

Olsztyn, dnia 20 września 2019 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
FK-V.431.4.2019**

**Szanowny Pan
Gustaw Marek Brzezin
Marszałek Województwa
Warmińsko – Mazurskiego**

**ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, w Departamencie Infrastruktury i Geodezji, ul. Głowackiego 17, 10-447 Olsztyn.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Gustaw Marek Brzezin – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wybrany na to stanowisko w dniu 12 grudnia 2014 r.,
- Pan Miron Sycz – Wicemarszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wybrany na to stanowisko w dniu 2 listopada 2014 r.,
- Pani Wioletta Ślaska-Zyśk – Wicemarszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wybrana na to stanowisko w dniu 12 grudnia 2014 r.,
- Pan Marcin Kuchciński – Członek Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wybrany na to stanowisko w dniu 2 listopada 2014 r., następnie Wicemarszałek Województwa Warmińsko – Mazurskiego, wybrany na to stanowisko w dniu 4 grudnia 2018 r.,
- Pani Sylwia Jaskulska – Członek Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wybrana na to stanowisko w dniu 12 grudnia 2014 r.,
- Pani Jolanta Piotrowska – Członek Zarządu Województwa Warmińsko – Mazurskiego, wybrana na to stanowisko w dniu 4 grudnia 2018 r.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowiska w Departamencie Infrastruktury i Geodezji pełnili:

- Pan Wiktor Wójcik – Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji,
- Pan Jan Śmietanko – Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji.

[Akta kontroli: 8-143]

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolerów Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Rafał Zujko - starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli Nr FK-IV.0030.268.2019 z dnia 25 marca 2019 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego - przewodniczący zespołu kontrolującego;
- Anna Kobylińska - starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli Nr FK-IV.0030.269.2019 z dnia 25 marca 2019 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego - członek zespołu kontrolującego.

[Akta kontroli: 4-7]

Termin kontroli: 1 kwietnia – 26 kwietnia 2019 r.

Przedmiotem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na realizację dopłat do biletów ulgowych dla osób uprawnionych, za pośrednictwem przewoźników realizujących publiczny transport zbiorowy, w roku 2018. Kontrola objęła rozdział 60003 *Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe*.

Podstawę prawną przeprowadzenia kontroli stanowią: art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w związku z art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) oraz art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r., poz. 295), zwanej dalej „ustawą”.

[Akta kontroli: 1-3]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się

pozytywnie z nieprawidłowościami

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

I. Ustalenia ogólne

1. Podstawą przekazywania dopłat przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie jest art. 8a ust. 2 ustawy, który stanowi, że samorzady województw, z zastrzeżeniem ust. 2a, przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, z zastrzeżeniem ust. 4.

Stosownie do art. 8a ust. 2a powyższej ustawy właściwość miejscową samorządu województwa określa się według miejsca:

- 1) zamieszkania lub siedziby przewoźnika – w przypadku przewozów realizowanych na trasach wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa;
- 2) wykonywania przewozów – w przypadku przewozów niewykraczających poza obszar województwa.

Kwotę dopłaty, zgodnie art. 8a ust. 3 ustawy, stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających ulgi.

Uprawnienie do otrzymywania dopłat z samorządu województwa nabywa przewoźnik, który spełnia wymogi określone w art. 8a ust. 4 ustawy, tj.:

- 1) posiada zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 58),
- 2) stosuje kasy rejestrujące, posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, umożliwiające określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych,
- 3) zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

2. Realizacja zadania polegającego na przekazywaniu dopłat do biletów ulgowych, przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego zadanie to realizowane jest przez Departament Infrastruktury i Geodezji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu dopłat do biletów ulgowych, w imieniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, sprawuje Wydział Infrastruktury Geodezji i Rolnictwa Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

3. Samorząd Województwa do 23 dnia każdego miesiąca składa Wojewodzie miesięczne zapotrzebowanie na środki finansowe za poprzedni miesiąc, na finansowanie uprawnień do ulgowych przewozów autobusowych. Na podstawie art. 8a ust. 1a ustawy, Wojewoda Warmińsko – Mazurski przekazuje należną kwotę dotacji na wskazane konto Urzędu Marszałkowskiego.

[Akta kontroli:173-179]

II. Ustalenia szczegółowe

1. W zakresie prawidłowości i terminowości rozliczenia w 2018 r. dotacji otrzymanej przez Urząd Marszałkowski na dopłaty do biletów ulgowych (art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

1.1. W okresie kontrolowanym, Urząd Marszałkowski w Olsztynie otrzymywał, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, dotacje celowe na realizację zadań w klasyfikacji budżetowej dział 600 *Transport i łączność*, rozdział 60003 *Krajowe*

pasażerskie przewozy autobusowe, § 2210 Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa.

1.2. Decyzją Nr FK 14/2018 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 lutego 2018 r., ustalony został dla jednostki kontrolowanej plan wydatków w rozdziale 60003 w kwocie **45.000.000 zł.**

1.3. Decyzją Nr FK 410/2018 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie zmian w budżecie i planie dotacji celowych dla jednostki samorządu terytorialnego zmniejszono plan wydatków w rozdziale 60003 o kwotę 2.066.000 zł

1.4. Łączny plan wydatków na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił **42.934.000 zł.**

1.5. Ponadto w 2018 r. dwa razy dokonano blokady wydatków budżetowych w rozdziale 60003 – Decyzją nr FK 464/2018 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 grudnia 2018 r. na kwotę 2.100.000 zł oraz Decyzją Nr FK 487/2018 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. na kwotę 617.350,71 zł.

1.6. Wydatkowanie dotacji celowej dla przewoźników realizujących regularne przewozy osób nastąpiło zgodnie z ustawą o transporcie drogowym, na podstawie art. 8a ust. 1a ustawy.

