



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KIN. 410.5.1.2023

Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/019 – Wykluczenie komunikacyjne w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie strategii rozwoju transportu, realizacja jej założeń oraz innych strategii rozwoju.2. Podejmowanie działań w celu uregulowania zasad organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób transportem autobusowym oraz monitoring jego funkcjonowania.3. Przygotowanie, wdrożenie i dysponowanie Funduszem rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.
Okres objęty kontrolą	2018-2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Jerzy Bazylewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/41/2023 z 14 czerwca 2023 r. Anna Szydłarska-Konarska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/42/2023 z 14 czerwca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MI”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Ministra działania związane z przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich były nieskuteczne.

Mimo uwzględnienia zjawiska wykluczenia komunikacyjnego w opracowanej przez niego *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.*⁴ oraz we wcześniejszej *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*⁵, a także mimo realizowanych inwestycji drogowych oraz wdrożenia Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁶ – działania Ministra nie były skuteczne, gdyż nie doprowadziły do poprawy dostępności przewozów autobusowych dla osób zamieszkałych na terenach pozamiejskich.

Przeciwnie, systematycznemu zmniejszeniu ulegała liczba i długość linii regularnej komunikacji autobusowej⁷, które w zakresie linii regionalnych i podmiejskich uległy redukcji w latach 2005-2022 ilościowo o 61,6%, a kilometrażowo o 67,4%. W konsekwencji odnotowano spadek wielkości pracy eksploatacyjnej⁸ na liniach regularnej komunikacji autobusowej, a także liczby pasażerów przewiezionych taką komunikacją⁹. Miało to miejsce pomimo polepszania się wskaźników dotyczących dostępności transportowej, np. długości dróg o utwardzonej nawierzchni¹⁰ w skali kraju.

Pomimo spoczywającej na nim, a wynikającej z jego pozycji ustrojowej odpowiedzialności za sprawę transportu¹¹ Minister nie dysponował informacjami, jaki

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Strategia przyjęta uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. poz. 1054), dalej: „SZRT2030”.

⁵ Strategia przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), dalej: „SRT2020”.

⁶ Fundusz wprowadzony ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464 ze zm.), dalej: „FRPA” lub „Fundusz”.

⁷ Liczba linii regularnej komunikacji autobusowej (obejmująca linie dalekobieżne, regionalne, podmiejskie i miejskie) wynosiła ogółem 25 384 w 2005 r., 19 643 w 2010 r., 14 608 w 2015 r., 10 243 w 2020 r., oraz 9 262 w 2022 r., w tym liczba linii regionalnych i podmiejskich wynosiła 24 054 w 2005 r., 18 700 w 2010 r., 13 857 w 2015 r., 9 843 w 2020 r. oraz 9 040 w 2022 r. Długość linii regularnej komunikacji autobusowej ogółem wynosiła 1 284 115 km w 2005 r., 1 000 512 km w 2010 r., 754 026 km w 2015 r., 480 435 km w 2020 r. oraz 394 359 km w 2022 r., w tym długość linii regionalnych i podmiejskich wynosiła 1 000 401 km w 2005 r., 750 705 km w 2010 r., 543 284 km w 2015 r., 369 052 km w 2020 r. oraz 326 248 km w 2022 r.

⁸ Praca eksploatacyjna – wyrażana jako iloczyn środków transportu i długości drogi, wyrażona w wozokilometrach. Wozokilometr (wzkm) – stosowana w transporcie kołowym jednostka miary długości drogi wykonanej przez środki transportu (wozy) w określonym czasie. Zgodnie z definicją wskazaną w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2464 ze zm.), wozokilometr to jednostka miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym 1 wzkm to przejazd 1 autobusu na odległość 1 kilometra.

⁹ Praca eksploatacyjna w transporcie samochodowym zarobkowym wynosiła ogółem 1 307 147 tys. wzkm w 2005 r., 1 023 630 tys. wzkm w 2010 r., 899 748 tys. wzkm w 2015 r., 415 083 tys. wzkm w 2020 r. oraz 489 091 tys. wzkm w 2022 r. Liczba pasażerów regularnej komunikacji autobusowej ogółem wynosiła 782 025 tys. w 2005 r., 569 652 tys. w 2010 r., 416 774 tys. w 2015 r., 159 700 tys. w 2020 r. oraz 214 443 tys. w 2022 r.

¹⁰ Wartość wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT) wzrosła z 35,2 w 2015 r. do 38,7 w 2020 r.; Długość autostrad z 1559,2 km w 2015 r. wzrosła do 1712,2 km w 2020 r. oraz 1801,8 km w 2022 r.; Długość dróg ekspresowych z 1492,2 km w 2015 r. wzrosła do 2548,5 km w 2020 r. oraz 3070,2 km w 2022 r. (dane udostępnione na stronie Głównego Urzędu Statystycznego <https://strateg.stat.gov.pl/#/strategie/krajowe/1004>, data dostępu 14 listopada 2023 r.).

Długość dróg publicznych ogółem wynosiła 406 122,1 km w 2010 r., 419 636,4 km w 2015 r. oraz 430 267,3 km w 2020 r. Długość dróg publicznych o nawierzchni gruntowej wynosiła 132 362,3 km w 2010 r., 128 717,3 km w 2015 r. oraz 116 718,4 km w 2020 r., co stanowiło ich udział w długości dróg publicznych ogółem odpowiednio 32,6%, 30,7% oraz 27,1% (Opracowania Transport – wyniki działalności w: 2010 r.; 2015 r.; 2020 r.).

¹¹ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania (Dz. U. z 2021 r. poz. 937) Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej - *Transport*. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) dział *Transport* obejmuje m.in. sprawy przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz sprawy komunikacji publicznej.

Według art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”) do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 ww. ustawy stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej nr 6, 11, 16-18 określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84), dalej: standardów kontroli zarządczej.

Do zapewnienia efektywności działań mających na celu poprawę dostępności transportowej mieszkańców obszarów pozamiejskich, niezbędna jest wiedza o zmianach zachodzących w tym zakresie.

wpływ na poprawę dostępności transportowej¹² obszarów pozamiejskich, wywiera realizacja działań zaprojektowanych w SRT2020 i SZRT2030. Minister, choć posiadał informacje o realizacji projektów strategicznych wskazanych w ramach SZRT2030, kwotach wydatkowanych w ramach FRPA i liczbie dofinansowanych linii komunikacji autobusowej, nie był w stanie określić w jakim stopniu powyższe działania wpływają na ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego obszarów pozamiejskich.

Minister miał wprowadzić do dyspozycji narzędzie do monitorowania sytuacji w transporcie autobusowym, w postaci informacji o autobusowym publicznym transporcie zbiorowym nadsyłanych przez marszałków województw, opracowywanych przez nich na podstawie informacji przekazywanych przez organizatorów przewozów, jednak z ustaleń kontroli wynika, że nie weryfikował ani nie analizował tych informacji, jak również nie egzekwował ich kompletności.

Negatywnie należy ocenić działania Ministra w zakresie wyznaczania w dokumentach strategicznych działań dotyczących integracji transportu pasażerskiego. Minister uznając konieczność takich działań, zaplanował w SRT2020 opracowanie instrumentów prawnych umożliwiających integrację transportu pasażerskiego na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Zadania tego Minister nie zrealizował, gdyż przed upływem okresu obowiązywania SRT2020 została ona zastąpiona nową – SZRT2030, w której zrezygnowano z działań legislacyjnych na rzecz inicjatyw polegających na stworzeniu warunków dla integracji przewozów pasażerskich na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym – bez wskazania sposobu realizacji oraz podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie.

Integracja autobusowych przewozów pasażerskich w okresie objętym kontrolą dotyczyła jedynie integracji rozkładu jazdy jednego przewoźnika autobusowego z przewoźnikami kolejowymi. Ponadto w nowelizacji przepisów¹³ ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁴, przeprowadzonej w 2023 r., przewidziano możliwość wprowadzenia wspólnych biletów obowiązujących we wszystkich środkach transportu publicznego na terenie wybranej gminy, powiatu lub regionu. Należy zaznaczyć, że Minister w planie transportowym¹⁵ uznał konieczność integracji przewozów kolejowych z innymi środkami transportu, zwłaszcza z komunikacją autobusową. Pomimo działań legislacyjnych określonych w SRT2020 Minister w szczególności nie podjął inicjatywy w zakresie ujednoczenia systemu ulg biletowych w przewozach autobusowych, nie ustalił hierarchii połączeń komunikacyjnych i nie określił konieczności integracji rozkładów jazdy w ramach uptz czy choćby ustawy o Funduszu.

Negatywnie również należy ocenić nieprzygotowanie przez Ministra¹⁶ mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina, przy uwzględnieniu zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka). Działanie to było przewidziane do realizacji do roku 2020 r. w ramach SZRT2030¹⁷.

¹² W zakresie dotyczącym komunikacji autobusowej.

¹³ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1720).

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm., dalej: „uptz”.

¹⁵ Plan ustanowiony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2328).

¹⁶ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania (Dz. U. z 2021 r. poz. 937) Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej - *Transport*. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) dział *Transport* obejmuje m.in. sprawy przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz sprawy komunikacji publicznej.

¹⁷ SZRT2030 rozdział 6. Kierunek Interwencji 3: Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności, Działania do 2020 r.

Minister nie określił minimalnych standardów autobusowej komunikacji zbiorowej, co jest wyrazem braku rzetelności z jego strony¹⁸. Pomimo tego, że ustalenie takich standardów było przedmiotem rekomendacji zawartej w dokumencie pt. *Diagnoza stanu polskiego transportu – Raport końcowy*, przygotowanym dla Ministra przed opracowaniem SZRT2030, Minister nie zdecydował się na sformułowanie minimalnych standardów autobusowej komunikacji zbiorowej. Zamiast tego wskazał jedynie – w ramach SZRT2030 – na konieczność stworzenia przez administrację rządową obowiązkowego zakresu zadań publicznych dotyczących transportu, ale nie doprowadził do powstania dokumentu zawierającego taki zakres zadań.

Zdaniem NIK określenie i egzekwowanie wdrożenia powyższych standardów jest kluczowe dla poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich. Natomiast stopień spełniania takich standardów będzie mógł stanowić rzetelny wskaźnik dla określenia stopnia wykluczenia komunikacyjnego obszarów pozamiejskich, jak również cenny instrument dla identyfikacji zarówno dobrych praktyk jak i przyczyn niezadowolającej dostępności transportowej społeczeństwa.

NIK uznaje za celowe wsparcie organizatorów przewozów autobusowych ze środków FRPA, jednakże samo przygotowanie, wdrożenie i dysponowanie Funduszem przez Ministra należy ocenić negatywnie. Przygotowanie założeń Funduszu zostało poprzedzone nierzetelną analizą potrzeb w zakresie finansowania autobusowego transportu zbiorowego. Minister zignorował informacje pozyskane z konsultacji publicznych projektu ustawy o Funduszu wskazujące na niedoszacowanie deficytu w autobusowym transporcie zbiorowym, a dokonując wyliczenia kwoty deficytu przypadającego na 1 wzmk w komunikacji autobusowej oraz ogólnej kwoty rocznych wydatków z Funduszu nie wskazał źródeł danych, na podstawie których te kwoty określił.

Część założeń przyjętych przez Ministra w projekcie ustawy o Funduszu¹⁹ utrudniało zwiększenie dostępności komunikacyjnej, ponieważ:

- ustalona w oparciu o szacunkowe koszty i przychody przewoźników kwota dopłaty wykluczała możliwość dofinansowania z Funduszu przewozów na liniach o wyższym od przyjętego w ustawie deficycie, na pokrycie którego nie było stać części organizatorów²⁰ (odnotowano ograniczone wykorzystanie środków Funduszu w latach 2019-2022);
- Minister nie uwzględnił możliwości wyliczenia dopłaty z FRPA dla kilku linii lub całej sieci danego operatora, co ułatwiłoby przewoźnikom obliczenia, z uwagi na wyeliminowanie problemu z przypisaniem właściwej kwoty części kosztów stałych do danej linii. Nieprzyjęcie tego rozwiązania, które pozwalałoby na zrównoważenie deficytu na jednej linii ewentualną nadwyżką uzyskaną na innej linii, może prowadzić do wykluczenia z dofinansowania połączeń najbardziej nierentownych, choć być może bardzo potrzebnych.

Ponadto w projekcie ustawy Minister wykluczył z dofinansowania z Funduszu linie funkcjonujące tuż przed wejściem w życie ustawy²¹, jednocześnie jednak poprzez zamieszczenie na stronie MI błędnych interpretacji przepisu upz – według których linię uzupełnioną o nowe kursy można było uznać za nową linię – umożliwił uzyskanie na taką linię dopłaty z FRPA. Taka interpretacja przepisów była niezgodna z założeniem ustawy o Funduszu, zgodnie z którymi Fundusz miał się przyczynić do

¹⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm., dalej: „ustawa o Radzie Ministrów”) Minister jako członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa i jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu.

¹⁹ Następnie uchwalonym bez istotnych zmian przez Sejm RP.

²⁰ Kwestia niedoszacowania kwoty dopłaty była też przedmiotem uwag zgłaszanych do projektu ustawy o Funduszu.

²¹ Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o Funduszu, dopłacie ze środków Funduszu podlegać miały linie komunikacyjne niefunkcjonujące co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego miała zostać zawarta po dniu wejścia w życie ustawy.

uruchamiania nowych linii komunikacyjnych, a także była niezgodna z definicją linii komunikacyjnej zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 5 uptz²².

NIK zauważa jednak, że z uwagi na cel utworzenia Funduszu, jakim było ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego, organizatorzy przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej powinni mieć możliwość uzyskania dofinansowania z Funduszu niezależnie od tego, czy linia komunikacyjna była nowo utworzona, czy uprzednio funkcjonowała. Natomiast powyższe działanie Ministra, choć umożliwiające objęcie większej liczby linii dofinansowaniem, naruszało zasadę legalizmu, ponieważ prawidłową formą zmiany niecelowych rozwiązań ustawowych powinna być adekwatna zmiana ustawy, a nie wydawanie interpretacji sprzecznych z przepisami.

Na stronie internetowej Ministerstwa zamieszczono również nierzetelną (nie odpowiadającą treści przepisu) interpretację w zakresie definicji komunikacji miejskiej, według której przewozy realizowane przez gminę miejsko-wiejską nie mają charakteru komunikacji miejskiej, co było niezgodne z definicją komunikacji miejskiej zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 4 uptz.

Ponadto Minister wprowadził do projektu ustawy o Funduszu wymóg uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²³, podczas gdy w przepisach uptz, będących wyłączną podstawą zawierania takich umów, brak jest analogicznego wymogu. Zdaniem NIK brak zatem uzasadnienia dla wprowadzenia powyższego obowiązku wyłącznie dla umów dofinansowywanych z FRPA.

Minister w sposób niecelowy z punktu widzenia przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu w projekcie rozporządzenia, wydanego na podstawie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy o Funduszu²⁴, przewidział podział środków Funduszu na poszczególne województwa w oparciu m.in. o wartość produktu krajowego brutto województw, która nie była związana z zaspokojeniem potrzeb transportowych społeczeństwa. Ponadto zaplanowanie podziału środków Funduszu na poszczególne województwa w oparciu o liczbę mieszkańców województw oraz wartości produktu krajowego brutto województw pomijało fakt, iż powyższe wielkości obejmowały również dane dotyczące miast kumulujących istotną część wartości produktu krajowego brutto w skali danego województwa²⁵ oraz liczbę mieszkańców²⁶, choć komunikacja miejska była wyłączona z dofinansowania ze środków FRPA.

NIK również negatywnie ocenia określenie przez Ministra w projekcie ww. rozporządzenia zaspokojenia potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa na podstawie danych o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej w danym województwie, które nie wymiarowały potrzeb komunikacyjnych społeczeństwa, gdyż na długość linii komunikacji autobusowej

²² Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 uptz linia komunikacyjna to połączenie komunikacyjne na: a) sieci dróg publicznych albo b) liniach kolejowych, innych szynowych, linowych, linowo-terenowych, albo c) akwenach morskich lub wodach śródlądowych – wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy.

²³ Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu.

²⁴ Rozporządzenie z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego podziału środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w poszczególnych województwach (Dz. U. poz. 1406), dalej: „rozporządzenie w sprawie podziału środków Funduszu”.

²⁵ Przykładowo w 2020 r. produkt krajowy brutto województwa mazowieckiego wynosił 536 016 mln zł, w tym 60,4% (323 632 mln zł) stanowił produkt krajowy brutto miasta Warszawa (Źródło: opracowanie GUS „Produkt krajowy brutto w województwie mazowieckim w 2020 r.” udostępnione na stronie <https://warszawa.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/rachunki-regionalne/produkt-krajowy-brutto-w-województwie-mazowieckim-w-2020-r-2,11.html> (data dostępu: 19 lutego 2024 r.).

²⁶ Przykładowo według stanu na 31 grudnia 2020 r. liczba mieszkańców miast w stosunku do liczby mieszkańców ogółem w danym województwie wynosiła od 41,4% w województwie podkarpackim do 76,5% w województwie śląskim.

Liczba mieszkańców miast województwa mazowieckiego wynosiła 3 495,2 tys. osób, co stanowiło 64,4% z ogólnej liczby mieszkańców tego województwa (5 425 tys. osób), natomiast liczba mieszkańców m. st. Warszawa wynosiła 1 794,2 tys. osób, tj. 33,1% mieszkańców województwa – dane udostępnione na stronie GUS: <https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Tables.aspx> (data dostępu 19 lutego 2024 r.).

główny wpływ miały możliwości organizacyjne i finansowe organizatorów i przewoźników.

Minister określił jednolite warunki dofinansowania z Funduszu w porozumieniach zawartych z wojewodami, ale nie ustalił wzoru umowy oraz wzoru wniosku o dopłatę. W efekcie zakres obowiązków beneficjentów określony w umowach o dopłatę z Funduszu nie był jednakowy we wszystkich województwach, podobnie jak zakres danych żądanych przez wojewodów od organizatorów przewozów autobusowych we wnioskach o dopłatę. W ocenie NIK stan taki był nieuzasadniony z punktu widzenia konieczności zapewnienia jednolitego traktowania beneficjentów Funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie strategii rozwoju transportu, realizacja jej założeń oraz innych strategii rozwoju.

Opis stanu faktycznego

Problem wykluczenia komunikacyjnego na obszarach pozamiejskich został uwzględniony przez Ministra w opracowanej przez niego SZRT2030: w diagnozie stanu polskiego transportu²⁸, analizie SWOT²⁹ oraz w ramach wizji i wyzwań Strategii³⁰. Minister w SZRT2030 określił 11 działań mających na celu poprawę funkcjonowania publicznego transportu autobusowego na terenach pozamiejskich. Trzy³¹ spośród tych działań, ukierunkowane na poprawę stanu infrastruktury, realizowane były poprzez:

- a) inwestycje drogowe na obszarze Polski Wschodniej (Via Carpatia oraz drogi uzupełniające S7 i S17) oraz Pomorza Środkowego (drogi ekspresowe S6, S10 i S11);
- b) opracowanie i realizację Programu Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024³², dla którego w 2020 r. zakończony został etap konsultacji, oraz Programu Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku³³;

²⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁸ Jednocześnie nie można pominąć specyficznej sytuacji publicznego transportu zbiorowego na terenach wiejskich, który przeżywa regres nieproporcjonalny do skali wyludniania tych obszarów. Pogarszająca się sytuacja na rynku pozamiejskich przewozów autobusowych ma istotne konsekwencje społeczne w postaci postępującego wykluczenia mieszkańców obszarów wiejskich. Oznacza to ograniczone możliwości aktywizacji mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu, gorszą dostępność do różnorodnych placówek edukacyjnych, urzędów czy ośrodków zdrowia (...). Niezbędne wydaje się przemodelowanie systemu finansowania transportu publicznego na terenach wiejskich poprzez m.in. wprowadzenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej z jasnym podziałem zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, rewizję systemu finansowania oraz warunków organizacyjnych dla rozwoju transportu na obszarach pozamiejskich, w tym wiejskich (inwestycje w tabor dostosowany do specyfiki tego transportu), czy też integrację przewozów szkolnych z przewozami w ramach usług publicznych. (SZRT2030, pkt 1. Diagnoza stanu polskiego transportu – wnioski, str. 32).

²⁹ Pogarszająca się oferta transportu zbiorowego na terenach niezurbanizowanych i peryferyjnych (SZRT2030, pkt 1.9 Analiza SWOT dla transportu w Polsce, str. 53).

³⁰ Nacisk musi być również położony na dostępność komunikacyjną na obszarach wiejskich. Polityka transportowa powinna koncentrować się na zapewnieniu mobilności pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz na mobilności na obszarach wiejskich. (SZRT2030, pkt 3 Wizja i wyzwania strategii zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku, str. 72).

³¹ W ramach kierunku interwencji nr 1 Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce (Transport drogowy): a) Rozbudowa sieci drogowej zapewniająca równomierne nasycenie infrastrukturą, zwłaszcza na obszarach Polski Wschodniej i Pomorza Środkowego, w tym budowa Via Carpatia, a także poprawiająca dostęp do portów morskich; b) Rozwijanie, przy współpracy z jednostkami samorządu, dróg lokalnych i ich połączeń z siecią dróg krajowych i wojewódzkich, m.in. poprzez dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych, w oparciu przepisy dotyczące Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

W ramach kierunku interwencji nr 3 Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności, działanie do realizacji do 2020 r. - Stworzenie warunków dla rozwoju transportu publicznego na obszarze całego kraju, m.in. poprzez zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich, w tym obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (charakteryzujących się najgorszą dostępnością czasowo-przestrzenną), z uwzględnieniem podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego.

