



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia 7 lipca 2009 r.

**Pan
Adam Jarubas
Marszałek
Województwa Świętokrzyskiego**

LKI-410-08-1/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach (Urzędzie) w zakresie finansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego w latach 2007 – 2009 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu podstawowe zadania z badanego zakresu zostały przypisane Departamentowi Infrastruktury i są realizowane bezpośrednio przez Oddział Transportu oraz Oddział Kontroli Przewozów. Oddziały te wykonują m.in. zadania w zakresie: wydawania decyzji administracyjnych w sprawie udzielania, odmowy udzielania, cofnięcia, zmiany lub wygaśnięcia zezwolenia na wykonywanie transportu drogowego – przewozów regularnych i regularnych specjalnych, przygotowania umów z przewoźnikami określających zakres i szczegółowe zasady rozliczania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych, kontroli przewoźników w zakresie wykonywania i realizacji

tych umów, rozpatrywania wniosków przewoźników o udzielenie dopłat z tytułu stosowania ulg, dokonywania analiz prowadzonych kontroli i wysokości dopłat z tytułu stosowanych ulg.

2. Zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (DzU z 2002 r. nr 175, poz. 1440 ze zm.), samorzady województw przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w tych przewozach. Uprawnienie do otrzymywania dopłat, nabywa przewoźnik, który posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, stosuje kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię właściwego ministra ds. finansów publicznych i zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

Do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego w 2007 r. przewoźnicy złożyli 59 wniosków o zawarcie umowy w sprawie dopłat do biletów ulgowych, w 2008 r. – 63 wnioski. W 2009 r., do końca I kwartału, wnioski (osiem) złożyli tylko przewoźnicy, którzy po raz pierwszy występowali o dofinansowanie. Żaden wniosek nie został odrzucony. Na badanych wnioskach o zawarcie umowy pracownicy Urzędu dokonali adnotacji świadczącej o fakcie sprawdzenia dołączenia wszystkich wymaganych załączników wymienionych we wniosku. Przedmiotowe wnioski składane były zgodnie ze wzorem opracowanym przez Departament Infrastruktury.

Marszałek Województwa w roku 2007 zawarł z przewoźnikami 58 umów na udzielenie dopłat, w 2008 r. - 61 umów i w 2009 r. (I kwartał) - 7 umów i 60 aneksów do umów z roku 2008. Różnica pomiędzy liczbą zawartych umów, a liczbą złożonych wniosków o ich zawarcie, wynikała z faktu zrezygnowania przez niektórych przewoźników z podpisania umów.

Wszystkie umowy i aneksy do umów zawarte przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z przewoźnikami, których przedmiotem były zasady przekazywania dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych, zostały sporządzone, w okresie objętym kontrolą, według jednolitego wzoru.

Uwagi NIK dotyczą zasadności niektórych postanowień zawartych w tych umowach.

W umowach zawartych w 2008 i 2009 r. przyjęto postanowienie (§ 2 ust. 1), że: *Kwota dopłaty do biletów ulgowych (...) stanowi dotację celową na zadania wykonywane przez samorząd województwa, udzieloną z budżetu Wojewody Świętokrzyskiego dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w rozumieniu art. 174 ust. 2 ustawy*

o finansach. Przywołany przepis dotyczy dotacji przedmiotowych, brak więc w tym przypadku uzasadnienia odwoływania się do niego przez samorząd województwa.

Postanowieniem § 7 ust. 3 umów zawartych z przewoźnikami w badanym okresie przyjęto, że *odsetki od dopłat podlegających zwrotowi do budżetu nalicza się począwszy od dnia przekazania dopłat.* Kwestię tę w odmienny sposób reguluje art. 145 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm), zgodnie z którym odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji, nalicza się począwszy od dnia stwierdzenia nieprawidłowości.

Zgodnie z § 9 umów zawartych w 2008 i 2009 r. *województwo ma prawo wstrzymać wypłacenie całości dopłat lub jej części, jeżeli stwierdzono nieprawidłowości wykonywania postanowień umowy. W takich przypadkach Województwo wszczyna postępowanie wyjaśniające i zobowiązuje Przewoźnika do dostarczenia wyjaśnień i dokumentów w terminie 30 dni. W razie nie złożenia wyjaśnień i dokumentów, a także potwierdzenia nieprawidłowości Przewoźnik traci uprawnienia do dopłat za dany okres rozliczeniowy w części dotyczącej zakresu występowania nieprawidłowości.* Natomiast w § 14 umów zastrzeżono uprawnienia samorządu województwa do rozwiązania umowy w przypadku utraty licencji lub zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów, stosowania innych cen biletów niż wynikające z cennika, ujmowania we wnioskach o rozliczenie dopłaty ulg innych niż ustawowe, ujmowania w rozliczeniu dopłat wynikających z przewozów innych niż regularne, niezgodności rozliczenia z faktyczną wartością sprzedanych biletów, niezwrócenia przez przewoźnika kwot nienależnie pobranych, udokumentowania w czasie kontroli powtarzających się nieprawidłowości przy sprzedaży biletów ulgowych lub braku aktualnych dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów. W paragrafie tym zawarto również postanowienie o prawie rozwiązania umowy w przypadku *niestosowania się przez Przewoźnika do postanowień umowy, w tym w szczególności do § 5 i § 6.* Niektóre z postanowień tych paragrafów w odmienny sposób regulują sankcje wobec przewoźnika ubiegającego się o otrzymanie dopłaty, który nie wypełnia zobowiązań i warunków zawartych w umowie. Według bowiem § 6 *niezłożenie kompletnego i poprawnie sporządzonego wniosku w terminie (...) spowoduje, że dany wniosek będzie rozpatrywany w następnym miesiącu.* Według postanowienia § 14 samorząd województwa ma również prawo odstąpić od umowy w przypadku nieprzestrzegania przez przewoźnika postanowień zawartych w ustawie o transporcie drogowym. Umowa nie stanowi, czy dotyczy to niestosowania łącznie

wszystkich zasad określonych w ustawie, czy też niezastosowania się przewoźnika do jednej z nich (np. jeśli wsiadanie i wysiadanie pasażerów nie odbywa się na przystankach określonych w rozkładzie jazdy). Nie określa również czy jednorazowe niedotrzymanie jednej z zasad powoduje już odstąpienie od umowy. W ocenie NIK, treść ww. postanowień umów jest niespójna i daje Urzędowi możliwość dowolnego stosowania różnych sankcji wobec przewoźników naruszających te same postanowienia umowy, a zatem nierównego ich traktowania.

Wyjaśnienie, że każdorazowo o istniejących nieprawidłowościach przewoźnik jest pisemnie informowany i proszony o wyjaśnienie przyczyn zaistnienia ujawnionych uchybień oraz że wyjaśnienia, które oparte są na racjonalnych i faktycznych przesłankach są zawsze uznawane oraz akceptowane i mają decydujący wpływ na podejmowane postanowienia, nie zmieniają oceny, że powyższe postanowienia umowy mogą powodować sytuacje korupcjogenne. Ocenę tę uzasadnia także fakt braku przejrzystego sposobu podejmowania decyzji w powyższych sprawach.

Na wzorach umów z przewoźnikami zamieszczone zostały podpisy radcy prawnego i skarbnika województwa. O ile zrozumięte jest parafowanie wzoru umowy przez radcę prawnego, to w ocenie NIK, podpis (kontrasygndata) skarbnika na wzorze umowy (bez umieszczania jej na konkretnej umowie) nie ma żadnego uzasadnienia.

3. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 1521 wniosków o dopłaty do ulgowych przejazdów autobusowych od 72 przewoźników. Na ich podstawie w roku 2007 wypłacono dopłaty w wysokości 22.431 tys. zł, w 2008 r. – 23.962 tys. zł, a do 31 marca 2009 r. – 6.413 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 152 wnioski (10% złożonych), w tym wszystkie złożone w badanym okresie przez następujących przewoźników: PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A., PKS w Busku-Zdroju S.A., PKS w Staszowie sp. z o.o., MZK sp. z o.o. w Starachowicach oraz firmę usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Miszał. Na wnioskach pracownicy Oddziału Kontroli Przewozów nie pozostawiali adnotacji o ich weryfikowaniu, natomiast w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości sporządzali pisma z prośbą o ich wyjaśnienie. Badane wnioski obejmowały finansowanie dopłat w okresach objętych umowami.

Z badanych wniosków, do zakończenia kontroli nie został zrefundowany wniosek za sierpień 2008 r. przewoźnikowi - Przewóz Osób Wiesław Warszawa w wysokości 843,07 zł. Brak refundacji wniosku był konsekwencją jego złożenia po wyznaczonym w umowie

terminie. Zgodnie z postanowieniem § 6 umowy *niezłożenie kompletnego i poprawnie sporządzonego wniosku w terminie do dnia 15 miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie, spowoduje, iż dany wniosek będzie rozpatrywany w następnym miesiącu.* Wprawdzie z ustaleń kontroli i wyjaśnień dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że niewypłacenie dopłaty za sierpień 2008 r. spowodowane zostało częstotliwością stwierdzanych nieprawidłowości w składanych przez przewoźnika wnioskach, to jednak w tej sytuacji, w ocenie NIK, powinna zostać podjęta decyzja o jego realizacji bądź odmowie.

Z wniosków o dopłaty składanych przez przewoźnika - Usługi Przewozowe Osobowe i Towarowe Stanisław Misztal, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do marca 2009 r. wynika, iż praktycznie nie wykonywał on przewozów osób innych niż uczniowie (oprócz miesięcznych biletów uczniowskich w liczbie od 125 do 542 wykazuje on sprzedaż od 0 do 4 biletów jednorazowych w ciągu miesiąca), co mogło wskazywać na wykonywanie przewozów specjalnych. W 2008 r. przewoźnik pobrał dopłatę w wysokości 195.099,97 zł a w 2009 r. – 28.614,30 zł. Urząd nie podjął wystarczających działań (np. obserwacji pojazdu na trasie) wyjaśniających zasadność pobierania dopłaty przez ww. przewoźnika, co wynika również z treści złożonych w czasie kontroli wyjaśnień przez dyrektora Departamentu Infrastruktury.

Zgodnie z § 8 umów zawartych z przewoźnikami na rok 2008 *dopłaty udziela się w ramach kwot przewidzianych na ten cel w budżecie Wojewody Świętokrzyskiego na rok 2008, a sumaryczna wartość dopłat przekazanych wszystkim przewoźnikom nie może przekroczyć wskazanej wielkości budżetowej.*

W dniu 17 grudnia 2008 r. Departament Infrastruktury wystąpił z wnioskiem do wojewody świętokrzyskiego o zaliczkowe przekazanie środków w wysokości 604.915,65 zł na dopłaty do biletów ulgowych za część miesiąca grudnia 2008 r. dla siedmiu przewoźników, tj. PKS w Busku-Zdroju S.A., PKS w Jędrzejowie S.A., PKS w Kielcach S.A., PKS w Końskich S.A., PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A., PKS w Starachowicach S.A. i PKS w Staszowie sp. z o.o. Wnioski od ww. przewoźników wpłynęły do Urzędu w terminie 15-16 grudnia 2008 r.

W ocenie NIK, przyjęty sposób rozliczenia środków za grudzień 2008 r., tj. udzielenie dopłaty w grudniu 2008 r. w pełnej wnioskowanej wysokości tylko ww. przewoźnikom (za wyjątkiem PKS S.A. w Busku-Zdroju, któremu wypłacono 25.480,84 zł z wnioskowanej kwoty 232.735,05 zł) świadczy o nierównym traktowaniu podmiotów pobierających dopłaty, bowiem pozostali przewoźnicy nie zostali poinformowani o możliwości składania wniosków częściowych za grudzień.

4. W badanym okresie, w budżecie samorządu województwa, wydatki na dopłaty do ulgowych biletów autobusowych ujmowane były w dziale 600 *Transport i łączność*, rozdziale 60003 *Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe*, paragrafie 2630 *Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych*. Plan wydatków nie został przekroczony.

Zgodnie z art. 8a ust. 1a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Samorządy województwa natomiast przekazują – na podstawie umowy - przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu ustawowych ulg. W ocenie NIK, trudne do uzasadnienia wydaje się przyjęcie stanowiska, że dopłaty te należy traktować jak dotację przedmiotową. Jeżeli bowiem intencją ustawodawcy byłoby traktowanie dopłat do przewozów autobusowych jako tego rodzaju dotacji, to wprost wskazałby w przepisach, że mamy do czynienia właśnie z dotacją przedmiotową (tak jak uczynił to w art. 8b ww. ustawy w odniesieniu do przewoźników kolejowych). W obecnym stanie prawnym dopłaty te powinny być traktowane jako dotacje celowe i kwalifikowane, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU nr 107 poz. 726 ze zm.) w § 2830 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowywanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*.

5. Artykuł 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nakłada na kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązek ustalenia w formie pisemnej procedur dla procesu dokonywania wydatków ze środków publicznych.

W ocenie NIK, wskazane przez Pana Marszałka procedury zawarte w regulaminie kontroli wewnętrznej Urzędu, będącym załącznikiem do zarządzenia nr 40/08 Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 15 lipca 2008 r., nie można uznać za wystarczające. Przyjęte w regulaminie postanowienia dotyczą bowiem procesu sprawowania kontroli w Urzędzie, w tym badania prawidłowości wykonywania zadań przez pracowników. Wykonywanie obowiązków służbowych przez podległych pracowników (oprócz przydzielenia im zakresów czynności) zależy od przyjętych procedur postępowania. Przejrzyste określenie kolejno następujących działań (procedur) prowadzących do podjęcia decyzji w zakresie realizowanych zadań przez badany Departament, w ocenie NIK,

skutkowałoby zwiększeniem sprawności działania również w zakresie dokonywania wydatków ze środków publicznych, w tym udzielania dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych.

6. W 2008 r. pracownicy Departamentu Infrastruktury, Oddziału Kontroli Przewozów, w wyniku kontroli składanych przez przewoźników wniosków o udzielenie dopłat zakwestionowali dokumenty (wnioski, informacje o przychodach ze sprzedaży biletów) 31 przewoźników, w których zastosowano ulgę niezgodną z ustawą o uprawnieniach, nieprawidłowo sporządzono wniosek, nieprawidłowo sporządzono informację, stwierdzono rozbieżności w składanych dokumentach, uzyskano informacje (po kontrolach na trasie) wskazujące na niewykonywanie kursów na wskazanych liniach komunikacyjnych.

W I kwartale 2009 r., w wyniku weryfikacji wniosków o udzielenie dopłat zakwestionowano dokumenty 18 przewoźników z wyżej przedstawionych powodów. W powyższych przypadkach Urząd wzywał przewoźników do złożenia wyjaśnień i korekt wniosków bądź informacji oraz informował o wstrzymaniu udzielenia dopłaty za dany miesiąc lub o odmowie jej udzielenia.

W IV kwartale 2008 r. i I kwartale roku 2009 pracownicy Departamentu Infrastruktury przeprowadzili czynności służbowe polegające na obserwacji pojazdów dowożących dzieci do szkół w ośmiu miejscowościach. Wstępne ustalenia wynikające z tych czynności mogą wskazywać na niezasadne ubieganie się o dopłaty przez niektórych przewoźników.

Z informacji udzielonych przez świętokrzyskiego wojewódzkiego inspektora transportu drogowego wynika, iż u skontrolowanych w badanym okresie przewoźników, tj. PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim S.A., PKS w Busku-Zdroju S.A. i PKS w Staszowie sp. z o.o. stwierdzono m.in. przypadki wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji, bez wymaganego zezwolenia, wykonywania transportu drogowego osób z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniach dotyczących dni, godzin przyjazdu i odjazdu, ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków. Stwierdzone nieprawidłowości mogą wskazywać, iż wymienieni przewoźnicy dopuścili się naruszenia postanowień zawartych umów, co może mieć wpływ na zasadność przyznawania dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych.

7. Zgodnie z § 134 regulaminu organizacyjnego Urzędu, do podstawowego zakresu zadań audytora wewnętrznego należy m.in. dokonywanie i przedstawianie Marszałkowi Województwa obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania Urzędu w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności,

a także przejrzystości i jasności. W badanym okresie, audytor nie dokonywał badań w zakresie objętym kontrolą, bowiem według jego wyjaśnienia zadania audytowe prowadzone były w oparciu o plany audytu sporządzone na podstawie analiz ryzyka w latach 2007-2008, a wyniki prowadzonych analiz ryzyka nie wskazywały na taki ich poziom, który uzasadniałby konieczność przeprowadzenia audytu wewnętrznego w przedmiotowym zakresie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Doprecyzowanie postanowień umów w celu wyeliminowania możliwości uznaniowego stosowania sankcji wobec przewoźników naruszających warunki umowy.
2. Wyeliminowanie przypadków nierównego traktowania przewoźników, w zakresie możliwości otrzymywania dopłat.
3. Opracowanie procedur wydatkowania środków publicznych, w tym na dopłaty do ulgowych przejazdów osób środkami publicznego transportu zbiorowego wraz z określeniem procesu decyzyjnego w tym zakresie.
4. Zmiana klasyfikacji paragrafu wydatków na finansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego.
5. Podjęcie decyzji w sprawie wstrzymanej dopłaty za sierpień 2008 r. dla przewoźnika – Przewóz Osób Wiesław Warszawa.
6. Rozważenie przeprowadzenia kontroli przewoźników, u których świętokrzyski wojewódzki inspektor transportu drogowego stwierdził nieprawidłowości m.in. w zakresie naruszenia warunków określonych w zezwoleniach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.