



Tekst jednolity

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Rzeszów, dnia lipca 2009 r.

LRZ 410-08-06/09

P/09/138

Pan
Zygmunt Cholewiński
Marszałek Województwa Podkarpackiego

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (j.t. Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (Urząd) w zakresie dofinansowania 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 30 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność Urzędu, w zakresie objętym kontrolą - pozytywnie, ze stwierdzeniem nieprawidłowości.

W badanym okresie, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu - realizacja zadań objętych kontrolą należała do Departamentu Geodezji, Transportu i Gospodarki Mieniem (Departament GT) i utworzonych w jego strukturze Oddziałów: transportu i kontroli

przewoźników. Departament ten od 2008 r. zgłaszał także do Wojewody Podkarpackiego zapotrzebowanie na środki dotacji z budżetu państwa. Sprawy związane z bezpośrednimi rozliczeniami z przewoźnikami (dokonywanie przelewu środków) wykonywane były przez Departament Budżetu i Finansów oraz działający w jego strukturze Oddział Księgowości Urzędu.

Obecnie, w związku ze zmianą organizacyjną Urzędu z czerwca 2009 r. - zadania objęte kontrolą NIK przekazane zostały do realizacji Departamentu Dróg i Transportu (DT) i działających w jego strukturze oddziałów transportu i kontroli przewoźników.

Nadzór nad pracami Departamentu Geodezji, Transportu i Gospodarki Mieniem w badanym okresie należał do Wicemarszałka Województwa Podkarpackiego, pana Bogdana Rzońcy.

W kontroli ustalono, że obowiązki związane z badanymi przez NIK zagadnieniami wykonywane były przez dyrektora Departamentu DG i jego zastępcę, kierownika Oddziału transportu i dwóch pracowników tego Oddziału oraz przez dwóch - a od kwietnia 2008 r. - przez czterech pracowników Oddziału kontroli przewoźników.

W tym czasie Urząd zawarł z przewoźnikami łącznie 176 umów określających zasady przekazywania dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg, o których mowa w art. 8a ust 4 pkt 3 ustawy dnia 20 czerwca 1992 r. o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440 ze zm.) zwaną dalej ustawą *o ulgowych przejazdach*, w tym w 2007 r. zawarto 62 umowy, w 2008 r. - 58 umów i w 2009 r. 56 umów.

Umowy zawierane były według tego samego wzoru ustalonego przez Departament. Wzory te były sprawdzone pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego.

W kontroli ustalono, że podpisywane w 2007 r. umowy były kontrasygnowane przez Skarbnika Województwa Podkarpackiego, Głównego Księgowego Budżetu Województwa.

W badanym okresie wszyscy przewoźnicy złożyli w Urzędzie Marszałkowskim łącznie 1.474 wnioski o dopłaty do sprzedanych biletów ulgowych. Kwota wynikająca z tych wniosków wyniosła 105.083,6 tys. zł, w tym: w 2007 r. - złożono 645 wniosków na kwotę 45.748,5 tys. zł, w 2008 r. - złożono 721 wniosków na kwotę 48.996,5 tys. zł i w I kwartale 2009 r. -

złożono 108 wniosków na kwotę 10.338,7 tys. zł (wnioski za marzec 2009 były składane i płacone w kwietniu).

Szczegółowym badaniem NIK objęte zostały wnioski składane przez następujących przewoźników: Veolia Transport Bieszczady Sp. z o.o., Veolia Transport Podkarpacie Sp. z o.o., PKS w Krośnie S.A., PKS w Rzeszowie S.A., PKS w Jarosławiu S.A., Transport Osobowy Marian Wołak z Dulczy Wielkiej, „AG-MA” Anna Fediów oraz „MONIS” U.T. Gustaw Fediów.

Składane przez ww. przewoźników wnioski były w Departamencie DG weryfikowane pod względem rachunkowym, a następnie dokonywano przelewu środków na konta wskazane przez przewoźników.