³² Program przyjęty uchwałą nr 29/2021 Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2021 r. Program udostępniony został na stronie MI: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-beezpiecznej-infrastruktury-drogowej-na-lata-2021-2024> (data dostępu 27 września 2023 r.). Zgodnie z zapisem Programu, dokument ten jest średniookresowym dokumentem programowym dotyczącym poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w infrastrukturę na drogach krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

³³ Program przyjęty uchwałą nr 198/2022 Rady Ministrów z dnia 4 października 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku”. Program udostępniono na stronie MI:

- c) inwestycje drogowe realizowane w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (d. Fundusz Dróg Samorządowych)³⁴, w ramach którego w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) udzielono dofinansowania w łącznej kwocie 23 274 333,3 tys. zł na realizację 16 432 inwestycji, w tym na zadania powiatowe i gminne udzielono dofinansowania w łącznej kwocie 15 891 431,7 tys. zł na realizację 16 299 inwestycji³⁵.

Natomiast działania³⁶:

- a) powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarami funkcjonalnymi z wykorzystaniem transportu drogowego;
- b) zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich z uwzględnieniem podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego;
- c) stworzenie systemu finansowania oraz warunków organizacyjnych dla rozwoju transportu na obszarach pozamiejskich, w tym wiejskich (...);
- d) stworzenie warunków dla rozwoju transportu publicznego na obszarze całego kraju, m.in. poprzez zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich, w tym obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (charakteryzujących się najgorszą dostępnością czasowo-przestrzenną), z uwzględnieniem podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego³⁷;
- e) zorganizowanie systemu finansowania transportu na obszarach pozamiejskich (...);
- f) kontynuacja procesów zmierzających do zapewnienia odpowiednich połączeń obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, umożliwiających dostęp do lokalnych rynków pracy (...);

w zakresie autobusowego transportu zbiorowego były realizowane przez MI, jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Strategii Transportu MI³⁸ m.in. poprzez wdrożenie FRPA.

Ponadto wśród działań mających na celu poprawę funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w SZRT2030 przewidziano:

- a) rzeczywistą integrację drogowych przewozów pasażerskich z innymi rodzajami transportu³⁹, w ramach której wprowadzono *Wspólny bilet* obowiązujący wszystkich przewoźników kolejowych. Próba wprowadzenia *Wspólnego biletu* [...] ⁴⁰ nie przyniosła oczekiwanego efektu⁴¹. Natomiast

<https://www.gov.pl/web/infrastruktura /program-wzmocnienia-krajowej-sieci-drogowej-do-2030-roku> (data dostępu 7 września 2023 r.).

³⁴ Fundusz wprowadzony ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 747 ze zm.).

³⁵ Według sprawozdań Ministerstwa z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dalej: „RFRD”) latach 2019-2022 (udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog-dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>, data dostępu 16 października 2023 r.) ze środków RFRD dofinansowano w ramach zadań powiatowych i gminnych obejmujących budowę, przebudowę i remont dróg w 2019 r. 4 280 zadań obejmujących 5 999,9 km dróg, w 2020 r. 3 212 zadań obejmujących 4 383 km dróg, w 2021 r. 2 712 zadań obejmujących 4 327 km dróg oraz w 2022 r. 2 347 zadań obejmujących 3 681 km dróg.

³⁶ Działanie wymienione w ppkt a - zostało wyszczególnione w ramach kierunku interwencji nr 1 *Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce* (Transport drogowy). Działania wymienione w ppkt b, c - zostały wyszczególnione w ramach kierunku interwencji nr 2 *Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym*. Działania wymienione w ppkt d, e, f, g - zostały wyszczególnione w ramach kierunku interwencji nr 3 *Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności*.

³⁷ Działanie realizowane poprzez inwestycje infrastrukturalne oraz poprzez wdrożenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

³⁸ Dalej: „DST”.

³⁹ Działanie wyszczególnione w ramach kierunku interwencji nr 2 *Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym*.

⁴⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw firm. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁴¹ [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw firm. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorców.

dokonano integracji w zakresie informacji o rozkładach jazdy poprzez umieszczenie informacji o kursach PKS Polonus S.A. w wyszukiwarce połączeń przewoźników kolejowych;

- b) integrację przewozów szkolnych z przewozami w ramach usług publicznych⁴², którą Minister planował zrealizować w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz innych ustaw (druk UD18), poprzez wprowadzenie przepisu umożliwiającego korzystanie z przewozów szkolnych wszystkim pasażerem. Proponowana zmiana⁴³ nie uzyskała pozytywnej opinii Ministerstwa Edukacji i Nauki z uwagi na bezpieczeństwo dzieci i uczniów⁴⁴.

NIK zauważa, że na stronie internetowej Ministerstwa w ramach pytań i odpowiedzi dotyczących funkcjonowania Funduszu Minister wcześniej już poinformował o możliwości realizacji przewozu dzieci do szkół w ramach publicznego transportu zbiorowego⁴⁵.

Dalszy opis realizacji działań ujętych w SZRT2030 zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 418-439, 454-469, 813-839, 926, 988-997, płyta CD nr 4, plik nr 2, 122, 134)

Minister prowadził monitoring realizacji SZRT2030 poprzez zbieranie danych, analizę i przygotowywanie kwartalnych zestawień dotyczących projektów strategicznych wskazanych w SZRT2030, z których dwa (Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg oraz Via Carpatia) związane były z poprawą dostępności transportowej. Powyższe zestawienia – karty monitoringu strategicznego – przekazywane były w systemie MonAliZa do Rządowego Biura Monitorowania Projektów. Według informacji zawartych w kartach za lata 2020-2022 i I kw. 2023 r. powyższe projekty strategiczne realizowane były terminowo.

(akta kontroli str. 418-439, 998-1009, płyta CD nr 4, pliki nr 2, 4, 9-118)

Monitoring realizacji SZRT2030 prowadzony był także w oparciu o wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT)⁴⁶ jako wskaźnik realizacji celu głównego strategii⁴⁷ oraz 16 wskaźników realizacji kierunków interwencji SZRT2030⁴⁸.

⁴² Działanie wyszczególnione w ramach kierunku interwencji nr 2 Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym oraz w ramach kierunku interwencji nr 3 Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności.

⁴³ W przepisie art. 3 pkt 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (z dnia 2 listopada 2022 r., druk UD18) zaproponowano dodanie w art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201) ust. 1c w brzmieniu: W przypadku realizacji dowozów dzieci do szkół, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.) autobusem szkolnym, gmina może umożliwić korzystanie z tych pojazdów również przez inne osoby.

⁴⁴ Według uzgodnień projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD18) przedstawionych na stronie Rządowego Centrum Legislacji (dalej: „RCL”) <https://legislacja.gov.pl/projekt/12366212/katalog/12927298#12927298>, (data dostępu 17 listopada 2023 r.).

⁴⁵ Na pytanie: Czy linie o charakterze użyteczności publicznej uruchamiane z wykorzystaniem środków Funduszu, można łączyć z przewozem dzieci do szkół na terenie gmin? Ministerstwo udzieliło odpowiedzi: Przewóz dzieci do szkół może być organizowany w ramach linii regularnych specjalnych (przewozy zamknięte), a także w ramach publicznego transportu zbiorowego (przewozy otwarte), do których zalicza się także przewozy o charakterze użyteczności publicznej (strona MI <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pytania-i-odpowiedzi>, data dostępu 16 października 2023 r.).

⁴⁶ WMDT – Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej pokazuje sumę relacji transportowych między ośrodkami, regionami, przy czym każda relacja uwzględnia zarówno czas przejazdu między ośrodkami A i B oraz znaczenie (atrakcyjność) tych ośrodków w systemie transportowym (potencjał demograficzny, ekonomiczny lub inny) – definicja zawarta w opracowaniu Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pt. „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja)”, Warszawa 19 grudnia 2017 r. Opracowanie udostępnione na stronie: https://www.ewaluacja.gov.pl/media/51261/Raport_WMDT_2017.pdf (data dostępu 5 października 2023 r.).

⁴⁷ Zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego, przez tworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.

⁴⁸ 1. Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym. 2. Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160 km/h. 3. Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A. 4. Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na jednego mieszkańca obszarów miejskich. 5. Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego. 6. Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym. 7. Długość autostrad. 8. Długość

Według raportu końcowego dotyczącego badania ewaluacyjnego⁴⁹ wartość WMDT wzrosła z 33,4 w 2013 r. do 38,7 w 2020 r., a jego wartość w 2023 r. oszacowano na 42,26⁵⁰. W raporcie tym oszacowany został również wskaźnik drogowej dostępności transportowej (WDDT) osobowy, którego wartość wzrosła z 34,62 w 2013 r. do 38,85 w 2020 r., a wartość w 2023 r. została oszacowana na 41,02⁵¹.

Dalszy opis monitoringu realizacji działań ujętych w SZRT2030 zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 347-367, 454-469, 813-839, 1002-1007, 1041, płyta CD nr 4, pliki nr 122, 134, płyta CD nr 8, plik nr 159)

Opracowanie SZRT2030 było poprzedzone ewaluacją trafności, przewidywanych skuteczności i efektywności, przeprowadzoną na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju⁵², przy czym uwagi przedstawione w tym opracowaniu nie dotyczyły autobusowego wykluczenia komunikacyjnego.

W celu identyfikacji słabych stron transportu w Polsce, przed przystąpieniem do opracowania projektu SZRT2030, Minister zlecił opracowanie ekspertyzy *Diagnoza stanu polskiego transportu – Raport końcowy*. Sformułowano w niej m.in.:

- 1) rekomendację nr 3.3 *Poprawa jakości skomunikowania terenów wiejskich*, w ramach której zaproponowano m.in.:
 - ograniczenie liczby organizatorów komunikacji na terenach wiejskich (do powiatów i województw) przy jednoczesnej realizacji obowiązku dowozów dzieci do szkół z priorytetem dla hurtowych, zwolnionych z przetargów zakupów biletów przez gminy;
 - wprowadzenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej obszarów wiejskich z jasnym podziałem zadań między powiaty i województwa oraz z uwzględnieniem połączeń z jednostkami sąsiadującymi;
- 2) rekomendację nr 3.6 *Rzeczywiste promowanie integracji taryfowej*, w ramach której zaproponowano ujednoczenie i uproszczenie zestawu ulg ustawowych oraz stworzenie systemu finansowania ulg ustawowych w sposób niedyskryminujący integracji (np. poprzez zastąpienie dopłat do ulg ustawowych kompleksowym finansowaniem służby publicznej).

Jako główne bariery integracji taryfowej w powyższej ekspertyzie wskazano nieprzystosowanie systemu ulg ustawowych do istnienia zintegrowanych ofert biletowych⁵³ oraz zróżnicowanie systemu refundacji ulg ustawowych.

dróg ekspresowych. 9. Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami. 10. Liczba obsługiwanych pasażerów w portach lotniczych. 11. Liczba operacji lotniczych IFR w polskiej przestrzeni powietrznej. 12. Potencjał przeładunkowy portów morskich. 13. Wielkość emisji gazów cieplarnianych z transportu. 14. Finalne zużycie energii w sektorze transportu. 15. Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. 16. Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach kolejowych.

⁴⁹ Raport końcowy dotyczący wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja 2020/2021)”, Warszawa/Kraków, luty 2021 r. Raport został udostępniony na stronie <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/oszacowanie-oczekiwanych-rezultatow-interwencji-za-pomoca-miar-dostepnosci-transportowej-dostosowanych-do-potrzeb-dokumentow-strategicznycch-i-operacyjnych-perspektyw/> (data dostępu 5 października 2023 r.).

⁵⁰ Wartość WMDT w poszczególnych latach 2013-2020 wynosiła kolejno: 33,40; 34,52; 35,18; 35,89; 36,59; 37,54; 38,77 oraz 38,66 (Raport końcowy, tabela nr 7.5, str. 137-138).

⁵¹ Wartość WDDT osobowego w poszczególnych latach 2013-2020 wynosiła kolejno: 34,62; 35,67; 35,85; 36,38; 36,83; 37,46; 38,59 oraz 38,85 (Raport końcowy, tabela nr 3.5., str. 41-42).

⁵² Na podstawie art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295) Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zleciło badanie ewaluacyjne pt. „Ewaluacja ex-ante 9 projektów Strategii Rozwoju”, obejmujące m.in. projekt SZRT2030.

⁵³ Obowiązujące przepisy prawa (...) przewidują różny wymiar ulg w poszczególnych rodzajach komunikacji, nie określając metod postępowania w przypadku biletów zintegrowanych. Na marginesie warto odnotować, że przepisy określają za to precyzyjnie, na jakie rodzaje biletów udziela się ulg, co doprowadza do kuriozalnej sytuacji, w których ulgi dotyczą biletów jednorazowych i miesięcznych, a już nie biletów dziennych, tygodniowych czy kwartalnych. (Diagnoza stanu polskiego transportu – Raport końcowy, str. 264).

W sprawie nieuwzględnienia w działaniach SZRT2030 wymienionych rekomendacji dyrektor Departamentu Strategii Transportu (dalej: DST) wyjaśnił, że opracowana ekspertyza stanowiła jedynie dokument pomocniczy, a modyfikacja rekomendacji lub brak ich uwzględnienia wynikał m.in. z konieczności dostosowania do możliwości ich realizacji przez MI. Ponadto dyrektor DST przedstawił problemy w integracji biletowej wynikające m.in. z funkcjonowania trzech systemów ulg⁵⁴ oraz faktu, iż system ulg ustawowych wynika z dziesięciu ustaw uchwalanych na przestrzeni wielu lat, niezależnie od siebie, pozostających w gestii różnych resortów⁵⁵. Dyrektor DST podał, iż *Minister Infrastruktury nie może przesądzać zarówno o zasadności rozszerzania uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, jak i zmiany zakresu uprawnień pasażerów, którym dotychczas przyznano uprawnienia. Tym samym zasadniczo nie posiada on narzędzi ani umocowania do podejmowania działań zmierzających do ujednoczenia i uproszczenia systemu ulg w komunikacji zbiorowej poprzez daleko idącą ingerencję w te polityki, co nieuchronnie wiązałoby się ograniczeniem, a być może również z odebraniem uprawnień dla niektórych grup społecznych czy zawodowych do ulg ustawowych.*

NIK nie zgadza się ze stanowiskiem, iż Minister nie posiada narzędzi do podejmowania działań zmierzających do ujednoczenia i uproszczenia systemu ulg w komunikacji zbiorowej. Jakkolwiek działanie takie wymaga współpracy różnych resortów, to jednak inicjatywa w celu jego realizacji powinna wyjść od Ministra Infrastruktury, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów, Minister jako członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa i jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu. Nie ulega natomiast wątpliwości, że brak jednolitego systemu ulg stosowanego u wszystkich przewoźników utrudnia integrację przewozów pasażerskich w zakresie wspólnych biletów.

Kwestię określenia standardów usług w transporcie publicznym opisano także w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 418-439, 440-469, 1015-1021, płyta CD nr 4, pliki nr 2, 7-8, 119, 122)

W poprzedzającej SZRT2030 – *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* wskazano działania dotyczące dostępności komunikacyjnej obejmujące przede wszystkim rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej – drogowej i kolejowej oraz polepszanie jakości środków przewozu zbiorowego.

Minister nie dokonał analizy realizacji SRT2020, gdyż jak wyjaśnił dyrektor DST taka analiza byłaby niepełna z uwagi na zastąpienie przed upływem okresu obowiązywania ww. Strategii nowym dokumentem strategicznym – SZRT2030.

Brak analizy realizacji SRT2020 spowodował, iż Minister nie dysponował informacjami o skuteczności działań realizowanych w ramach tej strategii, ani o ich adekwatności do problemów zidentyfikowanych w SRT2020. NIK zauważa, że Minister był zobowiązany posiadać te informacje, gdyż zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 ww. ustawy stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej nr 6, 11, 16-18. Do zapewnienia efektywności działań mających na celu poprawę dostępności transportowej mieszkańców obszarów

⁵⁴ Ulgi wynikające z ustaw, ulgi ustanowione przez organizatorów przewozów oraz ulgi ustanowione przez przewoźników.

⁵⁵ Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Ministra Edukacji i Nauki, Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

pozamiejskich, niezbędne jest posiadanie informacji o zmianach zachodzących w tym zakresie.

Kwestię realizacji zadań określonych w SRT2020 opisano także w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 440-469, 813-839, 1015, płyta CD nr 4, plik nr 119, 122, 134)

Problem wykluczenia komunikacyjnego na obszarach pozamiejskich został również uwzględniony w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030*⁵⁶, w której przewidziano działania mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku⁵⁷. Jako podmiot odpowiedzialny za realizację tych działań wskazano m.in. Ministra Infrastruktury.

Sekretarz stanu w MI Rafał Weber, opisując realizację działań określonych w SZRWRR2030 zaznaczył, że Minister sprawuje nadzór jedynie nad zarządcą dróg krajowych – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, natomiast nie ma instrumentów prawnych by ingerować w kompetencje pozostałych zarządców dróg, tj. zarządów województw, zarządów powiatów oraz wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). W celu wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego został utworzony Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, którego celem jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym. Nowelizacją ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, która miała miejsce w 2022 r.⁵⁸, rozszerzony został zakres zadań mogących uzyskać dofinansowanie z powyższego funduszu⁵⁹. Ponadto Sekretarz stanu w MI podał, że w realizację zadań wskazanych w SZRWRR2030, tj.:

- powiązania lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego;
- uzupełniania luk w sieci połączeń (wsi z miejscowościami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi) drogowych, kolejowych oraz śródlądowych o odpowiedniej jakości z uwzględnieniem węzłów przesiadkowych;

może częściowo wpisywać się Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Sekretarz Stanu w MI zaznaczył, że w przewozach autobusowych organizatorami publicznego transportu zbiorowego są jednostki samorządu terytorialnego. Fundusz może stanowić dla nich zachętę do organizacji przewozów, jednak decyzja ta pozostaje w wyłącznej ich kompetencji.

⁵⁶ Strategia przyjęta uchwałą nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. (M.P. poz. 1150) – dalej: „SZRWRR2030”.

⁵⁷ W ramach celu szczegółowego nr II *Poprawa jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska* określono kierunek interwencji *Rozwój infrastruktury technicznej*, w ramach którego wskazano m.in. działania: 1) Poprawa dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich przez budowę lub modernizację gminnej i powiatowej sieci drogowej; 2) Rozwój infrastruktury transportowej o charakterze regionalnym i lokalnym; 3) Powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego; 4) Uzupełnianie luk w sieci połączeń (wsi z miejscowościami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi) drogowych, kolejowych oraz śródlądowych o odpowiedniej jakości z uwzględnieniem węzłów przesiadkowych; 5) Dalsze wykorzystanie środków dostępnych na infrastrukturę lokalną w ramach Funduszu Dróg Samorządowych.

Natomiast w ramach kierunku interwencji *Dostępność wysokiej jakości usług publicznych* przewidziano działanie – *Poprawa stanu taboru pasażerskiego transportu drogowego i kolejowego wykorzystywanego do usług przewozowych użyteczności publicznej*.

⁵⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768).

⁵⁹ W ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać wsparcie na zadania polegające na: budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych (zwane zadaniami powiatowymi); budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych (zwane zadaniami gminnymi); budowie mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych (zwane zadaniami mostowymi); budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich; budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa (zwane zadaniami miejskimi); budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do terminali intermodalnych lub budowie, przebudowie lub remoncie do stref (zwane zadaniami dojazdowymi); budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich lub poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, polegające w szczególności na budowie, przebudowie lub remoncie dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów, dróg dla rowerów, przejść dla pieszych, przejazdów dla rowerów, peronów przystankowych wraz z dojazdami do tych peronów na drogach wojewódzkich (zwane zadaniami wojewódzkimi); budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych o znaczeniu obronnym (zwane zadaniami obronnymi).

NIK zauważa, że rozwiązania przyjęte w ustawie o Funduszu nie gwarantują realizacji zadań przypisanych Ministrowi w SZRWRR2030, tj. powiązania lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym oraz uzupełniania luk w sieci połączeń drogowych.

