



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 410.003.03.2015

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	Krzysztof Łączyński, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 94214 z dnia 13 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych Powiatu Otwockiego, ul. Patriotów 110, 04-846 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żak, Prezes Zarządu

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie 2013-2014² Stowarzyszenie posiadało licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób z 14 stycznia 2009 r. Stowarzyszenie wykonywało przewozy pasażerskie na czterech liniach określonych w zezwoleniach wydanych w dniach 7 i 12 czerwca oraz 8 listopada 2013 r. Do czasu uzyskania ww. zezwoleń przewozy realizowano w oparciu o umowę z dnia 2 stycznia 2013 r. z firmą Olpex-P w likwidacji powierzającą Stowarzyszeniu obsługę linii określonych w zezwoleniach wydanych ww. firmie zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe³.

Stowarzyszenie nie ubiegało się o dopłaty do sprzedawanych jednorazowych biletów ulgowych. Dopłaty z Urzędu Marszałkowskiego obejmowały jedynie sprzedaż ulgowych biletów miesięcznych. Stosowana przez Stowarzyszenie kasa fiskalna do sprzedaży miesięcznych biletów posiadała numer ewidencyjny nadany decyzją Naczelnika Urzędu Skarbowego oraz pozytywną opinię Ministra Finansów, a następnie Prezesa Głównego Urzędu Miar. Oprogramowanie tej kasy umożliwiała sprzedaż biletów ulgowych, o których mowa w art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust 1-3 i ust. 5 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁴.

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

² dalej: okres objęty kontrolą.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm., dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

W okresie objętym kontrolą miesięczne rozliczenia dopłat składano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego⁵ z zachowaniem terminu określonego w umowie z Województwem Mazowieckim dotyczącej zasad przekazywania dopłat z budżetu państwa z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego osób uprawnionych. W miesięcznych rozliczeniach dopłat sprzedaż miesięcznych biletów ulgowych dokumentowano zestawieniami sporządzanymi z wykorzystaniem programu „PP_Bilety”.

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

W strukturze Stowarzyszenia nie wyodrębniono komórki organizacyjnej ani stanowiska pracy odpowiedzialnego za kontrolę w zakresie prawidłowości wykonywania przewozów, w tym – sprzedaży biletów i rozliczania otrzymywanych w związku z tym dopłat ze środków publicznych.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu kontrolę pracy kierowców oraz kontrolę pasażerów okazjonalnie prowadził on sam. Do roku 2012 Stowarzyszenie korzystało z firmy wyspecjalizowanej w takich kontrolach, ale w latach 2013-2014 ze współpracy tej zrezygnowano.

(dowód: akta kontroli str. 184)

W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie nie było kontrolowane przez Urząd Marszałkowski i Urząd Kontroli Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 173-175, 184)

1.2. Przestrzeganie wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. e) i f) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶ Stowarzyszenie od 7⁷ i 12⁸ czerwca 2013 r. i 8 listopada 2013 r.⁹ oraz w całym 2014 r. prowadziło regularne przewozy osób na czterech trasach położonych na terenie powiatu otwockiego posiadając właściwe zezwolenia ważne do 2016 r. Dwóch zezwoleń udzielił Starosta Powiatu Otwockiego oraz dwóch Marszałek Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 53,72,91,111)

W okresie do 7 i 12 czerwca oraz 8 listopada 2013 r. Stowarzyszenie prowadziło przewozy na 5 trasach¹⁰ w oparciu o zezwolenia posiadane przez spółkę Olpex-P w likwidacji, która umową z 2 stycznia 2013 r. zleciła Stowarzyszeniu obsługę własnych tras.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że przewozy te wykonywano w związku z procesem

⁵ Dalej także: Urząd Marszałkowski.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

⁷ Na liniach Otwock – Mariańskie Porzeczce przez Siedziów oraz Otwock – Mariańskie Porzeczce przez Wysoczyn.

⁸ Na linii Otwock – Sobienie Jeziory.

⁹ Na linii Otwock – Rzakta.

¹⁰ Na wymienionych poprzednio liniach oraz do 28 lutego 2013 r. na linii Wilga – Warszawa.

przejmowania przez Stowarzyszenie działalności spółki Olpex-P w likwidacji¹¹, która umową z dnia 2 stycznia 2013 r. zleciła Stowarzyszeniu obsługę linii, na które posiadała stosowne zezwolenia. Prowadzenie przez Stowarzyszenie przewozów w charakterze „obsługi linii” Olpex-P trwać miało do czasu uzyskania samodzielnych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 195, 196)

Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego pismem z dnia 13 maja 2015 r. poinformował NIK, iż wiedział o powierzeniu przez Olpex-P w likwidacji przewozów na wymienionych powyżej liniach Stowarzyszeniu na podstawie art. 5 ustawy Prawo przewozowe.

(dowód: akta kontroli str. 197)

Stowarzyszenie od dnia 14 stycznia 2009 r. posiadało wskazaną w art. 5b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym licencję¹² na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób ważną do 26 stycznia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Wszystkie 11 autobusów wykorzystywanych do obsługi wymienionych powyżej tras wyposażono w kasy rejestrujące typu Maluch Bis, które nie umożliwiały określenia kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych. Kasy umożliwiały rejestrację sprzedaży biletów ulgowych o ręcznie wprowadzonych kwotach, ale nie pozwalały na automatyczną ewidencję sprzedaży biletów ulgowych w poszczególnych grupach ulg wymienionych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

Stowarzyszenie nie ubiegało się o dopłaty związane z udzielanymi ulgami na przejazdy jednorazowe uprawnionym pasażerom.

(dowód: akta kontroli str. 19-41, 189-191)

Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśnił, że nie ubiegał się o objęcie ulg stosowanych przy sprzedaży biletów jednorazowych dopłatami przewidzianymi w umowie zawartej z Województwem Mazowieckim, w związku z czym zakup droższych kas o przeznaczeniu specjalnym nie znajdował uzasadnienia ekonomicznego. W latach 2013–2014 liczba pasażerów uprawnionych do korzystania z ulg podczas przejazdów jednorazowych była znikoma (2–3 pasażerów miesięcznie). Sprzedawano im bilety w cenach zgodnych z cennikiem uwzględniającym wysokość ulgi, zaś na blankietach wyszczególniano jedynie ceny biletu bez wzmianki o rodzaju i wysokości ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 177, 186)

Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r. poinformował NIK, iż w latach 2013–2014 do Urzędu nie wpływały żadne skargi na działalność Stowarzyszenia, w tym – w związku z nieudzielaniem ustawowych ulg na jednorazowe przejazdy osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 182)

Oględziny kas w trzech autobusach wykazały, że posiadały one numery ewidencyjne, które były zgodne z numerami określonymi w decyzjach naczelnika Urzędu Skarbowego oraz w książkach serwisowych. Oględziny wykazały ponadto, że w autobusach znajdowały się ważne świadectwa badań technicznych pojazdów, kopie stosownych zezwoleń na wykonywanie przewozów oraz rozkłady jazdy i cenniki biletów.

¹¹ Oba podmioty posiadały w omawianym okresie wspólną siedzibę przy ul. Patriotów 110 w Warszawie.

¹² W związku ze zmianą ustawy o transporcie drogowym z dniem 15 sierpnia 2013 r. „licencje” zmieniono na „zezwolenie”.

(dowód: akta kontroli str. 189-191)

W punkcie stacjonarnej sprzedaży biletów miesięcznych funkcjonowała kasa rejestrująca Emar Printo Bus. Kasa ta posiadała decyzję Ministra Finansów z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie potwierdzenia spełniania przez kasę funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące o zastosowaniu specjalnym¹³, zaś po upływie trzyletniego okresu jej obowiązywania decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar w tej samej sprawie, ważną do grudnia 2018 r.

Kasa rejestrująca Emar Printo Bus została wyposażona w oprogramowanie „Kasa Biletowa” uwzględniające wszystkie rodzaje ulg wymienione w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów oraz umożliwiające tworzenie raportów ze sprzedaży biletów z wyodrębnieniem poszczególnych rodzajów ulg.

Oprogramowanie to było powiązane z programem „PP_Bilety”, funkcjonującym na osobnym komputerze i wykorzystywanym m.in. do sporządzania wymaganych zestawień w zakresie sprzedaży miesięcznych biletów ulgowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

Serwisująca wszystkie kasy firma Fiskom dokonała 9 września 2013 r. przeglądu technicznego kasy Emar Printo Bus stwierdzając prawidłowość jej stanu.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Oględziny pomieszczenia kasowego wykazały, że w widocznym miejscu zamieszczono tablicę zawierającą rozkłady jazdy wraz z cennikami biletów miesięcznych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str.192-194)

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶ Stowarzyszenie 4 października 2013 r. zawarło z Zarządem Dróg Powiatowych w Otwocku umowę na odpłatne korzystanie z przystanków położonych na drogach powiatowych. Umowa zawarta na okres do 31 grudnia 2013 r. została następnie przedłużona do 12 czerwca 2016 r¹⁷ i przewidywała opłatę w wysokości 1 gr za każde zatrzymanie autobusu na przystanku.

Prezes Zarządu oświadczył, iż zawarcie powyższej umowy dopiero w październiku 2013 r. spowodowane było stanowiskiem Zarządu Dróg Powiatowych, który oczekiwał na podjęcie stosownej uchwały przez Radę Powiatu Otwockiego¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 195)

Prezes Zarządu oświadczył, że w latach 2013–2014 nie prowadzono żadnych przewozów dzieci szkolnych na podstawie umów z gminami bądź szkołami.