W kontroli ustalono, że spośród 190 wniosków złożonych przez ośmiu przewoźników objętych szczegółowym badaniem NIK - 64 wnioski (tj. 33 % badanych) złożone zostały po wynikającym z umowy terminie - tj. do 10 dnia miesiąca następnego. Urząd nie skorzystał jednak, w tych przypadkach, z możliwości przesunięcia płatności o miesiąc, i wnioskowane przez przewoźników kwoty przelewał najpóźniej 28 dnia miesiąca następnego po miesiącu za który należna była dotacja.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że realizacja przez przewoźników postanowień umownych w zakresie terminowości składania wniosków - nie była rzetelna, a jednocześnie Urząd nie stosował działań mobilizujących do dotrzymywania tych terminów, choć zapis w umowach statuował obligatoryjne przesunięcie płatności o miesiąc (vide § 5 umów).

Przewoźnicy objęci szczegółowym badaniem w złożonych, w okresie objętym kontrolą, wnioskach wykazali łącznie sprzedaż 2.272.834 biletów ulgowych (w tym 864.119 miesięcznych), do których Urząd przekazał dopłaty w kwocie 55.663,9 tys. zł

Złożone wnioski zostały zweryfikowane jako poprawne i zrefundowane we wskazywanej wysokości. Urząd w badanym okresie nie kwestionował zasadności ilości poszczególnych rodzajów biletów ulgowych i kwot z nich wynikających.

Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli wzbudziła wskazywana we wnioskach ilość biletów ulgowych sprzedawanych na podstawie art. 2 ust 1 pkt 2-5 w zw. z art. 2 ust 4 i art. 2 ust 2a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o *uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (tekst jednolity Dz.U. z 2002, nr 175, poz. 1440 ze zm.) dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, celnych, Policji i Żandarmerii Wojskowej. Analizowani przewoźnicy wykazali łącznie sprzedaż ponad 12,5 tys. takich biletów, na kwotę 48,6 tys. zł.

Funkcjonariusze wskazanych wyżej służb są uprawnieni do ulgowego przejazdu wyłącznie podczas wykonywania czynności służbowych - na podstawie legitymacji służbowej i odpowiedniego zaświadczenia o wykonywaniu tych czynności, wydanego przez właściwe organy.

Kwestie te od 9 kwietnia 2008 r. reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 marca 2008 r. w *sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (Dz.U. nr 56, poz. 340). Wcześniej, w tej samej sprawie, obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 208, poz. 1774).

Z informacji uzyskanych w toku kontroli z Ministerstwa Finansów, Komendy Głównej Policji oraz Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej wynika, że właściwe organy w latach 2007-2009 (I kwartał) w ogóle nie wydawały obowiązujących na terenie Województwa Podkarpackiego zaświadczeń o wykonywaniu czynności służbowych, przez odpowiednio - funkcjonariuszy celnych, Policji i Żandarmerii Wojskowej.

W związku z powyższym oprócz badania wniosków złożonych przez wybranych do analizy ośmiu przewoźników (za cały okres objęty kontrolą), zweryfikowane zostały przez NIK - wszystkie wnioski przewoźników złożone w pierwszym kwartale 2009 r.

W kontroli ustalono, że badani przewoźnicy wykazali sprzedaż łącznie 7.544 biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Policji, celnych i Żandarmerii Wojskowej (w tym w 2007 r. 1.596, w 2008 r. - 3.081 i w I kw. 2009 r. - 2.867) na łączną kwotę 29.665,32 zł (odpowiednio za lata: 5.719,01 zł, 13.818,57 zł, 10.127,74 zł).

Sprzedż biletów ulgowych dla ww. funkcjonariuszy w I kwartale 2009 r. - wykazało 30 przewoźników, spośród wszystkich 56 składających wnioski o dopłaty, na podstawie zawartych z Urzędem umów, co stanowi 53,6 %.

