



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

IF-FRB.431.7.2024.AK



Pan
Paweł Gancarz
Marszałek Województwa
Dolnośląskiego

Wybrzeże J. Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Marszałek Województwa Dolnośląskiego wniósł zastrzeżenia do projektu
wystąpienia pokontrolnego z dnia 31 marca 2025 r.

Zastrzeżenia zostały w całości oddalone.

Wystąpienie pokontrolne sporządzone zostało na podstawie
projektu wystąpienia pokontrolnego)

Wrocław, dnia 28 maja 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Kierownik jednostki kontrolowanej	do 20 maja 2024 r. - Cezary Przybylski od 21 maja 2024 r. - Paweł Gancarz
Zakres kontroli	kontrola problemowa, w trybie zwykłym, w zakresie wykorzystania i rozliczenia wydatków dokonanych ze środków dotacji z tytułu dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
Podstawa prawna kontroli	art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ¹ , art. 2 pkt i art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej ² , art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³ w zw. z art. 8a ust. 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego ⁴ oraz na podstawie zatwierdzonego w dniu 25 czerwca 2024 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planu kontroli na II półrocze 2024 r. (znak: NK-KSE.430.4.2024.RG), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 września 2024 r. nr IF-SE.0030/78/2024.KD, IF-SE.0030/79/2024.KD, IF-SE.0030/80/2024.KD.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	10 września 2024 r. – 11 października 2024 r.
Kontrolerzy	Aneta Klodek – Kierownik Oddziału Funduszy Rządowych i Budżetu w Wydziale Infrastruktury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Przewodniczący Zespołu Kontrolerów, upoważnienie nr IF-SE.0030/78/2024.KD z dnia 9 września 2024 r. Katarzyna Dworak – główny specjalista w Wydziale Infrastruktury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Członek Zespołu Kontrolerów, upoważnienie nr IF-SE.0030/79/2024.KD z dnia 9 września 2024 r. Bartosz Jędrzyak – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Członek Zespołu Kontrolerów, upoważnienie nr IF-SE.0030/80/2024.KD z dnia 9 września 2024 r.

(akta kontroli str.1 - 22)

¹ Tekst. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190.

² Tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 224.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.

⁴ Tekst. jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 380.

I. Ocena kontrolowanej jednostki

Na podstawie ustaleń kontroli, realizację przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego wykorzystania i rozliczenia wydatków dokonanych ze środków dotacji z tytułu dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oceniono **negatywnie**.

II. Ustalenia kontroli

W imieniu Marszałka Województwa Dolnośląskiego wyjaśnień udzielali:

Pani Beata Kubiak - pracownik w Dziale Dróg i Transportu Drogowego w Departamencie Infrastruktury w Wydziale Transportu

Pan Artur Kopycki - pracownik w Dziale Dróg i Transportu Drogowego w Departamencie Infrastruktury w Wydziale Transportu

Pani Agnieszka Zakęś - Dyrektor Departamentu Infrastruktury w Wydziale Transportu.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 380, dalej: ustawa o ulgowych przejazdach), z budżetu państwa finansowane są dopłaty do przewozów autobusowych z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych dla przewoźników realizujących przewozy na terenie województwa dolnośląskiego. Podstawą przekazywania dopłat przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie jest art. 8a ust. 2 ustawy o ulgowych przejazdach, który stanowi, że samorządy województw, przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, wykonywanych na podstawie ustawy o ulgowych przejazdach.

Zgodnie z regulacjami art. 8a ust. 2a ustawy o ulgowych przejazdach 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 o ulgowych przejazdach, 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 o ulgowych przejazdach, 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 2022 r., poz. 2201 z późn. zm.),
- 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.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego może podpisać umowy z przewoźnikami spełniającymi wszystkie wymogi określone w ustawie o ulgowych przejazdach. Dopłaty przysługują wyłącznie z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg.

Realizacja zadania polegającego na przekazywaniu dopłat do biletów ulgowych, przewoźnikom wykonującym autobusowe przewozy pasażerskie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu dopłat do biletów ulgowych, w imieniu Wojewody Dolnośląskiego, sprawuje Wydział Infrastruktury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego przedkłada Wojewodzie Dolnośląskiemu do 15 dnia każdego miesiąca miesięczne zapotrzebowanie na środki finansowe za poprzedni miesiąc, na finansowanie uprawnień do ulgowych przewozów autobusowych. Na podstawie art. 8a ust. 1a ustawy o ulgowych przejazdach, Wojewoda Dolnośląski przekazuje należną kwotę dotacji na wskazane konto Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z przyjętą metodologią doboru próby do kontroli, szczegółowej kontroli poddano wydatkowanie całości wydatków zrealizowanych w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

W celu ustalenia reprezentatywnej próby przewoźników dokonano podziału na trzy grupy:

1. przewoźników, których wnioski o dopłatę zostały odrzucone;
2. przewoźników, którzy otrzymywali przedmiotowe dopłaty;
3. przewoźników, w stosunku do których toczył się spór sądowy lub postępowanie wyjaśniające.

Zespół Kontrolerów dokonał losowego wyboru przewoźników. Zgodnie z wyjaśnieniami UMWD nie wystąpiły wnioski o dopłatę, które zostały odrzucone. Wobec powyższego w pierwszej grupie nie dokonano sprawdzenia przewoźników.

W grupie drugiej sprawdzeniu poddano pięciu przewoźników, którzy w kontrolowanym okresie podpisali z Samorządem Województwa Dolnośląskiego umowy na udzielenie dopłat.

W trzeciej grupie sprawdzono dwóch przewoźników wobec których toczy się spór sądowy lub inne postępowanie wyjaśniające.

Szczegółowej kontroli poddano następujące obszary:

- I. Prawdliwość zawierania umów pomiędzy Samorządem Województwa Dolnośląskiego a przewoźnikami.
- II. Prawdliwość i terminowość składania rozliczeń przez przewoźników za zrealizowane w danym miesiącu przewozy autobusowe na rzecz osób uprawnionych do ulg.
- III. Zgodność wypłaconych środków na podstawie złożonych przez przewoźników wniosków o dopłaty do biletów ulgowych w odniesieniu do specyfikacji złożonych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
- IV. Kontrole przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie i otrzymujących dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.

Poniżej przedstawione zostały szczegółowe ustalenia w poszczególnych obszarach.

A. Prawidłowość zawierania umów pomiędzy Samorządem Województwa Dolnośląskiego a przewoźnikami

Upoważnienia do reprezentowania Województwa Dolnośląskiego

Zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o ulgowych przejazdach, uprawnienie do otrzymywania dopłat, o których mowa w ust. 2 ww. przepisu, nabywa przewoźnik, który zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat.

W wyniku kontroli stwierdzono, że część poddanych kontroli umów została zawarta przez osoby nieposiadające umocowania prawnego do reprezentowania województwa dolnośląskiego:

- umowa nr DT-D/81/2021 podpisana została przez Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego Pana Tymoteusza Myrdę oraz Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego Pana Krzysztofa Maj,
- umowa nr DT-D/113/2022 podpisana została przez Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego Pana Tymoteusza Myrdę oraz Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego Pana Krzysztofa Maj,
- umowa nr DT-D/88/2023 podpisana została przez podpisaną została przez Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego Pana Tymoteusza Myrdę oraz Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego Pana Grzegorza Macko.

(akta kontroli str. 313-317, 368-372, 1750-1770)

W myśl art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 566, dalej: u.s.w.) marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Treść powyższego przepisu oznacza, iż podmiotem uprawnionym do reprezentowania województwa na zewnątrz, w tym do podpisywania umów, jest marszałek województwa⁵.

Wraz z wyjaśnieniami z dnia 17 września 2024 r. kontrolerom przekazano potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię uchwały nr 5734/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie upoważnienia pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Województwa Dolnośląskiego. Powyższa uchwała, wskazując na art. 57 ust 5 u.s.w., upoważnia: Marszałka Województwa Dolnośląskiego, Wicemarszałków Województwa Dolnośląskiego, Członków Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Sekretarza Województwa Dolnośląskiego oraz dyrektorów departamentów do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Województwa Dolnośląskiego w ramach planu finansowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, przyznanego na realizację powierzonych im zadań – wartość przedmiotu oświadczenia woli nie może przekroczyć jednorazowo kwoty 12 000 zł.

Powyższe upoważnienie jest jednak wadliwe i zawiera szereg nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 60-143)

⁵ Co wskazano w Postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r. (I OSK 1945/10, legalis nr 827474).

Pierwszą z nich jest to, iż umów zawieranych z przewoźnikami na podstawie art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o ulgowych przejazdach nie można traktować jako bieżącej działalności województwa dolnośląskiego. Umowa zawierana między przewoźnikiem a województwem dolnośląskim jest dwustronnym oświadczeniem woli, mającym na celu określenie zasad przekazywania przewoźnikowi dopłat do przejazdów ulgowych. Sam fakt, iż samorząd województwa zawiera z przedsiębiorcą umowę cywilnoprawną, wyklucza zastosowanie we wskazanym przypadku konstrukcji prowadzenia bieżącej działalności województwa, która to znajduje odzwierciedlenie w czynnościach o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś cywilnoprawnym. Pojęcie bieżącej działalności województwa nie zostało zdefiniowane w ustawie, jednakże należy jemu przypisać znaczenie czynności w sprawach codziennych, rutynowych, wymagających natychmiastowego załatwienia, nie pociągających za sobą istotnych zobowiązań po stronie województwa⁶. W związku z powyższym, pomocniczo do art. 43 ust. 1 u.s.w., można było posłużyć się art. 57 ust. 1 u.s.w. stanowiącym, iż oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Mając na uwadze powyższe, prawidłowym byłoby, by wszystkie przedmiotowe umowy były podpisywane przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, ewentualnie przez osoby, które zostały upoważnione przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego do reprezentowania województwa na zewnątrz i składania oświadczeń woli w jego imieniu. W przedmiotowych sprawach Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie posiadał umocowania prawnego do upoważniania innych osób do podpisywania umów objętych przedmiotową kontrolą, co należy ocenić negatywnie.

Drugą nieprawidłowością jest konstrukcja samych upoważnień. Upoważnienie jest dokumentem stanowiącym umocowanie dla konkretnej osoby, wskazanej z imienia, nazwiska oraz pełnionej funkcji do wykonywania w imieniu organu określonych czynności⁷. W upoważnieniu wskazuje się także okres, na jaki zostaje wydane. Mając na uwadze powyższe, w treści dokumentu należało wskazać piastunów stanowisk wskazanych w przedmiotowym upoważnieniu oraz wyznaczyć okres, na jaki dane upoważnienie zostaje wydane (przykładowo na czas pełnienia wskazanej w upoważnieniu funkcji). Wskazania w upoważnieniu samych stanowisk służbowych nie można uznać za prawidłowe i należy ocenić negatywnie.

Kolejną nieprawidłowością w przedmiotowym upoważnieniu jest klauzula zawarta w § 1 ust. 2 niniejszego dokumentu. Wskazuje ona, iż wartość przedmiotu oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć jednorazowo 12 000 zł. W toku kontroli ustalono, iż każda z poddanych przedmiotowej kontroli umów, była podstawą do wypłaty środków finansowych w kwotach znacznie przekraczających wskazane w upoważnieniu 12 000 zł. Powyższe oznacza, że wskazane w upoważnieniu osoby nie mogły podpisać poddanych kontroli umów (składać oświadczeń woli dotyczących zawarcia umów), gdyż na podstawie przedmiotowych umów przekazywano środki wykraczające poza kwoty wskazane w upoważnieniu. Powyższe również należy ocenić negatywnie.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2019 r. (II SA/Bd 73/19, *legalis* nr 2194233).

⁷ Pomocniczo - konstrukcja upoważnienia na podstawie art. 268a k.p.a., patrz: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2007 r. (I OSK 1470/06, *legalis* nr 125824).

Nabór wniosków

Zespół Kontrolerów wezwał, w piśmie z dnia 11 września 2024 r. sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK (pytanie 2), Kontrolowanego do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie naboru wniosków, tj. poproszono o wyjaśnienie w jaki sposób odbywa się nabór wniosków na realizację zadań związanych z przekazywaniem przewoźnikowi dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, czy ogłoszenie o naborze, wyniki naboru są publikowane na stronie BIP UMWD.

Zgodnie z wyjaśnieniami przedłożonymi przez UMWD w dniu 17 września 2024 r. (pismo sygn. DT-D-II.8071.192.2024) „nabór wniosków odbywa się na podstawie dokumentów złożonych przez przewoźników. Ogłoszenia o naborze na dany okres nie są publikowane. Wszelkie informacje i załączniki są umieszczane na stronie <https://umwd.dolnyslask.pl/drogi/transport-autobusowy>. Przewoźnicy informacje czerpią również z bezpośrednich kontaktów z pracownikami Działu Dróg i Transportu Drogowego UMWD. Wyniki przedmiotowych naborów nie są publikowane. Na powyższej stronie publikowany jest wykaz zezwoleń wydawanych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego”.

(akta kontroli str. 23-34)

Zgodnie z regulacjami UMWD i przedstawionymi w toku kontroli wyjaśnieniami oraz zamieszczonymi na stronie <https://umwd.dolnyslask.pl/drogi/transport-autobusowy/doplaty-do-przewozow> złożenie wniosku o zawarcie umowy wraz z załącznikami „powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, którego efektem może być przygotowywanie umowy pomiędzy samorządem województwa a wnioskodawcą. Przedmiotowa umowa określa zakres i szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych osób uprawnionych.”