(akta kontroli str. 368-386, 440-453, 1023-1030, płyta CD nr 4, plik nr 119, płyta CD nr 8, pliki nr 2-9, 11)

W SZRWRR2030 nie ustalono wskaźników odnoszących się wprost do wykluczenia komunikacyjnego. W strategii poprzedzającej SZRWRR2030, tj. w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020*⁶⁰, dla zwymiarowania problemów w dostępie do transportu publicznego określony był Wskaźnik W_{21} = odsetek gospodarstw domowych na wsi, które oceniając otoczenie miejsca zamieszkania, wskazały na wielką trudność w dostępie do usług transportu publicznego (%), dla którego wartość bazowa w 2010 r. (określona w 2009 r.) wynosiła 11%, a prognozowana na rok 2020 – 3%⁶¹.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że powyższy wskaźnik pochodził z badania EU-SILC⁶² i analizowany był w miarę potrzeb organów Unii Europejskiej⁶³. W kolejnych latach monitorowania SZRWRR2020 w badaniu EU-SILC kwestie badania oceny otoczenia miejsca zamieszkania pod kątem dostępu do usług transportu publicznego, zastąpiono pytaniem o przyczynę rezygnacji z wizyty u lekarza, gdzie jedną z możliwych odpowiedzi była zbyt duża odległość lub brak środka transportu. W związku z brakiem dostępności porównywalnych danych w statystyce publicznej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykorzystywało wyniki corocznego badania *Polska wieś i rolnictwo*⁶⁴. Jedno z pytań zadanych respondentom w ramach powyższego badania dotyczyło stopnia zadowolenia z możliwości dojazdu do innych miejscowości środkami komunikacji zbiorowej. Odsetek odpowiedzi „raczej niezadowolona/y” lub „bardzo niezadowolona/y” wynosił: 26,3% w 2013 r., 28,6% w 2014 r., 40,2% w 2015 r., 27,7% w 2016 r. oraz 27% w 2022 r.

(akta kontroli str. 368-386, 1030-1034, płyta CD nr 8, plik nr 2)

Problem wykluczenia komunikacyjnego został także zidentyfikowany w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*⁶⁵, m.in. poprzez ustalenie działań mających na celu przeciwdziałanie powyższemu zjawisku⁶⁶. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wyjaśnił, że działania te były w trakcie realizacji, co wynikało z horyzontu czasowego KSRR2030 zaznaczając, że oprócz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, zaangażowani w nie są inni właściwi ministrowie, samorządy

⁶⁰ Dalej: „SZRWRR2020”.

⁶¹ Wartość bazowa podana w publikacji: Obszary wiejskie w Polsce, GUS, Warszawa Olsztyn 2011 r., str. 217.

⁶² EU statistic on income and living conditions (Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia).

⁶³ Wyniki monitoringu tego wskaźnika przedstawiono w systemie STRATEG <https://strateg.stat.gov.pl/#/strategie/krajowe/14> (data dostępu 3 października 2023 r.). Według danych zawartych w powyższym systemie wartość ww. wskaźnika w 2009 r. wynosiła 11,2%, w 2012 r. 11,0%, a wartość docelowa w 2020 r. miała wynieść 3,0%.

⁶⁴ Badania kwestionariuszowe, z których raporty zostały zamieszczone na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo> (data dostępu 3 października 2023 r.).

⁶⁵ Strategia przyjęta uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (M.P. poz. 1060), zwana dalej: KSRR2030.

⁶⁶ W ramach celu nr 1 Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym wyszczególniono kierunek interwencji nr 1.1. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo – wschodnia Polska oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją, w ramach którego przewidziano m.in. działania: 1) Poprawa dostępności transportowej zewnętrznej i wewnętrznej makroregionu poprzez rozbudowę połączeń do granic kraju, makroregionu jak również w granicach makroregionu, jak i pomiędzy mniejszymi miejscowościami a ośrodkami regionalnymi oraz rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego, w tym miejskiego; 2) Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem oraz ważnymi dla nich sąsiadującymi ośrodkami, jak również wewnątrz obszarów miejskich i wiejskich.

W ramach kierunku interwencji nr 1.5. Rozwój infrastruktury wspierającej dostarczenie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów, przewidziano m.in. działania: 1) Powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z największymi aglomeracjami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego, i uzupełniającego je – wodnego śródlądowego; 2) Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniającego jakość połączeń w miastach, między nimi a ich wiejskim otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami; 3) Poprawa dostępu do usług publicznych w skali miast i ich otoczenia; 4) Kontynuacja wsparcia infrastrukturalnego i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych na obszarach wiejskich.

wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz inni partnerzy działający na rzecz rozwoju regionalnego. Działania te realizowane były m.in. w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, a następnie *Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)*; *Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020-2030*; *Programu Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku* oraz *Rządowego Funduszu Dróg; Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*.

(akta kontroli str. 347-367, 440-469, 1034-1046, płyta CD nr 4, plik nr 119, 122-123, płyta CD nr 8, pliki nr 159-163)

W KSRR2030 nie określono wskaźników odnoszących się do wykluczenia komunikacyjnego.

Minister MFiPR poinformował, iż w latach 2017-2023 realizowano projekt strategiczny pn. System Monitorowania Usług Publicznych⁶⁷, który miał na celu dostarczenie informacji niezbędnych do kompleksowej oceny usług świadczonych na poziomie lokalnym. Na stronie internetowej SMUP zostały udostępnione⁶⁸ m.in. dane dotyczące publicznego transportu zbiorowego możliwe do wygenerowania za lata 2010-2022 w zakresie ośmiu wskaźników⁶⁹ dla poszczególnych gmin, powiatów, województw oraz dla całego kraju⁷⁰.

Według danych SMUP w skali kraju:

- a) kwota dopłaty samorządowej do kosztów zakupu usług przewozowych na 1 pasażera (zł/osobę) wzrosła z 0,15 zł w 2014 r. do 0,36 zł w 2021 r.;
- b) liczba przejazdów transportem publicznym na 1 mieszkańca zmalała ze 101,38 w 2010 r. do 65,83 w 2021 r.;
- c) liczba wykonanych wozokilometrów na 1 mieszkańca zmalała z 50,6 km/km² w 2010 r. do 34,8 km/km² w 2021 r.

(akta kontroli str. 347-367, 1037-1041, płyta CD nr 8, pliki nr 159, 162)

W poprzedzającej KSRR2030 – *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2030: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r.⁷¹, wskazano Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako odpowiedzialnego za kreowanie odpowiednich warunków do prowadzenia polityki rozwoju, w tym m.in. za opracowanie we współpracy z ministerstwami sektorowymi, minimalnych standardów dostępu dla poszczególnych kategorii usług publicznych. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie wyjaśnił przyczyn nieopracowania powyższych standardów, natomiast wskazał, iż kwestia poprawy standardów dostępności do usług publicznych znalazła swoje odzwierciedlenie w zapisach kolejnych dokumentów strategicznych, w tym KSRR2030.

NIK zauważa, że zadanie obejmujące opracowanie minimalnych standardów dostępu dla poszczególnych kategorii usług publicznych – przypisane w KSRR2010-2020 do zadań Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministerstwami sektorowymi – w KSRR2030 nie zostało już uwzględnione wśród zadań tego Ministra.

⁶⁷ Dalej: „SMUP”.

⁶⁸ www.smup.gov.pl (data dostępu: 5 października 2022 r.).

⁶⁹ Wskaźniki ilościowe: liczba przejazdów transportem publicznym na 1 mieszkańca oraz liczba wykonanych wozokilometrów na 1 mieszkańca;

Wskaźniki efektywności finansowej: dopłata samorządowa do kosztów zakupu usług przewozowych na 1 pasażera oraz średni roczny przebieg autobusu komunikacji miejskiej;

Wskaźniki kontekstowe: liczba ludności, liczba ludności na 1 km², przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na transport (na 1 osobę), przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto.

⁷⁰ Analiza bazy danych SMUP wykazała, że komplet danych można było uzyskać za lata 2014-2021 na poziomie województw i całego kraju. Przykładowe wygenerowanie danych dla gmin Długosiodło i Brudzeń Duży (gminy objęte niniejszą kontrolą NIK w województwie mazowieckim) wykazało, że dla ww. gmin dostępne były tylko dane dotyczące liczby ludności oraz gęstości zaludnienia. Dla powiatów wyszkowskiego i plockiego, w skład których wchodziły ww. gminy, dostępne były oprócz ww. dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. Na poziomie województw oraz całego kraju został udostępniony komplet danych - z wyłączeniem kwoty dopłaty samorządowej w latach 2010-2013 oraz części danych za 2022 r., za który upubliczniono tylko informacje dotyczące liczby ludności, gęstości zaludnienia i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto.

⁷¹ Strategia przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. Nr 36, poz. 423), dalej: KSRR2010-2030.

Natomiast zadania związane z opracowaniem standardów usług publicznych w KSRR2030 zostały jedynie zasugerowane jednostkom samorządu terytorialnego⁷², jako promowanie podejścia polegającego na ustalaniu przez jst we współpracy z mieszkańcami i podmiotami ekonomii społecznej lokalnych standardów ogólnodostępnych usług publicznych⁷³.

Zdaniem NIK opracowywanie minimalnych standardów jakości usług autobusowego transportu zbiorowego przez poszczególne jst może spowodować określenie takich standardów na zróżnicowanym poziomie, a tym samym utrudnić ocenę jego funkcjonowania oraz doprowadzić do nierównej jakości i dostępności usług transportowych realizowanych przez poszczególne jst.

(akta kontroli str. 347-367, 1038-1039, płyta CD nr 8, pliki nr 159, 163)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie zrealizował działania pn. *Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina, przy uwzględnieniu zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka)*, co było nierzetelne. Wskazane działanie zostało przewidziane w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i SZRT2030 do realizacji do 2020 r.⁷⁴

Informując o przyczynach niezrealizowania powyższego działania dyrektor DST wyjaśnił, iż (...) *W ocenie MI, Fundusz wpisuje się w działanie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2023 r. (SZRT2030) pn. Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina, przy uwzględnieniu zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka).*

Na podstawie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (art. 7 ust. 1) organizatorzy mogą nawiązywać współpracę poprzez zawieranie porozumień i tworzenie związków. Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Zdaniem NIK możliwość zawierania porozumień i związków nie jest tożsama z przygotowaniem ww. mechanizmów stymulujących koordynację zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego pomiędzy organizatorami różnego poziomu. Narzędzia koordynacji w postaci związków i porozumień istnieją już bowiem od lat i działają w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – nie trzeba było ich zatem przygotowywać. Autorzy SZRT2030 uznali jednak za konieczne wprowadzenie, oprócz możliwości zawierania porozumień i związków, nowych mechanizmów.

Jst organizujące przewozy na podstawie porozumień lub związku zawarte pomiędzy nimi, nadal stanowią odrębne podmioty funkcjonujące w otoczeniu innych –

⁷² Dalej: „jst”.

⁷³ W zestawieniu na str. 54 KSRR2030 dotyczącym zasad współpracy i współdziałania rządu i jst w ramach celu nr 1 Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym, pkt. 1.1. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo, ppkt 1.2. Wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją wpisano: *Promowanie podejścia polegającego na ustalaniu przez jst we współpracy z mieszkańcami i PES (PES – podmioty ekonomii społecznej) lokalnych standardów ogólnodostępnych usług publicznych (...).*

W analogicznym zestawieniu na str. 85 KSRR2030 w ramach celu nr 3 Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie, ppkt 3.3 Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych wpisano: *Zachęty dla samorządów, aby we współpracy z mieszkańcami, wypracowały lokalne standardy usług publicznych.*

⁷⁴ Działanie wyszczególnione w SZRT2030 ramach kierunku interwencji nr 3 *Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności*, SZRT2030 str. 131. Działanie wyszczególnione w SOR ramach kierunku interwencji nr 2 *Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności*, SOR str. 317.

nadrzędnych lub podrzędnych z punktu widzenia obszaru funkcjonowania – organizatorów publicznego transportu zbiorowego, których usługi przewozowe wymagają ustalenia zasad koordynacji. Brak koordynacji przewozów może sprawiać, że przewozy organizowane przez poszczególnych operatorów nie będą zsynchronizowane, co utrudnia i zniechęca do korzystania z publicznego transportu zbiorowego.

W ocenie NIK wyjaśnienia dyrektora DST nie stanowią uzasadnienia dla uznania wdrożenia Funduszu jako realizacji ww. zadania. Minister nie zrealizował zatem działania, które sam wyznaczył w przygotowanej przez siebie strategii, choć sam również zauważył konieczność koordynacji przewozów realizowanych przez różnych organizatorów, w tym również organizatorów komunikacji autobusowej, w *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym*⁷⁵.

(akta kontroli str. 418-439, 454-469, 994-997, płyta CD nr 4, plik nr 2, 122)

2. Minister, wbrew postanowieniom SZRT2030 oraz wytycznym Ministra Inwestycji i Rozwoju, nie prowadził monitoringu działań wskazanych w SOR, nieobjętych projektami strategicznymi, co było nierzetelne. Trzy z tych działań, mające na celu poprawę dostępności transportowej, tj.:

- powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego, działanie przewidziane do realizacji do 2030 r.;
- przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina, z uwzględnieniem zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka);
- przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług;

były tożsame z działaniami wskazanymi w SZRT2030.

Zgodnie z pkt 11.2. SZRT2030 *Monitoring i sprawozdawczość* informacja roczna sporządzana w ramach monitoringu SZRT2030 miała być uzupełniana o dane dotyczące stanu realizacji innych działań SOR nieobjętych projektami strategicznymi i flagowymi.

Natomiast zgodnie z dokumentem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju *System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz dziewięciu strategii rozwoju* koordynator danej strategii rozwoju miał przysyłać do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego dodatkowo informację roczną, która powinna zawierać informacje o wybranych działaniach realizujących SOR, niebędących projektami strategicznymi lub flagowymi, sporządzoną dla każdego kierunku interwencji SOR na oddzielnej karcie monitoringowej oraz podsumowanie efektów realizacji SOR w obszarze, za który odpowiada koordynator⁷⁶.

W sprawie monitoringu działań ujętych w SOR dyrektor DST wyjaśnił, że *Dla kierunków interwencji wskazanych w SOR nie były prowadzone osobne karty*

⁷⁵ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 2328), pkt 3.8.5. Skomunikowania z innymi środkami transportu, str. 70-71.

⁷⁶ System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz dziewięciu strategii rozwoju” (cz. II Monitoring strategiczny realizacji SOR, pkt 1 Monitoring roczny SOR - Sprawozdanie z realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, str. 11).

monitoringu strategicznego. SOR jest realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Strategia określając cele w każdym z obszarów, wskazuje konkretne projekty strategiczne służące realizacji celów strategicznych i to ich realizacja jest monitorowana.

W sprawie monitoringu działań ujętych w SZRT2030 dyrektor DST wyjaśnił, że DST nie prowadzi monitoringu konkretnych działań. Ze względu na dużą liczbę działań, system monitorowania strategii skupia się na monitorowaniu projektów strategicznych. Działania SZRT2030 służą ukierunkowaniu prac nad dokumentami niższego szczebla w hierarchii dokumentów krajowych, np. w programach wieloletnich. Wiele z działań realizowanych jest już w ramach programów wieloletnich i tam one są monitorowane.

Z kolei w sprawie niesporządzenia kart monitoringu dla kierunków interwencji wskazanych w SOR w obszarze *Transport*, pomimo takiego obowiązku określonego w dokumencie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju *System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz dziewięciu strategii rozwoju*, dyrektor DST również wskazał na prowadzenie monitoringu strategicznego SOR oraz przedstawił m.in. regulacje:

- *System zarządzania rozwojem Polski*, przyjętym przez Radę Ministrów 29 października 2018 r., zgodnie z którym monitorowanie realizacji celów rozwojowych wskazanych w SOR odbywa się w szczególności poprzez monitoring strategiczny i operacyjny;
- *System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii Rozwoju”*, zgodnie z którym monitoringowi strategicznemu podlegają wyłącznie projekty określone w dokumentach strategicznych (SOR, SZRT2030), a monitoring operacyjny polega na kontrolowaniu terminowej i zgodnej z przyjętymi założeniami realizacji programów i projektów strategicznych.

Ponadto dyrektor DST zauważył, że w SZRT2030 wskazano zasady monitorowania i sprawozdawczości tej strategii i w której podkreślono, że w celu uniknięcia dublowania informacji sprawozdawczych nie będzie wymagane przygotowanie odrębnego pisemnego sprawozdania z realizacji tej strategii.

NIK nie kwestionując wytycznych określonych w dokumentach przywołanych przez dyrektora DST zauważa, że w SZRT2030 Minister sam wskazał na konieczność uzupełnienia informacji rocznej o dane dotyczące stanu realizacji innych działań ujętych w SOR, niebędących projektami strategicznymi i flagowymi. Identyczny obowiązek przewidziano również w wytycznych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju dotyczących monitorowania SOR i dziewięciu strategii rozwoju.

Działania określone w SOR: *Powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych (...)*⁷⁷ oraz *Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu (...)*⁷⁸ Minister realizował poprzez utworzenie FRPA. Sprawozdania z realizacji Funduszu Minister przekazywał corocznie Radzie Ministrów i w ten sposób minister właściwy ds. rozwoju regionalnego otrzymywał

⁷⁷ Powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego – działanie do realizacji do 2030 r. w ramach kierunku interwencji SOR *Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce w obszarze Transport* (SOR, str. 314).

⁷⁸ Przygotowanie nowego systemu finansowego usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług – działanie do realizacji do 2030 r. w ramach kierunku interwencji SOR *Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsiębiorstwa transportowe w obszarze Transport* (SOR, str. 318).

stosowne dane, jednak bez wskazania, iż zadania Funduszu stanowią realizację działań określonych w SOR.

Natomiast działanie dotyczące przygotowania mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina, z uwzględnieniem zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka)⁷⁹ nie było realizowane.

Brak monitoringu wymaganego wskazanymi powyżej regulacjami spowodował, że minister właściwy ds. rozwoju regionalnego nie był informowany przez Ministra czy i w jaki sposób powyższe działanie było realizowane.

(akta kontroli str. 418-439, 454-469, 813-839, 986-988, 992-1002, 1046, płyta CD nr 4, plik nr 2, 4, 122, 134, 137, płyta CD nr 6, pliki nr 69-72)

3. Minister, pomimo zidentyfikowania wykluczenia komunikacyjnego i zaprojektowania działań mających na celu poprawę dostępności transportowej społeczeństwa, nie ustalił w SZRT2030 wskaźnika odnoszącego się wprost do wykluczenia komunikacyjnego, co było nierzetelne⁸⁰.

Według wyjaśnień dyrektora DST w trakcie opracowania SZRT2030 przyjęto zasadę, że zbyt duża liczba wskaźników byłaby nieskuteczna, co miało wynikać z faktu, że strategie rozwoju mają mieć duży stopień ogólności zaś liczba wskaźników ma obejmować wskaźnik realizacji celu głównego oraz wskaźniki realizacji kierunków interwencji. Według dyrektora DST wybrano wskaźniki najistotniejsze i najlepiej opisujące stan realizacji SZRT2030 oraz takie, które zostały już ujęte w SOR.

Zdaniem NIK skuteczność wskaźników nie zależy od ich liczby, ale od ich właściwego doboru do zjawiska, które mają zwymiarować. NIK zauważa, że liczba wskaźników dla poszczególnych kierunków interwencji SZRT2030 była zróżnicowana i wynosiła od 3 do 13. Z kolei dla drugiego⁸¹ i trzeciego⁸² kierunku interwencji SZRT2030, w których uwzględniono konieczność zapewnienia dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich ustalono odpowiednio 10 wskaźników i 4 wskaźniki, z których żaden nie dotyczył wykluczenia komunikacyjnego na tych obszarach.

W ocenie NIK nieustalenie wskaźnika odnoszącego się wprost do wykluczenia komunikacyjnego obszarów pozamiejskich świadczy o braku rzetelności. Wobec identyfikacji powyższego zjawiska i wskazania w SZRT2030 działań mających mu przeciwdziałać, Minister powinien ustanowić narzędzie do monitorowania skuteczności realizowanych działań, które jest niezbędnym elementem planowania strategicznego oraz realnego zarządzania procesem zmian w zakresie dostępności transportowej.

(akta kontroli str. 418-439, 1002-1007, płyta CD nr 4, plik nr 2)

⁷⁹ Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina. Należy uwzględnić zmieniające się potrzeby lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka), tak aby móc zmniejszyć udział indywidualnego transportu w podstawowych dojazdach, a także przeciwdziałać procesowi niekontrolowanej suburbanizacji – działanie przewidziane do realizacji do 2020 r. w ramach kierunku interwencji SOR: *Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności w obszarze Transport* (SOR, str. 316).

⁸⁰ Według art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 ww. ustawy stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności z uwzględnieniem standardu kontroli zarządczej nr 6. Brak wskaźnika obrazującego wykluczenie komunikacyjne nie pozwala na ustalenie rzeczywistych efektów działań prowadzonych w celu ograniczenia tego zjawiska.

⁸¹ Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym: Działanie: Zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich z uwzględnieniem podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego (SZRT, str. 120).

⁸² Zmiany w indywidualnej zbiorowej mobilności: Działania do 2020 r.: Stworzenie warunków dla rozwoju transportu publicznego na obszarze całego kraju, m.in. poprzez zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszarów pozamiejskich, w tym obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (charakteryzujących się najgorszą dostępnością czasowo-przestrzenną), z uwzględnieniem podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego (SZRT, str. 131).

4. Minister nie podjął działań w celu określenia standardów usług w transporcie publicznym⁸³, co było nierzetelne. Brak przedmiotowych standardów utrudnia ocenę jakości funkcjonowania autobusowego transportu zbiorowego w poszczególnych jst i w skali kraju, identyfikację dobrych praktyk oraz wskazanie przyczyn wykluczenia komunikacyjnego.