1.7. Kontrola wykazała, że przyznana na 2018 rok dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczona w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

[Akta kontroli: 156-172]

2. W zakresie prawidłowości zawierania umów pomiędzy Samorządem Województwa a przewoźnikami (art. 8a ust. 4 ustawy).

2.1. W okresie objętym kontrolą 89 przewoźników zawarło umowy z Samorządem Województwa Warmińsko - Mazurskiego na refundację kosztów finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych. Wszystkie umowy zawarte z przewoźnikami, sporządzono według jednolitego wzoru. Umowy zawierano na czas określony, na podstawie pisemnego wniosku przewoźnika.

2.2. Do wniosków o zawarcie umowy, przewoźnicy dołączali następujące dokumenty:

- formularz danych kontaktowych,
- wykaz wszystkich posiadanych zezwoleń oraz kopie zezwoleń i rozkładów jazdy, udzielonych przez organ inny niż Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
- wykaz stosowanych kas rejestrujących z podaniem ich typu i numeru unikatowego,
- cennik biletów,
- informację o numerze rachunku bankowego, na który będą przekazywane dopłaty,
- wykaz szkół/gmin, które wykupiły bilety miesięczne szkolne.

2.3. W trakcie kontroli sprawdzono prawidłowość wszystkich zawartych z przewoźnikami umów i ustalono, że wszystkie zostały zawarte poprawnie. Do składanych wniosków przewoźnicy dołączali wszystkie wymagane dokumenty. Jednakże ustalono,

iż w zawieranych umowach nie ujmowano zapisów określających kary (np. pieniężne) wobec przewoźników, u których stwierdzono nieprawidłowości podczas realizacji przewozów (np. m.in. niewykonywanie regularnych połączeń, zawyżanie wartości biletów, sprzedaż biletów ulgowych osobom nieuprawnionym).

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienie złożył Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji Urzędu Marszałkowskiego (cyt.): „Wyjaśniam, iż w ustawie regulującej kwestie dopłat do biletów ulgowych, nie przewiduje się jakichkolwiek sankcji dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stosowania ulg ustawowych, a tym samym brak jest podstaw prawnych do zawarcia takich zapisów w umowie i nakładania na przewoźników kar w postępowaniu administracyjnym. Zapisy umowy nie mogą pozostawać w sprzeczności z zapisami obowiązujących aktów prawnych. Zapisany w umowie brak możliwości zawarcia kolejnej umowy w określonym przedziale czasowym, pozostawałby w sprzeczności z zapisami art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

W świetle tego zapisu, brak jest podstaw prawnych do odmowy zawarcia umowy z przewoźnikiem, który spełnia pozostałe ustawowe wymagania do otrzymywania dopłat, tj. posiada zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób oraz stosuje odpowiednie kasy rejestrujące.”

[Akta kontroli:173-179, 726-744]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że podstawą prawną do zawarcia umowy przez zarząd w sprawie trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji celowej jest art. 250 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym, co umożliwia Samorządowi umieszczenie w umowie dodatkowych elementów zabezpieczających prawidłowość wydatkowania oraz rozliczenia środków dotacji. Wprowadzenie takich elementów do umów umocowane jest w przepisach ustawy o finansach publicznych, które nakazują celowe i oszczędne gospodarowanie wydatkami ze środków publicznych z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Ponadto, kontrola ustaliła, iż w umowach z lat poprzednich, Samorząd Województwa zawierał zapisy mówiące o nakładaniu kar. Na przykład w umowach na 2012 r. w:

- § 13 pkt 3 projektu umowy, który stanowi, że: „W przypadku rozwiązania umowy przewoźnik zobowiązany jest do poddania się czynnościom kontrolnym w zakresie i na warunkach analogicznych jak te, które zostały określone w niniejszej umowie w okresie

do 5 lat od daty jej rozwiązania. W przypadku stwierdzenia na podstawie wyników w/w kontroli nieprawidłowości w rozliczeniach i nienależnie pobranych dopłat, przewoźnik zobowiązany jest do zwrotu kwoty dopłaty uznanej za pobraną nienależnie”,

- § 14 projektu umowy, który stanowi, że: „W przypadku odstąpienia od umowy przez Urząd Marszałkowski z przyczyn określonych w § 13, przewoźnik jest zobowiązany do zapłaty na rzecz Urzędu Marszałkowskiego kary umownej w wysokości 10 000,00 zł. (słownie: dziesięć tysięcy zł.)”.

3. W zakresie prawidłowości i terminowości składania rozliczeń przez przewoźników za zrealizowane w danym miesiącu przewozy autobusowe na rzecz osób uprawnionych do ulg (§ 7 pkt 1 – 6 umowy).

3.1. Na podstawie § 7 umów zawartych z Samorządem Województwa, dopłaty były przekazywane na rzecz Przewoźnika w okresach miesięcznych, w ramach środków przekazanych na ten cel przez budżet państwa, z uwzględnieniem następujących zasad:

- 1) podstawą do przekazania dopłaty jest uprzednie rozliczenie się Przewoźnika za zrealizowane w danym miesiącu przewozy autobusowe na rzecz osób uprawnionych do ulg, o których mowa w ustawach,
- 2) rozliczenie należnych za dany miesiąc dopłat odbywać się będzie wyłącznie na druku, którego wzór stanowi załącznik nr 6 do wniosku o zawarcie umowy,
- 3) Przewoźnik zobowiązany jest dostarczyć rozliczenie dopłat za miesiące od stycznia do listopada 2018 r., nie później niż do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy, wraz z następującymi dokumentami:
 - a) wydruki zestawień dopłat z kas rejestrujących, potwierdzone przez upoważnioną osobę,
 - b) rozliczenie dopłat do ulgowych pasażerskich przejazdów autobusowych, według wzoru stanowiącego załącznik nr 6 do niniejszej umowy,
- 4) na wezwanie Przekazującego, Przewoźnik zobowiązany jest do przedłożenia w terminie do dnia 19 grudnia 2018 r. częściowego rozliczenia dopłat za okres od 1 grudnia do 15 grudnia 2018 r., wraz z dokumentami, o których mowa w pkt. 3) lit a) i b),
- 5) w ramach posiadanych środków należność Przewoźnika za powyższy okres zostanie przekazana do 31 grudnia 2018 r.,
- 6) rozliczenie dopłat za okres od 16 do 31 grudnia 2018 r. wraz z dokumentami o których mowa w pkt. 3) lit a) i b), Przewoźnik złoży za potwierdzeniem, w sekretariacie Departamentu Infrastruktury i Geodezji Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, ul. Głowackiego 17, do dnia 4 stycznia 2019 r.