Do wniosków o zawarcie umowy, przewoźnicy zgodnie z wytycznymi UMWD zobowiązani są dołączyć następujące dokumenty:

1. Potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie wszystkich posiadanych zezwoleń na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wraz z aktualnymi rozkładami jazdy i cennikami wszystkich rodzajów sprzedawanych biletów, zawierającymi również taryfikator i zasady stosowanych ulg.
2. Aktualny wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub z Krajowego Rejestru Sądowego.
W przypadku spółki cywilnej każdy z jej wspólników (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) przedstawia oddzielnie zaświadczenie o jego wpisie do CEIDG; poza zaświadczeniami należy złożyć także kserokopię umowy spółki cywilnej.
3. Potwierdzoną kopię zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego albo licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób.
4. Wykaz pojazdów uwzględniający markę, numer rejestracyjny oraz liczbę miejsc z podziałem na siedzące i stojące.
5. Oświadczenie, że dokonują sprzedaży biletów przy użyciu kas rejestrujących posiadających pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych (w załączeniu potwierdzona kopia faktury zakupu urządzeń do rejestracji sprzedaży i dopłat, w przypadku zawierania umowy po raz pierwszy).

6. Oświadczenie, że honoruję ulgi wymienione w:
- ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U z 2021 r. poz. 1656 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 794 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 16 listopada 2006 roku o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. z 2021 r. poz. 794 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 roku o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 2055 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1255 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082);
7. Oświadczenie, że prowadzę regularne przewozy autobusowe i nie otrzymuję dotacji na wykonywanie przewozów regularnych z Urzędów Gminnych właściwych dla realizowanych zezwoleń.
8. Oświadczenie, że nie rozliczam dopłat do realizowanych przewozów pasażerskich w ramach wykonywanych kursów na liniach regularnych wynikających z zawartych umów cywilno-prawnych na przewóz osób.
9. Oświadczam, że rozliczam / nie rozliczam dopłat dla przewozów pasażerskich realizowanych na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego
10. Oświadczenie, że pobieram / nie pobieram dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach autobusowych z innych województw (w przypadku pobierania należy określić z jakich województw i do jakich linii komunikacyjnych).
11. Wykaz kas rejestrujących zawierający: typ/model kasy, numer unikatowy i fabryczny oraz numer ewidencyjny nadany przez Urząd Skarbowy (potwierdzony odpowiednim pismem właściwego Urzędu Skarbowego w przypadku zawierania umowy po raz pierwszy).
12. Informacja przedstawiająca szacunkową, przewidywaną w skali roku wartość dopłat do biletów ulgowych, jaką miałby refundować Samorząd Województwa.
13. Informacja z nazwą banku i numerem konta na które mają być przekazywane dopłaty.

Umowa może zostać przedłużona na kolejny okres po złożeniu stosownego pisma. Pismo o przedłużeniu zawartej umowy winno być złożone nie później niż miesiąc przed terminem obowiązywania umowy wraz z prognozą wielkości dopłat na rok kolejny i oświadczeniem, że nie nastąpiły żadne zmiany dokumentów, które stanowią podstawę do zawarcia stosownej umowy (wyszczególnione jako załącznik w złożonym wniosku o zawarcie umowy) oraz, że wszystkie aktualne dokumenty są regularnie dostarczane do złożonego wniosku. Złożenie kompletnego podania powoduje wszczęcie procedury prowadzącej do podpisania umowy. Jeżeli podanie zawiera braki formalne organ działając na podstawie art. 64 § 2 Kpa wzywa do uzupełnienia braków w terminie 7 dni. Nieusunięcie tych braków powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 1 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Dodatkowo, w myśl art. 2 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Zaznaczenia wymaga, iż wnioski należy rozumieć w tym przypadku zgodnie z definicją wskazaną w art. 241 k.p.a., tj. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Jak wynika ze wskazanych powyżej przepisów, nie można stosować przepisów k.p.a. w celu zawarcia umowy cywilnoprawnej z przewoźnikiem autobusowym, gdyż przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w tego rodzaju sprawach.

Wszystkie umowy zawarte z przewoźnikami, sporządzone zostały przez UMWD według jednolitego wzoru. Umowy zawierano na czas określony, tj. rok lub dwa lata, na podstawie pisemnego wniosku przewoźnika lub wniosku o przedłużenie zawartej umowy.

UMWD w odpowiedzi na zapytanie Kontrolujących z dnia 11 września 2024 r. sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK (pytanie 5), w wyjaśnieniach z dnia 17 września 2024 r. (sygn. DT-D-II.8071.192.2024) poinformował, iż w jednostce obowiązuje Centralny Rejestr Umów, poprzez który dokonuje się weryfikacja umowy poprzez poszczególne komórki organizacyjne min. Departament Budżetu i Finansów podległy Skarbnikowi Województwa. Do umowy sporządzana jest przez komórkę merytoryczną - Wydział Transportu UMWD „Karta obiegu umowy/porozumienia z której wynika zobowiązanie pieniężne”, która zawiera: komórkę organizacyjną urzędu, opinie komórek organizacyjnych urzędu oraz datę. Wersja papierowa karty obiegu zawiera pieczęć i odręczny podpis Dyrektora Departamentu Infrastruktury – Pani Agnieszki Zakęś. Wewnętrzny obieg umowy następuje w systemie informatycznym. Podczas kontroli na miejscu pracownik UMWD udostępnił widok w systemie informatycznym obrazujący obieg umowy Zespołowi Kontrolerów.

Na karcie obiegu umowy potwierdzono dokonanie czynności sprawdzających przez poszczególne komórki organizacyjne UMWD. Karty obiegu umów zostały opieczetowane i podpisane przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury Panią Agnieszkę Zakęś.

Zgodnie z postanowieniami umów zawartych pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikami należy dołączyć do nich następujące dokumenty:

- załącznik nr 1 - Wykaz linii regularnych w ramach, których przewoźnik realizuje przewozy zgodnie z zezwoleniem na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym,
- załącznik nr 2 - Zestawienie dopłat za wskazany okres,
- załącznik nr 3 - Dane dotyczące działalności gospodarczej przewoźnika.

(akta kontroli str. 23-34)

Umowy zawarte przez UMWD z przewoźnikami

W § 5 umów zawartych przez UMWD z przewoźnikami ujęto następujące postanowienia zobowiązujące przewoźnika do:

- niezwłocznej aktualizacji wykazu linii na której prowadzone są przewozy,
- niezwłocznego przedłożenia zezwoleń na wykonywanie objętych dopłatą przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym,
- niezwłocznego przedłożenia wpisów do książeczek serwisowych kas rejestrujących,
- niezwłocznego przedłożenia wydruków rozkładów jazdy z programu obsługującego kasy rejestrujące na liniach wymienionych w wykazie,
- złożenia w odpowiedniej komórce organizacyjnej urzędu, w terminie 14 dni od podpisania umowy, podpisanej ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa, zgodnie z załącznikiem nr 3 do umowy,
- przekazania podpisanych przez uprawnionego przedstawiciela przewoźnika dokumentów rozliczeniowych przed upływem 8 dnia roboczego po zakończeniu okresu rozliczeniowego,
- do sprzedaży biletu bezpośrednio po wejściu pasażera do autobusu oraz wystawiania biletów, w których określa się wysokość należności za przejazd zgodnie z cennikiem, zgłoszonym do organu wydającego zezwolenie oraz dane potrzebne do ustalenia zakresu uprawnień podróznego.

Zgodnie z dalszymi postanowieniami umowy wyrażonymi w § 5 umowy, zestawienie dopłat powinno zawierać w szczególności kwoty dopłat wyliczone na podstawie ewidencji sprzedaży w danym okresie rozliczeniowym prawidłowo wydanych biletów na przejazd osób lub psów przewodników uprawnionych do ulgi ustawowej w komunikacji autobusowej zgodnie z zapisami ustawy o uprawnieniach, ustawy o zaopatrzeniu, ustawy o kombatanach i ustawy o działaczach opozycji. Kwotę dopłaty stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen brutto nie uwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach brutto uwzględniających te ulgi.

Zgodnie z dalszymi postanowieniami umowy wyrażonymi w § 6 umowy, dopłaty będą przekazywane przewoźnikowi po wstępnej weryfikacji dokumentów rozliczeniowych wymienionych w § 3 pkt 4 umowy przed upływem 20 dni roboczych z zastrzeżeniem pkt 2 po zakończeniu okresu rozliczeniowego w wysokości proporcjonalnej do pokrycia sumarycznej kwoty wnioskowanych wypłat dla wszystkich uprawnionych przewoźników przez kwotę dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na wypłaty dopłat za dany okres rozliczeniowy, przelewem na rachunek bankowy wskazany przez przewoźnika.

Zawarcie powyższych postanowień umożliwiło Samorządowi Województwa Dolnośląskiego sprawowanie kontroli nad procesem przekazywania dopłat.

Zespół Kontrolerów poddał kontroli wybranych losowo 5 przewoźników, którzy zawali umowy z Samorządem Województwa Dolnośląskiego na przekazywanie dopłat do

przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach w latach 2020 – 2024, tj.:

1. 2020 r. - OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak
2. 2021 r. - Przewoźnik - PKS w Wołowie Sp. z o. o
3. 2022 r. - Przewoźnik – Auto-linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra
4. 2023 r. - PKS Lubin – 2023
5. 2024 r. – „MARCO-BUS”

Przewoźnik OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak

Przewoźnik – OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak przedłożył w dniu 25 listopada 2019 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego wniosek o przedłużenie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz przekazywanie dopłat na warunkach wynikających z umowy. Jednocześnie złożył oświadczenie, że realizując ww. przewozy będzie stosował kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz linie komunikacyjne. Do wniosku przedłożono następujące wymagane załączniki, tj. wykaz linii, oświadczenie, że nie nastąpiły żadne zmiany w dokumentach, które stanowią podstawę do zawarcia umowy. Przewoźnik wskazał również prognozowaną kwotę dopłat na rok 2020 r. w wysokości około 250 000 zł.

Do wniosku nie przedłożono pozostałych wymaganych dokumentów. UMWD nie wezwał przewoźnika o uzupełnienie złożonego wniosku, co stanowi nieprawidłowość. Brak jest śladów weryfikacji przez pracowników UMWD wniosku o przedłużenie umowy.

Następnie, w dniu 18 grudnia 2019 r., pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak zawarta została umowa nr DT-D/164/2019 określająca szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach na okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. Przewoźnik nie przekazał do UMWD załącznika nr 3 do umowy, tj. ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa, po zawarciu umowy, ani w trakcie jej realizacji. UMWD nie wystąpiło do przewoźnika o uzupełnienie braku niniejszego załącznika, co stanowi istotne naruszenie § 5 umowy.

(akta kontroli str. 154-171)

Przewoźnik - Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o.

Przewoźnik - Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o. przedłożył w dniu 6 listopada 2020 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego wniosek o przedłużenie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz przekazywanie dopłat na warunkach wynikających z umowy. Jednocześnie złożył oświadczenie, że realizując ww. przewozy będzie stosował kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz linie

komunikacyjne. Wskazał również prognozowaną kwotę dopłat na rok 2021 w wysokości około 4,5 mln zł.

Do wniosku przewoźnik nie przedłożył oświadczenia, że nie nastąpiły żadne zmiany dokumentów, które stanowią podstawę do zawarcia stosownej umowy oraz że wszystkie aktualne dokumenty są regularnie dostarczane do złożonego wniosku. Do wniosku nie przedłożono pozostałych wymaganych dokumentów. UMWD nie wezwał przewoźnika o uzupełnienie złożonego wniosku, co stanowi nieprawidłowość. Brak jest śladów weryfikacji przez pracowników UMWD wniosku o przedłużenie umowy.

Następnie w dniu 26 listopada 2020 r. pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o. zawarta została umowa nr DT-D/48/2020 określająca szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach na okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Przewoźnik dołączył do umowy załącznik nr 1 Wykaz linii regularnych w ramach, których przewoźnik realizuje przewozy zgodnie z zezwoleniem na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Przewoźnik nie przekazał do UMWD załącznika nr 3 do umowy tj. ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa, po zawarciu umowy, ani w trakcie jej realizacji. UMWD nie wystąpiło do przewoźnika o uzupełnienie braku niniejszego załącznika, co stanowi istotne, co stanowi istotne naruszenie § 5 umowy.

(akta kontroli str. 214-258)

Przewoźnik – Auto-Linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra

Przewoźnik – Auto-linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra przedłożył w dniu 9 listopada 2021 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego wniosek o przedłużenie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz przekazywanie dopłat na warunkach wynikających z umowy. Jednocześnie złożył oświadczenie, że realizując ww. przewozy będzie stosował kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz linie komunikacyjne.

Do wniosku nie przedłożono pozostałych wymaganych dokumentów. UMWD nie wezwał przewoźnika o uzupełnienie złożonego wniosku, co stanowi nieprawidłowość. Brak jest śladów weryfikacji wniosku przez pracowników UMWD.

Następnie, w dniu 04 stycznia 2022 r., pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem Auto-linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra zawarta została umowa nr DT-D/81/2021 określająca szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach na okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Z powyższego wynika, iż umowa podpisana w dniu 4 stycznia 2022 r. obowiązywała z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2022 r., co należy ocenić negatywnie.

Przewoźnik dołączył do umowy załącznik nr 1, tj. wykaz linii regularnych w ramach, których przewoźnik realizuje przewozy zgodnie z zezwoleniem na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz Uchwałę z dnia 01.01.2008 r. wspólników spółki cywilnej.

Przewoźnik nie przekazał do UMWD załącznika nr 3 do umowy tj. ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa, po zawarciu umowy, ani w trakcie jej realizacji. UMWD nie wystąpiło do przewoźnika o uzupełnienie braku niniejszego załącznika, co stanowi istotne naruszenie § 5 umowy.

(akta kontroli str. 311-321)

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Lubin S.A. – 2023

Przewoźnik – PKS Lubin S.A. przedłożył w dniu 25 października 2022 r. do Urzędu Marszałkowskiego wniosek o przedłużenie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz przekazywanie dopłat na warunkach wynikających z umowy. Jednocześnie złożył oświadczenie, że realizując ww. przewozy będzie stosował kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz linie komunikacyjne. Brak jest śladów weryfikacji wniosku przez pracowników UMWD.

Następnie, w dniu 27 grudnia 2022 r., pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem zawarta została umowa nr DT-D/113/2022 określająca szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach na okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

Do umowy przedłożono pozostałe załączniki: zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, tabele opłat i cenniki kursów.