Konieczność określenia minimalnych standardów dostępu do poszczególnych kategorii usług publicznych została wskazana w już KSRR2010-2030, a następnie w SZRT2030, w której w opisie kierunku interwencji nr 2 *Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym SZRT2030*, odnośnie do przewozów pasażerskich stwierdzono m.in., iż *Polski system transportu zapewnić powinien określone gwarancje dostępu do publicznych usług transportowych wszystkim mieszkańcom Polski, w tym obszarów wiejskich oraz obszarów peryferyjnych. Likwidacja zjawiska wykluczenia komunikacyjnego jest ważnym zadaniem zarówno z zakresu polityki społecznej, jak i gospodarczej.*

Budowa systemu transportu publicznego wymagać będzie określenia obowiązkowych minimalnych standardów publicznych usług przewozowych oraz zapewnienia samorządom odpowiednich środków w podziale dochodów publicznych. Standardy realizacji usług powinny uwzględniać konieczność integracji lokalnych systemów transportowych z systemami wyższego poziomu (regionalnym i krajowym) zarówno w zakresie przestrzennym (węzły), biletowym, rozkładowym, jak i dotyczącym informacji pasażerskiej.

Z uwagi na specyfikę działania administracji rządowej, jej zadania w zakresie pozamiejskiego transportu zbiorowego będą skoncentrowane na:

- *określeniu obowiązkowego zakresu zadań publicznych dotyczących transportu oraz adekwatnego do nich udziału w podziale dochodów publicznych;*
- *zapewnieniu samorządom optymalnych warunków prawnych;*
- *rozpowszechnianiu tzw. dobrych praktyk z zakresu projektowania i zarządzania transportem pozamiejskim w każdym jego aspekcie;*
- *udzielaniu wsparcia finansowego dla wybranych kierunków rozwoju transportu pozamiejskiego⁸⁴.*

W kwestii nieokreślenia obowiązkowego zakresu zadań publicznych dotyczących transportu oraz rozpowszechniania dobrych praktyk z zakresu projektowania i zarządzania transportem pozamiejskich dyrektor DST podał, że w ww. opisie wskazano na działania administracji rządowej, nie przesądzając jednoznacznie, że za całość odpowiadać będzie MI. W SRT2030 wskazano również (pod przytoczonym fragmentem), że państwo zainicjuje działania związane z rozwojem i utrzymaniem lokalnych pozamiejskich systemów transportu publicznego. Realizując zadania, Ministerstwo Infrastruktury opracowało Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, który został powołany do życia na mocy ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu (...).

W sprawie nieokreślenia obowiązkowego zakresu zadań publicznych dotyczących transportu w formie minimalnej wielkości wskaźników pasażerskiej dostępności transportowej lub minimalnych standardów komunikacyjnych dla gmin dyrektor DST wyjaśnił, że ze względu na krajowy i strategiczny charakter dokumentu w SZRT2030 przyjęto wskaźnik realizacji celu głównego, tj. wskaźnika międzygałęziowej

⁸³ Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.), w związku z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania (Dz. U. z 2021 r. poz. 937) oraz w związku z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512), Minister w zakresie działu, którym kieruje, wykonuje politykę Rady Ministrów. Cele i zadania wskazane w strategiach rozwoju, wprowadzanych uchwałami Rady Ministrów, stanowią wyraz polityki Rządu.

⁸⁴ SZRT2030, kierunek interwencji nr 2 Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, str. 120.

dostępności transportowej (WMDT). Wskaźnik stanowi syntetyczną miarę jakościową wzajemnej potencjalnej dostępności czasowej najważniejszych krajowych ośrodków osadniczych oraz węzłów transportowych (wewnętrznych i granicznych) uwzględniającą wszystkie podstawowe rodzaje transportu (w proporcji do ich udziału w pracy przewozowej) oraz ważną poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Definicja ww. wskaźnika, metodologia obliczania i wartość dla roku bazowego zostały opracowane przez PAN na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, m.in. dla celów sporządzenia Strategii Rozwoju Kraju 2020. Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej wraz z jego celem realizacyjnym został podany oficjalnie w Strategii Rozwoju Kraju 2020 przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. Źródłem danych do raportowania wartości wskaźnika w poszczególnych latach było opracowanie PAN, na zlecenie MRR. MI podało wartość ww. wskaźnika korzystając z powyższego źródła danych.

Obowiązki organów władzy publicznej określa ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z nią planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym należy do zadań organizatora. W zależności od długości linii komunikacyjnej jest to wójt, burmistrz albo prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, minister ds. transportu.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych, z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; podejmowaniu działań dla realizacji istniejącego planu transportowego albo jego aktualizacji; zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Można z tego wyprowadzić wniosek, że ustawowym zadaniem organizatora jest zapewnienie takiej sieci połączeń komunikacji publicznej, która w jak największym stopniu zaspokaja potrzeby mieszkańców.

Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Infrastruktury nie określiło minimalnych wskaźników, bowiem zgodnie z art. 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w gminach i powiatach. Za obsługę tego typu połączeń odpowiadają zatem poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 418-439, 813-839, 1009-1011, płyta CD nr 4 pliki nr 2, 134)

W SZRT2030 nie określono terminu ustalenia powyższych standardów, jednak z wyjaśnień dyrektora DST wynika, iż Ministerstwo nie zamierza podjąć się realizacji tego zadania, pomimo wyraźnego wskazania w SZRT2030 administracji rządowej jako właściwej do jego realizacji. Minister jest odpowiedzialny za realizację polityki rządu⁸⁵, której wyrazem jest SZRT2030 przyjęta uchwałą Rady Ministrów. Fakt, iż Minister nie jest organizatorem publicznej komunikacji autobusowej, nie zwalnia go z obowiązku realizacji SZRT2030.

NIK zauważa ponadto, że wskaźnik WMDT ma charakter syntetyczny i powstaje w wyniku agregacji wskaźników dotyczących transportu osobowego/pasażerskiego i towarowego, dlatego nie jest właściwy do monitorowania zjawiska wykluczenia komunikacyjnego społeczeństwa. Zdaniem NIK ustalenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej jest podstawowym elementem, niezbędnym dla poprawy dostępności transportowej społeczeństwa i jako takie powinno zostać zrealizowane w pierwszej kolejności. Natomiast stopień realizacji powyższych standardów będzie rzetelnym miernikiem dostępności transportowej społeczeństwa.

⁸⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.) członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów.

5. Minister zrezygnował z opracowania przepisów umożliwiających integrację transportu pasażerskiego, tj. z zadania określonego w SRT2020, co było nierzetelne.

W pkt 5 SRT2020 ustalono m.in. kierunek interwencji w zakresie przewozów pasażerskich obejmujący *Dopracowanie prawnego instrumentarium umożliwiającego rzeczywistą integrację transportu pasażerskiego na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym (transport: kolejowy, lotniczy, regionalna komunikacja autobusowa oraz transport miejski)*⁸⁶. Według sprawozdań z realizacji SRT2020 kierunek ten nie został zrealizowany, natomiast w SZRT2030 takiego działania w ogóle nie uwzględniono.

Jak wyjaśnił dyrektor DST na niezrealizowanie powyższego działania w ramach SRT2020 miało wpływ opracowanie nowej, zmienionej strategii transportu, zaznaczając, iż z samego działania nie zrezygnowano. Ze względu na zmianę układu w SZRT2030 i dostosowanie jej do nowych wytycznych (podział na cele główne, kierunki interwencji i projekty strategiczne) powyższy kierunek został sformułowany w SZRT2030 w formie innych działań⁸⁷.

Ponadto dyrektor DST podał, że SZRT2030 jest dokumentem o charakterze ogólnym, który nie zakłada tak szczegółowych rozwiązań jak np. wskazywanie hierarchii połączeń pasażerskich pod względem gałęzi oraz organizatorów transportu.

(akta kontroli str. 454-469, 813-839, 1011-1014, płyta CD nr 4, plik nr 122, 134)

Zdaniem NIK dyrektor DST nie wyjaśnił powodów niezrealizowania zadania wskazanego w SRT2020 – inicjatywy legislacyjnej mającej na celu umożliwienie integracji transportu pasażerskiego. Ponadto projektując treść nowej strategii – SZRT2030 – Minister przeniósł odpowiedzialność za realizację tego działania na wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego, co utrudniło integrację transportu pasażerskiego.

NIK zauważa, że – wbrew wyjaśnieniom dyrektora DST o nieuwzględnieniu w SZRT2030 ustalenia hierarchii połączeń pasażerskich z uwagi na ogólny charakter tego dokumentu – w SZRT2030 określono różne konkretne działania legislacyjne⁸⁸, organizacyjne⁸⁹ lub inwestycyjne⁹⁰ o dużym stopniu szczegółowości. Zaznaczyć też należy, że Minister w kolejnym dokumencie strategicznym – w planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – sam wskazał na

⁸⁶ SRT2020, pkt 5 Organizacja i zarządzanie systemem transportowym, str. 65.

⁸⁷ 1) Podejmowanie działań zmierzających do lepszej integracji transportu kolejowego z pozostałymi gałęziami transportu (rozdział 4.1.1. Transport kolejowy); 2) Tworzenie warunków do integracji różnych gałęzi transportu, poprzez wdrażanie systemów multimodalnych (węzły przesiadkowe, systemy „parkuj i jedź”, stacje rowerów miejskich i parkingów rowerowych, tworzenie infrastruktury rowerowej wysokiej jakości, rozwój nowych form mobilności współdzielonej itp.), wspólnych rozkładów jazdy umożliwiających sprawna i niezasochłonna zmianę środka transportu, wspólnych systemów taryfowych, systemów informacji pasażerskiej (rozdział 4.5 Transport miejski i aglomeracyjny jako element zintegrowanego systemu transportowego); 3) Stworzenie warunków dla rzeczywistej integracji przewozów pasażerskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w wymiarze międzygałęziowym wraz z integracją biletową i realizujących oczekiwania społeczne (rozdział 5.1.1 Organizacja i zarządzanie w transporcie kolejowym i drogowym); 4) Wdrażanie procesów ściślejszej integracji transportu drogowego z innymi gałęziami w ramach transportu multimodalnego, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich połączeń z portami lotniczymi i morskimi, transportem wodnym śródlądowym, a także dworcami kolejowymi, centrami logistycznymi oraz terminalami multimodalnymi (rozdział 5.1.1 Organizacja i zarządzanie w transporcie kolejowymi i drogowym); 5) Rzeczywista integracja drogowych przewozów pasażerskich z innymi rodzajami transportu (rozdział 5.1.1 Organizacja i zarządzanie w transporcie kolejowym i drogowym); 6) Integracja taryfowo-biletowa przewoźników kolejowych, w dalszej kolejności integracja z innymi rodzajami transportu, w tym transportem miejskim (tzw. Wspólny Bilet), m.in. wykorzystując narzędzia/platformy umożliwiające swobodną sprzedaż biletów przez wiele kanałów dystrybucji, zagwarantowanie otwartego, publicznego dostępu do baz danych o rozkładzie jazdy, taryfach, warunkach realizacji i punktualności przewozów pasażerskich (open data) (rozdział 5.2 Wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych w transporcie); 7) Stopniowe włączanie publicznego transportu zbiorowego w aglomeracjach w projekt „Wspólny Bilet”, tj. integracja biletowa pasażerskiego transportu kolejowego z innymi środkami publicznego transportu zbiorowego (rozdział 6.1 Indywidualna i zbiorowa mobilność).

⁸⁸ Przyjęcie niezbędnych zmian legislacyjnych wynikających z analizy wpływu wprowadzenia pojazdów i systemów autonomizujących na inne obszary i problemy (...) – działanie w ramach automatyzacji transportu drogowego, SZRT2030 str. 119.

⁸⁹ Wprowadzenie projektu oznaczenia przejazdów kolejowo-drogowych naklejkami z indywidualnym numerem identyfikacyjnym i numerem telefonu alarmowego, zrealizowanego w 2018 r. przez PKP PLK S.A., przez pozostałych zarządców infrastruktury kolejowej – działanie w ramach bezpieczeństwa kolejowego, SZRT2030, str. 135.

⁹⁰ Wdrażanie systemu ERTMS na liniach kolejowych zgodnie z Krajowym Planem Wdrożenia Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie” - działanie w ramach bezpieczeństwa kolejowego, SZRT2030, str. 135.

konieczność powiązania i koordynacji pasażerskiego transportu kolejowego i autobusowego⁹¹.

Integracja biletowa przewozów pasażerskich jest złożonym zadaniem wymagającym współpracy wielu podmiotów. Jednak Minister – jako organ kierujący działem administracji rządowej *Transport* lub jako dysponent Funduszu, w ramach SZRT2030 czy też niezależnie od jej zapisów, dążąc do ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego – miał możliwość i powinien samodzielnie wprowadzić integrację przewozów pasażerskich w zakresie ustalenia hierarchii połączeń, a przynajmniej w zakresie integracji informacji rozkładowej⁹².

OCENA CZĄSTKOWA

Minister dostrzegał problemy transportu pasażerskiego, w tym kwestię wykluczenia komunikacyjnego na obszarach pozamiejskich i w dokumentach strategicznych zaprojektował działania mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Mimo realizacji tych działań nie można jednak stwierdzić poprawy w zakresie dostępności transportowej obszarów pozamiejskich.

Działania inwestycyjne ujęte w SRT2020 i SZRT2030 były realizowane i przez Ministra monitorowane. Inwestycje infrastrukturalne, choć bardzo istotne dla poprawy funkcjonowania transportu zbiorowego, nie stanowią kluczowego warunku, którego spełnienie przyczynia się decydująco do zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu. Z danych GUS wynika, iż pomimo poprawy stanu dróg w kraju⁹³, liczba i długość linii komunikacyjnych⁹⁴, liczba pasażerów⁹⁵ oraz praca przewozowa na liniach regularnej komunikacji autobusowej⁹⁶ zmniejszyły się w latach 2005-2022⁹⁷.

Brak monitoringu działań nieinwestycyjnych oraz brak wskaźników odnoszących się wprost do zjawiska wykluczenia komunikacyjnego spowodował, iż Minister pomimo monitorowania projektów strategicznych ujętych w SZRT2030 nie posiadał informacji o skuteczności działań podejmowanych w ramach realizacji strategii, mających na celu poprawę w zakresie wykluczenia komunikacyjnego.

Minister nie podjął realizacji dwóch zadań wskazanych w SRT2020 i SZRT2030, których wykonanie miałyby pozytywny wpływ na funkcjonowanie autobusowego transportu zbiorowego.

⁹¹ Plan wprowadzony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 2328), załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, pkt 3.8.5. Skomunikowanie z innymi środkami transportu, str. 71.

⁹² Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.) Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje. Uwzględniając w SZRT2030 (przyjętej przez Radę Ministrów) problem wykluczenia komunikacyjnego i projektując działania mające na celu jego ograniczenie, w tym integrację transportu pasażerskiego, Minister miał podstawy do zapoczątkowania powyższej integracji.

⁹³ Długość dróg publicznych ogółem wynosiła 384 462,8 km w 2005 r., 406 122,1 km w 2010 r., 419 636,4 km w 2015 r. oraz 430 267,3 km w 2020 r. Długość dróg publicznych o nawierzchni gruntowej wynosiła 127 681,4 km w 2005 r., 132 362,3 km w 2010 r., 128 717,3 km w 2015 r. oraz 116 718,4 km w 2020 r., co stanowiło ich udział w długości dróg publicznych ogółem odpowiednio 33,5%, 32,6%, 30,7% oraz 27,1% (Opracowania GUS: Transport – wyniki działalności w: 2005 r.; 2010 r.; 2015 r.; 2020 r.).

⁹⁴ Liczba linii regularnej komunikacji autobusowej wynosiła ogółem 25 384 w 2005 r., 19 643 w 2010 r., 14 608 w 2015 r., 10 243 w 2020 r., oraz 9 262 w 2022 r., w tym liczba linii regionalnych i podmiejskich wynosiła 24 054 w 2005 r., 18 700 w 2010 r., 13 857 w 2015 r., 9 843 w 2020 r. oraz 9 040 w 2022 r. Długość linii regularnej komunikacji autobusowej ogółem wynosiła 1 284 115 km w 2005 r., 1 000 512 km w 2010 r., 754 026 km w 2015 r., 480 435 km w 2020 r. oraz 394 359 km w 2022 r., w tym długość linii regionalnych i podmiejskich wynosiła 1 000 401 km w 2005 r., 750 705 km w 2010 r., 543 284 km w 2015 r., 369 052 km w 2020 r. oraz 326 248 km w 2022 r. (Opracowania GUS: Transport – wyniki działalności w: 2005 r.; 2010 r.; 2015 r.; 2020 r. Dane dotyczą przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób).

⁹⁵ Liczba pasażerów przewiezionych w ramach transportu drogowego ogółem wynosiła 782 025 tys. w 2005 r., 569 652 tys. w 2010 r., 416 774 tys. w 2015 r., 159 700 tys. w 2020 r. oraz 214 443 tys. w 2022 r. (Opracowania GUS: Transport – wyniki działalności w: 2010 r.; 2015 r.; 2020 r. oraz dane za rok 2005 przesłane pismem GUS-DK02.601.2364.2023.4 z 12 października 2023 r.). Dane dotyczą przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób oraz obejmują również komunikację miejską.

⁹⁶ Praca przewozowa autobusów w transporcie samochodowym zarobkowym wynosiła 1 307 147 tys. wzm w 2005 r., 1 023 630 tys. wzm w 2010 r., 899 748 tys. wzm w 2015 r., 415 083 tys. wzm w 2020 r. oraz 489 091 tys. wzm w 2022 r. (Opracowania GUS: Transport – wyniki działalności w: 2005 r.; 2010 r.; 2015 r.; 2020 r.). Dane dotyczą przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób oraz obejmują również komunikację miejską).

⁹⁷ Zbieżnego ustalenia dokonano w ekspertyzie wykonanej w 2016 r. na zlecenie Ministerstwa *Diagnoza stanu polskiego transportu – Raport końcowy*, w której w ramach rekomendacji 3.4. *Stymulacja budowy atrakcyjnej oferty publicznego transportu zbiorowego*, sformułowany został wniosek, iż efekty inwestycji infrastrukturalnych ograniczane są przez brak odpowiedniej rozbudowy oferty komunikacyjnej (np. poprawy częstotliwości kursowania, zachowania niskich cen biletów).

OBSZAR

2. Podejmowanie działań w celu uregulowania zasad organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób transportem autobusowym oraz monitoring jego funkcjonowania.

Opis stanu faktycznego

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określa uptz. W jej rozumieniu organizatorem publicznego transportu zbiorowego autobusowego jest właściwa jst zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze⁹⁸. Niniejszy akt prawny wszedł w życie 11 marca 2011 r., z wyjątkiem części przepisów dotyczących likwidacji rekompensaty z tytułu stosowania przez przewoźnika ulg ustawowych oraz zmian w zasadach wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, które miały obowiązywać od 1 stycznia 2017 r.

Do 30 czerwca 2016 r. tylko 261 z 2479 gmin⁹⁹ (10,53%) dokonało wyboru 349 operatorów¹⁰⁰ publicznego transportu zbiorowego. Zaistniało więc zagrożenie, że przewoźnicy komercyjni, którzy nie będą otrzymywać rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych, przestaną je oferować¹⁰¹. Dlatego w lipcu 2016 roku z inicjatywy grupy senatorów został złożony projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który m.in. wydłużał *vacatio legis* ww. części przepisów uptz. Pod koniec 2017, 2018, 2020, 2021 i 2022 roku ponownie przedłużano wejście w życie powyższych przepisów wprowadzając zmiany ustawami o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej¹⁰². Według stanowiska projektodawcy wynikało to z faktu prowadzenia prac przez ministerstwo właściwe ds. transportu nad reformą systemu transportu publicznego, która docelowo miała umożliwić zaspokojenie potrzeb pasażerów przy równoczesnym wprowadzeniu czytelnego sposobu finansowania ustawowych ulg.

W 2019 r. zmiany dokonano ustawą z 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁰³, ale jej uzasadnienie było identyczne jak do ww. ustawy z 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019: *W celu dokończenia toczących się prac legislacyjnych w zakresie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, które na obecnym etapie są bardzo zaawansowane, konieczne jest przesunięcie (...) dotychczasowego terminu wejścia w życie części przepisów przejściowych ustawy o publicznym transporcie zbiorowym o kolejny rok. Niezależnie od wskazanych powyżej przyczyn o charakterze koncepcyjnym, należy zwrócić uwagę, że brzmienie przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest konsekwencją zaplanowania w ustawie budżetowej na rok 2020 środków odpowiednio: – w części 85 – Budżety wojewodów – na ulgi w przewozach autobusowych oraz – w części 39 – Transport – na ulgi w przewozach kolejowych. Brak tych przepisów oznaczałby konieczność przyjęcia odmiennej od zawartej*

⁹⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 9 uptz.

⁹⁹ https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/13/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2016.pdf (dostęp 13 września 2023 r.).

¹⁰⁰ Operator publicznego transportu zbiorowego - samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie (lub operator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 8 uptz).

¹⁰¹ Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z 7 lipca 2016 r.

¹⁰² Dz. U. 2017 poz. 2371, Dz.U. poz. 2435, ze zm., Dz. U. poz. 2400 ze zm., Dz. U. poz. 2445 ze zm., Dz. U. poz. 2666 ze zm.

¹⁰³ Dz.U.2019 poz. 2493.

w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 struktury dysponentów odpowiedzialnych za finansowanie ulg¹⁰⁴.

W końcu ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw odstąpiono od wprowadzania systemu potwierdzenia zgłoszenia przewozu i utrzymano funkcjonujący obecnie system zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Zezwoleniom na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym przedłużono ważność do 31 grudnia 2025 r. Natomiast rekompensatę utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ulg ustawowych przez przewoźników i operatorów publicznego transportu zbiorowego utrzymano bezterminowo.