3.2. W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia terminowości składanych przez przewoźników w 2018 r. wszystkich zestawień dopłat, na podstawie których Samorząd Województwa wypłacał środki finansowe za ustawowe ulgi. Ustalono, że w **110** przypadkach przekroczony został umowny termin ich dostarczenia Samorządowi Województwa. Przekroczenia wynosiły od **1** do **123** dni. Samorząd Województwa nie podejmował żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie od przewoźników dotrzymywania umownych terminów. W zawieranych umowach nie przewidziano również żadnych kar wobec przewoźników, którzy składają zestawienia dopłat po ustalonym w umowach terminie.

W przypadkach złożenia przez przewoźników zestawień dopłat po terminie otrzymywali oni środki finansowe z opóźnieniem.

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienie złożył Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji Urzędu Marszałkowskiego (cyt.): „Zgodnie z zapisami umowy, przewoźnik, który nie złoży zestawienia dopłat w terminie określonym zapisami umowy (do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy), nie może mieć w stosunku do samorządu województwa roszczeń w przypadku niedotrzymania terminu przekazania środków, o którym mowa w § 7 pkt 8 umowy. Nakreślony termin jest wyłącznie terminem umownym, nie wynika z przepisów ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wobec tego samorząd nie ma podstaw do podejmowania jakichkolwiek działań, w przypadku jego niedotrzymania przez przewoźnika.”

[Akta kontroli: 173-179, 204-477, 904-925]

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że egzekwowanie przestrzegania terminów, które zostały określone przez Samorząd Województwa w umowach jest jednym z przejawów sprawowanego nadzoru. Pozwala ponadto na prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej w zakresie udzielania dotacji, a w tym m.in. powoduje przewidywalność wykonania zaplanowanego harmonogramu wypłat dotacji, jak również poziomu wykorzystania przyznanej puli na dany rok, na przestrzeni roku budżetowego. Innymi słowy, to Samorząd Województwa, a nie przewoźnicy powinni mieć kontrolę nad realizacją harmonogramu wypłat dotacji. Zezwolenie przewoźnikom na dowolne przedkładanie zestawień uprawniających do refundacji z kolei powoduje, że Samorządowi Województwa trudno jest przewidzieć kiedy nastąpi wypłata dotacji, w tym zwłaszcza w okresie pod koniec roku budżetowego, co wpływa na efektywność wykorzystania przyznanych środków.

4. W zakresie prawidłowości i terminowości przekazywania przewoźnikom przez Urząd Marszałkowski środków z budżetu państwa na dopłaty do biletów ulgowych (§ 7 pkt 7 – 13 umowy).

4.1. W § 7 pkt 7 – 13 umów określone zostały zasady przekazywania przewoźnikom środków na dopłaty do biletów ulgowych. Z postanowień zawartych w tym zakresie wynika, że:

- „w przypadku niedostarczenia rozliczenia w terminie określonym w pkt 3), 4) i 6) Przekazujący zastrzega sobie możliwość niedotrzymania terminu, o którym mowa w pkt 5) oraz pkt 8) niniejszego paragrafu,
- w ramach środków przekazanych przez budżet państwa za dany miesiąc dopłata zostanie przekazana przelewem na rachunek bankowy przewoźnika w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozliczenia, chyba, że w okresie 20 dni od daty dostarczenia rozliczenia zostanie ono zakwestionowane, w takim przypadku termin, o którym mowa wyżej, będzie liczony od daty dostarczenia skorygowanego rozliczenia,
- w przypadku stwierdzenia w rozliczeniu powstania nadpłaty, Przekazujący dokona potrącenia kwoty nadpłaty, wraz z odsetkami ustawowymi, z rozliczenia dopłaty należnej za następny miesiąc,
- w przypadku stwierdzenia w rozliczeniu powstania niedopłaty, Przekazujący dokona wyrównania należności w terminie określonym w pkt 8),

- Przewoźnik zobowiązany jest do udostępniania wszelkich raportów dokumentujących sprzedaż wszystkich rodzajów biletów, jak również materiałów źródłowych, na podstawie których wydawane są bilety ulgowe, a także kopii tych biletów,
- w przypadku, gdy dotacja przekroczy kwotę przeznaczoną na ten cel w budżecie państwa na 2018 rok, bądź w danym miesiącu, środki finansowe zostaną przekazane Przewoźnikowi po uzyskaniu przez Przekazującego środków z budżetu państwa,
- dopłata należy się temu przewoźnikowi, który wykonał przewóz.”

4.2. W okresie objętym kontrolą, przekazanie przez Samorząd Województwa przewoźnikom środków z budżetu państwa na dopłaty do biletów ulgowych odbywało się zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach, z zachowaniem obowiązujących terminów (z wyjątkiem przypadków, gdy przewoźnik spóźnił się ze złożeniem zestawienia dopłat). W ramach nadzoru dysponenta nad bieżącym rozliczeniem dotacji, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, otrzymywał od Samorządu Województwa kwartalne sprawozdania z realizacji wypłacanych dopłat.