Przewoźnik nie przekazał do UMWD załącznika nr 3 do umowy tj. ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa, po zawarciu umowy, ani w trakcie jej realizacji. UMWD nie wystąpiło do przewoźnika o uzupełnienie braku niniejszego załącznika, co stanowi istotne naruszenie § 5 umowy.

(akta kontroli str. 366-471)

Przewoźnik „MARCO-BUS” Marek Obuchowicz

Przewoźnik – „MARCO-BUS” Marek Obuchowicz przedłożył w dniu 16 listopada 2023 r. do Urzędu Marszałkowskiego wniosek o przedłużenie umowy określającej zasady przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz przekazywanie dopłat na warunkach wynikających z umowy. Jednocześnie złożył oświadczenie, że realizując wyżej wymienione przewozy będzie stosował kasy rejestrujące posiadające pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które umożliwiają określenie kwoty dopłat w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych oraz linie komunikacyjne. Do wniosku przedłożono następujące wymagane załączniki, tj. wykaz linii, wykaz pojazdów oraz cennik biletów miesięcznych i jednorazowych.

Do wniosku nie przedłożono pozostałych wymaganych dokumentów. UMWD nie wezwał przewoźnika o uzupełnienie złożonego wniosku, co stanowi nieprawidłowość.

Następnie, w dniu 6 grudnia 2023 r., pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem „MARCO-BUS” Marek Obuchowicz zawarta została umowa nr DT-D/64/2023 określająca szczegółowe zasady przekazywania przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych

przewozach na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Przewoźnik dołączył do umowy załącznik nr 3, tj. „Dane dotyczące działalności gospodarczej przewoźnika”.

W dniu 11 września 2024 r. w piśmie sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK, Zespół Kontrolerów skierował następujące zapytanie do UMWD (pytanie 3): „We wniosku Przewoźnika – „MARCO-BUS” Marek Obuchowicz wskazano ważność zezwolenia w publicznym transporcie zbiorowym do dnia 31.12.2023 r. Proszę o wyjaśnienie czy podmiot przedłożył ww. zezwolenie lub czy było ono załącznikiem do umowy”. W odpowiedzi na powyższe, w dniu 17 września 2024 r. UMWD wyjaśnił, iż przedstawione zezwolenie firmy Przewozy Pasażerskie „MARCO-BUS” załączone do wniosku o przedłużenie umowy jest traktowane jako załącznik do umowy i jego ważność obejmuje również obecną umowę nr DT-D/64/2023.

Jednakże, w aktach sprawy brak jest powyższego zezwolenia. Przewoźnik wskazał jedynie datę jego wydania w dniu 1.10.2023 r. i termin ważności do 31.12.2023r. w Wykazie linii. UMWD nie wzywał przewoźnika o uzupełnienie przedłożenia zezwolenia na rok 2024 i nie sprawdził, czy przewoźnik takie zezwolenie posiada na rok 2024-2025, czyli lata obowiązywania umowy, co należy ocenić negatywnie.

(akta kontroli str. 566-596)

Weryfikacja wniosków o zawarcie umowy z przewoźnikami

W toku kontroli, w dniu 11 września 2024 r. (pismo sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK), wezwano Kontrolowanego do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie weryfikacji wykonywania umów przez przewoźników, tj.:

- czy złożone przez przedsiębiorcę oświadczenie dot. posiadania kas rejestrujących było weryfikowane przez UMWD, a jeśli tak, to w jaki sposób (pytanie nr 4),
- czy przewoźnik, z którym podpisano umowę nr DT-D/64/2023, był wzywany do przedłożenia oryginałów zezwoleń na publiczny transport zbiorowy i pozostałych dokumentów wymienionych w § 4 ust. 2 umowy (pytanie nr 5, tiret drugie),
- czy UMWD, w stosunku do przewoźnika, z którym podpisano umowę nr DT-D/64/2023, weryfikował bilety zgodnie z § 4 ust. 3 umowy (pytanie nr 5, tiret trzecie),
- czy przewoźnik, z którym podpisano umowę nr DT-D/64/2023, przedstawił, w terminie 14 dni od podpisania umowy, podpisaną ankietę zawierającą dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa zgodnie z § 4 ust. 4 umowy (pytanie nr 5, tiret czwarte),
- czy przewoźnik, z którym podpisano umowę nr DT-D/64/2023, przedstawił aktualnie obowiązujące cenniki biletów miesięcznych i jednorazowych, zgodnie z § 4 ust. 7 umowy (pytanie nr 5, tiret piąte).

W wyjaśnieniach z dnia 17 września 2024 r. (nr: DT-D-II.8071.192.2024) Kontrolowany wskazał:

- w odpowiedzi na pytanie 4, iż „przewoźnik przedłożył w wymaganym terminie informacje i aktualny wykaz kas rejestrujących. (w załączeniu oryginał). UMWD nie ma możliwości technicznych weryfikacji kas fiskalnych przewoźnika.”. Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zgodnie z § 8 ust. 1 umów „Województwo zastrzega sobie prawo żądania wyjaśnień w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków określonych w niniejszej umowie a przewoźnik umożliwi prowadzenie kontroli prawidłowości stosowania ulg ustawowych w trakcie wykonywania przewozów przez Przewoźnika bez konieczności powiadamiania

o kontroli, a także w siedzibie lub innych miejscach prowadzenia działalności Przewoźnika po uprzednim zawiadomieniu z trzydniowym wyprzedzeniem. W szczególności kontrola ta będzie prowadzona podczas przewozów w autobusach i obejmowała bilety wykupione przez pasażerów oraz dokumenty poświadczające uprawnienia pasażerów do korzystania z ulg ustawowych, a także dokumenty kasowe przechowywane przez Przewoźnika.” Ponadto, zgodnie z § 9 ust.1 lit. b umowy, „Przekazujący może wstrzymać dopłaty w przypadku nieprzestrzegania przez Przewoźnika zapisów ustawy o uprawnieniach lub postanowień niniejszej umowy a w szczególności: (...) zaprzestania stosowania kas rejestrujących lub obsługujących ich programów, posiadających pozytywną opinię ministra właściwego do spraw finansów publicznych, umożliwiających określenie kwoty dopłat do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych(...)”. Powyższe oznacza, iż pracownicy UMWD władni byli przeprowadzić czynności sprawdzające polegające zarówno na wezwaniu przewoźnika do przedstawienia dowodu posiadania pozytywnej opinii ministra właściwego ds. finansów publicznych przez każdą wskazaną w wykazie kasę rejestrującą (co wynika także z art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy o ulgowych przejazdach), jak i czynności sprawdzające w siedzibie przewoźnika lub w pojazdach wyposażonych w przedmiotowe kasy rejestrujące, czego jednak nie uczyniono i co należy ocenić negatywnie;

- w odpowiedzi na pytanie 5, tiret drugie, iż „przewoźnik nie był wzywany do przedłożenia oryginałów zezwoleń na publiczny transport zbiorowy i pozostałych dokumentów wymienionych w § 4 ust. 2 umowy” – brak podjęcia działań sprawdzających należy ocenić negatywnie;

- w odpowiedzi na pytanie 5, tiret trzecie, iż „UMWD nie weryfikował biletów zgodnie z § 4 ust. 3 umowy” – brak podjęcia działań sprawdzających należy ocenić negatywnie;

- w odpowiedzi na pytanie 5, tiret czwarte, iż „przewoźnik nie przedstawił zgodnie z § 4 ust. 4 umowy ankiety, ale wszystkie dane gospodarcze przedstawione przez przewoźnika zostały zweryfikowane przez pracownika UMWD poprzez Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej” – powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Obowiązkiem przewoźnika jako strony dwustronnej umowy, na podstawie § 4 ust. 4 umowy, było przedstawienie, w terminie 14 dni od podpisania umowy, podpisanej ankiety zawierającej dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa zgodnie z załącznikiem nr 3 do przedmiotowej umowy. Jak wskazano w § 9 ust. 1 lit. k umowy „Przekazujący może wstrzymać dopłaty w przypadku nie przestrzegania przez Przewoźnika zapisów ustawy o uprawnieniach lub postanowień niniejszej umowy a w szczególności: naruszenia warunków określonych w § 4 niniejszej umowy”. Mimo niestosowania się do zapisów umowy przez przewoźnika, pracownicy UMWD nie podjęli żadnych działań zmierzających do wykonania obowiązków ciążących na przewoźniku z mocy zawartej umowy oraz nie wyciągnęli żadnych konsekwencji za nieprzestrzeganie postanowień umownych, co należy ocenić negatywnie;

- w odpowiedzi na pytanie 5, tiret piąte, iż „przewoźnik przedłożył aktualnie obowiązujące cenniki (w załączeniu oryginał) zgodnie z § 4 ust. 7 umowy” co należy ocenić pozytywnie.

(akta kontroli str. 23- 34)

Zespół Kontrolerów ustalił, iż w przypadku wszystkich 5 kontrolowanych przewoźników do wniosków o zawarcie umowy nie przedłożono kompletnych dokumentów, tj. załączników niezbędnych do zawarcia umowy. Zespół Kontrolerów stwierdził brak poniższych dokumentów, które powinny zostać załączone do wniosku:

- Potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie wszystkich posiadanych zezwoleń na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wraz z aktualnymi rozkładami jazdy i cennikami wszystkich rodzajów sprzedawanych biletów, zawierającymi również taryfikator i zasady stosowanych ulg;
- Aktualny wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub z Krajowego Rejestru Sądowego;
- Potwierdzoną kopię zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego albo licencji;
na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób;
- Wykaz pojazdów uwzględniający markę, numer rejestracyjny oraz liczbę miejsc z podziałem na siedzące i stojące;
- Oświadczenie, że nie rozliczam dopłat do realizowanych przewozów pasażerskich w ramach wykonywanych kursów na liniach regularnych wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych na przewóz osób;
- Oświadczenie, że pobieram / nie pobieram dopłat z tytułu stosowania ulg ustawowych w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach autobusowych z innych województw (w przypadku pobierania należy określić z jakich województw i do jakich linii komunikacyjnych);
- Wykaz kas rejestrujących zawierający: typ/model kasy, numer unikatowy i fabryczny oraz numer ewidencyjny nadany przez Urząd Skarbowy (potwierdzony odpowiednim pismem właściwego Urzędu Skarbowego w przypadku zawierania umowy po raz pierwszy);
- Informacja z nazwą banku i numerem konta na które mają być przekazywane dopłaty.

Do składanych wniosków o zawarcie umowy przewoźnicy nie dołączali wszystkich wymaganych dokumentów a w przypadku wniosków, które zawierały braki formalne, przewoźnik nie był wzywany przez UMWD pisemnie do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Pracownicy UMWD nie monitorowali kompletności przedłożonych wniosków o zawarcie umowy przez przewoźników. Powyższe stanowi nieprawidłowość w prowadzonym postępowaniu.

Do wniosków o przedłużenie zawarcia umowy wszyscy kontrolowani przewoźnicy nie przedkładali oświadczenia, że nie nastąpiły żadne zmiany dokumentów, które stanowią podstawę do zawarcia stosownej umowy oraz że wszystkie aktualne dokumenty są regularnie dostarczane do złożonego wniosku.

Zgodnie z wyjaśnieniami ustnymi udzielonymi przez pracowników UMWD w trakcie kontroli, przewoźnik, posiadając wcześniej zawartą umowę na dopłaty, występował jedynie z wnioskiem o jej przedłużenie. Wraz z wnioskiem był zobowiązany do dostarczenia jedynie dokumentów dotyczących ewentualnych zmian, które wystąpiły w związku z wcześniej zawartą umową.

Zespół Kontrolerów potwierdził, iż wszystkie umowy zostały zawarte na podstawie pisemnych wniosków składanych przez przewoźników. Umowy z przewoźnikami sporządzono według jednolitego wzoru. Dwie z pięciu umów podpisano prawidłowo przez Marszałka i Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego – kwestie trzech nieprawidłowo podpisanych umów opisano w akapicie „Upoważnienia do reprezentowania Województwa Dolnośląskiego”. Wszystkie umowy zawierały kontrasygnatę Skarbnika Województwa Dolnośląskiego.

Przedmiotowe umowy zostały zawarte na czas określony, tj. okres jednego roku lub dwóch lat. W wyniku kontroli stwierdzono niekompletność 4 umów, polegającą na braku

załączników stanowiących elementy umowy, tj. wykazu linii regularnych, w ramach, których przewoźnik realizuje przewozy zgodnie z zezwoleniem na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz danych dotyczące działalności gospodarczej przewoźnika [z wyjątkiem przewoźnika MARCO-BUS].

Powyższe zostało ocenione negatywnie, gdyż umowy z przewoźnikami zawarte zostały na podstawie jedynie niepełnego wniosku i oświadczenia przewoźnika. UMWD nie weryfikował, czy przewoźnicy posiadają aktualne zezwolenia na wykonywanie przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wraz z aktualnymi rozkładami jazdy i cennikami wszystkich rodzajów sprzedawanych biletów, zawierającymi również taryfikator i zasady stosowanych ulg, kasy rejestrujące czy wykaz pojazdów uwzględniający markę, numer rejestracyjny oraz liczbę miejsc z podziałem na siedzące i stojące.

W związku z brakiem załączonych zezwoleń w transporcie drogowym Zespół Kontrolerów nie mógł potwierdzić, iż przewoźnicy posiadali aktualne zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydanych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Zespół Kontrolerów stwierdził, iż UMWD nie wzywa przewoźników do przedłożenia oryginałów zezwoleń na publicznych transport zbiorowy i pozostałych dokumentów wymienionych w paragrafie 4 ust. 2 umowy.

UMWD nie weryfikował, czy zgodnie z paragrafem 4 ust. 4 do umowy przewoźnik złożył w odpowiedniej komórce organizacyjnej urzędu, w terminie 14 dni od podpisania umowy, podpisaną ankietę zawierającą dane dotyczące działalności przedsiębiorstwa zgodnie z załącznikiem nr 3 do umowy [poza 1 przewoźnikiem MARCO-BUS].