Celem zmian było określenie zasad finansowania regularnych przewozów osób w publicznym transporcie zbiorowym, a nie wyłącznie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, tak aby zapewnić możliwość korzystania z przejazdów ulgowych wszystkim uprawnionym. Przedłużenie ważności zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym o dwa lata miało zapewnić ciągłość świadczonych usług przez przewoźników i czas na uzyskanie nowego zezwolenia, które będzie wykorzystywane od 1 stycznia 2026 r.¹⁰⁵

Sekretarz stanu wyjaśnił, że resort infrastruktury *planuje przygotowanie, po zakończeniu prac nad ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r., kompleksowej regulacji prawnej, której celem będzie uszczelnienie prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych oraz rozliczania dopłat z tego tytułu. W ramach tego projektu przewiduje się m.in. określenie katalogu kar pieniężnych za nierzeczywistą wartość udzielonych pasażerom ulg przez przewoźników.*

(akta kontroli str. 504-510)

Zanim uptz weszła w fazę powyższych cyklicznych zmian, zarządzeniem nr 51 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 3 listopada 2016 r.¹⁰⁶ został powołany Zespół do spraw opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Celem jego spotkań było omawianie propozycji kompleksowej nowelizacji przepisów uptz przedstawionych przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a których istotą – według założeń – było zapewnienie spójności komunikacyjnej kraju, stworzenie jak najszerzego dostępu do komunikacji publicznej dla obywateli oraz likwidacji tzw. białych plam transportowych. Członkami zespołu zostali przedstawiciele: komunikacyjnych i transportowych izb gospodarczych, stowarzyszeń przewoźników, związków miast, powiatów i gmin polskich oraz reprezentanci jednostek organizacyjnych ministerstwa właściwego do spraw transportu. Zespół, którego opinie obrazowały złożoność problemu komunikacji zbiorowej w kraju, obradował zaledwie sześciokrotnie i tylko w latach 2016-2017.

Konsensusem spotkań ww. Zespołu były główne założenia projektu ustawy o zmianie uptz przedstawione na czwartym spotkaniu (28 lutego 2017 r.) dotyczące m.in. obowiązku opracowywania planów transportowych przez wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego, niezależnie od liczby mieszkańców danej jednostki samorządowej. Koncepcja ta została zaaprobowana przez większość członków zespołu. Ostatecznie przepis ten nie znalazł się w uptz.

Na ostatnim spotkaniu (23 maja 2017 r.) – przed rozpoczęciem okresu objętego kontrolą – zaprotokolowano, iż *Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa szuka*

¹⁰⁴ W 2019 r. upływała VIII kadencja parlamentu, co także miało wpływ na niedokończenie prac nad przepisami dotyczącymi transportu zbiorowego - według uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400 ze zm.).

¹⁰⁵ Uzasadnienie do ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.).

¹⁰⁶ Dz. Urz.MiIB.2016 z 7 listopada 2016 r.

rozwiązań, które będą do przyjęcia przez wszystkich uczestników rynku. Obecne problemy w publicznym transporcie zbiorowym to wzrost dopłat do biletów ulgowych i pogłębiające się białe plamy na mapie komunikacyjnej¹⁰⁷.

Z wyjaśnień Sekretarza stanu wynika, że nie kontynuowano spotkań, ponieważ według Ministra Zespół spełnił swoją rolę: po wypracowaniu i zaopiniowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (w ówczesnej kadencji Parlamentu RP wpisanego do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD126), projekt został przekazany do prac legislacyjnych. Oczekiwane przez Ministra zadanie zostało przez Zespół zrealizowane. W związku z powyższym, Ministerstwo Infrastruktury nie uznało za zasadne organizowania kolejnych spotkań, ponieważ zainteresowane podmioty miały możliwość przedstawienia opinii w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego tego projektu.

(akta kontroli str. 471-502)

Zgodnie z art. 49 ust. 2 uptz, za pośrednictwem marszałków, Minister otrzymuje zbiorczą informację dotyczącą publicznego transportu zbiorowego, z podziałem na transport autobusowy i kolejowy. Dane te zbierano w celu monitorowania i oceny funkcjonowania jakości i finansowania publicznego transportu zbiorowego, a także monitorowania rynku przewozów drogowych. Minister udostępnił na stronie MI powyższe informacje, zgodnie z art. 49 ust. 3 uptz¹⁰⁸, publikował również zbiorcze informacje – zgodnie art. 83 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁰⁹ – dotyczące liczby i zakresu ważnych w obrocie prawnym licencji i zezwoleń (również wypisów z tych licencji i zezwoleń) oraz wydanych zaświadczeń na przewozy drogowe¹¹⁰.

W latach 2019-2023 (do momentu rozpoczęcia kontroli) do Ministerstwa Infrastruktury przesłano 89 skarg i wniosków (21 w 2019 r., 23 w 2020 r., 21 w 2021 r., 23 w 2022 r. i 1 w 2023 r.) oraz 9 petycji (po 2 w 2019 r. i 2021 r. oraz 5 w 2022 r.)¹¹¹. Poza ogólnymi propozycjami dotyczącymi rozwiązań w zakresie autobusowego transportu zbiorowego gros skarg i wniosków dotyczyło braku połączeń autobusowych, próśb o przywrócenie kursowania lub zwrócenie uwagi na brak dogodnych połączeń dla dzieci dojeżdżających do szkół. Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego (dalej: dyrektor DTD) udzielając odpowiedzi na powyższą korespondencję, m.in. przedstawiał stan prawny w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w Polsce oraz wskazywał jednostki samorządu terytorialnego (oraz ich związki) jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego, do których bezpośrednio należy się zwracać z odpowiednimi postulatami.

Kwestie informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz rozpatrywania skarg, wniosków i petycji zostały również opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. płyta CD nr 9, pliki nr 1-180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie zapewnił monitorowania i oceny funkcjonowania jakości i finansowania publicznego transportu zbiorowego¹¹², na podstawie danych

¹⁰⁷ Protokół z 20.06.2017 r. ze spotkania Zespołu ds. opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym 23 maja 2017 r.

¹⁰⁸ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/informacje-dotyczace-publicznego-transportu-zbiorowego>.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2201, ze zm.

¹¹⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/przewozy-krajowe> (data dostępu 6 września 2023 r.).

¹¹¹ Dyrektor Departamentu Kontroli MI poinformował, że w 2018 r. nie odnotowano skarg, wniosków i petycji w badanym zakresie.

¹¹² Konieczność zapewnienia monitorowania i oceny funkcjonowania jakości i finansowania publicznego transportu zbiorowego została ustalona w art. 49 ust. 5 uptz, bez wskazania podmiotu odpowiedzialnego za realizację tych zadań.

dotyczących publicznego transportu zbiorowego¹¹³, oraz nie monitorował rynku przewozów drogowych, na podstawie danych dotyczących liczby i zakresu ważnych w obrocie prawnym licencji i zezwoleń (również wypisów z tych licencji i zezwoleń) oraz wydanych zaświadczeń na przewozy drogowe¹¹⁴, co było nierzetelne.

Pomimo określenia obowiązku przesyłania powyższych informacji i ich wymaganego zakresu Minister ich nie analizował i nie egzekwował ich kompletności. Brak egzekwowania przesyłania danych przez wszystkich organizatorów¹¹⁵ skutkowało luką informacyjną, z powodu niewypełniania obowiązku wynikającego z art. 49 ust. 1 uptz przez prawie 40%¹¹⁶ gmin i powiatów, które nie wysyłały stosownych informacji do marszałków. NIK stwierdziła również m.in. nierzetelność części informacji, np. w sprawozdaniu dotyczącym transportu zbiorowego Marszałka Województwa Lubuskiego za rok 2021 mimo braku linii i przebiegów w komunikacji miejskiej wykazano liczbę pasażerów w ramach tej komunikacji; a w sprawozdaniach Marszałka Województwa Podkarpackiego za lata 2019-2021 zaprezentowano te same wartości liczbowe m.in. w zakresie łącznej liczby pasażerów w gminnych, powiatowych i powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich. Takie same wartości liczbowe – trzy lata z rzędu – podawano również odnośnie do łącznego przebiegu rocznego na wszystkich liniach komunikacyjnych w tym w powiatowych i powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich.

Tak niekompletne i nierzetelne dane publikowane były w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa. Nie były one weryfikowane pod względem rzetelności ani na ich podstawie nie był prowadzony monitoring zachodzących zmian w transporcie autobusowym w kraju.

(akta kontroli str. 470-473, 510-511, 524-536)

Sekretarz stanu wyjaśnił, że przepisy ustawy o transporcie drogowym nie przewidują dla ministra właściwego do spraw transportu zadań i obowiązków w zakresie otrzymanych informacji (odnośnie do liczby i zakresu ważnych w obrocie prawnym licencji i zezwoleń, również wypisów z tych licencji i zezwoleń, oraz wydanych zaświadczeń na przewozy drogowe), ponadto nie planuje się także prac legislacyjnych, które miałyby na celu wprowadzenie sankcji za niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 83 ust. 3-3b ustawy o transporcie drogowym.

(akta kontroli str. 471-473)

Sekretarz stanu wyjaśnił ponadto, że zadaniem Ministra odnośnie do danych dotyczących transportu zbiorowego jest wyłącznie ich upublicznienie, a przepisy uptz nie wskazują wprost Ministra Infrastruktury jako odpowiedzialnego za ich analizowanie. Dodatkowo Sekretarz stanu podał: *biorąc pod uwagę, iż informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego są dostępne w BIP wszystkie zainteresowane podmioty mają możliwość zapoznania się z nimi. Dane te mogą być wykorzystywane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego przy podejmowaniu decyzji dotyczących organizacji przewozów o charakterze*

¹¹³ Informacje zbiorcze przekazywane przez marszałków województw na podstawie art. 49 ust. 2 i 3 uptz.

Zakres informacji został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji (Dz. U. poz. 2382.).

¹¹⁴ Informacje otrzymywane przez Ministra na podstawie art. 83 ust. 3, 3a i 3b ustawy o transporcie drogowym.

Zakres otrzymywanych informacji został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 września 2014 r. w sprawie danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać do organu w związku z prowadzoną działalnością w zakresie przewozu drogowego (Dz. U. poz. 1217).

¹¹⁵ Zgodnie z § 29 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2018 r. poz. 28 ze zm.) oraz z § 32 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2021 r. poz. 1 ze zm.), do zadań DST należało m.in. monitorowanie realizacji zadań w obszarze polityki transportowej państwa.

¹¹⁶ Według analizy przesłanych informacji o transporcie zbiorowym: w 2018 r. nie przekazało informacji 37,4% gmin i powiatów, za 2019 r. – 31,8%, za 2020 r. – 43,3%, za 2021 r. – 39,93% i za 2022 r. – 44,4%, średnia z powyższych lat wyniosła 39,64%.

użyteczności publicznej. Natomiast z omawianych przepisów art. 49 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynika, że powinny być one przedmiotem analiz jakiegokolwiek podmiotu, co nie oznacza, że nie mogą one być w ten sposób wykorzystywane przez zainteresowanych.

(akta kontroli str. 510-511 i 524-536)

Zdaniem NIK poprzestanie na pozyskiwaniu danych na temat transportu zbiorowego czy liczby wydanych zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, z zaniechaniem ich analizy, wyłącznie w celu ich upublicznienia, przeczy konieczności monitorowania połączeń autobusowych czy reagowania na zmieniającą się sieć komunikacyjną¹¹⁷. Nieegzekwowanie przez Ministra kompletności i rzetelności powyższych informacji powoduje, iż informacje przekazywane przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego nie spełniają swojej roli.

Zdaniem NIK kompletne i rzetelne dane w informacjach przekazywanych przez marszałków województw stanowiłyby cenne źródło informacji obrazujących zmiany w autobusowym transporcie zbiorowym – pozwalające ocenić skuteczność działań Ministra podejmowanych w ramach publicznego transportu zbiorowego, w tym w szczególności efektywność wprowadzenia rozwiązań z ustawy o Funduszu.

Natomiast brak analiz tych danych i bezkrytyczne ich publikowanie spowodowało, że na stronie Ministerstwa udostępniono nierzetelne informacje, naruszając tym samym przepisy o Biuletynie Informacji Publicznej¹¹⁸.

2. Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez dyrektora DTD w latach 2019-2023 odbywało się z naruszeniem art. 231 § 1 i art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁹ oraz art. 10 ust.1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹²⁰. Nieterminowo udzielał on odpowiedzi na skargi oraz petycję, a także nie przekazywał wniosków do właściwych organów.

Odpowiedź na jedną z dziewięciu petycji (11,11%), które wpłynęły w okresie objętym kontrolą do MI – petycję z dnia 19 maja 2021 r.¹²¹ dotyczącą podjęcia działań informacyjnych skierowanych do organizatorów publicznego transportu (w sprawie konieczności zawierania umów w formie koncesji) została udzielona 24 września 2021 r., tj. 35. dnia po terminie wynikającym z art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach¹²².

Na trzy skargi z dwunastu (25%), które wpłynęły w okresie objętym kontrolą do MI, udzielono odpowiedzi z przekroczeniem terminu określonego w art. 231 § 1 kpa¹²³, w tym: 93 dni po terminie odpowiedziano na skargę dotyczącą likwidacji połączeń pomiędzy miejscowościami Lubsko i Zielona Góra [...]124125, na kolejną wskazującą na brak połączeń autobusowych w m. Krasne Potockie, gm. Chełmiec udzielono

¹¹⁷ Według art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 ww. ustawy stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej nr 6, 11, 16-18. Do zapewnienia efektywności działań mających na celu poprawę dostępności transportowej mieszkańców obszarów pozamiejskich, niezbędna jest wiedza o zmianach zachodzących w tym zakresie.

¹¹⁸ Zgodnie z § 7 pkt. 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68) treści zgromadzone na stronach BIP są udostępniane w jakości niepozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości.

¹¹⁹ Dz. U. z 2023 poz. 775, dalej: „kpa”.

¹²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej: „ustawa o petycjach”.

¹²¹ Data wpływu 19 maja 2021 r., znak sprawy DTD-6.0530.7.2021.

¹²² Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

¹²³ Art. 231. § 1: Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

¹²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹²⁵ Skarga z 14 lipca 2019 r., znak: DTD-6.410.126.2019.

odpowiedzi 119 dni po terminie¹²⁶, natomiast 31 dni po terminie udzielono odpowiedzi na skargę zawierającą uwagi na temat funkcjonowania przewozów autobusowych w m. Gzowo, gm. Pokrzywnica (niezatrzymywanie się autobusów, nieaktualny rozkład jazdy, utrudniony kontakt z przewoźnikiem)¹²⁷.

Ponadto 27 wniosków¹²⁸ z 77 (35%, po jednym z lat: 2019, 2020, 2023, 10 z 2021 r. i 14 z 2022 r.) nie przekazano właściwym organom – niezgodnie z art. 243 kpa¹²⁹ – o istnieniu których informowano każdorazowo udzielając odpowiedzi wnioskującym. Na trzy z nich w ogóle nie udzielono odpowiedzi¹³⁰.

(akta kontroli str. 512-523, płyta CD nr 6 pliki nr 156 i 190)

Dyrektor DTD wyjaśniła, że przekroczenie terminu na udzielenie odpowiedzi na ww. petycję wskazanego w ustawie o petycjach nastąpiło ze względu na inne priorytetowe zadania, m.in. dotyczące wdrażania funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych czy wsparcia branży publicznego transportu w okresie pandemii COVID-19. Analogiczne wyjaśnienia dyrektor DTD złożyła odnośnie do opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na skargi. Ponadto dyrektor DTD wskazała, że część korespondencji (sprawy: DTD-6.410.126.2019, DTD-6.4310.10.2020, DTD-6.4310.332.2020) nie została zakwalifikowana jako skargi, dlatego terminy wynikające z przepisów kpa nie miały zastosowania do tych pism.

Powyższym wyjaśnieniom przeczą dane z rejestru skarg i wniosków Departamentu Kontroli MI, w którym ww. pisma zakwalifikowano jako skargi.

(akta kontroli str. 522, płyta CD nr 6, plik nr 190)

W sprawie 3 wniosków, na które nie udzielono odpowiedzi dyrektor DTD wyjaśniła, że *ze względu na inne, priorytetowe zadania, które były realizowane w tym czasie, m.in. wdrażanie funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych oraz sprawy związane z pomocą dla branży publicznego transportu zbiorowego w okresie pandemii COVID-19, ww. pisma zostały pozostawione bez odpowiedzi*¹³¹.

Dyrektor DTD podała, że pisma, których nie przekazano właściwemu adresatowi, nie zostały zakwalifikowane przez DTD jako wnioski, pomimo iż w odpowiedziach na nie każdorazowo informowano wnioskodawcę o istnieniu organu odpowiedzialnego za organizację transportu zbiorowego. NIK wskazuje, że dotyczyły one zaspokajania potrzeb społeczeństwa w zakresie komunikacji autobusowej, co zgodnie z art. 241 kpa klasyfikowało je właśnie jako wnioski¹³². Podobnie jak w przypadku skarg wyjaśnieniom dyrektor DTD przeczą dane rejestru skarg i wniosków Departamentu Kontroli MI, w którym przedmiotowe sprawy zostały ujęte jako wnioski.

(akta kontroli str. 516-519 i 523, płyta CD nr 6, pliki nr 156 i 190)

Jak wykazała kontrola NIK przeprowadzona w jst¹³³, w efekcie powyższego niezrealizowania obowiązku przekazania wniosku do właściwego organu Starosta Powiatowy w Grajewie nie został poinformowany o problemach komunikacyjnych

¹²⁶ Skarga z 14 stycznia 2020 r., znak: DTD-6.4310.10.2020.

¹²⁷ Skarga z 17 sierpnia 2020 r., DTD-6.4310.332.2020.

¹²⁸ DTD-6.4310.186.2019, DTD-6.4310.310.2020, DTD-6.4310.115.2021, RPW-29282-2021, DTD-6.4310.148.2021, DTD-6.4310.139.2021, RPW-47250-2021, RPW-47256-2021, RPW-49957-2021, DTD-6.4310.173.2021, DTD-6.4310.170.2021, RPW-479982-2021, RPW-7153-2022, RPW-9600-2022, RPW-9616-2022, RPW-11463-2022, RPW-13877-2022, DTD-6.4310.35.2022, RPW-24618-2022, DTD-6.4310.43.2022, RPW-32683-2022, RPW-33884-2022, DTD-6.4310.99.2022, RPW-42428-2022, RPW-43194-2022, DTD-6.4310.103.2022, RPW-448-2023, RPW-29282-2021, RPW-47256-2021, RPW-479982-2021.

¹²⁹ Art. 243 Kpa: Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

¹³⁰ RPW-29282-2021, RPW-47256-2021, RPW-479982-2021.

¹³¹ Pismo DTD-6.4310.159.2023 z 8 września 2023 r.

¹³² Zgodnie z art. 241 kpa przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

¹³³ Kontrola P/23/019 - Wykluczenie komunikacyjne w zakresie przewozów autobusowych mieszkańców obszarów pozamiejskich: wystąpienie pokontrolne nr LBI.410.18.1.2023 z 18 października 2023 r. skierowane do Starosty Grajewskiego oraz wystąpienie pokontrolne nr LLU.410.17.1.2023 z 26 października 2023 r. skierowane do Starosty Parczewskiego.

w Rajgradzie¹³⁴, a Starosty Powiatowego w Parczewie nie poinformowano o potrzebie utworzenia połączenia komunikacyjnego dla mieszkańców wsi Bohutyn (gm. Sosnowica)¹³⁵. Zatem Minister zaniechał działań mogących mieć wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej mieszkańców ww. miejscowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podejmował działania w celu uregulowania zasad organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób transportem autobusowym, jednak przewlekłość i wielokrotne przekładanie zmian w uptz znacząco ograniczyły skuteczność przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Wprowadzone zmiany koncentrowały się na uchynieniu niektórych przepisów i odkładaniu istotnych regulacji dotyczących rekompensowania ulg za przejazd.

Minister pomimo pozyskiwania informacji, które pozwalałyby na monitorowanie sytuacji w transporcie autobusowym, nie weryfikował zawartych w nich danych, nie prowadził analiz funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, a jedynie publikował niekompletne i nierzetelne dane na stronie internetowej Ministerstwa.

Nierzetelnie rozpatrywano wpływające do Ministerstwa skargi i wnioski potwierdzające ogólnokrajowy problem z wykluczeniem komunikacyjnym. Część z tych spraw błędnie klasyfikowano nie nadając im właściwego biegu, a 25% skarg rozpatrzono z przekroczeniem terminu. W przypadku złożonych wniosków 27 z 77 (35%) nie przekazano właściwym organom, pozbawiając ich informacji mogących mieć wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej mieszkańców.

NIK podkreśla, że mimo iż Minister Infrastruktury nie jest organizatorem transportu autobusowego to jako minister właściwy do spraw transportu jest organem inicjującym zmiany regulacyjne w tym zakresie¹³⁶. Zgodnie z zasadą racjonalności stanowienia prawa inicjowane zmiany powinny wynikać ze stwierdzonych odpowiednich przesłanek, które z kolei są wynikiem przeprowadzanych analiz. W związku z tym Minister powinien pozyskane ustawowo dane odpowiednio weryfikować, badać i wyciągać z nich wnioski. Podobną rolę powinno pełnić rzetelne rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących zagadnień komunikacji autobusowej kierowanych do Ministra.