4.3. W sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za rok 2018, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, w klasyfikacji budżetowej dział 600 rozdział 60003, wykazał wykonanie na kwotę **40.216.649,29 zł**, co zgodne było z ewidencją księgową.

[Akta kontroli: 144-155, 173-179, 478-719]

5. W zakresie kontroli przestrzegania zasad i warunków zawartych w umowach pomiędzy Samorządem Województwa a przewoźnikami (§ 10 umowy).

5.1. Zgodnie z § 10 pkt 1 umów zawieranych z przewoźnikami w 2018 r., Przedstawiciel budżetu państwa lub Przekazującego jest uprawniony do kontroli Przewoźnika w zakresie:

- a) prawidłowości wyliczenia kwot dopłat,
- b) ewidencji sprzedaży biletów ulgowych oraz normalnych,
- c) stosowania przepisów dotyczących ulg ustawowych,
- d) prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych na podstawie odpowiednich, aktualnych dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów,
- e) sposobu rozliczania ulg ustawowych w przypadku równoczesnego stosowania przez Przewoźnika ulg handlowych, komercyjnych, promocji itd.,
- f) umów cywilno-prawnych zawieranych przez Przewoźnika na dowóz dzieci do szkoły.

5.2. Zgodnie z *Planem kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na 2018 rok*, Departament Infrastruktury i Geodezji, winien w przeciągu roku (w miarę potrzeb i możliwości), przeprowadzić minimum 15 kontroli przewoźników autobusowych, biorąc pod uwagę zgodność wykonania przewozów osób z warunkami udzielonego zezwolenia oraz minimum 12 kontroli pod względem prawidłowości rozliczenia dopłat do biletów ulgowych z ulgą ustawową.

[Akta kontroli: 173-179, 926-948]

5.3. Z przedłożonych dokumentów wynika, iż w roku 2018, upoważnieni pracownicy Departamentu Infrastruktury i Geodezji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, przeprowadzili 14 kontroli pod względem prawidłowości rozliczenia dopłat do biletów ulgowych z ulgą ustawową oraz 13 kontroli co do zgodności wykonania przewozów osób z warunkami udzielonych zezwoleń.

Wicemarszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Pan Marcin Kuchciński złożył pisemne wyjaśnienie na jakiej podstawie Samorząd Województwa dokonywał wyboru przewoźników typowanych do kontroli (cyt.): „*Dochowując należytej staranności, w związku z przekazywaniem przewoźnikom drogowym środków pochodzących z budżetu państwa – jako refundacji kosztów związanych ze stosowaniem przez nich ustawowych ulg w przewozach – samorząd województwa, stosownie do zawartych z przewoźnikami umów, przeprowadza wobec nich czynności kontrolne, kierując się m.in. następującymi kryteriami: wysokość przekazanej kwoty dopłat, liczba biletów ulgowych wykazywanych w przedkładanych zestawieniach, liczba skarg oraz wynik ostatniej przeprowadzonej u danego przewoźnika kontroli.*

Celem przeprowadzanych przez samorząd województwa czynności kontrolnych jest eliminowanie wszystkich występujących nieprawidłowości, niezależnie od ich rodzaju i częstotliwości występowania, zatem nie prowadzi się rejestru i nie dzieli nieprawidłowości na stwierdzone najczęściej oraz inne – np. występujące sporadycznie.”

Kontrole odbywały się w pojazdach przewoźników. Najczęściej występującą nieprawidłowością stwierdzoną przez kontrolerów był brak cennika podanego do publicznej wiadomości w autobusie wykonującym regularny przewóz osób. Poza tym, przeprowadzone kontrole wykazały, że trzech przewoźników nie rejestrowało sprzedaży części biletów (pasażerowie nie otrzymywali biletów, będących potwierdzeniem wniesienia opłaty za przejazd na wyznaczonej trasie) – wszystkie przypadki zgłoszono do właściwego urzędu skarbowego.

W ocenie kontrolujących analiza ryzyka była przeprowadzana w sposób zbyt ogólny. Typując poszczególnych przewoźników do przeprowadzenia kontroli Samorząd Województwa brał pod uwagę przede wszystkim wysokość przekazywanych dotacji, liczbę wykazywanych ulg przedstawianych przez firmy przewozowe w miesięcznych zestawieniach, liczbę skarg oraz wynik przeprowadzonych kontroli w poprzednich latach. Zabrakło natomiast wnikliwej analizy dokumentów przedkładanych przez przewoźników, np. zestawienie sprzedanych biletów z ulgą w stosunku do liczby posiadanych zezwoleń i pojemności pojazdów czy też porównanie wysokości cen miesięcznych biletów z ulgą ustawową w stosunku do cen ulgowych biletów jednorazowych.

Ponadto, Samorząd Województwa nie prowadzi rejestru najczęściej występujących nieprawidłowości, wykazywanych podczas przeprowadzanych kontroli przewoźników. Rejestr taki byłby pomocny w zarządzaniu ryzykiem oraz przy sporządzaniu planów kontroli na kolejne lata.

Należy zauważyć, iż podejmowane przez Samorząd Województwa działania kontrolne okazały się niewystarczające do tego by zmniejszyć zakres nieprawidłowości w obrębie pobieranych przez przewoźników dopłat do biletów ulgowych dla osób uprawnionych. Te same nieprawidłowości powielają się w kolejnych latach, co więcej zapotrzebowanie na dopłaty z roku na rok wzrasta.

[Akta kontroli: 720-721, 904-925, 949-956]

5.4. W toku kontroli ustalono, że pomimo opisanych wyżej nieprawidłowości Samorząd Województwa nie rozwiązywał zawartych z przewoźnikami umów, stosownie do treści § 13 pkt 10, który stanowi, że Przekazujący dotację zastrzega sobie prawo odstąpienia od umowy w przypadku stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości przy sprzedaży biletów ulgowych jednorazowych i biletów ulgowych miesięcznych lub stwierdzenie nieposiadania przez pasażerów, którym sprzedano bilety ulgowe, aktualnych dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów.