UMWD nie dokonywał weryfikacji dokumentów przedkładanych przez kontrolowanych przewoźników zgodnie z umową, tj. brak było zaktualizowanych wykazów linii na której prowadzone są przewozy, brak przedłożenia wpisów do książeczek serwisowych kas rejestrujących, brak przedłożenia wydruków rozkładów jazdy.

W wyniku czynności kontrolnych Zespół Kontrolerów nie mógł potwierdzić, że kontrolowani przewoźnicy spełnili wymogi określone w art. 8a ust. 4 ustawy, tym samym posiadali uprawnienia do otrzymywania przedmiotowych dopłat.

Na podstawie złożonych wyjaśnień i przedłożonych dokumentów Zespół Kontrolerów ocenił weryfikację wniosków o zawarcie umowy negatywnie. Brak jest bowiem list sprawdzających lub śladu czynności sprawdzających dokonywanych przez pracowników. Brak jest możliwości stwierdzenia, który pracownik dokonał weryfikacji, gdyż nie ma żadnego śladu jej dokonania. Wobec powyższego, Zespół Kontrolerów stwierdził, iż weryfikacja jest dokonywana nierzetelnie, a czynności dotyczące weryfikacji przedłożonych przez przewoźnika wniosków o zawarcie umowy nie są dokumentowane przez pracowników UMWD. Czynności te nie są również zatwierdzane przez nadzorujących pracę kierowników ani dyrektora. Z przedłożonej dokumentacji nie wynika również czy weryfikacja formalna i merytoryczna prowadzona jest przez tego samego pracownika, czy stosowana jest zasada „dwóch par oczu”.

Brak rzetelnej weryfikacji wniosków o zawarcie lub przedłużenie umowy należy ocenić negatywnie.

B. Prawidłowość i terminowość składania rozliczeń przez przewoźników za zrealizowane w danym miesiącu przewozy autobusowe na rzecz osób uprawnionych do ulg

Na podstawie umów zawartych z Samorządem Województwa, dopłaty były przekazywane na rzecz przewoźników w okresach miesięcznych, w ramach środków przekazanych na ten cel przez budżet państwa, tj. Wojewodę Dolnośląskiego.

Zgodnie z § 3 zawieranej umowy przewoźnik dostarcza do urzędu (UMWD) zestawienie należnych dopłat za miesięczny okres rozliczeniowy z podziałem na kategorie ulg, sporządzone wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do umowy, do którego dołączy:

- a) wydruki zestawień dopłat z podziałem na kategorie ulg,
- b) wydruki zestawień dopłat z podziałem na linie wymienione w wykazie, z programu obsługującego kasy rejestrujące opłaty za przewozy uzyskane przez przewoźnika w tym okresie rozliczeniowym.

Zgodnie z dalszymi postanowieniami umowy wyrażonymi w § 5 umowy, zestawienie dopłat powinno zawierać w szczególności kwoty dopłat wyliczone na podstawie ewidencji sprzedaży w danym okresie rozliczeniowym prawidłowo wydanych biletów na przejazd osób lub psów przewoźników uprawnionych do ulgi ustawowej w komunikacji autobusowej zgodnie z zapisami ustawy o uprawnieniach, ustawy o zaopatrzeniu, ustawy o kombatanach i ustawy o działaczach opozycji. Kwotę dopłaty stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen brutto nie uwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach brutto uwzględniających te ulgi.

Zgodnie z § 6 umowy, dopłaty będą przekazywane przewoźnikowi po wstępnej weryfikacji dokumentów rozliczeniowych wymienionych w § 3 pkt 4 umowy przed upływem 20 dni roboczych, z zastrzeżeniem pkt 2, po zakończeniu okresu rozliczeniowego w wysokości proporcjonalnej do pokrycia sumarycznej kwoty wnioskowanych wypłat dla wszystkich uprawnionych przewoźników przez kwotę dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na wypłaty dopłat za dany okres rozliczeniowy, przelewem na rachunek bankowy wskazany przez przewoźnika.

W toku kontroli sprawdzeniu poddano rozliczenia złożone w latach 2020-2024 przez 5 losowo wybranych przewoźników. Wszyscy skontrolowani przewoźnicy sporządzili wymagane dokumenty, tj. Zestawienia dopłat na obowiązujących wzorach formularzy. Do Zestawienia dopłat dołączono:

- Zestawienie dopłat do biletów ulgowych za dany okres;
- Zbiorcze zestawienie dopłat za przejazdy osób uprawnionych na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 roku o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Każdy skontrolowany przewoźnik przedłożył wydruki z kas rejestrujących, tzn. zestawienia dopłat do biletów ulgowych, które stanowią podstawę wyliczenia należnych kwot dopłat. W zestawieniach wykazano dane zbiorcze ze wszystkich linii komunikacyjnych i funkcjonujących kas; zestawienia określały podział na bilety jednorazowe i miesięczne z uwzględnieniem obowiązujących kategorii ulg ustawowych, % należnej ulgi, kwoty brutto i netto należnej dopłaty.

Oświadczenia przewoźników składane wraz z zestawieniami dopłat

W toku kontroli ustalono, iż przedsiębiorcy, składający co miesiąc do UMWD zestawienia dopłat, zgodnie z § 3 ust. 4 umowy, składają także oświadczenie, iż prowadzą regularne przewozy autobusowe i nie otrzymują dotacji na wykonywanie przewozów regularnych z Urzędów Gmin właściwych dla realizowanych zezwoleń oraz iż pobierają dofinansowanie na podstawie przedstawionego zestawienia dopłat do biletów ulgowych, na które posiadają aktualne zezwolenia na linie regularne. Przedmiotowe oświadczenia zawierają klauzulę o odpowiedzialności karnej za zeznawanie nieprawdy lub zatajenie prawdy wynikające z art. 233 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 17, dalej: k.k.). Wzór przedmiotowego oświadczenia został opublikowany na stronie internetowej UMWD⁸. W pkt 3 wyjaśnień z dnia 15 października 2024 r. (sygn.: DT-D.II.8071.192.2024) Kontrolowany wskazał, iż oświadczenie załączane przez przewoźników do zestawienia dopłat jest składane na wzorze przygotowanym przez UMWD. Powyższe należy uznać za nieprawidłowe. Żaden z zapisów umownych nie nakłada na przewoźnika obowiązku składania przedmiotowych oświadczeń. Co więcej, w myśl art. 233 § 6 k.k. przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Powyższe oznacza, iż nie można zamieszczać klauzuli o odpowiedzialności karnej na oświadczeniu woli, jeżeli przepis rangi ustawowej nie wskazuje wprost, iż na danym oświadczeniu zamieszcza się taką klauzulę⁹. W przedmiotowych sprawach, żaden z przepisów rangi ustawowej nie wskazuje na składanie przedmiotowego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. W związku z powyższym przyjęcie oświadczenia na tej podstawie zrealizowane zostało bez podstawy prawnej, a pouczenie było prawnie nieskuteczne. Powyższe zagadnienie należy ocenić negatywnie.

(akta kontroli str. 38-42)

Zespół Kontrolerów dokonał ustaleń na podstawie dokumentów przedłożonych przez 5 niżej wymienionych przewoźników w latach 2020 – 2024:

1. 2020 r. - OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak
2. 2021 r. - PKS w Wołowie Sp. z o. o
3. 2022 r. – Auto-Linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra
4. 2023 r. - PKS Lubin – 2023
5. 2024 r. – „MARCO-BUS”

OLEJNICZAK-TRANS Adam Olejniczak

Przewoźnik przedkładał w okresie od lutego do grudnia 2020 r. Zestawienia dopłat, zgodnie z zapisami umowy stanowiące załącznik nr 2. Zestawienia te sporządzono jako wydruki z programu PP_Bilety w wersji: 1.40a, zawierające datę i godzinę wykonania zestawienia, podpisane przez upoważnioną osobę ze strony przewoźnika. Ponadto, przewoźnik każdorazowo przedkładał oświadczenie, iż prowadzi regularne przewozy autobusowe i nie otrzymuje dotacji na wykonywanie przewozów regularnych z Urzędów Gmin właściwych dla realizowanych zezwoleń oraz, że posiada aktualne zezwolenia na linie regularne.

(akta kontroli str. 172-205)

⁸ <https://umwd.dolnyslask.pl/drogi/transport-autobusowy/doplaty-do-przewozow/> - dostęp dnia 4.11.2024 r.

⁹ Patrz: Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 12 kwietnia 2022 r. (I KK 76/22, legalis nr 2765515).

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o.

Przewoźnik przedkładał w okresie od stycznia do grudnia 2021 r. Zestawienia dopłat, zgodnie z zapisami umowy stanowiącej załącznik nr 2 do tej umowy. Zestawienia te sporządzono jako wydruki z programu Kasa konduktorska w wersji: 1.46, zawierające datę i godzinę wykonania zestawienia, podpisane przez upoważnioną osobę ze strony przewoźnika PKS w Wołowie. Ponadto, przewoźnik przedłożył oświadczenie z dnia 4 lutego 2021 r., aktualne rozkłady jazdy na wykonywane przewozy oraz kopie zezwoleń wydanych przez Starostę Milickiego oraz Marszałka Województwa Dolnośląskiego na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz Tabele cen biletów miesięcznych imiennych obowiązujących w PKS w Wołowie na wskazanych liniach.

(akta kontroli str. 259-297)

Auto-linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra

Przewoźnik przedkładał, w okresie od stycznia 2022 r. do grudnia 2022 r., Zestawienia dopłat, zgodnie z zapisami umowy stanowiącej załącznik nr 2. Zestawienia te sporządzono jako wydruki z programu PP Bilety we wersji: 1.39d, zawierające datę i godzinę wykonania zestawienia, podpisane przez upoważnioną osobę ze strony przewoźnika.

W zestawieniu dopłat za luty 2022 r. do umowy DT-D/81/2021 wystąpiła rozbieżność kwoty wnioskowanej przez przewoźnika, od wydruku z kasy na kwotę 4,29 zł. W dniu 3 marca 2022 r. przewoźnik skierował pismo do UMWD z informacją, iż nastąpiło omyłkowe wbcie przez kierowców ulg dotyczących osób umundurowanych na służbie i prośbą o potrącenie ulgi w wysokości 4,29 zł „Straż graniczna na służbie” z wniosku o dopłaty do biletów za miesiąc luty 2022 r. Zgodnie z pozyskanymi wyjaśnieniami w zestawieniu wydruku sprzedaży biletów za okres 01.02.2022 r. do 28.02.2022 r. kwota dopłaty wynosiła 31 807,82 zł, natomiast przewoźnik zgodnie z pismem pomniejszył wniosek o kwotę 4,29 zł, co za tym idzie zawniósował o mniejszą kwotę 31 803,53 zł.

W Zestawieniu dopłat za kwiecień 2022 r. do umowy DT-D/81/2021 wystąpiła rozbieżność kwoty wnioskowanej przez przewoźnika, od wydruku z kasy na kwotę 3,51 zł. W dniu 5 maja 2022 r. przewoźnik skierował pismo do UMWD z informacją, iż nastąpiło omyłkowe wbcie przez kierowców ulg dotyczących osób umundurowanych na służbie i prośbą o potrącenie ulgi w wysokości 3,51 zł „Straż graniczna na służbie” z wniosku o dopłaty do biletów za miesiąc kwiecień 2022 r. W zestawieniu wydruku sprzedaży biletów za okres 01.04.2022 r. do 30.04.2022 r. kwota dopłaty wynosiła 49 147,55 zł, natomiast przewoźnik zgodnie z pismem pomniejszył wniosek o kwotę 3,51 zł, co za tym idzie zawniósował o mniejszą kwotę 49 144,04 zł.

Zestawienie za styczeń 2022 r. złożone przez przewoźnika wpłynęło do UMWD 1 dzień po terminie wskazanym w paragrafie 4 pkt 5 umowy (przedmiotowe zestawienia składa się przed upływem 8 dnia roboczego po zakończeniu okresu rozliczeniowego), tj. w dniu 11 lutego 2022 r. zamiast do 10 lutego 2022 r. Brak jest śladu weryfikacji i adnotacji pracowników o fakcie przekroczenia terminu złożenia Zestawienia dopłat do UMWD. Pozostałe Zestawienia dopłat doręczono w terminie.

(akta kontroli str. 322-352)

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Lubin SA

Przewoźnik przedkładał, w okresie od stycznia do grudnia 2023 r., Zestawienia dopłat, zgodnie z zapisami umowy stanowiącej załącznik nr 2 do tej umowy. Zestawienia te sporządzono jako wydruki z programu Kasa konduktorska w wersji 1.46, typy używanych bileterek: EMAR105, PRINTO BUS zawierające datę wykonania zestawienia, podpisane przez upoważnioną osobę ze strony przewoźnika.

Ponadto, przewoźnik każdorazowo przedkładał oświadczenie, iż prowadzi regularne przewozy autobusowe i nie otrzymuje dotacji na wykonywanie przewozów regularnych z Urzędów Gminnych właściwych dla realizowanych zezwoleń oraz, że posiada aktualne zezwolenia na linie regularne.

(akta kontroli str. 472-552)

„MARCO-BUS”

Przewoźnik przedkładał, w okresie od stycznia do sierpnia 2024 r., Zestawienia dopłat, zgodnie z zapisami umowy stanowiącej załącznik nr 2 do tej umowy. Zestawienia te sporządzono jako wydruki z programu Teroplan SA, Informica v.2.81.0 z adnotacją: Sprzedaż zarejestrowana w bileterkach przewoźnika nr 1757 Przewozy pasażerskie MARCO-BUS Marek Obuchowicz, typy używanych bileterek: DuoBus, EMAR-D205, zawierające datę wykonania zestawienia, podpisane przez upoważnioną osobę ze strony przewoźnika.

Zespół Kontrolerów ustalił, na podstawie wybranej próby, że tylko w jednym przypadku na pięć kontrolowanych Zestawień dopłat wystąpił przypadek kiedy przekroczony został termin umowny dostarczenia Zestawienia dopłat do UMWD o jeden dzień. 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.