3. Przygotowanie, wdrożenie i dysponowanie Funduszem rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Opis stanu faktycznego

Minister zaproponował wsparcie autobusowego publicznego transportu zbiorowego w formie Funduszu na podstawie informacji otrzymanych m.in. od jst, które niewystarczający stopień realizacji zadań nałożonych na nie w uptz tłumaczyły brakiem wystarczających środków finansowych. Forma wsparcia organizatorów autobusowego publicznego transportu zbiorowego przyjęta w ustawie o Funduszu, zdaniem dyrektora DTD, pozwalała na monitorowanie zapotrzebowania na środki finansowe oraz elastyczne alokowanie tych środków do jednostek, które zgłaszały takie zapotrzebowanie w wymaganej kwocie.

¹³⁴ Wniosek o numerze RPW-479982-2021 z 16 września 2021 r.

¹³⁵ Wniosek o numerze RPW-32683-2022 z 20 czerwca 2022 r.

¹³⁶ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania (Dz. U. z 2021 r. poz. 937) Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej - *Transport*. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) dział *Transport* obejmuje m.in. sprawy przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz sprawy komunikacji publicznej. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych (...).

Łączna kwota dopłat na poziomie 800 mln zł rocznie została wyliczona, według analizy przedstawionej w Ocenie Skutków Regulacji¹³⁷ projektu ustawy o Funduszu, w oparciu o koszt jednego wozokilometra w kwocie ok. 3,80 zł, przychody na jeden wozokilometr w kwocie ok. 3,20 zł oraz wielkości pracy eksploatacyjnej autobusów do zapewnienia niezbędnej komunikacji w skali kraju w ciągu roku na poziomie 950 mln km. Według wyjaśnień dyrektor DTD była to wielkość pracy przewozowej eksploatacyjnej odpowiadająca wielkości pracy osiągananej przez Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej (PKS-y) na przełomie XX i XXI wieku. Jednocześnie roczne wydatki Funduszu w ustawie o Funduszu zostały określone na poziomie wyższym o 230 mln zł, niż wynikałoby to z powyższej analizy¹³⁸.

Kwestia przyjęcia przez Ministra założeń Funduszu oraz przygotowania projektu ustawy o Funduszu została również opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 224-247, 412-417, 928-929, płyta CD nr 6, pliki nr 139, 356-368)

Projekt ustawy o Funduszu podlegał konsultacjom publicznym¹³⁹. Do projektu tego 31 podmiotów zgłosiło łącznie 220 uwag, z których uwzględniono 86, wyjaśniono 4, uwzględniono częściowo 37 oraz nie uwzględniono 93 uwag.

Wśród nieuwzględnionych były uwagi dotyczące:

- 1) braku możliwości zawarcia umowy na obsługę kursów przekraczających granicę danej gminy, ale ważnych dla lokalnej społeczności (co było możliwe tylko poprzez zawarcie porozumienia lub utworzenie związku pomiędzy właściwymi jst)¹⁴⁰;
- 2) rozszerzenia wsparcia z Funduszu o grupy linii komunikacyjnych lub sieć komunikacyjną¹⁴¹;
- 3) wydatkowania środków z Funduszu pod warunkiem wyboru operatorów w ramach konkurencyjnych trybów wyboru¹⁴²;
- 4) regulacji przewidujących zawieranie umów na okres jednego roku¹⁴³ – brak umów wieloletnich wskazano jako główny powód niedoinwestowania taboru przewoźników;
- 5) wprowadzenia algorytmu podziału środków przewidzianych na wsparcie organizatorów publicznego transportu zbiorowego i przekazanie ich jst w formie subwencji transportowej¹⁴⁴;

¹³⁷ Dalej: „OSR”.

¹³⁸ Przy założeniu dopłaty z Funduszu w wysokości 0,70 – 0,80 zł do 1 wozokilometra przy zakładanej pracy eksploatacyjnej autobusów na poziomie 950 mln km, całkowity roczny koszt dopłaty miał wynosić od 665 do 760 mln zł. Opierając się o dane przedstawione w OSR wskazujące, iż różnica pomiędzy wielkością kosztów a przychodów na 1 wozokilometr wynosi 0,60 zł, a wielkość rocznej pracy eksploatacyjnej wynosi 950 mln km, wydatki z Funduszu powinny wynieść maksymalnie 570 mln zł.

¹³⁹ Zgodnie z raportem z konsultacji, projekt ustawy o Funduszu został skierowany do 44 podmiotów oraz udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie RCL <https://legislacja.gov.pl/projekt/12321317> (data dostępu: 13 października 2023 r.).

¹⁴⁰ Uwagę zgłosiła Gmina Powidz (uwaga nr 1) oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski (uwaga nr 56). W stanowisku do powyższych uwag stwierdzono odnośnie uwagi nr 1: *Uwaga nieuwzględniona*; odnośnie uwagi nr 56: *Uwaga nieuwzględniona. Projekt ustawy o Funduszu przedstawia spójny mechanizm dofinansowania przewozów autobusowych.*

¹⁴¹ Uwagę zgłosiła firma Trako Projekty Transportowe Szamborski i Szelkowski Sp. J. (uwaga nr 3) oraz Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji (uwaga nr 68). W stanowisku do powyższych uwag stwierdzono odnośnie uwagi nr 3: *Uwaga nieuwzględniona. Ustawa przewiduje, że w okresie epizodycznym (dopłata) wynosi 1 zł, a w okresie docelowym 0,80 zł za 1 wozokilometr co pozwoli na pokrycie kwoty deficytu przy uwzględnieniu udziału własnego jst. Dopłata do 1 linii komunikacyjnej zapewni racjonalność wykorzystania środków oraz rozliczania tych środków*; odnośnie uwagi nr 68: *Uwaga nieuwzględniona. Środki Funduszu mają być przeznaczane na pokrycie kwoty deficytu przy jednoczesnym udziale finansowym organizatorów.*

¹⁴² Uwaga nr 17 zgłoszona przez Ariva Bus Transport Polska Sp. z o.o. W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono: *Uwaga nieuwzględniona. Projektowane przepisy zapewniają racjonalny mechanizm rozdziału środków Funduszu do operatorów. Środki Funduszu będą rozdysponowywane w ramach konkurencyjnych trybów wyborów operatorów.*

¹⁴³ Uwaga nr 21 zgłoszona przez Public Transport Consulting oraz uwaga nr 129 zgłoszona przez Związek Województw RP – woj. Pomorskie oraz uwaga nr 96 zgłoszona przez Forum Kolejowe Railway Business Forum. W stanowisku do powyższych uwag stwierdzono odnośnie uwagi nr 21: *Uwaga nieuwzględniona. Z szacunków wynika, że kwota 800 mln zł powinna pozwolić na odtworzenie przewozów autobusowych na poziomie oczekiwań społecznych*; odnośnie uwagi nr 96: *Uwaga wyjaśniona. W projekcie doprecyzowano tryb i terminy składania oraz rozliczania wniosków o dopłatę.*

¹⁴⁴ Uwaga nr 41 zgłoszona przez Forum Kolejowe Railway Business Forum). Podział środków Funduszu w równych kwotach na 314 powiatów zgłosił też Instytut Spraw Obywatelskich (uwaga nr 112). W stanowisku do powyższych uwag stwierdzono odnośnie uwagi nr 41: *Uwaga nieuwzględniona. Przepisy przewidują spójny mechanizm alokacji środków od dysponenta alokacji środków do organizatorów*; odnośnie uwagi nr 112: *Uwaga nieuwzględniona. Ustawa przewiduje, że w okresie epizodycznym wynosi 1 zł, a w okresie docelowym 0,80 zł za 1 wozokilometr co pozwoli na pokrycie kwoty deficytu przy uwzględnieniu udziału własnego jst. Dopłata do 1 linii komunikacyjnej zapewni racjonalność wykorzystania środków oraz rozliczania tych środków.*

- 6) przygotowania systemu publicznego transportu zbiorowego - zintegrowanego międzygałęziowo i w miarę możliwości również taryfowo¹⁴⁵;
- 7) wprowadzenia do przepisów ustawy wyższego limitu dopłaty oraz likwidacji obowiązku udziału środków własnych organizatora w przypadku:
 - a) odcinków trasy linii komunikacyjnej, na której znajdują się miejscowości, w których nie zatrzymuje się żaden inny środek publicznej komunikacji zbiorowej, oraz
 - b) gdy przewozy realizowane są maksymalnie przez 3 dni robocze w tygodniu, przy czym w ciągu jednego dnia realizuje się 2 połączenia z miastem wojewódzkim lub z miastem powiatowym, a odległość od przystanku wynosi max. około 2 km¹⁴⁶;
- 8) wprowadzenia możliwości zatrzymania niewykorzystanych przez wojewodów w danym roku budżetowym środków Funduszu i wykorzystania ich w latach następnych, nie później niż do 2028 r.¹⁴⁷;
- 9) wprowadzenia do przepisów ustawy rozwiązań mających na celu zwiększenie dostępności transportowej poprzez możliwość przekazania obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego marszałkowi województwa¹⁴⁸.

Zdaniem NIK uwzględnienie powyższych uwag w projekcie ustawy o Funduszu lub projekcie uptz mogłoby mieć wpływ na poprawę dostępności transportowej społeczeństwa. Potwierdza to fakt, że jedną z uwag – dotyczącą zawierania umów wieloletnich – ostatecznie Minister sam uznał za zasadną i wprowadził ją w ramach nowelizacji ustawy o Funduszu. Z kolei uwaga dotycząca zintegrowanego międzygałęziowo i taryfowo systemu publicznego transportu zbiorowego znalazła swoje odzwierciedlenie w postanowieniach¹⁴⁹ opracowanego w późniejszym terminie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Ministra Infrastruktury¹⁵⁰.

Odnosnie do uwagi dotyczącej możliwości rozszerzenia wsparcia z Funduszu o grupy linii komunikacyjnych lub sieć komunikacyjną NIK wskazuje, że konsekwencją takiego rozwiązania mogłyby być oszczędności wydatków Funduszu, gdyż ewentualne nadwyżki uzyskane na jednej linii kompensowałyby deficyt na innej, a w efekcie pomniejszyłyby dopłatę z FRPA. O możliwości wystąpienia takich nadwyżek świadczą przypadki rentowności linii komunikacyjnych objętych wnioskami o dopłatę z Funduszu¹⁵¹.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 938-940, 963, płyta CD nr 6, pliki nr 139, 153, 356)

W ramach konsultacji społecznych projektu ustawy o Funduszu Instytut Spraw Obywatelskich zgłosił m.in. uwagę¹⁵², w której postulował wprowadzenie do przepisów ustawy wymogów:

¹⁴⁵ Uwaga nr 61 zgłoszona przez Fundację ProKolej. W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono: Uwaga nieuwzględniona. Projektowane przepisy są spójne i zapewniają systemowe dofinansowanie przewozów autobusowych.

¹⁴⁶ Uwaga nr 132 zgłoszona przez żelazotwarde@wp.pl. W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono: Uwaga nieuwzględniona. Szacuje się, że limity dopłat z Funduszu pozwolą na zrealizowanie celów ustawy.

¹⁴⁷ Uwaga nr 160 zgłoszona przez Związek Województw RP – woj. Małopolskie. W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono: Uwaga nieuwzględniona.

¹⁴⁸ Uwaga nr 213 zgłoszona przez Klub Jagielloński. W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono: Uwaga nieuwzględniona. Propozycja nie odnosi się do ustawy o Funduszu. Standardy obsługi komunikacyjnej zostały określone w projekcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

¹⁴⁹ „Inne środki transportu, a przede wszystkim komunikacja autobusowa, powinny być powiązane z transportem kolejowym w zintegrowanych węzłach przesiadkowych i realizować dowóz do punktów obsługiwanych przez pociągi między wojewódzkie z miejsc, z których nie jest to możliwe za pomocą transportu kolejowego (...). Do węzłów tych powinny prowadzić linie autobusowe uruchamiane przez marszałków poszczególnych województw, jak również uruchamiane na zlecenie pozostałych władz samorządowych (...)” – pkt 3.8.5. Planu, str. 70-71.

¹⁵⁰ Plan wprowadzony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2328).

¹⁵¹ Przypadki wykazane w sprawozdaniach za 2019 r. Wojewody: Łódzkiego, Podlaskiego i Pomorskiego; w sprawozdaniach za 2020 r. i 2021 r. Wojewody Łódzkiego i w sprawozdaniu za 2022 r. Wojewody Lubelskiego.

¹⁵² Uwaga nr 29.

- a) przywrócenia zlikwidowanych połączeń autobusowych do małych miejscowości,
- b) wprowadzenia internetowego rozkładu jazdy,
- c) wprowadzenia wspólnych biletów obowiązujących we wszystkich środkach transportu publicznego na terenie wybranej gminy, powiatu lub regionu.

W stanowisku do powyższej uwagi stwierdzono m.in., iż *Postulowane zmiany aczkolwiek co do zasady słuszne mogą być rozważone przy następnej zmianie przepisów*. Jednak propozycje te nie zostały uwzględnione w kolejnych nowelizacjach ustawy o Funduszu.

Jak wyjaśniła dyrektor DTD kluczowe w sprawie przywracania zlikwidowanych połączeń autobusowych do małych miejscowości jest odpowiednie działanie jst organizujących przewozy, odpowiadające potrzebom transportowym lokalnych społeczności. DTD nie widział też potrzeby zmian w zakresie wprowadzenia internetowego rozkładu jazdy, gdyż przewoźnik wykonujący regularny przewóz osób podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości m.in. poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej, jeżeli taką posiada. Z kolei uwaga dotycząca wprowadzenia wspólnych biletów została uwzględniona w art. 15¹ uptz¹⁵³, w którym umożliwiono organizatorom, innym niż związek metropolitalny i minister właściwy do spraw transportu, ustanowienie na obszarze swojej właściwości w ramach danego województwa zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego obowiązującego w jego granicach.

NIK zauważa, że Minister mógł wprowadzić obowiązek¹⁵⁴ zamieszczenia rozkładu jazdy w Internecie dla przewozów dofinansowanych z Funduszu, co miałoby pozytywny wpływ na dostępność transportową. Obecnie taka publikacja zależy jedynie od dobrej woli organizatora i operatora.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 940-941, płyta CD nr 6, pliki nr 139, 153, 356)

Ponadto Fundacja ProKolej¹⁵⁵ zgłosiła uwagę dotyczącą podziału środków Funduszu na województwa na podstawie kryteriów wskazanych w art. 10 ust. 2 ustawy o Funduszu, tj. powierzchni województwa, liczby mieszkańców województwa oraz pracy eksploatacyjnej na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażoną w wozokilometrach, zaplanowaną do wykonania w planach transportowych poszczególnych województw, z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Zdaniem Fundacji wskazane kryteria nie odzwierciedlały faktycznych potrzeb transportowych i problemu wykluczenia komunikacyjnego.

Powyższa regulacja była wyłączona ze stosowania na czas funkcjonowania przepisów epizodycznych, podobnie jak art. 16 ust. 3, zgodnie z którym organizatorzy mieli możliwość złożenia wniosku o przyznanie dodatkowych środków Funduszu na organizację linii komunikacyjnych pod warunkiem ujęcia ich w planie transportowym lub ich utworzenia wskutek aktualizacji planu transportowego.

Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektor DTD do ustawy o Funduszu wprowadzono przepisy epizodyczne, wyłączające m.in. stosowanie ww. unormowań do czasu rozpoczęcia funkcjonowania nowego systemu organizacji i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego przewidzianego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126). W projekcie tym przewidziano m.in., że obowiązek opracowania planu transportowego w zakresie

¹⁵³ Przepis wprowadzony art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1720).

¹⁵⁴ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania (Dz. U. z 2021 r. poz. 937) Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej - Transport. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) dział Transport obejmuje m.in. sprawy przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz sprawy komunikacji publicznej.
Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw transportu, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Funduszu.

¹⁵⁵ Uwaga nr 65.

gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich miał być nałożony na marszałków województw. Natomiast sam plan miał być tworzony na podstawie potrzeb komunikacyjnych społeczności określanych przez gminy, powiaty oraz ich związki¹⁵⁶.

NIK zauważa, iż pomimo przyjęcia założenia podziału środków Funduszu w oparciu o wielkość pracy eksploatacyjnej na liniach komunikacyjnych ujętych w planach transportowych województw, nadal zakładano faktyczny podział środków Funduszu z uwzględnieniem czynników niezwiązanych wprost z faktycznymi potrzebami transportowymi, tj. powierzchni województw oraz liczby ich mieszkańców.

(akta kontroli str. 224-247, 796-812, 935, płyta CD nr 6, plik nr 356, 370)

Zawarte w ustawie o Funduszu przepisy epizodyczne wprowadzały tymczasowo do 31 grudnia 2021 r., a następnie do 31 grudnia 2023 r., odmienne od przewidzianych docelowo zasady w zakresie: podziału środków Funduszu, informowania wojewody o kwocie środków na dofinansowanie, analizy zaangażowania środków Funduszu, umów o dopłatę oraz maksymalnej wysokości dopłaty.

Jak wyjaśniła dyrektor DTD powodem wprowadzenia powyższych rozwiązań było zapewnienie możliwości dofinansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej już od momentu wejścia w życie ustawy o Funduszu – przed rozpoczęciem funkcjonowania nowego systemu organizacji publicznego transportu zbiorowego, przewidzianego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126). Minister Infrastruktury opracował projekt ustawy o Funduszu równocześnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw i przekazał łącznie oba projekty do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Decyzję o przyjęciu projektu ustawy o Funduszu oraz odstąpieniu od rozpatrzenia projektu UD126 przyjął Stały Komitet Rady Ministrów. W związku z upływem VIII kadencji Sejmu RP prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw nie zostały zakończone.

W kolejnej, IX kadencji Parlamentu RP w celu kontynuowania prac nad ww. projektem został on wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD18. Projekt ponownie skierowano do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, a następnie do kolejnych etapów prac legislacyjnych. W efekcie w dniu 16 czerwca 2023 r. ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm RP.

Jak podała dyrektor DTD przesunięcie końca terminu obowiązywania przepisów epizodycznych z 31 grudnia 2021 r. na 31 grudnia 2022 r.¹⁵⁷, a następnie 31 grudnia 2023 r.¹⁵⁸, wynikało z m.in. z konieczności utrzymania zwiększonej stawki dopłaty z Funduszu w kwocie 3,00 zł do 1 wzkm.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 935, 947-950, 952, 961-964, płyta CD nr 6, pliki nr 139, 153, 356)

Wśród przepisów epizodycznych ustawy o Funduszu zawarto m.in. art. 22 ust. 1, w którym zastrzeżono dopłatę ze środków Funduszu wyłącznie do linii niefunkcjonujących co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy o Funduszu oraz linii, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta po dniu wejścia w życie ustawy.

¹⁵⁶ Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr UD126 z 3 kwietnia 2019 r.

¹⁵⁷ Ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2165).

¹⁵⁸ Ustawą z dnia 14 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 640).

Jak wyjaśniła dyrektor DTD celem działań Ministra przy tworzeniu ustawy o Funduszu było przygotowanie przepisów, które wspierałyby organizatorów publicznego transportu zbiorowego w uruchamianiu nowych linii komunikacyjnych oraz odtwarzaniu połączeń, które zostały zlikwidowane. Powyższe unormowanie umieszczono wśród przepisów epizodycznych, gdyż w projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126) przewidziano obowiązek opracowywania planów transportowych w zakresie gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich przez marszałków województw. Po uchwaleniu powyższej zmiany dopłaty z Funduszu miały być przeznaczone na linie komunikacyjne w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zaplanowane do realizacji w planie transportowym województwa.

Ponieważ w ramach zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw nie znalazły się rozwiązania polegające na sporządzaniu przez marszałka województwa planu transportowego w zakresie gminnych, powiatowych i powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich, przepis dotyczący dofinansowania linii komunikacyjnych niefunkcjonujących co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy o Funduszu, został utrzymany w dodanym art. 6a tej ustawy.

(akta kontroli str. 224-247, 412-417, 949-950, płyta CD nr 6, pliki nr 139, 356)

Zdaniem NIK brak jest uzasadnienia dla utrzymywania powyższego przepisu, skoro zgodnie z założeniem miał on obowiązywać do 31 grudnia 2021 r.¹⁵⁹, po których organizatorzy mieli uzyskać możliwość dopłaty z Funduszu do funkcjonowania wszystkich linii, co prawda pod warunkiem ujęcia ich w planie transportowym, jednak niezależnie od okresu ich funkcjonowania. Należy też zwrócić uwagę, iż zgodnie z interpretacją Ministerstwa zawartą na stronie internetowej MI¹⁶⁰ dofinansowanie mogły uzyskać również linie funkcjonujące w okresie krótszym niż trzy miesiące od dnia wejścia w życie ustawy o Funduszu, pod warunkiem uzupełnienia ich o nowy przystanek lub o dodatkowe kursy. Wymaga podkreślenia, że choć zrozumiąły jest cel wprowadzenia ustawy o Funduszu mający spowodować tworzenie nowych i odtwarzanie zlikwidowanych połączeń, jednak poprzez wprowadzenie i utrzymanie ww. przepisów organizatorzy, którzy bez wsparcia ze strony rządowej, radzili sobie z organizacją przewozów autobusowych, zostali wyłączeni z dostępu do środków Funduszu na wsparcie już funkcjonujących linii.