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienie złożył Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji (cyt.): „Wyjaśniam, iż stwierdzone podczas kontroli lub innych postępowań administracyjnych nieprawidłowości nie zawsze stanowią dostateczną przesłankę do skutecznego odstąpienia od zawartej umowy, dlatego też w 2018 r. samorząd województwa nie skorzystał z możliwości zapisanej w § 13. Podkreślam, iż przypadkach stwierdzenia poważnych naruszeń, samorząd zawsze kieruje stosowne zawiadomienia do właściwych organów państwowych (np. prokuratury), a skuteczne odstąpienie od umowy możliwe jest po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy przez te organa. Zaznaczam również, iż wobec braku odpowiednich uregulowań ustawowych, nawet po odstąpieniu od umowy, przewoźnik, który spełnia warunki określone w art. 8a ust. 4 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ma prawo złożyć kolejny wniosek o zawarcie następnej umowy, a samorząd województwa nie ma podstawy prawnej, aby zawarcia takiej umowy odmówić.”

[Akta kontroli: 720-725, 949-956]

5.5. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych polegających na szczegółowej analizie przedkładanych przez przewoźników rozliczeń za I i IV kwartał 2018 r., wątpliwości kontrolujących wzbudziły cenniki biletów miesięcznych. Jako przykład można wskazać cennik biletów miesięcznych ustalony przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „RANT” Aneta Kozłowska z siedzibą w Lidzbarku Warmińskim, na trasie Lidzbark Warmiński – Markajmy.

Z cennika biletów, stanowiącego załącznik nr 2 do wniosku nr IG.Tk.8071.70.2017 z dnia 4 grudnia 2017 r. o zawarcie umowy, określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu sprzedaży biletów ulgowych na rok 2018, wynika iż pojedynczy bilet normalny na przejazd, na pełnej trasie Lidzbark Warmiński – Koniewo – Żytowo – Budniki – Kotowo – Morawa – Rogóz – Markajmy – Lidzbark Warmiński, kosztuje 7 zł (z ulgą dla ucznia w wieku do 24 lat, 49% - 3,57 zł), natomiast cena normalnego biletu miesięcznego to koszt 701,76 zł (z ulgą 49% - 357,90 zł). Należy zaznaczyć, iż ceny biletów jednorazowych, w zależności od przystanku, kształtują się od 2 zł do 7 zł.

Należy również zwrócić uwagę, iż Przewoźnik świadczy swoje usługi jedynie w dni nauki szkolnej, wykonując zaledwie dwa kursy dziennie (w godzinach 7:10 oraz 14:17), w ramach linii regularnej o długości 23,2 km i czasie przejazdu 30 minut.

W trakcie jednego miesiąca, (przykładowo wrzesień 2018 r. – początek roku szkolnego) autobus kursuje przez 20 dni, co daje 40 przejazdów. W związku z powyższym, w miesiącu wrześniu 2018, uprawniony do ulgi uczeń, kupujący codziennie 2 bilety jednorazowe na pełną trasę, poniósłby koszt 142,80 zł, przy czym za bilet miesięczny musi zapłacić 280 zł. Ponadto, Przewoźnik wykazuje podobną liczbę zakupionych ulgowych biletów miesięcznych zarówno w okresach świątecznych, w trakcie ferii zimowych, jak i w miesiącach, w których zajęcia w szkołach odbywają się regularnie. W roku 2018 Przedsiębiorca wykazał następującą liczbę sprzedanych miesięcznych biletów ulgowych dla uczniów z dopłatą 49% :

Miesiąc 2018 r.	Liczba sprzedanych biletów miesięcznych
Styczeń	66
Luty	65
Marzec	65
Kwiecień	66
Maj	65
Czerwiec	65
Lipiec	0
Sierpień	0
Wrzesień	68
Październik	66
Listopad	65
Grudzień	66

Z ustaleń kontrolujących wynika, że w roku 2018 firma „RANT” pobrała dotacje z tytułu sprzedaży biletów ulgowych dla uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego uczniów do 24 roku życia w łącznej kwocie 231.944 zł.

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienie złożył Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji (cyt.): *„Wyjaśniam, iż w obowiązujących przepisach prawnych brak jest jakiegokolwiek zapisu określającego maksymalną cenę biletu – zarówno w odniesieniu do biletów jednorazowych, jak i miesięcznych. Żaden z przepisów prawa nie wiąże również wysokości ceny biletu miesięcznego z ceną biletu jednorazowego na danej trasie. Nadmieniam, iż cena biletu na danej linii komunikacyjnej uzależniona jest od wielu czynników (nie tylko długości trasy), dlatego nie jest wiadomym, na jakiej podstawie Kontrolujący uznali cenę biletu na przedmiotowej linii za rażąco wysoką.*

Zwracam również uwagę, iż zgodnie z art. 22 ust 1 pkt 5) ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 58, tj. ze zm.), do uzyskania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym niezbędnym jest przedłożenie przez przewoźnika organowi wydającemu zezwolenie cennika biletów. Zgodnie z art. 22a ust. 3. i ust. 5. przywołanej wyżej ustawy, organ wydający zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób, przed podjęciem decyzji o udzieleniu tego zezwolenia, przeprowadza analizę sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, również w zakresie stosowanych taryf. Obowiązkiem przewoźnika, zgodnie z art. 18b ustawy o transporcie drogowym jest podanie cennika (wraz z cenami biletów ulgowych) do publicznej wiadomości i odbieranie

należności za przejazd zgodnie z tym cennikiem. Samorząd województwa nie ma podstaw prawnych do kwestionowania wysokości cen biletów ustalonych przez przewoźnika na liniach komunikacyjnych, na które zezwolenia udzielił inny – właściwy w myśl art. 18 ust 1 ustawy o transporcie drogowym – organ.”