Urząd, w czasie trwania kontroli, nie zweryfikował danych w zakresie biletów ulgowych funkcjonariuszy za lata 2007 i 2008 wynikających ze wszystkich zrefundowanych wniosków, w związku z tym ustalone przez Najwyższą Izbę Kontroli liczby wykazywanych biletów i wynikające z nich kwoty - stanowić mogą tylko część przekazanych dopłat (obejmującą 8 przewoźników). Dane za I kwartał 2009 r. są kompletne.

Najwyższa Izba Kontroli (w związku z informacjami przedłożonymi przez Ministerstwo Finansów, Komendę Główną Policji i Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej - o nie wystawianiu w tym czasie zaświadczeń o wykonywaniu przez funkcjonariuszy określonych czynności służbowych na terenie Województwa Podkarpackiego) stwierdza, że ulgowych przejazdów funkcjonariuszy Policji, celnych i Żandarmerii Wojskowej - w latach 2007-2009 (I kwartał) - nie realizowano, a pobrane przez przewoźników dopłaty do biletów ulgowych funkcjonariuszy były tym samym nienależne.

O ile zakupy biletów jednorazowych przez funkcjonariuszy mogły mieć miejsce w ilościach wskazywanych przez przewoźników - to, w świetle ww. informacji - brak było podstawy prawnej do ulgowego przejazdu środkami publicznego autobusowego transportu zbiorowego, a tym samym przewoźnicy nie realizowali obowiązku każdorazowego sprawdzania, przed dokonaniem sprzedaży - dokumentu uprawniającego pasażera do zakupu i przejazdu na podstawie biletu ulgowego, bądź też wykazywali we wnioskach sprzedaż biletów na przejazdy funkcjonariuszy, których wcale nie wykonywano.

Kwota dotacji z budżetu państwa przekazanych przez Urząd z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosła **29.665,32** zł, w tym za I kwartał 2009 r. - **10.127,74** zł. Kwota wyliczona za I kwartał 2009 r. jest kompletna i wynika z wniosków wszystkich przewoźników, z którymi Urząd zawarł obowiązujące w 2009 r. umowy o dopłaty.

Przyjmując, że kwartalnie dotacja przekazywana z tytułu wykazywanej sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy policji, celnych i żandarmerii wojskowej - wynosiła 10 tys. zł,

szacowana kwota korzyści finansowych z tytułu wstrzymania nienależnych płatności za jeden rok wynosi 40 tys. zł, a za trzy lata 120 tys. zł.

Zgodnie z art. 145 ust 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych* (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 ze zm.) dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji. Odsetki, zgodnie z ust. 5 pkt 2 ww. artykułu - nalicza się poczynawszy od dnia stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji.

Komendant Główny Straży Granicznej, w toku kontroli NIK, poinformował, że obowiązujące na terytorium Województwa Podkarpackiego zaświadczenia, o wykonywaniu czynności służbowych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej - wydawane były przez Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej i Karpacki Oddział Straży Granicznej oraz ich placówki podległe. Oddziały te podały, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Granicznej korzystali z ulgowych przejazdów transportem autobusowym przy wykonywaniu 2.859 czynności służbowych (w tym w 2007 r. - 923 przypadki, w 2008 r. - 1.032 przypadki i w I kwartale 2009 r. - 904 przypadki).

W kontroli ustalono natomiast, że przewoźnicy w składanych wnioskach wykazali łącznie 4.988 biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej (w ulgach 100 % i 78 %), co o 2.129 (tj. 43 %) przewyższało ilość wskazaną przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (2.859), w tym w I kwartale 2009 r. wykazali oni łącznie sprzedaż 1.595 biletów ulgowych, tj. o 691 przypadków (76 %) więcej, niż wskazał Komendant Główny Straży Granicznej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wnioski przewoźników, w zakresie ilości biletów ulgowych sprzedawanych funkcjonariuszom Straży Granicznej - były rażąco nierzetelne. Przekazane przez Województwo Podkarpackie w latach 2007-2009 (I kw.) dopłaty do biletów ulgowych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, wynikające z analizowanych wniosków, wyniosły - 18.969,60 zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że część tej kwoty przekazana została przewoźnikom nienależnie, jednak jej ustalenie, w obecnej chwili, byłoby nadmiernie utrudnione.