Na stronie internetowej Ministerstwa odnośnie do FRPA przedstawiono m.in. 21 pytań i odpowiedzi dotyczących interpretacji przepisów ustawy o Funduszu¹⁶¹. Zagadnienia wyjaśniane przez Ministerstwo dotyczyły m.in.:

- przewozów organizowanych w ramach nowych linii komunikacyjnych,
- przewozów organizowanych na terenie gminy miejsko-wiejskiej i wyłączenia z dofinansowania z Funduszu przewozów w ramach komunikacji miejskiej,
- konieczności uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na przewozy dofinansowane ze środków Funduszu,
- dokumentów dołączanych przez organizatora do wniosku o dopłatę oraz sposobu weryfikacji tego wniosku przez wojewodę.

¹⁵⁹ Pierwotny termin obowiązywania przepisów epizodycznych, który został przesunięty do 31 grudnia 2022 r., a następnie do 31 grudnia 2023 r.

¹⁶⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pytania-i-odpowiedzi> (data dostępu 25 lipca 2023 r.).

¹⁶¹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pytania-i-odpowiedzi>, data dostępu 25 lipca 2023 r. Powyższe pytania i odpowiedzi zostały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa 25 i 31 lipca 2019 r.

Kwestia odpowiedzi udzielonych przez Ministra na pytania dotyczące funkcjonowania Funduszu została ujęta w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 923-927, 949-954, 960-961)

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 24 ust. 2 ustawy o Funduszu Minister przygotował projekt, na podstawie którego Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie podziału środków Funduszu. Do projektu tego rozporządzenia uwagi wniósł m.in.: Minister Inwestycji i Rozwoju, który zaproponował zmiany odnoszące się do stosowania danych o wartości PKB oraz liczby ludności, poprzez użycie danych liczbowych opisujących poziom subregionalny (NUTS3), a nie wojewódzki (NUTS2), co ograniczyłoby wpływ miast wojewódzkich na wielkość wskazanych czynników. Ponadto zaproponował rezygnację z uwzględniania w długości linii komunikacji autobusowej w województwie połączeń realizowanych w celu obsługi miast metropolitalnych, charakteryzujących się co najmniej dobrą jakością obsługi¹⁶².

Ostatecznie Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie podziału środków Funduszu w formie zaproponowanej przez Ministra Infrastruktury. W algorytmie zastosowanym w rozporządzeniu dla obliczenia wskaźnika udziału województwa w środkach Funduszu, poszczególnym czynnikiem wskazanym w art. 24 ust. 2 ustawy o Funduszu przypisano wagi: po 0,15 dla powierzchni i liczby mieszkańców województwa, 0,2 dla zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności oraz 0,5 dla wartości produktu krajowego brutto województwa.

NIK zauważa, iż przyjęcie uwag zgłoszonych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju poprawiłoby sposób podziału środków Funduszu bardziej dostosowując alokację jego środków do potrzeb komunikacyjnych w poszczególnych województwach.

Kwestia przygotowania projektu ww. rozporządzenia została również ujęta w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego obszaru kontroli.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 790-812, 941-947, płyta CD nr 6, plik nr 139, 153, 356, 370)

Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie podziału środków Funduszu wartości: powierzchni województw i Polski, liczby mieszkańców województw i Polski, produktu krajowego brutto województw i Polski oraz aktualnej długości krajowej regularnej komunikacji autobusowej w województwie – niezbędne do obliczenia wskaźnika udziału poszczególnych województw w środkach Funduszu – były ustalane na podstawie dostępnych danych w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego za ostatni rok poprzedzający rok podziału środków Funduszu, dla którego dostępne były dane.

NIK zauważa, że z uwagi na niejednolite udostępnianie danych przez GUS, Minister dokonując podziału środków funduszu na poszczególne województwa zmuszony był stosować dostępne dane pochodzące z różnych lat¹⁶³. Jednak podział środków na poszczególne województwa dokonany na podstawie takich danych nie miał istotnego

¹⁶² Pismo Ministra Inwestycji i Rozwoju z 19 lipca 2019 r. znak: BMS-I-0220.214.2019. Dokument udostępniony na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322709/katalog/12609202#12609202> (data dostępu 17.10.2023 r.).

¹⁶³ Przy obliczeniu podziału środków Funduszu na 2019 r. dane o powierzchni oraz liczbie mieszkańców pochodziły z 2018 r., dane o wartości produktu krajowego z 2016 r., a dane o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej z 2017 r. Przy obliczeniu podziału środków Funduszu na 2020 r. dane o powierzchni oraz liczbie mieszkańców pochodziły z 2018 r., dane o wartości produktu krajowego z 2016 r., a dane o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej z 2018 r. Przy obliczeniu podziału środków Funduszu na 2021 r. dane o powierzchni oraz dane o liczbie mieszkańców pochodziły z 2019 r., dane o wartości produktu krajowego z 2017 r., a dane o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej z 2019 r. Przy obliczeniu podziału środków Funduszu na 2022 r. dane o powierzchni oraz o liczbie mieszkańców pochodziły z 2020 r., dane o wartości produktu krajowego z 2019 r., a dane o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej z 2020 r. Przy obliczeniu podziału środków Funduszu na 2023 r. dane o powierzchni oraz o liczbie mieszkańców pochodziły z 2021 r., dane o wartości produktu krajowego z 2019 r., a dane o długości linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej z 2021 r.

znaczenia z uwagi na niepełne wykorzystanie środków Funduszu w latach 2019-2022, o czym mowa na str. 39 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
(akta kontroli str. 331-341, 391-392, 395-411, 971-976, płyta CD nr 6, pliki nr 140-155)

W art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu określono w formie otwartego katalogu wymagane elementy umowy o dopłatę z Funduszu, które wojewodowie byli zobowiązani uwzględnić w umowach zawieranych z organizatorami przewozów autobusowych¹⁶⁴. Dodatkowo w art. 11 ustawy o Funduszu dysponent FRPA został zobowiązany do ujęcia w porozumieniach zawieranych z wojewodami wytycznych dotyczących treści umów o dopłatę. Minister określił jednolite dla wszystkich wojewodów warunki dofinansowania w porozumieniach zawartych z wojewodami na podstawie art. 11 ustawy o Funduszu¹⁶⁵. Z kolei w porozumieniach Minister określił, zgodnie z tym przepisem, sposób i terminy wypłaty dofinansowania ze środków FRPA, zasady i warunki wykorzystania i zwrotu dofinansowania oraz wytyczne dotyczące treści umów o dopłatę w formie otwartego katalogu¹⁶⁶.

Analiza umów o dofinansowanie ze środków Funduszu zawartych pomiędzy wojewodami a organizatorami autobusowego publicznego transportu zbiorowego (objętych niniejszą kontrolą NIK¹⁶⁷) wykazała różnicę w obowiązkach organizatorów, tj. Wojewoda Mazowiecki w umowach na 2023 r. zobowiązał organizatorów do podjęcia działań informacyjnych o dofinansowaniu przewozów ze środków FRPA, podczas gdy pozostali wojewodowie nie wyznaczili takiego obowiązku w umowach o dofinansowanie ze środków Funduszu.

Dyrektor DTD wyjaśniła, iż przepisy ustawy o Funduszu nie upoważniają dysponenta Funduszu do określenia wzoru umowy o dopłatę.

NIK zauważa, iż beneficjenci Funduszu są niejednolicie traktowani, w zależności od tego, w którym województwie funkcjonują, ponieważ Minister nie podjął skutecznych działań w celu ujednoczenia zakresu obowiązków ustalonych przez wojewodów w umowach o dofinansowanie ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 224-247, 412-417, 958-959, 979-980, płyta CD nr 6, plik nr 113-124, 139, 356)

¹⁶⁴ Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu umowa o dopłatę obejmuje w szczególności: 1) linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 2) długość linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 3) częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 4) wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 5) maksymalną kwotę dopłaty w wysokości nie większej niż zawarta we wniosku o objęcie dofinansowaniem (...); 6) termin i sposób rozliczenia dopłaty; 7) termin i sposób przekazywania dopłaty; 8) termin i zasady zwrotu dopłaty; 9) zasady i termin składania wniosku o dopłatę i jego wzór.

¹⁶⁵ Określono na podstawie próby porozumień zawartych przez Ministra Infrastruktury w 2019 r. i 2020 r. z wojewodami: Lubuskim, Lubuskim, Mazowieckim, Podlaskim, Warmińsko-Mazurskim oraz Zachodniopomorskim.

¹⁶⁶ Zgodnie z § 5 powyższych porozumień umowy o dopłatę zawierane pomiędzy wojewodą a organizatorem miały obejmować co najmniej: 1) linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 2) długość linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 3) częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 4) wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywanej na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 5) maksymalną kwotę dopłaty w wysokości nie większej niż zawarta we wniosku o objęcie dofinansowaniem; 6) termin i sposób przekazywania dopłaty; 7) termin i sposób rozliczenia dopłaty; 8) termin i zasady zwrotu dopłaty; 9) termin i zasady składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór; 10) zobowiązanie organizatora, któremu została udzielona dopłata, do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą oraz do poddania się kontroli, o której mowa w art. 18 ustawy.

¹⁶⁷ Umowy zawarte przez Wojewodę: Lubuskiego, Lubelskiego, Mazowieckiego, Podlaskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Zachodniopomorskiego.

W art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu¹⁶⁸ wskazano informacje, które w szczególności powinny znaleźć się we wniosku o dopłatę z Funduszu, natomiast w art. 25¹⁶⁹ wskazano dane, w oparciu o które wojewoda rozpatruje wniosek. Ustawodawca nie określił wzoru wniosku o dopłatę z Funduszu. Wobec tego wojewodowie samodzielnie ustalali zakres informacji żądanych we wnioskach, które w poszczególnych województwach były odmienne.

Rozbieżności w analizowanych wnioskach¹⁷⁰ dotyczyły m.in. żądanych dokumentów niewskazanych w ww. przepisach, tj.:

- schematu połączeń komunikacyjnych na mapie administracyjnej żądanych przez wojewodów mazowieckiego i zachodniopomorskiego, a niewymaganych przez pozostałych wojewodów,
- szczegółowej kalkulacji kosztów, zawierającej m.in. żądanie kosztów: kierowców autobusów, taboru, wydziałowych przewozów autobusowych, zarządzenia czy przychodów ze sprzedaży biletów za przewóz osób i bagażu wymaganej przez wojewodę mazowieckiego.

Wszyscy wojewodowie przewidzieli we wzorach wniosków ujęcie danych wskazanych w art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu. Informacji wskazanych w art. 25 wojewodowie żądali wybiórczo. Przykładowo powierzchnia obszaru właściwości organizatora była wymagana tylko przez czterech¹⁷¹ wojewodów, liczba mieszkańców przez pięciu¹⁷², podobnie jak wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca¹⁷³ czy realizacja potrzeb osób z niepełnosprawnościami¹⁷⁴. Poza pozycjami wynikającymi z przepisów o FRPA, wojewodowie żądali również innych informacji, np. danych dotyczących zapewnienia dostępności komunikacyjnej¹⁷⁵, odnotowania czy dana linia jest wznowiona¹⁷⁶.

¹⁶⁸ Według art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu: Organizator składa wniosek, o którym mowa w ust. 4, do właściwego wojewody, zawierający w szczególności: 1) nazwę organizatora i numer identyfikacji podatkowej (NIP); 2) linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; 3) planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na każdej linii, o której mowa w pkt 2, w danym roku budżetowym; 4) planowaną kwotę deficytu każdej linii, o której mowa w pkt 2, w danym roku budżetowym; 5) planowaną łączną kwotę dopłaty w danym roku budżetowym.

¹⁶⁹ Według art. 25 ust. 1: Wojewoda, rozpatrując wniosek, o którym mowa w art. 24 ust. 4, bierze pod uwagę: 1) powierzchnię obszaru właściwości organizatora; 2) liczbę mieszkańców obszaru właściwości organizatora; 3) liczbę linii komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy; 4) długość linii komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy; 5) liczbę zatrzymań autobusu na przystankach komunikacyjnych na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy; 6) realizację potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie dostępu do przewozów na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy; 7) wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem, a w przypadku związku tych jednostek - średnią arytmetyczną dochodu jednostek wchodzących w skład związku; 8) zapewnienie dostępności komunikacyjnej terenów objętych przedsięwzięciami lub inwestycjami powiązаныmi z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, o których mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 377 i 1561).

¹⁷⁰ Analizą objęto wzory wniosków o dopłatę na 2023 r. udostępnione na stronach internetowych urzędów wojewódzkich województw: lubelskiego (<https://luw.wlublinie.bip.gov.pl/frpa-edycja-2023/ogloszenie-o-naborze-wnioskow-w-roku-2023.html>, data dostępu: 3 października 2023 r.), lubuskiego (https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/programy_rzadowe/nabor-wnioskow-2023, data dostępu: 3 października 2023 r.), małopolskiego (https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/FORMULARZ_WNIOSKU_2023%20.xlsm, data dostępu: 6 września 2023 r.), mazowieckiego (<https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/aktualne-wzory-dokumentow>, data dostępu: 6 września 2023 r.), podlaskiego (Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej 2023 r. (bip.gov.pl), data dostępu: 7 września 2023 r.), zachodniopomorskiego (<https://www.gov.pl/web/uw-zachodniopomorski/fundusz-autobusowy-nabor-i-na-2023-rok-wniosek-wraz-z-zalacznikami>, data dostępu: 6 września 2023 r.) oraz wzór wniosku o dopłatę na 2021 r. udostępniony na stronie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (ostatni dostępny wzór wniosku dotyczył 2021 r., <https://www.gov.pl/web/uw-warmińsko-mazurski/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-dodatkowy-nabor-wnioskow-na-2020-rok3>, data dostępu: 6 września 2023 r.).

¹⁷¹ Wojewodowie: Lubuski, Małopolski, Zachodniopomorski, Podlaski.

¹⁷² Wojewodowie: Lubuski, Małopolski, Mazowiecki, Podlaski, Zachodniopomorski.

¹⁷³ Wojewodowie: Lubuski, Lubelski, Małopolski, Mazowiecki, Podlaski, Zachodniopomorski.

¹⁷⁴ Wojewodowie: Lubuski, Lubelski, Podlaski, Zachodniopomorski.

¹⁷⁵ Wojewoda Lubuski.

¹⁷⁶ Wojewoda Mazowiecki.

Dyrektor DTD podała, że na podstawie ustawy o Funduszu wojewodowie przygotowują wzór wniosku, uwzględniając elementy wskazane w ustawie o Funduszu. Mogą opracować różne formularze wniosku, jednak zakres merytoryczny wniosku o dopłatę pozostaje taki sam dla każdego z województw. Dyrektor DTD nie wyjaśniła jednak przyczyn niewypracowania jednolitego wzoru wniosku o dopłatę.

Zdaniem NIK, podobnie jak w przypadku umów o dofinansowanie, Minister nie podjął skutecznych działań w celu ujednoczenia danych żądanych we wnioskach o dopłatę z Funduszu, przez co zachodziło nierówne traktowanie beneficjentów Funduszu, co nie powinno mieć miejsca.

(akta kontroli str. 224-247, 674-719, 959-960, płyta CD nr 6, plik nr 356)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 12 uptz, przewóz o charakterze użyteczności publicznej to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym terenie.

Kontrola w jst wykazała dofinansowanie ze środków Funduszu linii komunikacyjnych funkcjonujących tylko w dni nauki szkolnej¹⁷⁷.

Dyrektor DTD wyjaśniła, iż ocena czy organizowanie przewozów funkcjonujących wyłącznie w dni nauki szkolnej wypełnia definicję podaną w art. 4 ust. 1 pkt 12 uptz, powinna zostać dokonana przez organizatora publicznego transportu zbiorowego, natomiast przepisy ustawy o Funduszu nie wyłączają możliwości objęcia dopłatą przewozów realizowanych wyłącznie w dni nauki szkolnej. Dyrektor DTD zaznaczyła też, że decyzja o objęciu dopłatą z Funduszu należy do kompetencji wojewody.

NIK zauważa, że odnośnie do definicji przewozu o charakterze użyteczności publicznej w art. 2 pkt 6 ustawy o Funduszu, wprost odwołano się do definicji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁷⁸.

Zdaniem NIK organizowanie przewozów tylko w dni nauki szkolnej nie spełnia warunku bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb z uwagi na fakt, iż przewozy te funkcjonują jedynie przez ok. połowę dni w roku¹⁷⁹, z wyłączeniem wakacji, ferii i innych dni wolnych od nauki szkolnej.

(akta kontroli str. 224-247, 954-955, płyta CD nr 6, plik nr 356)

Minister Infrastruktury sporządzał projekty rocznego planu finansowego Funduszu na lata 2019-2023 i przekazywał je do zatwierdzenia Ministrowi Finansów w terminach określonych w ustawie o Funduszu.

Minister dokonywał podziału środków Funduszu na każdy rok okresu objętego kontrolą zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie podziału środków Funduszu.

Roczny plan wydatków Funduszu przeznaczonych na organizację przewozów autobusowych wynosił 300 000 tys. zł w 2019 r. oraz 800 000 tys. zł w latach 2020-2023.

¹⁷⁷ M.in. kontrola w Gminie Brudzeń Duży oraz w Gminie Łagów wykazała, iż większość przewozów organizowanych przez te jednostki dofinansowane z Funduszu, funkcjonowały wyłącznie w dni nauki szkolnej. Ustalenia w Gminie Brudzeń Duży wskazują, że komunikacją autobusową objęto 81% miejscowości (91% mieszkańców gminy). Jednak w dni wolne od nauki szkolnej (weekendy, przerwy świąteczne, ferie letnie i zimowe), tylko 40% miejscowości (66% mieszkańców gminy) było objętych komunikacją autobusową. Natomiast w Gminie Łagów w dni wolne od nauki szkolnej 5 z 12 sołectw gminy było wyłączonych z autobusowej komunikacji zbiorowej.

¹⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.

¹⁷⁹ Liczba dni nauki szkolnej w roku szkolnym 2020/2021 wynosiła 184 dni, w roku 2021/2022 – 183 dni, w roku 2022/2023 – 183 dni.

Wykorzystanie powyższych środków wynosiło: 10 032,8 tys. zł w 2019 r., 138 956,7 tys. zł w 2020 r., 358 575,9 tys. zł w 2021 r. oraz 526 960,2 tys. zł w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 3,3%, 17,4%, 44,8% oraz 65,9% planowanych wydatków. Według stanu na 2 października 2023 r. łączna wnioskowana kwota dopłaty z Funduszu na 2023 r. wynosiła 789 487,9 tys. zł, co stanowiło 98,7% wydatków planowanych w FRPA na dofinansowanie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Środki Funduszu zostały wykorzystane na dofinansowanie 1 228 linii komunikacji autobusowej w 2019 r., 2 834 w 2020 r., 4 371 w 2021 r. oraz 5 508 w 2022 r. Łączna wielkość pracy eksploatacyjnej na powyższych liniach wynosiła odpowiednio 11 074,7 tys. wzkm, 64 705,5 tys. wzkm, 140 479,5 tys. wzkm oraz 199 510,4 tys. wzkm.

Niewykorzystane środki Funduszu Minister odprowadził, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o Funduszu¹⁸⁰, na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w łącznej kwocie 1 151 144 tys. zł, z tego 524 801,3 tys. zł w 2021 r., 471 181,5 tys. zł w 2022 r. oraz 155 161,1 tys. zł w 2023 r.

W celu zachęcenia organizatorów publicznego transportu zbiorowego do korzystania ze środków Funduszu Minister 18 lipca 2019 r. zorganizował spotkanie konsultacyjne, na którym zaprezentowane zostały główne założenia ustawy o Funduszu oraz przedstawiono zasady funkcjonowania Funduszu. Ponadto, jak wyjaśniła dyrektor DTD, Minister na bieżąco monitorował i oceniał działanie Funduszu. W kolejnych latach funkcjonowania Funduszu coraz więcej linii komunikacyjnych objętych było dopłatą oraz wzrastało wykorzystanie środków Funduszu, co zdaniem dyrektor DTD wskazywało na skuteczność funkcjonowania Funduszu.

(akta kontroli str. 7-12, 224-247, 269-273, 342-346, 391-394, 965-970, płyta CD nr 3, pliki nr 1-20, płyta CD nr 6, pliki nr 1, 69-72, 107-112, 125-145, 356)

Z dniem 19 marca 2022 r. Minister uzyskał inicjatywę kierowania do wojewodów wniosków o dokonanie analizy zaangażowania środków Funduszu na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o Funduszu¹⁸¹. Minister skorzystał z tej możliwości raz w 2022 r. oraz trzykrotnie w 2023 r. (do dnia zakończenia kontroli). Kontrola podziału niezaangażowanych środków Funduszu wykazała, iż Minister realizował ten podział zgodnie z przepisami art. 28 ustawy o Funduszu¹⁸².