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji wynika, iż działalność firmy przewozowej „RANT”, w zakresie sprzedaży ulgowych biletów miesięcznych, nie budzi żadnych podejrzeń i zastrzeżeń u pracowników Urzędu Marszałkowskiego, a kwestia relacji ceny biletu jednorazowego do ceny biletu miesięcznego nie była przedmiotem żadnej analizy. Nie można się zgodzić z tymi wyjaśnieniami. W ocenie kontrolujących, opisany wyżej przykład pokazuje sposób, w jaki firmy transportowe mogą pobierać nienależne im dotacje z budżetu państwa. Ze zwykłego doświadczenia życiowego wynika, że żaden konsument nie kupiłby biletu miesięcznego w aż tak zawyżonej cenie 357,90 zł, która aż 2,5 – krotnie przewyższa łączną wartość biletów jednostkowych (3,57 zł – cena jednostkowego biletu ulgowego x 2 kursy autobusem dziennie x 20 kursów w miesiącu = 142,80 zł), które by nabył na każdy możliwy do zrealizowania w miesiącu kurs (na trasie realizowane są tylko dwa kursy dziennie).

[Akta kontroli: 726-754, 904-925]

5.6. Kontroli poddano również zestawienia dopłat za I i IV kwartał 2018 r. w zakresie liczby sprzedanych biletów ulgowych dla osób uprawnionych w stosunku do liczby tras oraz kursów obsługiwanych przez danego przewoźnika.

Analiza ww. dokumentacji wykazała bardzo duże dysproporcje w kontrolowanym zakresie. Uzasadnione wątpliwości wzbudza liczba faktycznie przewiezionych pasażerów, uprawnionych do korzystania z ustawowych ulg przez poszczególnych przewoźników w porównaniu do ilości realizowanych tras, co wykazano w niżej wymienionych przykładach:

- w miesiącu styczniu 2018 r. PKS Elbląg (posiadający 172 trasy), sprzedał 322 bilety dla przewoźników osób niewidomych (ulga 95%) na kwotę dotacji 2.948,57 zł, natomiast firma Transport Usługowy Spedycja Ryszard Jarmakowicz (obsługująca tylko 1 trasę Lidzbark Warmiński-Olsztyn), wykazała sprzedaż 716 biletów z taką ulgą na kwotę dotacji 5.768,37 zł,
- w miesiącu lutym 2018 r. PKS Elbląg (posiadający 172 trasy), sprzedał 334 biletów dla przewoźników osób niewidomych (ulga 95%) na kwotę dotacji 3.227,05 zł, natomiast firma Transport Usługowy Spedycja Ryszard Jarmakowicz (obsługująca tylko 1 trasę), wykazała sprzedaż 692 biletów z taką ulgą na kwotę dotacji 5.622,09 zł,
- w miesiącu styczniu 2018 r., PKS Elbląg (z liczbą 172 zezwoleń), sprzedał 3 bilety z ulgą dla dzieci do lat 4 (ulga 78%) na kwotę dotacji 22,16 zł, natomiast firma przewozowa TRANSWAL Grzelak Sp. j. (posiadająca 2 zezwolenia), wykazała sprzedaż 761 biletów z taką ulgą na kwotę dotacji 22.791,60 zł,
- w miesiącu listopadzie 2018 r., PKS Elbląg (z liczbą 172 tras), sprzedał 9 biletów z ulgą dla dzieci do lat 4 (ulga 78%) na kwotę dotacji 62,24 zł, natomiast firma przewozowa Transport Usługowy Spedycja Ryszard Jarmakowicz (posiadająca 1 zezwolenie), wykazała sprzedaż 612 biletów z taką ulgą na kwotę dotacji 4.063,41 zł,
- w miesiącu grudniu 2018 r., PKS Elbląg (z liczbą 172 tras), sprzedał 4 bilety z ulgą dla niewidomych ofiar działań wojennych (ulga 78%) na kwotę dotacji 32,52 zł, natomiast

firma przewozowa Warmia Travel Daniel Grzelak (posiadająca 3 zezwolenia), wykazała sprzedaż 200 biletów z taką ulgą na kwotę dotacji 2.340 zł.

Powyższe zestawienie, polegające na porównaniu liczby sprzedanych biletów ulgowych dla osób niepełnosprawnych lub dzieci przez „dużego” i „małego” przewoźnika, pokazuje nieprawdopodobną relację w zakresie liczby osób uprawnionych do ulg podróżujących na danej trasie.

Należy przy tym zauważyć, że wykrycie istnienia nieprawidłowości w zestawieniach należnych przewoźnikowi do zrefundowania ulg nie wymaga szczególnie skomplikowanej analizy ani kontroli, ale wynika z prostego porównania (j.w.), kierując się zdrowym rozsądkiem oraz doświadczeniem życiowym.

W powyższej sprawie pisemne wyjaśnienia złożył Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Geodezji (cyt.): „*Składane przez przewoźników zestawienia dopłat analizowane pod względem rachunkowym każdorazowo przed sporządzeniem dyspozycji wypłaty środków finansowych. Z uwagi na przyjęty przez państwo kształt funkcjonującego systemu rozliczeń dopłat do biletów ulgowych, nie ma jednak możliwości dokonania przez pracowników samorządowych weryfikacji rzetelności danych zawartych w przedkładanych przez przewoźników zestawieniach...*”

„...*W przypadku biletów miesięcznych (imiennych), przy udziale odpowiednich służb, prowadzone są działania weryfikujące. W 2018 r. zgłoszono Prokuraturze Rejonowej Olsztyn Południe dwa przypadki, w których istniało uzasadnione podejrzenie fikcyjnej sprzedaży biletów miesięcznych z ulgą przysługującą uczniom i studentom...*”