(akta kontroli str. 597-622)

W dokumentacji dot. wykonywania przedmiotowych umów brak jest dokumentów świadczących o pozytywnej weryfikacji przez pracowników UMWD otrzymywanych Zestawień dopłat, z których wynikałoby, iż przedłożone rozliczenia są zgodne z wydrukami z kas rejestrujących i stanowią podstawę do ubiegania się o wypłatę należnych dopłat

W toku kontroli, pismem z dnia 11 września 2024 r. nr IF-FRB.431.7.2024.AK, wezwano kontrolowanego do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie weryfikacji wykonywania umów przez przewoźników, tj.: w jaki sposób następuje weryfikacja dokumentów rozliczeniowych przy przedstawianych przez przewoźników zestawieniach dopłat, tj. na podstawie jakich dokumentów źródłowych przedkładanych przez przewoźnika (pytanie nr 6).

W wyjaśnieniach z dnia 17 września 2024 r. (sygn. DT-D-II.8071.192.2024) Kontrolowany wskazał, w odpowiedzi na pytanie 6, iż „weryfikacja dokumentów złożonych za dany okres rozliczeniowy polega na ocenie zgodności dostarczonego i wypełnionego przez przewoźnika załącznika zgodnego z wzorem nr 2 do umowy z przedłożonym przez przewoźnika wydrukiem zestawienia dopłat do biletów ulgowych za wnioskowany okres. Weryfikowana jest w pierwszej kolejności liczba biletów i wartości dopłaty za poszczególne

rodzaje uprawnień biletów ulgowych" – weryfikacja jedynie zestawień przedstawionych przez przewoźnika, bez komplementarnej weryfikacji choćby przykładowej grupy biletów wskazanej w przedmiotowych zestawieniach nie daje gwarancji przedstawiania przez przewoźnika prawdziwej informacji. Zasadnym byłoby podejmowanie jakichkolwiek czynności weryfikujących prawdziwość przedstawionych w zestawieniach dopłat informacji ze stanem faktycznym. Zauważyć należy, iż zgodnie z § 8 umów UMWD posiada możliwość przeprowadzania czynności sprawdzających, które jednak nie były stosowane w postępowaniach poddanych kontroli.

(akta kontroli str. 23-34)

Brak podejmowania takich czynności skutkować może przekazaniem środków przewoźnikowi na podstawie nieprawdziwych informacji i stanowi o niewystarczającej rzetelności przy weryfikacji dokumentów przedstawianych przez przewoźników, co należy ocenić negatywnie.

W wyniku analizy dokumentacji rozliczeniowej Zespół Kontrolerów stwierdził, że wydruki z kas rejestrujących, za dany miesiąc rozliczeniowy, zawierają dane zbiorcze ze wszystkich linii komunikacyjnych oraz wszystkich kas rejestrujących, co stanowi trudność w jednoznacznym potwierdzeniu, że dany przewoźnik spełnia wymogi w umowie o dopłaty, a zatem:

- czy oznaczenia numeru linii komunikacyjnej i kursu wchodzącego w skład danej linii są zgodne z numerem linii komunikacyjnej i kursu wskazanego przez przewoźnika w aktualnym rozkładzie jazdy (§ 4 umowy o dopłatę);
- czy dopłatami za dany miesiąc rozliczeniowy została objęta sprzedaż biletów na linie komunikacyjne i kursy, których numery są zgodne z oznaczeniami linii i kursów wynikających z rozkładów jazdy do obowiązujących zezwoleń (§ 4 umowy o dopłatę);
- czy cena biletu jest zgodna z ceną biletu zawartą w cenniku przygotowanym przez przewoźnika oraz czy cennik zawiera wszystkie rodzaje ulg ustawowych.

Weryfikacja wniosków o dopłaty, przeprowadzana przez pracowników UMWD, nie pozwala w pełni na wykrycie wszystkich nieprawidłowości, które mogą występować u przewoźników, np. sprzedaż biletów na trasach, na które przewoźnik nie posiada zezwoleń, stosowaniu cen biletów ulgowych innych niż wynikające z obowiązujących cenników, niezgodność z obowiązującymi rozkładami jazdy.

Na podstawie badanej próby 5 losowo wybranych przewoźników ustalono, że:

- przekazywane przez przewoźników zestawienia dopłat miały wersję papierową, nieedytowalną znacznie utrudniając porównanie danych z danego miesiąca z okresami poprzednimi celem sprawdzenia, np. ewaluowania sprzedaży biletów z poszczególnymi ulgami. Pojawiła się również wątpliwość dotycząca poprawności sum zawartych w zestawieniach dopłat. W trakcie kontroli ustalono, że wydział merytoryczny UMWD nie prowadził szczegółowych zestawień, które umożliwiłyby większą wnikliwość w dane przekazywane comiesięcznie przez poszczególnych przewoźników. Z pozyskanych w trakcie kontroli informacji wynika, że sprawdzeniu przez UMWD podlegała jedynie zgodność danych zawartych w zestawieniach dopłat z wydrukami z kas rejestrujących;
- kontrolowani przewoźnicy sporządzili wymagane dokumenty rozliczeniowe na wzorze stanowiącym załącznik nr 2 do zawartych umów. W dwóch przypadkach kontrola wykazała, że w udostępnionej dokumentacji nie przekazano do analizy 2 wniosków o dopłatę. Pierwszy z wniosków, na kwotę 1 327,77 zł, dotyczył lipca 2021 r. w przypadku przewoźnika PKS

w Wołowie Sp. z o.o. Zgodnie z potwierdzeniem transakcji kwota dopłaty została przekazana przez UMWD do przewoźnika w dniu 26 sierpnia 2021 r. Drugi z wniosków, na kwotę 188 841,27 zł, dotyczył maja 2023 r. w przypadku przewoźnika PKS Lubin PKS S.A. Zgodnie z potwierdzeniem transakcji kwota dopłaty została przekazana przez UMWD do przewoźnika w dniu 26 czerwca 2023 r.;

- wskazani przewoźnicy złożyli do UMWD wymagane dokumenty rozliczeniowe w terminie zgodnym z § 4 pkt 5 umowy, tj. przed upływem 8 dnia roboczego po zakończeniu okresu rozliczeniowego, za wyjątkiem jednego przypadku, który dotyczył jednodniowego przekroczenia terminu na przekazanie do UMWD zestawienia dopłat przez przewoźnika Auto – Linie. W przedłożonych do kontroli dokumentach Zespół Kontrolerów nie odnotował żadnej korespondencji, która świadczyłaby o egzekwowaniu przez UMWD przestrzegania przez przewoźników terminów zawartych w umowach;

- każdy przewoźnik przedłożył zestawienie należnych dopłat za miesięczne okresy rozliczeniowe, które zawierało podział na kategorie uprawnień do ulg, wydruki z programu obsługującego kasy rejestrujące. Wydruki zawierały dane zbiorcze ze wszystkich linii komunikacyjnych i funkcjonujących kas wraz z podziałem na bilety jednorazowe i miesięczne, które uwzględniały obowiązujące kategorie uprawnień do ulg ustawowych. Dane dotyczące ilości sprzedanych biletów oraz wartość dopłaty brutto, które wykazano w zestawieniach dopłat, stanowiących załącznik do umowy, były zgodne z załączonymi wydrukami z kas rejestrujących;

- wnioski o dopłaty, poddane analizie przez Zespół Kontrolerów, zostały pozytywnie ocenione przez pracowników wydziału merytorycznego. Jednakże w przedłożonej kontrolerom dokumentacji brak jest dokumentów świadczących o pozytywnej weryfikacji przez pracowników UMWD otrzymywanych Zestawień dopłat, z których wynikałoby, iż przedłożone rozliczenia są zgodne z wydrukami z kas rejestrujących i stanowią podstawę do ubiegania się o wypłatę należnych dopłat

Zespół Kontrolerów ustalił, iż pracownicy Departamentu Infrastruktury UMWD nie dokonywali analizy i weryfikacji pod kątem poprawności i rzetelności comiesięcznych zestawień dopłat do biletów ulgowych składanych przez przewoźników w oparciu o dokumenty źródłowe pozyskane od przewoźników. Czynności sprawdzające polegały jedynie na porównaniu zgodności sum pomiędzy Zestawieniem dopłat a Zbiorczym zestawieniem przekazanym przez przewoźników. Wymagania jakie musi spełnić dany przewoźnik, w celu otrzymania dopłaty za dany miesiąc, były więc weryfikowane przez pracowników UMWD w ograniczonym zakresie. UMWD potwierdzał jedynie, że przedłożone rozliczenia są zgodne z wydrukami z kas rejestrujących i stanowią podstawę do ubiegania się o wypłatę należnych dopłat. Na tej podstawie przekazywane były środki finansowe do przewoźników.

W wyniku kontroli ustalono, że UMWD, na podstawie dokumentów składanych przez przewoźników do rozliczenia za dany miesiąc, tj. Zestawienia dopłat oraz wydruku z kas rejestrujących za dany miesiąc (w wydruku zawarte są zbiorcze dane ze wszystkich linii komunikacyjnych i wszystkich kas rejestrujących), nie może jednoznacznie potwierdzić, że dany przewoźnik spełnia wymogi określone w umowie.

Ponadto, Zespół Kontrolerów ustalił, że przedkładane w okresie stanu epidemii COVID-19 Zestawienia dopłat nie wykazały zmniejszonego korzystania ze środków komunikacji i tym samym przedkładane przez przewoźników Zestawienia dopłat nie wykazały szczególnych odchyłeń. UMWD nie prowadził analizy, ani nie kierował zapytań do przewoźników w przedmiotowej kwestii.

Na podstawie niniejszych wyjaśnień i przedłożonych dokumentów Zespół Kontrolerów nie może potwierdzić, że weryfikacja zestawień jest dokonywana rzetelnie. Brak jest bowiem list sprawdzających lub śladu czynności sprawdzających dokonywanych przez pracowników. Brak jest również potwierdzenia dokonania przeliczeń rachunkowych w zakresie wskazanej liczby biletów i wyliczonej wartości dopłaty, czy również zsumowania kolumny liczba biletów i wartość dopłaty. Pracownicy nie prowadzą baz danych ani formularzy w programie Excel służących do stosownych przeliczeń. Brak jest możliwości stwierdzenia, który pracownik dokonał weryfikacji otrzymanych dokumentów, gdyż nie ma żadnego śladu jej dokonania. Brak jest również potwierdzenia zatwierdzenia niniejszej weryfikacji przez Kierownika czy Dyrektora nadzorujących pracę pracowników.

Wobec powyższego, Zespół Kontrolerów stwierdził, iż weryfikacja jest dokonywana nierzetelnie, a czynności dotyczące weryfikacji przedłożonych przez przewoźnika dopłat nie są dokumentowane przez pracowników UMWD. Czynności te nie są również zatwierdzane przez nadzorujących pracę kierowników czy dyrektora. Brak rzetelnej weryfikacji zestawienia dopłat należy ocenić negatywnie.

Ustalenia w zakresie kontroli przewoźników, w stosunku do których toczył się spór sądowy lub postępowanie wyjaśniające.

Zespół Kontrolerów dokonał sprawdzenia wybranych losowo dwóch przewoźników, wobec których toczy się spór sądowy lub postępowanie wyjaśniające, tj. PKS Voyager oraz PKS Lubin S.A.

PKS Voyager

W dniu 10 października 2024 r. Zespół Kontrolerów skierował zapytanie do UMWD, czy zgodnie z pismem z dnia 3 czerwca 2024 r. nr DOK-KS-I.0733.1.2024 zostały wszczęte kontrole przewoźników PKS Voyager oraz Krzysztof Bielecki i jaki jest ich rezultat i poprosił o przekazanie protokołów z kontroli (pytanie 1).

W odpowiedzi na powyższe pytanie nr 1, w dniu 15 października 2024 r. Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD – Pani Agnieszka Zakęś poinformowała, „iż zgodnie z pismem z dnia 3 czerwca 2024 r. nr DOK-KS-1-0733.1.2024 została wszczęta kontrola wobec przewoźnika PKS Voyager. Wydział Kontroli UMWD jest w trakcie analizowania udostępnionej przez przewoźnika PKS Voyager dokumentacji. Departament Infrastruktury UMWD oczekuje na przekazanie protokołów.”

(akta kontroli str. 35-42)

Zespołowi Kontrolerów przedłożono następujące dokumenty w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa przewoźnika PKS Voyager.

W dniu 28 czerwca 2023 r. pismem sygn. DT-D.8071.23.2023 przewoźnik PKS Voyager został zawiadomiony przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury o wstrzymaniu wypłat spornych kwot dopłat do biletów ulgowych za miesiące marzec w kwocie 82 833,56 zł, kwiecień w kwocie 70 455,16 zł oraz maj 2023 r. w kwocie 54 551,35 zł. Przewoźnik przedłożył do UMWD Zestawienia dopłat za okres luty - grudzień 2023 r. wraz z wydrukami z kas fiskalnych oraz korekty dopłat spornych/bezspornych za marzec 2023 r. i kwiecień 2023 r. Nie przedłożono korekty Zestawienia za maj 2024 r.

Kwota zestawienia dopłat za maj 2023 r. przedłożona do UMWD wynosi 201 412,12 zł i nie została skorygowana przez PKS Voyager o kwotę sporną w wysokości 54 551,35 zł.

Pismem z dnia 12 lipca 2023 r. przewoźnik PKS Voyager został zawiadomiony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu nienależnie pobranych dopłat do regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, zgodnie z umową nr DT-D/168/2022 zawartą pomiędzy Województwem Dolnośląskim a przewoźnikiem.

Następnie w dniu 24 lipca 2023 r. wezwano przewoźnika do złożenia pisemnych wyjaśnień oraz dostarczenia kopii kontrolnych biletów ulgowych miesięcznych sprzedanych w okresie kwiecień, maj i czerwiec 2023 r. oraz zestawienia z systemu sprzedanych biletów ulgowych miesięcznych w maju i czerwcu 2023 r. Zespołowi Kontrolerów nie przedstawiono odpowiedzi na powyższe pisma PKS Voyager. W dniu 17 sierpnia 2023 r. UMWD przesłało do przewoźnika zawiadomienie o przedłużeniu postępowania administracyjnego.

W dniu 18 sierpnia 2023 r. przewoźnik przedłożył do UMWD wyjaśnienia w sprawie zwrotu nienależnie pobranych dopłat do biletów ulgowych szkolnych 49% na podstawie umowy zawartej z Gminą Mirsk.

W aktach sprawy przedłożono następujące oświadczenia: Pani A.S. z dnia 9 sierpnia 2023 r., że jej synowie nigdy nie kupowali biletów miesięcznych, oświadczenie Pani Roksany Moroz, że jej syn nie kupował biletu miesięcznego w firmie Voyager oraz oświadczenie Pana P.Z. z dnia 16 sierpnia 2023 r., że syn nie kupował biletów u przewoźnika¹⁰.

W dniu 23 października 2023 r. UMWD przesłało do przewoźnika zawiadomienie o przedłużeniu postępowania administracyjnego.

W dniu 30 października 2023 r. UMWD przesłało pismo elektroniczne do Prokuratury Rejonowej w Lubaniu, tj. zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczącego wyłudzenia środków pieniężnych z tytułu pobieranych dopłat do regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz wykorzystania danych osobowych, bez wiedzy osób, przez firmę PKS Voyager na szkodę budżetu Państwa, którego dysponentem jest Wojewoda Dolnośląski.

(akta kontroli str. 631-691)

W związku z nieprawidłowościami przy rozliczaniu dopłat do biletów ulgowych przez przewoźnika, UMWD wystąpił z prośbą o listy uczniów z Gmin Olszyna i Mirsk. UMWD wystąpił także do kilkunastu osób z zapytaniem czy kupował bilety miesięczne u przewoźnika PKS Voyager. Otrzymano trzy odpowiedzi, z których wynikało, że osoby te nie kupowały biletów u tego przewoźnika. Przewoźnik w ramach wyjaśnień napisał, że lista wszystkich uczniów poszczególnych klas i przedszkola uprawnionych do dowozu do szkoły była przesyłana przez Gminę Mirsk, na dowód czego dołączył listę z dnia 30 sierpnia 2022 r. podpisaną przez Dyrektora Szkoły Podstawowej. Na liście tej figurują osoby, które udzieliły negatywnej odpowiedzi na zapytanie UMWD dot. kupowania biletów miesięcznych u przewoźnika PKS Voyager. Wobec powyższego sprawa podlega ocenie Prokuratury.

W dniu 14 grudnia 2023 r. i 7 stycznia 2024 wpłynęło do UMWD postanowienie o żądaniu wydania rzeczy stanowiącej dowód w sprawie, tj. oryginałów oraz uwierzytelnionych kopii akt postępowania administracyjnego powadzonego wobec PKS Voyager w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami. W dniu 10 stycznia 2024 r. UMWD przekazała do Prokuratury w Lubaniu kopie żądanych dowodów. W odpowiedzi na zapytanie z dnia 23 maja

¹⁰ Pełne personalia w aktach kontroli

2024 r. sporządzone przez PKS Voyager, UMWD powiadomił zainteresowanego, iż nie jest uprawniony do udzielania informacji mogących wpłynąć na dobro hipotetycznego śledztwa.

W dniach 24 czerwca oraz 21 sierpnia 2024 r. UMWD przesłało do przewoźnika zawiadomienie o przedłużeniu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 692-844)

Kontrolowany przedłożył Zespołowi Kontrolerów następujące dokumenty otrzymane od przewoźnika:

- umowa nr ZP.272.2.2021 z dnia 22 grudnia 2021 r. na „Świadczenie usług przewozowych dla uczniów szkół podstawowych z terenu gminy Olszyna w okresie 01.01.2022r. – 31.08.2023 r.”
- faktury za bilety miesięczne szkolne – Gmina Olszyna za okres styczeń – kwiecień 2023 r.,
- kopie biletów ulgowych miesięcznych dla uczniów,
- wykazów uczniów objętych dowozem do szkoły w Olszynie,
- umowa nr 346/GM/2022 na dowóz i odwóz uczniów do Szkoły Podstawowej w Rębiszowie i Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Mirsku z dnia 31 sierpnia 2022 r.,
- lista uczniów dojeżdżających do SP w Biedzychowicach,
- wykaz uczniów do dowozu w z Gminy Mirsk – SP w Rębiszowie.
- faktury za bilety miesięczne szkolne – Gmina Mirsk za okres styczeń – kwiecień 2023 r.,
- kopie biletów ulgowych miesięcznych dla uczniów.

(akta kontroli str. 845-1142)

Zespół Kontrolerów nie ustalił w jaki sposób dokonano stwierdzenia powstania nieprawidłowości, gdyż nie przedłożono stosownych dokumentów oraz nie udzielono wyjaśnień ze względu na fakt, iż Wydział Kontroli UMWD jest w trakcie analizowania udostępnionej przez przewoźnika PKS Voyager dokumentacji.

Ponadto, Wojewoda Dolnośląski nie był informowany, na żadnym etapie prowadzonego postępowania, ani o powstaniu nieprawidłowości ani o fakcie skierowania sprawy do Prokuratury w Lubaniu. Zespołowi Kontrolerów udostępniono jedynie części dokumentacji w sprawie, która nie obrazuje pełnej ścieżki postępowania w sprawie.

UMWD nie informował Wojewody Dolnośląskiego jako dysponenta środków budżetowych o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz podejrzeniu popełnienia przestępstwa, podjętych czynnościach w organach ścigania. Informację o toczącym się postępowaniu w Prokuraturze, Zespół Kontrolerów uzyskał dopiero w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w siedzibie UMWD.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Lubin S.A.

W dniu 1 stycznia 2016 r. Samorząd Województwa Dolnośląskiego zawarł z PKS w Lubinie umowę nr DT-D/38/2015 określającą szczegółowe zasady przekazywania spółce jako przewoźnikowi dopłat do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg ustawowych w tych przewozach. Umowę zawarto na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

W następnych latach strony zawierała następujące umowy w zakresie przekazywania dopłat:

- nr DT-D/152/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. [na rok 2017]
- nr DT-D/158/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. [na rok 2018]

- nr DT-D/156/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. [na rok 2019]
- nr DT-D/82/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. [na rok 2020]
- nr DT-D/46/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. [na rok 2021]
- nr DT-D/76/2021 z dnia 4 stycznia 2022 r. [na rok 2022]
- nr DT-D/113/2022 z dnia 27 grudnia 2022 r. [na rok 2023]
- nr DT-D/88/2023 z dnia 7 grudnia 2023 r. [na lata 2024-2025].

W wyniku kontroli ustalono, iż umowa nr DT-D/76/2021 została zawarta w dniu 4 stycznia 2022 r. [na rok 2022] z datą obowiązywania od 1 stycznia 2022 r., a zatem z datą wsteczną, co należy ocenić negatywnie.

Przewoźnik PKS Lubin SA zawarł w dniu 17 maja 2016 r. z Powiatem Lubińskim umowę nr DT-D/159/2016, której przedmiotem było świadczenie usług przewozowych w powiatowych autobusowych przewozach pasażerskich na sieci komunikacyjnej użyteczności publicznej Powiatu Lubińskiego oraz powiatów, z którymi Powiat Lubiński posiada lub zawrze stosowane porozumienia. Umowę zawarto na czas określony od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 30 czerwca 2019 r., przedłużonej aneksem nr 4 na okres do 30 czerwca 2021 r. Przewóz osób miał odbywać się z uwzględnieniem ulg przyjętych obowiązującą uchwałą Rady Powiatu Lubińskiego.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy, przewóz był świadczony na poniższych liniach: 0, 1, 2, 3A, 3B, 4, 5, 6, 7, 8, 100, 102, 103, 104, 105, 112.

Uchwałą nr XVII/120/2016 z 28 kwietnia 2016 r. Rada Powiatu w Lubinie ustaliła ceny i opłaty za usługi przewozowe, uprawnienia do przejazdów ulgowych i bezpłatnych oraz zasady taryfowe w publicznym transporcie zbiorowym w powiatowych przewozach pasażerskich na terenie powiatu lubińskiego. Przedmiotową uchwałą ustalono uprawnienia do przejazdów bezpłatnych w publicznym transporcie zbiorowym dla wszystkich pasażerów z wyłączeniem dzieci i młodzieży szkolnej zamieszkałej na terenie powiatu lubińskiego w okresie od rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej do ukończenia gimnazjum, nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia. Bilet miesięczny dla młodzieży szkolnej sprzedany w miesiącu czerwcu, miał być ważny w miesiącu lipcu i sierpniu. Podstawą do skorzystania dzieci i młodzieży szkolnej, zamieszkałej na terenie Powiatu Lubińskiego, z ulgi ustawowej była ważna legitymacja szkolna. Uchwała weszła w życie z dniem 1 września 2016 r.

Uchwałą nr XX/141/2016 z dnia 29 sierpnia 2019 r. Rada Powiatu w Lubinie zmieniła uchwałę nr XVII/120/2016 z 28 kwietnia 2016 r. w zakresie ustalenia wysokości cen biletów.

Następujące Gminy – Gmina Lubin, Gmina Ścinawa, Gmina Rudna zawarły z Powiatem Lubińskim umowy sprzedaży przez PKS Lubin S.A. biletów miesięcznych na powiatową komunikację publiczną na terenie powiatu lubińskiego.

Pismem z dnia 20 lipca 2016 r. PKS Lubin S.A. zwrócił się do UMWD z prośbą o wyjaśnienie kwestii zaświadczeń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego.

Pismem z dnia 20 października 2016 r. UMWD poinformował PKS w Lubinie, iż w oparciu o § 9 umowy DT-D/38/2015, dopłaty do biletów ulgowych ujęte w „zestawieniu dopłat” świadczonych w ramach powiatowych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej zostały wstrzymane do wyjaśnienia.

Pismem z dnia 16 listopada 2016 r. UMWD poinformował PKS w Lubinie, iż złożony wniosek o dopłaty za wrzesień w kwocie 1 257 377,95 zł został zakwestionowany w części na etapie rozliczenia, w związku z ujęciem w zestawieniu kwot nienależnych. PKS w Lubinie otrzymał należne dopłaty do biletów ulgowych w wysokości 302 348,35 zł, natomiast

zakwestionowana została pozostała kwota w wysokości 955 029,60 zł. Nieprawidłowość dotyczyła linii komunikacyjnych, na które PKS Lubin posiadał zaświadczenia, zamiast zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym. Ponadto, w piśmie wskazano, iż przewozy mają charakter komunikacji miejskiej i zgodnie z art. 1a ust. 5 ustawy o ulgowych przejazdach nie przysługują z mocy ustawy.

W związku z zapisem art. 8a ust. 4 ustawy o ulgowych przejazdach, uprawnienie do otrzymywania dopłat nabywa przewoźnik, który 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.

UMWD zakwestionował zestawienia dopłat i wstrzymał wypłaty środków dla PKS Lubin S.A., z powodu braku posiadania przez przewoźnika zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Operator publicznego transportu zbiorowego od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 1 marca 2011 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. został zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia.

W piśmie z dnia 29 grudnia 2016 r. PKS w Lubinie wyjaśnił, iż przedkłada zezwolenia obowiązujące od dnia 1 listopada 2016 r. wydane przez Starostwo Powiatowe w Lubinie. Ponadto, wyjaśniono, iż rodzaj przewozów wynika z wydanych dokumentów oraz faktu, iż powiat jako jednostka samorządu terytorialnego może organizować jedynie przewozy powiatowe. Tym samym nie jest to komunikacja miejska.

W aktach sprawy przedłożone zostały zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym od dnia 2 listopada 2016 r. do dnia 29 września 2020 r. Fakt posiadania przez PKS Lubin S.A. uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego w przewozach powiatowych pasażerskich na 16 liniach prowadzonych na podstawie umowy z 17 maja 2016 r. został potwierdzony przez Starostę Lubińskiego w wydanych zaświadczeniach. Wydane zaświadczenia i zezwolenia były ważne w okresie od 1 września 2016 r. do 30 czerwca 2021 r.

Wyrokiem z dnia 24 lipca 2019 r. wydanym przez Sąd Okręgowy uwzględniono żądanie strony i zasądzono kwotę w wysokości 2 147 076,60 zł tytułem dopłat do przejazdów ulgowych za okres od września do listopada 2016 r. w związku z wykonaniem umowy nr DT-D/38/2015. Wysokość roszczenia stanowi suma dopłat za miesiące od września do listopada 2016 r. obliczona jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen brutto nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach brutto uwzględniających te ulgi. Bilety były sprzedawane w siedzibie spółki, w punktach konduktorskich, w pojeździe PKS w Lubinie. Bilety miesięczne był zamawiane przez poszczególne gminy z miesięcznym wyprzedzeniem.

Zespół Kontrolerów wystąpił do UMWD w dniu 10 października 2024 r. w piśmie nr IF-FRB.431.7.2024.AK z prośbą o wyjaśnienie poniższych kwestii:

1. czy od 2020 r. przeprowadzana była przez UMWD kontrola na miejscu u przewoźnika lub inne czynności sprawdzające przewidziane w umowie dot. Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Lubinie SA.
2. w jaki sposób dokonano identyfikacji i określenia nieprawidłowości w odniesieniu do wydatków poniesionych na podstawie umowy zawartej z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Lubinie SA w roku 2020?

3. przyczyn braku przedłożenia dokumentacji w zakresie umowy zawartej z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Lubinie SA dot. spornych wydatków, które są przedmiotem postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 35-37, 1710-1860, 1928-2145)

W odpowiedzi przekazano, w dniu 15.10.2024 r., (pismo sygn. DT-D II.8071.192.2024) poniższe wyjaśnienia:

W zakresie pytania 1 wyjaśniono, „iż od 2020 r. UMWD nie przeprowadził kontroli na miejscu u Przewoźnika. Co miesiąc kontrolowane są m.in. przedstawiane przez Przewoźnika oświadczenia do zestawienia dopłat”.

W zakresie pytania 2 wyjaśniono, „iż UMWD podważył w 2020 r. część wniosków o dopłaty złożone przez PKS Lubin SA w części, w której przewoźnik ten posiadał zaświadczenia zamiast zezwoleń na przewozy regularne.”

W zakresie pytania 3 wyjaśniono, „iż dokumentacja została przekazana do kancelarii prawnej obsługującej UMWD. Po skompletowaniu całej dokumentacji zostanie przekazana do DUW”.

Część dokumentacji została dostarczona do DUW w dniu 15 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 38-42)

Zespół Kontrolerów ustalił, iż PKS Lubin S.A. kontynuowało spór z Województwem Dolnośląskim o przekazanie kolejnych środków na dopłaty do biletów ulgowych w wysokości 34 319 202,60 zł. W dniu 25 marca 2024 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu wydał wyrok zasądający na rzecz strony powodowej - PKS Lubin S.A., kwotę 34 319 202,60 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia wyroku.

W dniu 28 marca 2024 r. pismem nr DT-D-II.8071.143.2024 Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD zwrócił się do DUW z prośbą o przekazanie na rachunek bankowy kwoty 100 zł celem uzyskania uzasadnienia do wyżej wymienionego wyroku. UMWD w piśmie z dnia 7 czerwca 2024 r. nr DT-D-II.8071.169.2024 przesłał do wiadomości Wojewody Dolnośląskiego wezwanie do zapłaty od PKS Lubin S.A., w wysokości 15 232 801,50 zł stanowiącej sumę dopłat za okres od lipca 2021 r. do marca 2024 r. pracownicy Wojewody dokonali analizy kwot zawartych w wyroku Sądu Okręgowego, w wyniku której wykryto błąd matematyczny w wyliczeniu wysokości należności głównej wynikającej z sumy kwot dla poszczególnych miesięcy od stycznia 2017 r. do lipca 2021 r. Z podsumowania wynikało, iż kwota należności głównej to 32 205 868,50 zł, a w wyroku zasądzono kwotę w wysokości 34 319 202,60 zł. Pismem z dnia 12 czerwca 2024 r. IF-FRB.3146.3.5.2024.AK Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do UMWD o uzupełnienie apelacji o kwestie dotyczące tych nieścisłości rachunkowych.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD w piśmie z dnia 27 czerwca 2024 r. nr DT-D-II.8071.174.2024 przesłał stosowne wyjaśnienia. Wynikało z nich, że łączna kwota powinna wynosić 32 172 126,00 zł. Zgodnie z przekazaną informacją PKS Lubin S.A. przekazywał do wypłaty co miesiąc podwójne wnioski, z czego wnioski dot. dopłat do biletów ulgowych świadczonych w ramach powiatowych przewozów pasażerskich za okres od lipca 2021 r. do marca 2024 r. w kwocie 15 229 641 zł nie zostały wypłacone.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD w piśmie z dnia 17 października 2024 r. nr DT-D-II.8071.205.2024 zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o przekazanie środków na rachunek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w kwocie 199 900,00 zł celem uiszczenia opłaty od apelacji od wyroku Sądu Okręgowego we

Wrocławiu z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A. przeciwko Województwu Dolnośląskiemu [sygnatura akt IC 1320/19]. Wojewoda Dolnośląski poinformował Marszałka Województwa Dolnośląskiego w piśmie z dnia 23 października 2024 r. nr IF-FRB.3146.3.5.2024.KD, iż nie przekaże powyższej kwoty, gdyż Prokuratoria Generalna działająca w imieniu interwenienta ubocznego po stronie pozwanej Skarbu Państwa – Wojewody Dolnośląskiego, również wniosła apelację, zaskarżając przedmiotowy wyrok w całości. Apelacja Prokuratury Generalnej stanowi bezkosztowy środek odwoławczy od wyroku pierwszej instancji. Wojewoda Dolnośląski nie znalazł uzasadnienia do przekazania środków publicznych na finansowanie powyższego sporu.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD w piśmie z dnia 30 października 2024 r. nr DT-D-II.8071.205.2024 wystąpił z ponownym wnioskiem o zapłatę kwoty 199 900,00 zł. Wojewoda Dolnośląski w piśmie z dnia 7 listopada 2024 r. nr IF-FRB.3146.3.5.2024.AK podtrzymał stanowisko braku uzasadnienia do przekazania wnioskowanej kwoty 199 900 zł oraz braku podstaw do przyjęcia, że wniesienie przez Pozwanego apelacji od powyższego wyroku wyklucza możliwość wniesienia i rozpatrzenia apelacji wniesionej przez Interwenienta ubocznego.

(akta kontroli str. 1861-1927)

Zespół Kontrolerów wystąpił w dniu 28 listopada 2024 r. (pismo sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK) do Kontrolowanego z prośbą o udzielenie odpowiedzi i przekazanie wyjaśnień w zakresie postępowania spornego pomiędzy PKS Lubin S.A. a Samorządem Województwa Dolnośląskiego o treści:

1. proszę o przekazanie informacji dotyczącej wysokości środków prawidłowo i nieprawidłowo wydatkowanych w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2020 r. do 10 września 2024 r. W przypadku kwot nieprawidłowo wydatkowanych środków, proszę o przedstawienie szczegółowego wyliczenia w ujęciu miesięcznym wraz ze wskazaniem dokumentów, na podstawie których wyliczenie zostało dokonane;
2. proszę o wyjaśnienie, czy w sytuacji wystąpienia nieprawidłowości podważona została całość czy jedynie część wniosków o dopłaty za dany okres rozliczeniowy dla ww. przewoźnika;
3. proszę o przedstawienie metodyki badania pozwalającego na wykrycie powyższych nieprawidłowości;
4. proszę o przedstawienie sposobu ewidencjonowania biletów jednorazowych zniżkowych oraz biletów miesięcznych zniżkowych;
5. proszę o przedstawienie sposobu pozyskiwania przez gminy zgłoszeń na bilety miesięczne oraz aktualizacji wykazu osób uprawnionych do zniżki;
6. proszę o przedstawienie sposobu weryfikacji odległości zamieszkania dziecka od szkoły;
7. proszę o wyjaśnienie, czy rezygnacja z biletu miesięcznego wpływa na korektę faktycznej kwoty zawartej we wniosku o dopłatę;
8. proszę o wyjaśnienie, czy poddano analizie tendencję wzrostu/spadku zapotrzebowania na bilety miesięczne w okresie pandemii;
9. proszę o wyjaśnienie, jaki miała wpływ uchwała o bezpłatnej komunikacji powiatowej na zakup biletów miesięcznych w miesiącach wakacyjnych, tj. lipiec i sierpień 2020-2024.

(akta kontroli str. 47-51)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury UMWD w dniu 4 grudnia 2024 r. (sygn. DT-D-II.8071.192.2024) przedstawił wyjaśnienie do powyższych kwestii.

W zakresie pytania 1 przedłożono zestawienie dopłat od stycznia 2020 r. do września 2024 r. uwzględniające kwoty dopłat spornych i bezspornych. Zgodnie z załączonym

zestawieniem wartość kwot spornych niewypłaconych wynosi 26 393 776,50 zł. Wartość kwot bezspornych wypłacanych wynosi 7 126 022,94 zł.

Ponadto, wyjaśniono, iż „kwoty wskazane w zestawieniu zostały wpisane z miesięcznych wniosków składanych przez PKS Lubin. Przewoźnik co miesiąc składa dwa wnioski o wypłatę dotacji. Wszystkie wnioski sporne i bezsporne zostały przekazane do DUW z pełną dokumentacją w ramach postępowania sądowego.”

W zakresie pytania 2 wyjaśniono, iż „przewoźnik PKS Lubin co miesiąc składa dwa wnioski, wniosek sporny i bezsporny. Dopłata zostaje przekazane jedynie na podstawie wniosku bezspornego”.

W zakresie pytania 3 wyjaśniono, iż „w trakcie weryfikacji wniosków zwrócono uwagę na nie spełnienie warunków formalnych”.

W zakresie pytania 4 wyjaśniono, iż „ewidencjonowanie biletów jednorazowych zniżkowych oraz biletów miesięcznych zniżkowych odbywa się na podstawie wniosków złożonych przez przewoźnika oraz wydruków zestawienia dopłat do biletów ulgowych za wnioskowany okres.”

W zakresie pytania 5 wyjaśniono, iż „Urząd Marszałkowski nie ingeruje w sposób pozyskiwania przez samorządy zgłoszeń na bilety miesięczne oraz aktualizacji wykazu osób uprawnionych do zniżki.”

W zakresie pytania 6 wyjaśniono, iż „sposoby weryfikacji odległości zamieszkania dziecka od szkoły są zależne od każdej jednostki samorządu terytorialnego w związku z czym zapytanie powinno być skierowane do konkretnych gmin w celu uzyskania precyzyjnych odpowiedzi.”

W zakresie pytania 7 wyjaśniono, iż „rezygnacja z biletu miesięcznego powinna być uwzględniona w wniosku przewoźnika o dopłatę.”

W zakresie pytania 8 wyjaśniono, iż „nie odnaleziono w korespondencji przychodzącej zaleceń o potrzebie dokonania dodatkowej analizy tendencji wzrostu/spadku zapotrzebowania na bilety miesięczne w okresie pandemii. Jednocześnie w związku z przedłużaniem od 2016 roku ważności zezwoleń co roku bez rzetelnej informacji do jakiego roku system zezwoleń będzie obowiązywać, trudno jest o rzetelną analizę przyczyn wzrostu/spadku zapotrzebowania na bilety miesięczne.”

W zakresie pytania 9 wyjaśniono, iż „Jak wynika z załączonego zestawienia dopłat od stycznia 2020 r. do września 2024 r. PKS Lubin S.A. w miesiącu sierpniu składał sporne wnioski z wartością zerową.

(akta kontroli str. 53-59)

Zespół Kontrolny stwierdził, iż nie analizowano z należytą starannością dokumentów przekazanych przez przewoźnika, nie weryfikowano danych w zakresie sprzedaży biletów, nie przeprowadzono kontroli na miejscu u przewoźnika. Brak jest list sprawdzających lub śladu czynności sprawdzających dokonywanych przez pracowników. Powyższe należy ocenić negatywnie.

C. Zgodność wypłaconych środków na podstawie złożonych przez przewoźników wniosków o dopłaty do biletów ulgowych w odniesieniu do specyfikacji złożonych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

W okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 10 września 2024 r. UMWD otrzymywał od Wojewody Dolnośląskiego dotacje celowe na realizację wyżej wymienionego zadania 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.

Poniższa tabela przedstawia dane dotyczące wysokości dotacji przekazanej Samorządowi Województwa, kwoty dokonanego zwrotu oraz efektywnego wykorzystania dotacji w ramach wyżej wymienionej klasyfikacji budżetowej.

Rok budżetowy	Dotacja przekazana (w zł)	Kwota zwrotu (w zł)	Wykorzystanie dotacji (w %)	Efektywna kwota dotacji
2020	31 326 254,42	6 462,98	99,97	31 229 791,44
2021	31 389 438,55	534,00	99,99	31 388 904,55
2022	46 308 936,62	14 455,12	99,96	46 294 481,50
2023	56 521 707,69	711,73	99,99	56 520 995,96
2024 *	37 322 999,15	2 664,07	99,99	37 320 335,08

**stan na dzień 31 sierpnia 2024 r.*

Kontrolowane zadanie było realizowane przez UMWD - Departament Infrastruktury. Środki na realizację zadania przekazywane były za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego po uprzednim przedłożeniu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przez UMWD zapotrzebowania na środki z budżetu państwa celem wypłaty dopłat, zgodnie ze specyfikacją wyliczonych dopłat dla poszczególnych przewoźników w danym okresie przy założeniu, że wnioskowana w danym miesiącu dopłata była za miesiąc poprzedni. Reasumując, w danym roku budżetowym rozliczane były miesiące od grudnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy do listopada danego roku budżetowego.

Zgodnie z zasadami określonymi w umowach, przewoźnicy otrzymywali dopłaty do sprzedanych ulgowych biletów autobusowych w okresach miesięcznych. W myśl § 6 umowy o udzielenie dopłat, dany przewoźnik był zobowiązany do złożenia do UMWD dokumentów rozliczeniowych przed upływem 20 dni roboczych po zakończeniu okresu rozliczeniowego, tj. w miesiącu następującym po miesiącu, którego dotyczy wniosek.

Dopłaty przekazywane były przez UMWD przelewem na rachunki bankowe poszczególnych przewoźników, po otrzymaniu środków z budżetu państwa, w terminie do 20 dnia roboczego po zakończeniu okresu rozliczeniowego, co pozostawało w zgodzie z zapisami zawartych umów (§ 6 umowy). Dopłaty zostały przekazane w prawidłowych wysokościach na właściwe rachunki bankowe wskazane przez przewoźników. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono zgodność kwot wnioskowanych dotacji z kwotami zrealizowanych przelewów, co wykazano w wydrukach potwierdzeń dokonanych transakcji.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż w przypadku braku wpływu do UMWD wniosków o dopłatę, Wydział merytoryczny UMWD realizujący zadanie, nie występował do przewoźników z zapytaniem potwierdzającym brak zapotrzebowania na środki z budżetu państwa.

Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielenia dopłat objęto 46 wniosków, które zostały złożone przez 5 kontrolowanych przewoźników. Dokumenty rozliczeniowe były każdorazowo podpisane przez osoby upoważnione.

Skontrolowane wnioski o dopłaty zostały ujęte w zbiorczych wnioskach UMWD do Wojewody Dolnośląskiego.

Zespół Kontrolerów ustalił poniższe na podstawie dokumentów rozliczeniowych za lata 2020 – 2024, które zostały przedłożone przez niżej wymienionych przewoźników:

1. OLEJNICZAK – TRANS Adam Olejniczak; umowa nr DT-D/164/2019 z dnia 18.12.2019 r. zawarta na rok 2020. Kwota dopłaty przekazanej wyniosła 150 403,18 zł, co stanowiło 0,48 % kwoty dopłat przekazanych w 2020 r.;
2. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o.; umowa nr DT-D/48/2020 z dnia 26.11.2020 r. zawarta na rok 2021. Kwota dopłaty przekazanej wyniosła 3 365 693,21 zł, co stanowiło 11,83 % kwoty dopłat przekazanych w 2021 r.;
3. Auto – Linie s.c. Robert Góra i Wioletta Góra; umowa nr DT-D/81/2021 z dnia 04.01.2022 r. zawarta na rok 2022. Kwota dopłaty przekazanej wyniosła 550 190,64 zł, co stanowiło 1,19 % kwoty dopłat przekazanych w 2022 r. ;
4. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A.; umowa nr DT-D/113/2022 z dnia 27.12.2022 r. zawarta na rok 2023. Kwota dopłaty przekazanej wyniosła 1 923 602,76 zł, co stanowiło 3,40 % kwoty dopłat przekazanych w 2023 r.;
5. Przewozy Pasażerskie „MARKO-BUS” Marek Obuchowicz; umowa nr DT-D/64/2023 z dnia 06.12.2023 r. zawarta na rok 2024. Kwota dopłaty przekazanej wyniosła 227 666,24 zł, co stanowiło 0,61 % kwoty dopłat przekazanych w 2024 r.

(akta kontroli str. 144–153, 206-212, 298-310, 353-365, 553-565, 623-630, 1143-1709)

D. Kontrole przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie i otrzymujących dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich

Jak wskazano w poprzednich akapitach, zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o ulgowych przejazdach, uprawnienie do otrzymywania dopłat, o których mowa w ust. 2 ww. przepisu, nabywa przewoźnik, który zawarł umowę z samorządem województwa określającą zasady przekazywania przewoźnikom dopłat. Przedmiotowe zasady, zgodnie z treścią poddanych kontroli umów, stanowią:

- warunki uzyskania uprawnienia do otrzymania dopłat przez przewoźnika (§ 3 umowy),
- zobowiązania przewoźnika wobec województwa dolnośląskiego (§ 4 umowy),
- procedura otrzymywania dopłat przez przewoźnika (§ 5-7 umowy),
- procedura kontroli realizacji obowiązków określonych w umowie (§ 8 umowy),
- przesłanki wstrzymania dopłat dla przewoźnika (§ 9 umowy),
- okres trwania umowy oraz warunki jej wcześniejszego rozwiązania (§ 10 umowy).

W toku kontroli, pismem z dnia 11 września 2024 r. sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK, wezwano Kontrolowanego do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie kontroli realizowanych przez UMWD u przewoźników, tj.:

- poproszono o przedłożenie wykazów kontroli zrealizowanych przez UMWD od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 10 września 2024 r. obejmujących kontrolę zadań związanych z przekazywaniem przewoźnikowi dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (pytanie nr 7);
- poproszono o przedłożenie planów kontroli UMWD od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 10 września 2024 r. obejmujących kontrolę zadań związanych z przekazywaniem przewoźnikowi dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (pytanie nr 8).

(akta kontroli str. 23-24)

W wyjaśnieniach z dnia 17 września 2024 r. sygn.: DT-D-II.8071.192.2024, kontrolowany wskazał, w odpowiedzi na pytanie 7, iż „zrealizowano kontrole lub są realizowane kontrole jak w tabeli poniżej. W związku z brakiem możliwości przeprowadzenia procesów śledczych, w związku z podejrzeniem wyłudzeń w trakcie kontroli przekazywano materiał do oceny odpowiednich organów, które oceniały w kompleksowy sposób zgromadzony materiał dowodowy i oceniały zasadność wszczęcia śledztwa”. Do przedmiotowych wyjaśnień załączono tabelę wskazującą 4 postępowania. Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Przeprowadzenie czynności kontrolnych w czterech przypadkach na przestrzeni całego okresu objętego kontrolą wskazuje, iż czynności kontrolne podejmowano rzadziej niż raz na rok, przy kilkuset podpisywanych z przewoźnikami umowach każdego roku¹¹. Powyższe nie gwarantuje rzetelności w weryfikowaniu prawidłowości wykonywania umów przez przewoźników, co należy ocenić negatywnie.

W odpowiedzi na pytanie 8 UMWD wyjaśnił, iż „zaplanowano do kontroli gminnych i powiatowych organizatorów transportu. W pierwszej kolejności zaplanowano poszerzoną kontrolę przez pracowników Wydziału Kontroli UMWD w firmie PKS Voyager Sp. z o.o. oraz zaplanowano przeprowadzenie kontroli w Gminie Malczyce”. Do przedmiotowych wyjaśnień przedstawiono 5 wniosków o przeprowadzenie kontroli, skierowanych do Wydziału Kontroli i Skarg Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Wszystkie wnioski datowane są na drugą połowę 2024 r.¹². Nie przedstawiono natomiast żadnych dokumentów wskazujących na planowanie czynności kontrolnych w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 3 czerwca 2024 r. Powyższe wskazuje, iż prowadzenie czynności kontrolnych w przedmiotowym zakresie u przewoźników nie jest zadaniem, które jest uprzednio planowane i konsekwentnie realizowane, co nie gwarantuje należytej jakości wykonywania zadania i co należy ocenić negatywnie.

(akta kontroli str. 25-34)

¹¹ W 2020 r. podpisano 128 umów; w 2021 r. podpisano 122 umowy; w 2022 r. podpisano 116 umów; w 2023 r. podpisano 115 umów; w 2024 r. podpisano 107 (stan na dzień 31 sierpnia 2024 r.)

¹² Wnioski datowane są odpowiednio: wniosek nr 1 na dzień 3 czerwca 2024 r., wniosek nr 2 na dzień 3 czerwca 2024 r., wniosek nr 3 na dzień 3 czerwca 2024 r., wniosek nr 4 na dzień 30 sierpnia 2024 r. oraz wniosek nr 5 na dzień 30 sierpnia 2024 r. Pełne informacje dot. przedmiotu wniosku i podmiotu kontrolowanego znajdują się w aktach sprawy.

Następnie, pismem z dnia 10 października 2024 r. nr IF-FRB.431.7.2024.AK, ponownie wezwano kontrolowanego do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie weryfikacji wykonywania umów przez przewoźników, tj. czy od 2020 r. przeprowadzana była przez UMWD kontrola na miejscu przewoźnika lub inne czynności sprawdzające przewidziane w umowie dot. Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A. (pytanie nr 6).

(akta kontroli str. 35-37)

Na powyższe pytanie Kontrolowany udzielił wyjaśnień z dnia 15 października 2024 r. nr DT-D.II.8071.192.2024 (pytanie 6), wskazując, iż „od 2020 roku nie przeprowadzono przez UMWD kontroli na miejscu u przewoźnika. Jednocześnie co miesiąc kontrolowane jest m.in. przedstawienie przez przewoźnika oświadczenia do zestawienia dopłat”. Powyższe wyjaśnienia wskazują, iż Kontrolowany nie dokłada należytych starań do weryfikacji prawidłowości wykonywania przez przedsiębiorcę warunków zawartych umów.

Ponadto, w wyroku Sądu Okręgowego z dnia 25 marca 2024 r. przytoczono, iż „Strona pozwana [UMWD] nie skorzystała w żadnym zakresie z uprawnień kontrolnych jakie zostały zastrzeżone na jej rzecz w § 8 umów, w szczególności w zakresie kontroli poprawności sprzedaży biletów ulgowych (...)”.

Co więcej, przewoźnik Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A. jest w trakcie sporu sądowego z Kontrolowanym, wynikającym z wątpliwości Kontrolowanego co do uprawnień do otrzymywania wypłat przedmiotowych środków finansowych. Powyższe sugerowałoby, iż czynności sprawdzające prawidłowość wykonywania zawartych umów są tym istotniejsze z uwagi na wątpliwości Kontrolowanego, jednakże Kontrolowany, zgodnie z przytoczonymi wyjaśnieniami, ogranicza swoje działania jedynie do weryfikacji otrzymanych przez przewoźnika dokumentów, nie stosując żadnych innych, przewidzianych w podpisanych z przewoźnikiem umowach, środków weryfikacyjno-kontrolnych. Powyższe rzutuje na jakość wykonywanego zadania, co należy ocenić negatywnie.

(akta kontroli str. 38-42)

Dodatkowo, w dniu 6 listopada 2024 r. (pismo sygn. IF-FRB.431.7.2024.AK), wezwano Kontrolowanego do przekazania wszystkich wystąpień pokontrolnych z kontroli zrealizowanych w latach 2020-2024 przez UMWD w zakresie zadań zleconych z tytułu dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

W odpowiedzi na powyższe, Kontrolowany udzielił wyjaśnień w pkt 5 pisma z dnia 15 listopada 2024 r. sygn. DT-D.II.8071.192.2024, wskazując, że „Pracownicy Wydziału Kontroli UMWD są w trakcie wykonywania kontroli w firmie PKS Voyager sp. z o. o. oraz kontroli w Gminie Malczyce. Niezwłocznie po zakończeniu kontroli i przekazaniu do Departamentu Infrastruktury UMWD wystąpień pokontrolnych, dokumenty te zostaną przekazane do DUW.”

(akta kontroli str. 43-46)

Zespół Kontrolerów ustalił, że to Departament Infrastruktury z upoważnienia Marszałka Województwa Dolnośląskiego jest odpowiedzialny za rzetelne i właściwe zorganizowanie procesu weryfikacji wniosków przewoźników o udzielenie dopłat do ulgowych przejazdów osób, w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Podczas weryfikacji pracownicy powinni zdiagnozować błędy w analizowanych dokumentach i niewłaściwie wyliczone kwoty dopłat. Dodatkowym narzędziem jest działalność kontrolna UMWD, która

powinna mieć na celu sprawdzanie, czy przewoźnicy otrzymujący dopłaty zgodnie z umową i przestrzegają ustawowych przesłanek ich otrzymania. Zawarcie postanowień w § 8 umowy dotyczących prawa żądania wyjaśnień w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków określonych w umowie i poddanie się przez przewoźnik kontroli prawidłowości stosowania ulg ustawowych w trakcie wykonywania przewozów, umożliwiło Samorządowi Województwa Dolnośląskiego sprawowanie kontroli nad przewoźnikami.

Zespół Kontrolujący wskazuje, że kontrola u przewoźników jest jednym z podstawowych narzędzi nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków z dotacji celowej budżetu państwa przez uprawnione podmioty. Zdaniem Zespołu Kontrolnego tylko prawidłowo zaplanowana i wykonana kontrola na miejscu daje możliwość porównania danych wskazanych we wnioskach z dokumentami źródłowymi oraz skutecznej weryfikacji prawidłowości organizacji przejazdów, za które pobierane są dopłaty. Szczególnej dokładności wymagają sytuacje, gdy standardowa weryfikacja składanych rozliczeń budzi uzasadnione wątpliwości.

Działalność kontrolną prowadzoną przez UMWD u przewoźników należy ocenić negatywnie.

IV. Wnioski i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego.

Działając na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224) Wojewoda Dolnośląski, na podstawie ustaleń kontroli, w celu poprawy realizacji kontrolowanego zadania, wnosi o:

1. Opracowanie i wdrożenie procedur weryfikacji wniosków o zawarcie umowy oraz wniosków o wypłatę dopłat do biletów ulgowych, polegającą na określeniu zakresu, terminu oraz osób dokonujących weryfikacji.
2. Rekomendujemy stosowanie „list sprawdzających” potwierdzających dokonanie weryfikacji do wniosku o zawarcie umowy o dopłaty do biletów ulgowych oraz list do zestawienia przedkładanych Zestawień dopłat.
3. Rekomendujemy, w miarę możliwości, stosowanie zasady „dwóch par oczu”, tj. dokonywanie weryfikacji przez dwóch pracowników, zatwierdzanie weryfikacji przez kierownika.
4. Rzetelne dokonywanie weryfikacji składanych przez przewoźników dokumentów do wniosków o zawarcie umowy i do umów.
5. Stosowanie się do zapisów umowy określających zasady przekazywania dopłat do biletów ulgowych zawieranych z przewoźnikami oraz dokonywanie wypłat środków dopiero po spełnieniu przez nich wszystkich postanowień umownych.
6. Bezwzględne wymaganie od przewoźników przedkładania wszelkich dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy.
7. Weryfikowanie ważności załączonych przez przewoźników do umowy zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym oraz posiadania kas rejestrujących.

8. Dokumentowanie weryfikacji składanych rozliczeń przez przewoźników poprzez stosowanie odpowiednich list sprawdzających, notatek służbowych lub innych czynności na podstawie, których można prześledzić poprawność weryfikacji.
9. Zatwierdzanie weryfikacji „Zestawień dopłat” przez Kierownika Oddziału oraz dokumentowanie tej czynności.
10. Wprowadzenie procedury lub doprecyzowanie zapisów umowy w zakresie rozliczenia dopłat, które już na etapie weryfikacji przedkładanych przez przewoźników dokumentów pozwolą potwierdzić, że dany przewoźnik uwzględnił w rozliczeniu prawidłowe dane.
11. Zintensyfikowanie działalności kontrolnej w zakresie przekazywanych przewoźnikom dopłat, m.in. poprzez planowanie i realizację kontroli w siedzibie firmy przewoźnika.
12. Zaplanowanie i realizację kontroli u przewoźników, zalecane skontrolowanie próby co najmniej 5 % przewoźników z którymi zawarto umowy o dopłatę.
13. Bieżące informowanie Wojewody Dolnośląskiego jako dysponenta środków budżetowych o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w zakresie zadań zleconych u poszczególnych przewoźników i podjętych czynnościach przez organy śledcze, sądy itp.

O podjętych działaniach i sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych proszę poinformować Wojewodę Dolnośląskiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Anna Żabska


DIREKTOR
ODDZIAŁU INFRASTRUKTURY
Dorota Antczak

