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że nie dokonano kontroli „w związku z ograniczeniem wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w 2014 r.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 256)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²¹, wnosi o:

- 1) określenie warunków i sposobu przekazywania zaliczek na dopłaty,
- 2) przeprowadzanie kontroli u przewoźników,
- 3) rozważenie zmian w jednolitym wzorze umowy o przekazywanie dopłat, tak aby przedkładane przez przewoźników dokumenty umożliwiały weryfikację uprawnień do otrzymania dopłat zgodną z przyjętymi w Urzędzie *Zasadami i trybem weryfikacji* (...).

Wnioski
pokontrolne

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Warszawie.

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.

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.

Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Robert Bartosik
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis