



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.005.03.2015

P/15/067

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@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 we Wrocławiu.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kontrolerzy                         | Marek Lewandowski - główny specjalista kontroli państwowej na podstawie, upoważnienie do kontroli nr 89903 z dnia 12 stycznia 2015 r.<br>Maria Ossowska – główny specjalista kontroli państwowej na podstawie upoważnienia do kontroli nr 93998 z dnia 7 kwietnia 2015 r.<br><i>[Dowód: akta kontroli str. 1-4]</i> |
| Jednostka kontrolowana              | Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A. (dalej: „PKS Lubin” lub „Spółka”).                                                                                                                                                                                                                         |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Kazimierz Ziółkowski – Prezes Zarządu Spółki<br><i>[Dowód: akta kontroli str. 5]</i>                                                                                                                                                                                                                                |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność PKS Lubin w zakresie naliczania i wykorzystania dopłat do biletów ulgowych w ramach krajowej komunikacji autobusowej w latach 2013-2014.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były pozytywne oceny cząstkowe sformułowane w odniesieniu do działań w zakresie: [1] realizowania przez PKS Lubin w latach 2013 – 2014 przewozów regularnych, które wykonywano na podstawie ważnej licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, oraz uzyskanych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym; [2] stosowania kas rejestrujących, które spełniały kryteria i warunki techniczne określone decyzją Ministra Finansów oraz umożliwiały ustalenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne rodzaje stosowanych ulgowych uprawnień przy przejazdach autobusowych; [3] terminowego i rzetelnego sporządzania wniosków do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w sprawie dopłat do krajowych regularnych przewozów autobusowych z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych była także uwaga dotycząca niezapewnienia w pełni skutecznego, wewnętrznego systemu kontroli prawidłowości sprzedaży biletów osobom uprawnionym do ulgowych przejazdów oraz dokumentów potwierdzających te uprawnienia. Kontrolę taką sprawował bowiem w kontrolowanym okresie zaledwie jeden pracownik Spółki, co było nieadekwatne do skali jej działalności.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przestrzeganie przez przewoźników wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat

Opis stanu  
faktycznego

PKS Lubin wykonywał usługi w zakresie krajowego transportu drogowego osób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie licencji nr 0037401 wydanej dnia 14 stycznia 2005 r. przez Starostwo Powiatowe w Lubinie. Jest ona ważna do dnia 6 stycznia 2018 r. Przewoźnik posiadał także wymagane uregulowaniami art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*<sup>2</sup> zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r.<sup>3</sup> oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 marca 2014 r.<sup>4</sup>. W okresie objętym kontrolą PKS Lubin posiadał ogółem 227 zezwoleń wydanych na wykonywanie regularnych przewozów autobusowych<sup>5</sup>. Do wykonywania świadczeń w zakresie pasażerskich przewozów autobusowych przewoźnik posiadał ogółem 114 autobusów, w tym 66 autobusów wykorzystywanych do regularnych przewozów pasażerskich<sup>6</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 6-23]

W spółce zadania związane ze sprzedażą biletów, w tym biletów ulgowych na przejazdy autobusowe realizowane były przez: Dział Przewozów, który sprawował nadzór nad pracą kierowców oraz analizował wpływy ze sprzedaży usług, a także Dział Księgowości sporządzający bieżącą sprawozdawczość finansową oraz ewidencję rozrachunków z dostawcami i odbiorcami.

[Dowód: akta kontroli str. 24-52]

Zasady korzystania z dworca autobusowego w Lubinie<sup>7</sup> regulowała umowa zawarta przez PKS Lubin z przedsiębiorstwem będących właścicielem nieruchomości, na której był posadowiony dworzec. Na jej podstawie PKS Lubin zapewnił sobie możliwość korzystania do 2030 r. z pomieszczeń oraz stanowisk autobusowych oraz części placu na dojazd i wyjazd z tych stanowisk. W obiekcie dworca na powierzchni około 110 m<sup>2</sup> usytuowane zostały między innymi: pomieszczenia kasy, pokój socjalny dla kierowców, dyżurka, pokój socjalny dla pracowników oraz poczekalnia dla podróżnych.

[Dowód: akta kontroli str. 138-146, 308]

W okresie objętym kontrolą w PKS Lubin obowiązywały taryfy na przewóz osób i bagażu<sup>8</sup>, obejmujące opłaty obowiązujące w komunikacji zwykłej i pospiesznej

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. Nr 144, poz. 1519) – uchylone z dniem 11 kwietnia 2014 r.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. z 2014 r. poz. 402) – weszło w życie 11 kwietnia 2014 r.

<sup>5</sup> Powyższe zezwolenia wydane zostały przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego (101 zezwoleń), Starostwo Powiatowe w Lubinie (44 zezwolenia), Starostwo Powiatowe w Legnicy (21 zezwoleń), Starostwo Powiatowe w Polkowicach (11 zezwoleń), Prezydenta Polkowic (12 zezwoleń), Burmistrza Prochowic (22 zezwolenia), Burmistrza Strzegomia (cztery zezwolenia), Burmistrza Chocianowa (osiem zezwoleń), Prezydenta Legnicy (trzy zezwolenia) i Wójta Gminy Lubin (jedno zezwolenie).

<sup>6</sup> Z posiadanych autobusów 48 wykorzystywano do świadczenia usług przewozowych w ramach komunikacji miejskiej w Lubinie, która jest bezpłatna.

<sup>7</sup> Dworzec autobusowy usytuowany w Lubinie przy ul. M. Skłodowskiej-Curie nr 12.

<sup>8</sup> Zatwierdzone przez Prezesa PKS Lubin zarządzeniem nr 7/III/2005 z dnia 7 marca 2005 r., a następnie zmienione zarządzeniem nr TP/8/VIII/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r.

na bilety jednorazowe normalne i ulgowe oraz na bilety miesięczne normalne i ulgowe. Obowiązujące taryfy opłat w zakresie przewozu osób zostały udostępnione podróżnym poprzez wywieszenie na dworze autobusowym w Lubinie oraz zamieszczenie ich na stronie internetowej przewoźnika<sup>9</sup>. Aktualne taryfy opłat posiadali także kierowcy autobusów obsługujący poszczególne linie w ramach komunikacji międzymiastowej.

[Dowód: akta kontroli str.307-353, 262-264]

Kontrola pięciu taryf opłat za przewóz osób w komunikacji międzymiastowej<sup>10</sup> wykazała, iż ceny biletów za przejazd na powyższych trasach ustalone zostały zgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości, a cena biletów ulgowych była zgodna z wysokością zniżek określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>11</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 266 – 296]

W badanym okresie przewoźnik nie był kontrolowany przez instytucje zewnętrzne<sup>12</sup> w zakresie dotyczącym m.in. przestrzegania wymogów do otrzymania dopłat, kontroli prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych oraz ich ewidencji, sporządzania i rozliczania wniosków o dopłaty.

[Dowód: akta kontroli str. 53-59]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności PKS Lubin w zakresie przestrzegania wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat do biletów ulgowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W regulaminie organizacyjnym PKS Lubin określono, iż zadania związane z kontrolą ważności biletów posiadanych przez pasażerów przypisane zostały do realizowania Sekcji Rewizorskiej. Do obowiązków tej Sekcji należało między innymi prowadzenie kontroli biletów w autobusach komunikacji międzymiastowej oraz prowadzenie dokumentacji windykacyjnej za bezbiletowe przejazdy pasażerów. W okresie objętym kontrolą w Sekcji zatrudniony był jeden pracownik, któremu przypisano prowadzenie kontroli ważności biletów posiadanych przez pasażerów w autobusach, dokumentacji kierowców dotyczącej wykonywanych przewozów oraz kontrolę czystości autobusów i stanu urządzeń przystankowych. Pełnił on także w zastępstwie obowiązki dyspozytora.

Z prowadzonej przez tego pracownika dokumentacji wynikało między innymi, iż w latach 2013-2014 na prowadzenie kontroli w zakresie krajowych przewozów pasażerskich poświęcono 180 dni roboczych. W trakcie tych czynności kontrolnych sprawdzono ogółem 1 505 kursów autobusowych, którymi przewieziono ogółem 12 424 pasażerów. Sprawdzono 1,1% kursów<sup>13</sup> regularnych wykonanych w tym okresie oraz 0,4% biletów pasażerów<sup>14</sup> przewiezionych w ramach tych kursów.

<sup>9</sup> <www.pks.lubin.pl>.

<sup>10</sup> Linia nr 177204 Złotoryja-Chojnów przez Wojciechów; linia nr 177115 Chocianów ul. Kolejowa – Polkowice d.a. przez Parchów Pętla; linia nr 177104 Polkowice-Legnica przez Biedrzychowa-Karczowiska, linia nr 177092 Lubin Kładka – Polkowice ul. Fabryczna przez Biedrzychowa; linia nr 177059 Lubin d.a. – Bukowna przez Chróstnik.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

<sup>12</sup> Tj. m.in.: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu oraz Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, jak też właściwy Urząd Kontroli Skarbowej.

<sup>13</sup> W 2013 r. PKS Lubin wykonał 66 437 regularnych kursów autobusowych, w 2014 r. takich kursów wykonano ogółem 66 920.

<sup>14</sup> W 2013 r. PKS Lubin przewiózł 1 849 980 pasażerów, a w 2014 r. przewieziono 1 485 692 pasażerów.

W wyniku tych kontroli nie stwierdzono przypadków podróżowania przez kontrolowanych pasażerów na podstawie biletu ulgowego nabytego bez dokumentów potwierdzających prawo do korzystania z tego rodzaju uprawnienia.

W ocenie NIK funkcjonujący w Spółce wewnętrzny system kontroli prawidłowości sprzedaży biletów osobom uprawnionym oraz dokumentów potwierdzających te uprawnienia nie zapewniał w pełni skutecznego nadzoru Spółki nad tą sferą działalności. Kontrola nie była prowadzona w stopniu adekwatnym do skali świadczonych usług przewozowych.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, iż sytuacja w zakresie zwiększenia ilości przedmiotowych kontroli ulegnie zmianie w 2015 r., kiedy pracownik Sekcji Rewizji przestanie wykonywać dodatkowe czynności dyspozytora.

[Dowód: akta kontroli str. 24-52, 297-303]

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania PKS Lubin w zakresie przestrzegania wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat do biletów ulgowych

## 2. Ewidencja sprzedaży biletów ulgowych

Opis stanu  
faktycznego

Zasady sprzedaży biletów uprawniających do przejazdu na krajowych liniach autobusowych obsługiwanych przez PKS Lubin regulował stosowny regulamin<sup>15</sup>. Z jego zapisów wynikało, iż podróżny obowiązany jest do nabycia biletu na przejazd przed rozpoczęciem podróży u kierowcy autobusu.

[Dowód: akta kontroli str. 60-69]

Do sprzedaży biletów jednorazowych prowadzonej przez kierowców autobusów używano kasy rejestrujące (bileterki) EMAR – 105, wyposażone w oprogramowanie pod nazwą „Przewozy”, którym ustawiono ceny biletów, typy ulg i ich wartości. Do obsługi sprzedaży biletów miesięcznych prowadzonej w kasie dworcowej wykorzystywano urządzenia fiskalne DUO-BUS i PRINTO-BUS, w których wykorzystywano program BILETY (nowsza wersja programu dworzecsql, biletsql). Podobnie jak w przypadku oprogramowania obejmującego sprzedaż biletów jednorazowych program ten ma nadane typy ulg i ich wysokość, które nie podlegają zmianom.

Do rozliczeń ze sprzedaży kas biletowych i kas konduktorskich wykorzystywano program Kasa Konduktorska pozwalający na odczyt i zapis utargów z kart pamięci urządzeń obsługiwanych przez kierowców i zbiorów z utargami kasjerów biletowych, zawierających dane dotyczące kwot utargu, rodzaju biletów oraz udzielonych ulg. Na podstawie danych wygenerowanych z powyższego programu sporządzane były zestawienia i informacje dotyczące między innymi: dopłat do biletów ulgowych (według linii i typu ulgi), zestawienia sprzedaży na poszczególne kursy i linie, rentowność kursów.

[Dowód: akta kontroli str. 304]

Oględziny trzech<sup>16</sup> autobusów wykonujących regularne przewozy pasażerskie na liniach obsługiwanych przez PKS Lubin wykazały, że będące na ich wyposażeniu kasy rejestrujące były sprawne i miały trwale naniesione numery ewidencyjne

<sup>15</sup> Regulamin przewozu osób i rzeczy w transporcie osobowym prowadzonym przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A. – obowiązujący od dnia 1 stycznia 2013 r.

<sup>16</sup> PKS Lubin posiada 66 autobus wykorzystywanych do prowadzenia regularnych przewozów osobowych na obszarze Polski

nadane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Lubinie. Dla kas prowadzono książki serwisowe, w których odnotowane zostały wpisy dotyczące m.in. konserwacji, przeglądów i napraw. Według zapisów w nich zawartych, kasy posiadały aktualne przeglądy techniczne. Ponadto ustalono, że kierowcy tych autobusów posiadali wymagane przepisami licencje i zezwolenia oraz aktualne rozkłady jazdy i cenniki obowiązujące na obsługiwanych trasach komunikacyjnych. W dowodach rejestracyjnych poddanych oględzinom autobusów, stwierdzono wpisy świadczące o aktualności przeprowadzonych badań technicznych. Ceny biletów ulgowych ustalone zostały zgodnie z cennikami opłat stosowanymi w PKS Lubin i podanymi do publicznej wiadomości pasażerom. Ujęte w ewidencji dopłat kwoty były zgodne z raportami kasowymi z kas fiskalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 184-296]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności PKS Lubin w zakresie ewidencji sprzedaży biletów ulgowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PKS Lubin w zakresie ewidencji sprzedaży biletów ulgowych.

### 3. Sporządzanie wniosków o przekazanie dopłat i ich rozliczanie

Opis stanu  
faktycznego

Wnioski w sprawie dopłat do sprzedanych przez przewoźnika biletów ulgowych w komunikacji autobusowej były składane zgodnie z zasadami oraz w terminach określonych w umowach<sup>17</sup> zawartych przez PKS Lubin z Zarządem Województwa Dolnośląskiego. Sporządzano je za miesięczne okresy sprawozdawcze według wzorów określonych w zawartych umowach. Wnioski zawierały informacje dotyczące liczby sprzedanych biletów ulgowych, rodzajów udzielonych ulg oraz wartości dopłaty z tytułu udzielonych ulg. Dołączano do nich zestawienia dopłat do biletów ulgowych za poszczególne okresy sprawozdawcze. Składane przez PKS Lubin wnioski do Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu były kompletne i nie wymagały dokonywania poprawek oraz przedkładania dodatkowych wyjaśnień i informacji.

W 2013 r. PKS Lubin złożył wnioski w sprawie dopłat do sprzedanych biletów ulgowych na kwotę 2 990 885 zł, w tym 119 059 zł stanowiła dopłata do biletów jednorazowych i 2 871 826 zł dopłata do biletów miesięcznych (co stanowiło 96% otrzymanych dopłat), w tym dopłata do biletów miesięcznych z ulgą 49% wyniosła 2 809 924 zł (94% otrzymanych dopłat). W 2014 r. wnioskowana kwota dopłat wnosila 2 801 263 zł, w tym 82 788 zł stanowiła dopłata do biletów jednorazowych i 2 718 475 zł do biletów miesięcznych (co stanowiło 97% otrzymanych dopłat), w tym dopłata do biletów miesięcznych z ulgą 49% wyniosła 2 667 063 zł (95% otrzymanych dopłat). PKS Lubin otrzymał dopłaty we wnioskowanych wysokościach.

[Dowód: akta kontroli str. 72-119, 184-261]

<sup>17</sup> Umowa nr DT-D/17/11 z dnia 4 kwietnia 2011 r. oraz umowa nr DT-D/60/14 z dnia 3 lutego 2014 r.

W latach szkolnych 2012/2013 oraz 2014/2015 PKS Lubin miał zawarte umowy z Gminą Chojnów<sup>18</sup> i z Gminą Lubin na zakup biletów miesięcznych dla uczniów dojeżdżających do szkół podstawowych i gimnazjów. Zgodnie z tymi umowami, na podstawie zakupionych biletów uczniom przysługiwało pierwszeństwo w przejazdach autobusami kursowymi PKS Lubin na trasach z domu do szkoły oraz ze szkoły do domu. W przypadku Gminy Chojnów z takich biletów miesięcznych w każdym roku szkolnym korzystało średnio około 400 uczniów<sup>19</sup> natomiast w przypadku Gminy Lubin z tych biletów korzystało ponad 600 uczniów<sup>20</sup> każdego miesiąca nauki szkolnej.

[Dowód: akta kontroli str. 120-135, 354-426]

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności PKS Lubin w zakresie sporządzenia wniosków o przekazanie dopłat z budżetu państwa na dofinansowanie dopłat do biletów ulgowych oraz rozliczania otrzymanych dopłat, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość i rzetelność sporządzania przez PKS Lubin wniosków w sprawie.

#### IV. 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 we Wrocławiu.

Wrocław, dnia 25 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler

Marek Lewandowski

Główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

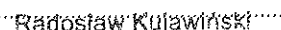
Kontroler

Maria Ossowska

Główny specjalista kontroli państwowej

  
Podpis

DYREKTOR  
Delegatury NIK we Wrocławiu  
z up.

  
Radosław Kujawiński  
Wiceprezident

<sup>18</sup> Umowa nr 45/2012 z dnia 27 sierpnia 2012 r. na rok szkolny 2012/2013; umowa nr 61/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r. na rok szkolny 2013/2014 i umowa nr 65/2014 z dnia 24 lipca 2014 r. na rok szkolny 2014/2015.

<sup>19</sup> W roku szkolnym 2012/2013 korzystało 406 uczniów, w roku szkolnym 2013/2014 korzystało 396 uczniów, a w roku szkolnym 2014/2015 korzystało 387 uczniów.

<sup>20</sup> W roku szkolnym 2012/2013 korzystało 651 uczniów, w roku szkolnym 2013/2014 korzystało 682 uczniów i w roku szkolnym 2014/2015 korzystało 624 uczniów.