„...*Od listopada 2018 r. tut. Departament prowadzi również postępowanie (IG.TK.8071.52.2018), związane z nieprawidłowościami dotyczącymi pobierania przez przewoźnika dopłat do biletów miesięcznych zakupionych przez Gminę Małdyty...*”

„...*samorząd województwa wystąpił z inicjatywą współpracy w tym zakresie do uprawnionych organów państwowych – Policji oraz Krajowej Administracji Skarbowej (przykładowe pisma w sprawie: IG.TK.8072.4.2018, IG.TK.8071.64.2017). W ramach współpracy ze Strażą Graniczną, na bieżąco – co miesiąc, prowadzona jest również weryfikacja ilości ulgowych przejazdów, z jakich korzystają funkcjonariusze tej formacji, zgodnie z posiadanymi uprawnieniami do ulgowych przejazdów...*”

„...*Ponieważ w zapisach ustawowych nie przewidziano żadnych sankcji, umożliwiających skuteczne administracyjne karanie przewoźników, dopuszczających się nadużyć w zakresie sprzedaży biletów ulgowych, jedynym sposobem dalszego działania ze strony samorządu pozostaje kierowanie, po przeprowadzeniu działań kontrolnych, zawiadomienia o popełnieniu lub o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do właściwych organów...*”

„...*W latach ubiegłych, po zakończeniu postępowań (podjętych w następstwie stwierdzających nieprawidłowości działań kontrolnych) i zapadnięciu wyroków skazujących w stosunku do przewoźników drogowych, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego zwrócił się do Starosty Lidzbarskiego z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego czterem przedsiębiorcom...*”

„...*W żadnym zgłoszonym przypadku Starosta nie stwierdził w stosunku do skazanego prawomocnym wyrokiem przewoźnika, utraty tzw. „dobrej reputacji” i nie cofnął wydanego wcześniej zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego...*”

„...*Ponadto informuję, iż w latach ubiegłych Samorząd Województwa skierował pisma do Prokuratora Generalnego (IG.TK.8072.1.2014) oraz do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (IG.TK.8071.22.2017) wprost wskazujące i dokładnie opisujące mechanizmy*

nadużyć, stosowanie których umożliwia funkcjonujący w obecnym kształcie system dopłat do biletów ulgowych. Temat ten poruszamy także każdorazowo, kierując od przeszło 3 lat, za pośrednictwem Związku Województw RP lub bezpośrednio do Ministerstwa Infrastruktury, uwagi do procedowanej ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która ma regulować m.in. kwestie związane z finansowaniem transportu drogowego, w tym kwestie dotyczące refundacji stosowania ulg ustawowych w przewozach...”

Z powyższych wyjaśnień wynika, że Samorząd Województwa podejmował działania w kierunku eliminowania występujących nieprawidłowości. Kierowane przez Samorząd pisma do powiatów, prokuratury oraz ministerstw nie przyniosły jednak efektów w postaci zmniejszenia skali problemu prawdopodobnych wyłudzeń dotacji z budżetu państwa. Nie podejmowano również działań mających na celu wyjaśnienie powodów braku odpowiedzi na te pisma.

Należy zauważyć, iż kierowane przez Samorząd Województwa do Starosty Powiatu Lidzbarskiego pisma (IG.TK.8071.76.2014 z dnia 16 lutego 2018 r., IG.TK.8072.1.2014.JK z dnia 7 grudnia 2016 r. oraz IG.TK.8072.1.2014.JK z dnia 20 grudnia 2016 r.) nie stanowią wniosków o cofnięcie zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Są to pisma typowo informacyjne. Samorząd Województwa nie zwracał się do Starosty Powiatu Lidzbarskiego z prośbą o podjęcie określonych działań, informował jedynie o skazujących wyrokach sądowych przeciwko poszczególnym przewoźnikom oraz prosił o ewentualną informację czy wobec skazanych wszczęto postępowanie dotyczące cofnięcia uprawnienia w zakresie podejmowania i wykonywania transportu drogowego. Nie przekazano danych na temat udzielonych przez Starostę odpowiedzi; trudno uznać za efektywną współpracę między ww. organami w powyższym zakresie.

Dodać również należy, że w okresie kontrolowanym (2018 r.) wystąpiono z prośbą o podjęcie współpracy w zakresie realizowanych kontroli, do Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie. Z pisemnych wyjaśnień Wicemarszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego Pana Marcina Kuchcińskiego wynika, iż (cyt.): „...*Kierowane do Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie pismo jest jednym ze sposobów szukania wsparcia w działaniach prowadzonych przez pracowników samorządu oraz eliminowaniu nieprawidłowości, jakich dopuszczają się przewoźnicy drogowi, które mają charakter działań przestępczych...*”

„...W związku z kierowaną do Komendy Miejskiej Policji korespondencją przeprowadzono działania kontrolne w autobusach przewoźników, w ramach których Policjanci udzielili asysty pracownikom tut. Urzędu oraz – w razie potrzeby – dokonali przesłuchania kierowcy, wylegitymowania pasażerów (świadków) i zabezpieczenia dowodów w postaci kopii kontrolowanych biletów zarejestrowanych w bileterce przewoźnika. W działania na rzecz eliminowania nieprawidłowości w zakresie rejestrowania sprzedaży biletów ulgowych z ulgą ustawową samorząd województwa zaangażował również Izbę Administracji Skarbowej, czego wynikiem są przeprowadzane sukcesywnie wobec przewoźników drogowych audyty wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków publicznych otrzymanych w formie dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg do przewozów pasażerskich.”