(dowód: akta kontroli str. 187)

¹³ <http://www.emar.pl/widok.php?s=7f6db=MzNdb3bc>

¹⁴ Szczegółowe opisy obu programów: <http://infokub.com.pl> oraz <http://informica.net.pl/rozwiwania/dla-przewoznikow/pp-bilety.html>

¹⁵ Cenniki te w skróconej (wymieniono jedynie ulgi dla uczniów i studentów) wersji udostępniono ponadto na internetowej stronie <http://wilga-bus.eu/bilety-miesieczne.html>

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.

¹⁷ Aneksem z dnia 9 listopada 2013 r.

¹⁸ Zgodnie z art. 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stawki opłat za korzystanie z przystanków ustalane są w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

2. Ewidencja sprzedaży biletów ulgowych

Ewidencję sprzedaży biletów miesięcznych prowadzono w programie PP_Bilety (w wersji 1.39d) po zaimportowaniu do niego danych z kasy fiskalnej Emar Printo Bus. Program uwzględniał wszystkie rodzaje ulg wymienione w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów oraz umożliwiał tworzenie raportów ze sprzedaży biletów z wyodrębnieniem poszczególnych rodzajów ulg.

Szczegółowa analiza raportów z programu za miesiące marzec, wrzesień i grudzień lat 2013 i 2014 wykazała ich zgodność ze sporządzaną przez Stowarzyszenie ewidencją dopłat za wymienione okresy oraz fakturami wewnętrznymi zaewidencjonowanymi w systemie księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 153-172)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

3. Prawidłowość sporządzania wniosków o przekazanie dopłat i ich rozliczenie

Na podstawie umowy z Województwem Mazowieckim zawartej 20 grudnia 2010 r. dotyczącej zasad przekazywania dopłat z budżetu państwa z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego osób uprawnionych na okres do 31 grudnia 2011 r. i automatycznie przedłużanej na kolejne lata kalendarzowe¹⁹ Stowarzyszenie otrzymywało dopłaty z tytułu stosowania w toku wykonywania przewozów osobowych ulg dla pasażerów uprawnionych na podstawie art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust. 1-3 i ust. 5 oraz art. 5 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

(dowód: akta kontroli str. 6-12)

W 2013 r. Stowarzyszenie w terminach zgodnych z postanowieniami umowy skierowało do Marszałka dwanaście wniosków o przekazanie dopłat na łączną kwotę 988,8 tys. zł. Wnioski te dotyczyły sprzedaży jedynie miesięcznych biletów ulgowych. Dopłaty te niemal w całości dotyczyły ulgowych przejazdów dzieci i młodzieży oraz studentów: 69,2% łącznej kwoty udzielonych ulg (684,8 tys. zł) dotyczyło ulg o wysokości 49%, zaś 29,6% (293,5 tys. zł) – ulg o wysokości 51%²⁰. Wartość pozostałych rodzajów ulg sięgnęła jedynie 10,0 tys. zł (1,2% kwoty łącznej).

Do listopada 2013 r. wnioski te obejmowały miesięczne bilety ulgowe na trasach

¹⁹ Umowę aneksowano 8 lipca 2011 r. w zakresie dot. dnia przekazywania Stowarzyszeniu dopłat.

²⁰ Zgodnie z art. 5 ust 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów do ulgi w wysokości 49% uprawnione są dzieci i młodzież w wieku szkolnym, zaś do ulgi w wysokości 51% - studenci (art. 5 ust 1a ww. ustawy).

określonych w zezwoleniach spółki Olpex-P w likwidacji.

W 2014 r. Stowarzyszenie skierowało dwanaście wniosków na łączną kwotę 1 039,4 tys. zł, z czego 73,3% (763,0 tys. zł) dotyczyło ulg dla dzieci i młodzieży, a 25,7% (267,8 tys. zł) – ulg studenckich. Jedynie 9,5 tys. zł (0,95%) dotyczyło innych rodzajów ulg.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 149-164)

Wartość wnioskowanych dopłat za lipiec 2013 r. była o 11,9% (8,3 tys. zł) niższa od dopłat za czerwiec, zaś za lipiec 2014 r. – o 13,9% (10,5 tys. zł) niższa od dopłat za czerwiec tego samego roku.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że niewielka skala spadków wartości dopłat w miesiącach wakacyjnych spowodowana jest faktem, iż młodzież szkolna i studencka powszechnie kupuje miesięczne bilety ulgowe również w okresie wakacji.

(dowód: akta kontroli str. 187)

Wszystkie kwoty ujęte we wnioskach były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji dopłat. W okresach sprawozdawczych objętych kontrolą nie zaistniała konieczność zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych części udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 143-164)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę kontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ 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.

Warszawa, dnia 25 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Kontroler
Krzysztof Łączyński
st. inspektor k.p.

.....
podpis

.....
podpis