W kontroli ustalono, że Urząd od 2007 r. posiada program komputerowy „*Analiza przewozów - rozliczenia*”. Program ten służyć powinien do weryfikacji składanych przez przewoźników wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Urząd dopiero od kwietnia 2009 r. wystąpił do przewoźników o comiesięczne przekazywania danych elektronicznych obejmujących składane wnioski. W toku kontroli nie wykazano natomiast w jaki sposób program był wcześniej wykorzystywany, a pracownicy Oddziału kontroli przewoźników - wskazywali na trwający proces poznawania możliwości tego narzędzia informatycznego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że ze względu na ograniczenia techniczne - praca z programem i dokonywanie analiz sprzedaży jest znacznie utrudnione w przypadku przewoźników, którzy generują duże bazy danych. Bazy te obejmowały całą sprzedaż danego przewoźnika, a tym samym zawierały dane zupełnie zbędne dla prawidłowej weryfikacji zasadności przekazywanych z budżetu państwa dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli poddała analizie dane przekazane, w toku kontroli, przez przewoźników prowadzących działalność gospodarczą w mniejszych rozmiarach tj. Transport Osobowy Marian Wolak z Dulczy Wielkiej, „AG-MA” Anna Fediów oraz „MONIS” U.T. Gustaw Fediów.

Weryfikacja danych elektronicznych pod kątem sprzedaży biletów miesięcznych wg. nominałów oraz ilości biletów sprzedanych na poszczególnych liniach wykazała, że przewoźnicy sprzedawali ulgowe bilety miesięczne dla uczniów, w cenach których nie obejmowały załączone do umów cenniki (lub ich aktualizacje doręczane w trakcie roku). Ponadto jeden przewoźnik wykazywał realizowanie przejazdów na innych trasach niż wynikające z załączonego do umowy zezwolenia (wydanego przez Marszałka).

Łącznie wskazanych wyżej trzech przewoźników, wykazało w składanych wnioskach sprzedaż miesięcznych biletów ulgowych szkolnych w cenach innych niż ujęte w cennikach na kwotę 27.248,99 zł. Dopłaty przekazane przez Urząd do tych biletów wyniosły **26.180,40** zł (ulga ustawowa tej kategorii biletów wynosi 49 %), w tym dla „AG-MA” Anna Fediów - 177,87 zł, dla Transport Osobowy Marian Wolak z Dulczy Wielkiej - 1.841,84 zł i dla „MONIS” U.T. Gustaw Fediów - 24.160,69 zł.

Ponadto przewoźnik „AG-MA” Anna Fediów - wykazał sprzedaż biletów ulgowych na trasach nie zgłoszonych do Samorządu Województwa i nie wynikających z przedłożonych zezwoleń - na kwotę **854,14** zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że kwota dotacji w wysokości **27.034,54** zł została ww. przewoźnikom przekazana z naruszeniem art. 8a ust 3 i ust 4 pkt 1 ustawy *o ulgowych przejazdach* dotyczących zasad obliczania wysokości dopłat i zasad wykonywania przewozów regularnych oraz odpowiednich postanowień umów w tym zakresie, lub z naruszeniem obowiązków przewoźników dotyczących trybu aktualizacji cenników i oświadczeń o posiadanych zezwoleniach na wykonywanie regularnych przewozów osób.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dotacje przekazane zostały nienależnie, niezgodnie z przepisami ustawy *o ulgowych przejazdach* i postanowieniami zawartych umów w zakresie cen biletów, bądź wbrew zasadom realizacji przewozów regularnych osób (bez zezwoleń).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jednocześnie, że posiadany przez Urząd program komputerowy „*Analiza przewozów - rozliczenia*” nie był przez pracowników Departamentu wykorzystywany w możliwym i wystarczającym zakresie.