[Akta kontroli: 180-203, 720-725, 755-925, 949-956]

Podsumowując, po zapoznaniu się ze złożonymi wyjaśnieniami odnośnie podejmowanych przez Samorząd Województwa prób zainteresowania różnych organów problemem nieprawidłowości w dofinansowaniu przewoźników – nie można jednoznacznie ustalić, czy działania te przyczyniły się do ograniczenia skali prawdopodobnych wyłudzeń przez przewoźników środków finansowych w ramach dopłat do biletów ulgowych dla osób uprawnionych. Należy jednak stwierdzić, że skala problemu z roku na rok jest coraz większa. Zapotrzebowanie na dopłaty do biletów ulgowych, sprzedawanych uprawnionym do ulgi osobom co roku wzrasta, pomimo tego, że ludności w województwie warmińsko – mazurskim ubywa (Główny Urząd Statystyczny w Olsztynie, podaje, że na terenie województwa warmińsko – mazurskiego, w kolejnych latach, liczba ludności zmieniała się następująco: 2015 r. – 1439,7 tys.; 2016 r. – 1436,4 tys.; 2017 r. – 1433,9 tys.; 2018 r. – 1429,0 tys.). Wynika z tego, że coraz bardziej nieprawdopodobne stają się przedkładane przez przewoźników duże liczby sprzedawanych ulgowych biletów, co rodzi podejrzenie chęci wyłudzenia dopłat finansowanych ze środków dotacji.

[Akta kontroli: 904-925]

W dniu 29 lipca 2019 r. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, pismem z dnia 24 lipca 2019 r. znak: IG-TK.8071.16.2019, wniósł zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 lipca 2019 r. W sprawie zastrzeżeń wystosowano do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego stanowisko do zastrzeżeń z dnia 13 września 2019 r.

Zastrzeżenia zostały:

- uwzględnione w części dotyczącej braku możliwości zawarcia w umowie regulującej zasady przekazywania dopłat zapisów dotyczących kar w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podczas realizacji przewozów, poprzez wykreślenie w treści Projektu wystąpienia pokontrolnego na str. 4 w pkt 2.3 następującej treści: *„brak możliwości zawarcia kolejnej umowy w określonym przedziale czasowym, bądź (...)”*,
- uwzględnione w części dotyczącej wskazania, iż w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, nie przewiduje się ulgi ustawowej w wysokości 49% przysługującej uczniom przy zakupie biletu jednorazowego, poprzez:
 - wykreślenie w Projekcie wystąpienia pokontrolnego na str. 10 w pkt 5.5 następującej treści: *„(z ulgą dla ucznia, 49 % - w przedziale 1,02 zł – 3,57 zł)”*,
 - wykreślenie w Projekcie wystąpienia pokontrolnego na str. 11 w pkt 5.5 następującej treści: *„uprawniony do ulgi”*,
 - zastąpienie w Projekcie wystąpienia pokontrolnego na str. 11 w pkt 5.5 treści: *„poniósłby koszt 142,80 zł”* treścią: *„poniósłby koszt 280 zł”*.
- w pozostałym zakresie **zastrzeżenia zostały oddalone**.

Mając na uwadze powyższą ocenę i wnioski zalecam:

1. Rozważenie możliwości wprowadzenia, w umowach zawieranych na refundację kosztów finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych, zapisów przewidujących nakładanie kar finansowych na przewoźników, u których stwierdzono nieprawidłowości podczas realizacji przewozów (m.in. niewykonywanie regularnych połączeń, zawyżanie wartości biletów, sprzedaż biletów ulgowych osobom

nieuprawnionym), w celu ograniczenia nadużyć przez nich popełnianych. W przypadku zawarcia takich zapisów, wysokość kar należy ustalić w taki sposób, aby proceder nadużyć był dla przewoźników nieopłacalny.

2. Zgłaszanie nadmiaru zaplanowanych środków budżetowych do blokady w czasie umożliwiającym dysponentowi części budżetowej (Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu) ich wykorzystanie jeszcze w danym roku budżetowym na inne priorytetowe cele lub nagłe potrzeby.

3. Dokonywanie wnikliwej analizy dokumentów przedkładanych przez przewoźników w oparciu o wszechstronne dane, np. zestawienia sprzedanych biletów z ulgą w stosunku do liczby posiadanych zezwoleń i pojemności pojazdów czy też porównania wysokości cen miesięcznych biletów z ulgą ustawową w stosunku do cen biletów jednorazowych. Pozwoli to na wytypowanie do kontroli tych przewoźników, u których występuje największe ryzyko występowania ewentualnych nadużyć związanych z wyłudzeniem dopłat do przejazdów z ulgą ustawową.

4. Wprowadzenie rejestru najczęściej występujących nieprawidłowości wykazanych w trakcie kontroli przeprowadzanych w latach poprzednich, który byłby pomocny przy przeprowadzaniu analizy ryzyka oraz przy sporządzaniu planów kontroli na kolejne lata.

5. Składanie do właściwych organów udzielającym przewoźnikom pozwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego wniosków o cofnięcie takiego zezwolenia w przypadku stwierdzenia u danego przewoźnika nieprawidłowości skutkujących utratą przez niego tzw. „dobrej reputacji”. Zgodnie z art. 7d ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w przypadku zapadnięcia wyroków skazujących, wobec przewoźników winno zostać wszczęte, przez starostę właściwego dla siedziby przedsiębiorcy, postępowanie administracyjne w zakresie spełniania wymogu dobrej reputacji przewoźnika drogowego. W przypadku wydania, przez właściwego starostę, decyzji stwierdzającej utratę dobrej reputacji przez przewoźnika, zgodnie z art. 7d ust. 6 pkt 2 ww. ustawy, zawieszają się wydane mu zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, w związku z czym nie ma podstaw do zawarcia z takim przewoźnikiem umowy o refundację kosztów finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych.

6. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności współpracy – w zakresie przeprowadzania kontroli u przewoźników, z którymi zawarto umowy na refundację kosztów finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych – z odpowiednimi organami i instytucjami, takimi jak np. Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Krajowa Administracja Skarbowa.

Proszę o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie **14 dni** od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Artur Chojecki

Wojewoda
Warmińsko-Mazurski
/dokument podpisany elektronicznie/