Marszałek Województwa Podkarpackiego poinformował w trybie art. 59 ust 2 ustawy o NIK o wezwaniu przewoźnika „AG-MA” Anna Fediów, do złożenia wyjaśnień, czy w latach objętych kontrolą NIK realizował przewozy osób także na podstawie innych - niż wykazane w umowie - zezwoleń.

W kontroli ustalono ponadto, że:

- Urząd w okresie objętym kontrolą NIK przeprowadził tylko 3 kontrole przewoźników (na 176 zawartych umów) dotyczące stosowania ustawowych ulg i zasad rozliczania utraconych wpływów, w tym - w czasie, gdy w Oddziale kontroli zatrudnione są 4 osoby (od kwietnia 2008 r.) przeprowadzono tylko jedną taką kontrolę (PKS w Dębicy S.A.);
- w Urzędzie brak było harmonogramu (planu) dotyczącego trybu i zakresu ww. kontroli, pomimo ujmowania w zawieranych umowach uprawnień Urzędu do ich przeprowadzania i odpowiednich obowiązków przewoźników w tym przedmiocie;

- w Urzędzie brak było ustalonych w formie pisemnej procedur dla procesu dokonywania wydatków ze środków publicznych (związanych z dopłatami do biletów ulgowych), o których mowa w art. 47 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych* (procedury były na etapie projektu);
- Urząd nie dysponował wiedzą o tym, jakie rodzaje (kategorie) komunikacji autobusowej określone w ustawie o *ulgowych przejazdach* (np. zwykła, pospieszna itd.) obejmują wskazywane przez przewoźników zezwolenia i jakie przewoźnik stosuje w nich ulgi, a weryfikacja prawidłowości tych rozliczeń była możliwa wyłącznie podczas kontroli prowadzonej u przewoźników, na podstawie analizy poszczególnych rozkładów jazdy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opisane wyżej przypadki zawyżania kwot dotacji w składanych przez przewoźników wnioskach, a jednocześnie mała „aktywność” Urzędu w zakresie rzetelnego ich weryfikowania i kontrolowania przewoźników - stanowią nieprawidłowość, dającą podstawę do obniżenia oceny kontrolowanej działalności Urzędu.

Przedstawiając Panu Marszałkowi powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań windykacyjnych dotyczących stwierdzonej kwoty nienależnie udzielonych dotacji z tytułu wykazanej przez przewoźników (objętych szczegółową analizą) sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy policji, celnych i żandarmerii wojskowej w kwocie 29.665,32 zł, wraz z należnymi odsetkami.
2. Ustalenie kwoty dotacji, podlegającej zwrotowi do budżetu, z tytułu wykazanej, nienależnej sprzedaży biletów ulgowych dla funkcjonariuszy policji, celnych i żandarmerii wojskowej - wypłaconej dla pozostałych przewoźników (nie objętych szczegółowym badaniem NIK) na podstawie wniosków dotyczących lat 2007 i 2008 - oraz podjęcie działań zmierzających do odzyskania tych kwot, wraz z należnymi odsetkami, a następnie poinformowanie NIK o ustalonych i odzyskanych kwotach.
3. Podjęcie działań windykacyjnych zmierzających do odzyskania kwot dotacji - nienależnie przekazanych przewoźnikom stosującym inne ceny biletów ulgowych niż wykazane w cennikach - w kwocie 26.180,40 zł i realizującym przewozy na trasach innych niż wynikające z zezwoleń - w kwocie 854,14 zł, wraz z należnymi odsetkami.
4. Przyjęcie procedur wydatkowania środków publicznych, w tym na dopłaty do ulgowych przejazdów osób środkami publicznego transportu zbiorowego wraz z określeniem procesu decyzyjnego w tym zakresie.

5. Prowadzenie regularnej weryfikacji zasadności wykazywanych przez przewoźników kwot dotacji do przejazdów ulgowych, w tym podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do zwiększenia aktywności Urzędu, w zakresie kontroli wykonywania przez przewoźników wszystkich obowiązków wynikających z zawartych z Samorządem umów.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Zarząd Województwa Podkarpackiego ma prawo zgłosić do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Marszałka, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania tej informacji liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.