(akta kontroli str. 224-247, 266-268, 976-984, płyta CD nr 6, pliki nr 141-151, 191-296, 356)

Zgodnie z art. 19 ustawy o Funduszu wojewodowie przekazywali Ministrowi Infrastruktury roczne sprawozdania z realizacji zadań, na które udzielone zostało dofinansowanie w danym województwie. Wojewodowie w sprawozdaniach informowali również o przyczynach niepełnego wykorzystania środków obejmujących m.in.:

- a) rentowność linii komunikacyjnych objętych wnioskami o dopłatę z Funduszu (w sprawozdaniach za 2019 r. Wojewody: Łódzkiego, Podlaskiego i Pomorskiego; w sprawozdaniu za 2020 r. Wojewody Łódzkiego;

¹⁸⁰ Przepis wprowadzony z dniem 31 grudnia 2020 r. ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

¹⁸¹ Ustawą o zmianie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej z dnia 24 lutego 2022 r. (Dz. U. poz. 640) wprowadzono zmiany w art. 28 ustawy o Funduszu. Do wejścia w życie ww. ustawy analizy zaangażowania środków przewidzianych na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach zawartych umów o dopłatę, wojewodowie byli zobowiązani dokonywać na dzień 31 sierpnia danego roku. Od wejścia w życie ww. ustawy powyższej analizy wojewodowie byli zobowiązani dokonać na wniosek dysponenta Funduszu.

¹⁸² Kontrola dokonana na próbie obejmującej analizę niezaangażowanych środków Funduszu na 2022 r. oraz I i II analizę niezaangażowanych środków Funduszu na 2023 r. Prace związane z III analizą niezaangażowanych środków Funduszu na 2023 r. w trakcie kontroli były w toku.

w sprawozdaniu za 2021 r. Wojewody Łódzkiego i w sprawozdaniu za 2022 r. Wojewody Lubelskiego);

- b) nieuruchomienie linii komunikacyjnych (w sprawozdaniach za 2020 r. Wojewody Małopolskiego i Wojewody Pomorskiego; w sprawozdaniu za 2021 r. Wojewody Pomorskiego i w sprawozdaniu za 2022 r. Wojewody Wielkopolskiego).

W sprawozdaniach z realizacji zadań Funduszu składanych Radzie Ministrów na podstawie art. 20 ustawy o Funduszu, Minister przedstawiał m.in. wykorzystanie środków Funduszu, liczbę organizatorów, liczbę operatorów, liczbę linii komunikacyjnych, których funkcjonowanie zostało dofinansowane ze środków Funduszu oraz łączną wielkość pracy eksploatacyjnej na powyższych liniach. Minister prezentował dane w wielkościach ogólnych oraz w rozbiciu na poszczególne województwa.

(akta kontroli str. 978-979, płyta CD nr 6, pliki nr 35-106)

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury przeprowadził 94 kontrole, z których trzy związane były z wykluczeniem komunikacyjnym, tj.:

- 1) kontrola przeprowadzona w 2020 r. w wybranych urzędach wojewódzkich (Podlaskim, Świętokrzyskim, Lubelskim i Warmińsko-Mazurskim) w zakresie „Prowadzenia naborów na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych¹⁸³”. W wyniku kontroli stwierdzono, że nabory na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych w ramach ww. Funduszu były przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych¹⁸⁴;
- 2) kontrola przeprowadzona w 2020 r. u wojewodów (Mazowieckiego, Lubuskiego i Dolnośląskiego) w zakresie „Przyznawania dopłat ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” – wykazała m.in. że Wojewoda Mazowiecki w okresie od 18 lipca 2019 r. do 7 września 2020 r. nie dokonywał kontroli faktycznie poniesionych kosztów oraz uzyskiwanych przychodów (pomimo zaplanowanych do realizacji 8 kontroli, do dnia zakończenia kontroli Ministra, Wojewoda nie zakończył żadnej z nich, tym samym nie zapewnił kontroli co najmniej 5% środków oraz co najmniej 15% organizatorów funkcjonujących w województwie, czym naruszył art. 18 ust. 2 ustawy o Funduszu). Natomiast Wojewoda Lubuski i Wojewoda Dolnośląski rozpatrywali wnioski o dopłatę doręczone po upływie terminu wynikającego z umów o dopłatę, czym naruszyli art. 14 ust. 5 ustawy o Funduszu;
- 3) kontrola przeprowadzona w 2022 r. w wybranych urzędach wojewódzkich (Kujawsko-Pomorskim, Łódzkim i Wielkopolskim) w zakresie „Prawidłowości wydatkowania na poziomie wojewódzkim środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg”. Kontrola wykazała m.in.: nieprzekazanie przez Wojewodę Łódzkiego beneficjentom informacji o ujęciu ich wniosków na liście rezerwowej, co było niezgodne z art. 24 ust. 9 ustawy o RFRD; nieprzeprowadzenie przez Wojewodę Wielkopolskiego kontroli zadań, które otrzymały dofinansowanie w 2021 r.; brak na części kart oceny merytorycznej dat dokonania oceny (u Wojewody Kujawsko-Pomorskiego oraz Wielkopolskiego) oraz brak w przypadku jednego zadania informacji na stronie jst o jego realizacji i dofinansowaniu ze środków RFRD (u Wojewody Kujawsko-Pomorskiego).

Ponadto Minister zrealizował zadania audytowe związane z wykluczeniem komunikacyjnym:

¹⁸³ Obecnie – Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

¹⁸⁴ Dz. U. poz. 2161 ze zm.

- 1) w 2021 r. zadanie pn. „Realizacja zadań w zakresie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych w MI”. W wyniku audytu stwierdzono m.in., że dotychczasowe działania komórek audytowanych (DTD oraz Departament Budżetu MI) w obszarze planowania przychodów i wydatków Funduszu oraz podziału środków Funduszu na poszczególne województwa, zapewniły zgodną z przepisami realizację tych zadań. Ponadto zidentyfikowano działania wojewodów mogących mieć wpływ na realizację zadań przez MI np. opóźnienia w zwrocie środków niewykorzystanych, niejednolicie wykazywane dane w sprawozdaniach przekazywanych do MI. W tym zakresie audytorzy zalecili konieczność współpracy MI z wojewodami;
- 2) w 2022 r. zadanie pn. „Realizacja przez Departament Strategii Transportu zadań w zakresie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”. W wyniku audytu proces nadzoru nad realizacją SZRT2030 został oceniony pozytywnie z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia nie dotyczyły zagadnień związanych z niniejszą kontrolą NIK¹⁸⁵.
(akta kontroli str. 36-213, 984-985, płyta CD nr 7, pliki nr 1-6, 16-22)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister przygotowując projekt ustawy o Funduszu nie dokonał rzetelnych analiz potrzeb w zakresie finansowania autobusowego transportu zbiorowego, ani nie wskazał źródeł danych, na podstawie których dokonał wyliczenia kwoty deficytu na 1 wozokilometrze linii autobusowej oraz ogólnej kwoty rocznych wydatków z Funduszu. Ponadto w dokumencie OSR projektu ustawy o Funduszu nie określono źródeł danych¹⁸⁶, co dodatkowo stanowiło naruszenie § 28 ust. 2 pkt 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁸⁷, zgodnie z którym OSR zawiera w szczególności m.in. wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Ustalenie maksymalnych kwot dopłat z Funduszu w kwotach 0,80 zł¹⁸⁸, 1,00 zł¹⁸⁹ oraz 3,00 zł¹⁹⁰ na 1 wozokilometr nie zostało poprzedzone rzetelną analizą. Natomiast wyliczenie kwoty deficytu, na podstawie której ustalono maksymalną kwotę dopłaty w kwocie 0,80 zł, zostało dokonane w oparciu o szacowane kwoty kosztów i przychodów przewoźników.

Według wyjaśnień dyrektor DTD jedyna analiza potrzeb w zakresie funkcjonowania i finansowania autobusowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej jakiej dokonano, została przedstawiona w OSR projektu ustawy o Funduszu. Natomiast kwoty kosztów i przychodów na 1 wkm wskazane w OSR Minister oszacował na podstawie oceny sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego oraz po roboczych konsultacjach z Polską Izbą Transportu Samochodowego i Spedycji. Powyższa ocena sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego dokonana przez Ministra oraz robocze konsultacje z PIGTSiS nie zostały udokumentowane.

(akta kontroli str. 224-247, 412-417, 796-812, 929-937, 94, 945-946, 948-949, 952, 956-958, płyta CD nr 6, plik nr 3-34, 139, 288-356, 370)

¹⁸⁵ Próba objęto sześć projektów niezwiązanych z autobusowym wykluczeniem komunikacyjnym.

¹⁸⁶ Koszt 1 wozokilometra w przedsiębiorstwie autobusowym wynoszący ok. 3,80 zł. Przychody na 1 wozokilometr wynoszące ok. 3,20 zł. Praca eksploatacyjna autobusów do zapewnienia niezbędnej komunikacji w skali kraju w ciągu roku wynosząca 950 mln km (dane wskazane w pkt 6 OSR projektu ustawy o Funduszu).

¹⁸⁷ Regulamin pracy Rady Ministrów wprowadzony uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188) członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania m.in. do przedkładania projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów.

¹⁸⁸ Maksymalna kwota dopłaty ustalona w art. 13 ust. 2 ustawy o Funduszu.

¹⁸⁹ Maksymalna kwota dopłaty ustalona w art. 23 ust. 1 ustawy o Funduszu.

¹⁹⁰ Maksymalna kwota dopłaty ustalona w art. 39 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875) oraz w art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1720).

Ponadto Minister – ustając w projekcie ustawy o Funduszu maksymalną kwotę dopłaty – zignorował informacje o niedoszacowaniu: deficytu w autobusowym transporcie zbiorowym, kwoty dopłaty z Funduszu oraz rocznego budżetu Funduszu. Uwagi o niedoszacowaniu ww. deficytu skierowało 11¹⁹¹ z 31 podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu ustawy o Funduszu w ramach konsultacji publicznych. W stanowisku do zgłoszonych uwag Minister wskazał, iż założone w projekcie ustawy wsparcie dla organizatorów pozwoli na pokrycie kwoty deficytu z uwzględnieniem wkładu własnego jst oraz, że z szacunków wynika, iż kwota 800 mln zł powinna pozwolić na odtworzenie przewozów autobusowych na poziomie oczekiwań społecznych.

Zdaniem NIK Minister przygotowując założenia ustawy o Funduszu mógł zwrócić się do organizatorów transportu publicznego o udostępnienie danych w zakresie kosztów, przychodów i deficytu na liniach komunikacji autobusowej. Czynności tej Minister dokonał jednak dopiero w 2020 r. zwracając się do 80 organizatorów z pytaniem o wysokość stawek za jeden wozokilometr, na jakie zostały zawarte z operatorami umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych uruchomionych przy wsparciu ze środków Funduszu. Pytanie Minister skierował w celu zapoznania się, w jakim stopniu ustalona w ustawie o Funduszu stawka dopłaty spełnia zapotrzebowanie organizatorów publicznego transportu zbiorowego na środki Funduszu.

Minister miał też w dyspozycji dane o wielkości deficytu zamieszczone w informacjach dotyczących publicznego transportu zbiorowego nadesłanych przez marszałków województw za 2018 r.¹⁹² Pomimo niekompletności danych Minister mógł zorientować się o wielkości deficytu, który dla przewozów gminnych w poszczególnych województwach wynosił od 0,11 zł w województwie mazowieckim¹⁹³ do 5,95 zł w województwie podkarpackim¹⁹⁴ (średnio 2,22 zł). W ocenie NIK kwoty dopłaty do jednego wozokilometra zostały ustalone na zbyt niskim poziomie.

(akta kontroli str. 224-247, 412-417, 796-812, 929-937, 94, 945-946, 948-949, 952, 956-958, płyta CD nr 6, plik nr 3-34, 139, 288-356, 370)

2. Minister – opracowując na podstawie delegacji zawartej w art. 24 ust. 2 ustawy o Funduszu¹⁹⁵ projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie podziału środków Funduszu – nie podjął działań mających na celu identyfikację potrzeb komunikacyjnych społeczeństwa na poziomie gmin, powiatów i województw, które były niezbędne dla uwzględnienia tych potrzeb, zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o Funduszu. Ponadto postąpił nierzetelnie proponując, by czynnik – służący do wyliczenia udziału poszczególnych województw w budżecie FRPA, odnoszący się do zaspokojenia potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa –

¹⁹¹ Uwagi do projektu ustawy o Funduszu: nr 2 firmy MONTPLAST, nr 19 i 108 firmy Public Transport Consulting, nr 55 Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski, nr 80 Forum Kolejowego Railway Business Forum, nr 109 Gminy Powidz, nr 110 firmy Arriva Bus Transport Polska Sp. z o.o., nr 112 Instytutu Spraw Obywatelskich, nr 119 Centrum Zrównoważonego Transportu, nr 121 i 177 Niezależnego Związku Zawodowego Kierowców, nr 125 i 128 PKS Gdynia S.A., nr 219 Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu.

¹⁹² Dane w wierszu nr 1 dotyczące kwoty rekompensaty otrzymywanej przez operatora publicznego transportu zbiorowego w ramach danej kategorii przewozów. Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym (finansowane z budżetu państwa), lub b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustawionych na obszarze własności danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

¹⁹³ Kwota rekompensaty wypłaconej operatorom w gminnych przewozach autobusowych: 124 023,91 zł dzielona przez łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych w przewozach gminnych: 1 162 065,7 zł.

¹⁹⁴ Kwota rekompensaty wypłaconej operatorom w gminnych przewozach autobusowych: 676 824,00 zł dzielona przez łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych w przewozach gminnych: 113 811,00 zł.

¹⁹⁵ Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o Funduszu, Rada Ministrów zobowiązana została do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu podziału środków Funduszu mając na uwadze: 1) powierzchnię województwa; 2) liczbę mieszkańców województwa; 3) wartość produktu krajowego brutto województwa; 4) zaspokojenie potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa.

wyliczany był w oparciu o aktualną oraz odnotowaną w 2011 r. długość linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej w danym województwie. Dane te jednak nie stanowiły wyniku analizy zaspokojenia bieżących potrzeb przewozowych społeczeństwa, lecz odnosiły się do długości linii komunikacyjnych będących wynikiem możliwości organizacyjnych i finansowych przewoźników i organizatorów transportu publicznego, a zatem nie uzasadniały rozwiązania przyjętego w powyższym rozporządzeniu.

Jak wyjaśniła dyrektor DTD, Minister nie podjął działań mających na celu identyfikację potrzeb komunikacyjnych społeczeństwa na poziomie gmin, powiatów i województw, gdyż, przepisy ustawy o Funduszu nie zobowiązują Ministra do ich podjęcia. Natomiast zdaniem projektodawcy długość linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej jest adekwatna do odzwierciedlenia zaspokojenia potrzeb przewozowych na obszarze województwa. Z kolei Rada Ministrów zaproponowała, aby zaspokojenie potrzeb przewozowych społeczeństwa zostało wyrażone aktualną długością linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej w porównaniu do 2011 r., tj. roku, w którym weszła w życie uptz określająca nowe zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.

Dyrektor DTD wyjaśniła też, że Minister nie sporządził dodatkowych analiz poprzedzających opracowanie ww. rozporządzenia. Na podstawie oceny sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego oraz z uwzględnieniem przepisów ustawy o Funduszu Minister zaproponował jego zdaniem najbardziej odpowiedni sposób podziału środków Funduszu, tj. taki, który uwzględniał m.in. nierównomierny poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych województw, a przyjęte rozwiązanie pozwalało na dystrybucję środków Funduszu, która wspiera regiony o niższym produkcie krajowym brutto, w tym *per capita* i stwarzało szanse na ich rozwój poprzez zapewnienie środków, stosownie do możliwości budżetu państwa, na zaspokajanie potrzeb transportowych mieszkańców.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Czynniki dotyczące zaspokojenia potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa powinien zostać określony na podstawie aktualnych rzeczywistych potrzeb. Próba określenia tego czynnika na podstawie długości linii komunikacji autobusowej – aktualnej i historycznej – nie ma uzasadnienia. Stosunek tych wielkości obrazuje bowiem co najwyżej zmiany jakie zaszły w długości linii regularnej komunikacji autobusowej w danym okresie, ale nie odzwierciedla obecnych, faktycznych potrzeb komunikacyjnych społeczeństwa¹⁹⁶, a szczególnie jego części dotkniętej wykluczeniem komunikacyjnym.

Ponadto przy wyliczeniu powyższego czynnika jedynie na podstawie długości linii komunikacyjnych pominięty został równie ważny czynnik mający wpływ na zaspokojenie potrzeb przewozowych społeczności, jak częstotliwość kursowania autobusów, w tym rozkład czasowy połączeń w ciągu doby i w ciągu tygodnia.

Należy też zauważyć, że w OSR projektu ustawy o Funduszu przyjęto historyczną pracę eksploatacyjną autobusów do zapewnienia niezbędnej komunikacji w skali kraju w rozmiarze 950 mln km rocznie, którą odnotowano na przełomie XX i XXI wieku, a nie w 2011 r. Również dane GUS¹⁹⁷ wskazują, że spadek liczby i długości linii regularnej komunikacji autobusowej w Polsce trwa od 2006 r.¹⁹⁸, zatem brak jest

¹⁹⁶ Podobne stanowisko przedstawił Szef Centrum Analiz Strategicznych do projektu rozporządzenia w sprawie podziału środków wyrażonego pismem z 28 czerwca 2019 r. znak CAS.110.7.6.2019(2), stanowisko udostępnione na stronie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322709/katalog/12609202#12609202> (data dostępu 17.10.2023 r.)

¹⁹⁷ Dane dotyczące linii miejskich obsługiwanych przez podmioty, których przeważającą działalnością było wykonywanie przewozów w komunikacji międzymiastowej i międzynarodowej; bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, obejmujące przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób.

¹⁹⁸ Długość ogółem krajowych linii autobusowych wynosiła: 1 236 484 km w 2003 r., 1 244 570 km w 2004 r., 1 284 115 km w 2005 r., 1 246 840 km w 2006 r., 1 234 529 km w 2007 r., 1 168 277 km w 2008 r., 1 110 139 km w 2009 r., 1 000 512 km w 2010 r., 947 663 km w 2011 r., 910 267 km w 2012 r., 838 728 km w 2013 r., 788 612 km w 2014 r., 754 026 km w 2015 r., 710 410 km w 2016 r.,

obiektywnych przesłanek, by rok 2011 traktować jako stabilny wyznacznik w zakresie długości linii komunikacji autobusowej, skoro pochodzące z niego dane wskazywały wyłącznie na wartość chwilową w długotrwałym trendzie spadkowym.

Przepis art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o Funduszu stanowi, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób podziału środków Funduszu mając na uwadze m.in. zaspokojenie potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa. Zatem do rzetelnego podziału powyższych środków niezbędne jest właściwe, miarodajne poznanie tych potrzeb. W ocenie NIK czynnik ten w rozporządzeniu wykonawczym został określony w sposób nierzetelny, gdyż nie odzwierciedlał aktualnych potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województw.

Niepełne wykorzystanie środków Funduszu w poszczególnych latach okresu 2019-2022 nie pozwoliło na stwierdzenie ew. negatywnych skutków powyższego sposobu podziału środków.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 790-812, 941-947, płyta CD nr 6, plik nr 139, 153, 356, 370)

3. Minister w publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa odpowiedziach na pytania dotyczące funkcjonowania Funduszu dokonał błędnej interpretacji przepisów w zakresie: definicji komunikacji miejskiej oraz uznania za nową linię komunikacyjną – linii uzupełnionej o nowe kursy.

Wśród pytań i odpowiedzi zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa, dotyczących funkcjonowania Funduszu, zamieszczono m.in. pytania:

- a) Czy przewozy realizowane na terenie gminy będącej gminą miejsko-wiejską są komunikacją miejską? – na które Ministerstwo udzieliło odpowiedzi: *Przewozy, których organizatorem jest gmina miejsko-wiejska realizowane na obszarze tej gminy nie mają charakteru komunikacji miejskiej. Są to gminne przewozy pasażerskie.*
- b) W jaki sposób należy rozumieć pojęcie „nowa linia komunikacyjna”? – na które Ministerstwo udzieliło odpowiedzi: *Zgodnie z definicją „linii komunikacyjnej” zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym linia komunikacyjna to połączenie komunikacyjne na sieci dróg (...) wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się transport publiczny. W przypadku gdy dana linia komunikacyjna zostanie uzupełniona o nowe przystanki komunikacyjne lub o dodatkowe kursy w godzinach innych niż już funkcjonujące należy traktować ją jako nową linię;*
- c) Czy dołożenie dodatkowego przystanku do istniejącej linii (na odcinku A-B, bez zmiany punktu początkowego i końcowego) można uznać za nową linię? – na które Ministerstwo udzieliło odpowiedzi: *Tak. W przypadku gdy dana linia komunikacyjna zostanie uzupełniona o nowe przystanki komunikacyjne lub o dodatkowe kursy w godzinach innych niż funkcjonujące należy traktować ją jako nową linię. (...);*
- d) Załóżmy, że istnieje linia A-B. Czy dołożenie kolejnego przystanku do linii, tj. A-B-C, przy założeniu, że ta nowa linia jest deficytowa, daje nam możliwość do dofinansowania całej linii A-C czy też wyłącznie linii na odcinku B-C? – na które Ministerstwo udzieliło odpowiedzi: *W przypadku gdy dana linia komunikacyjna*

627 528 km w 2017 r., 559 322 km w 2018 r., 531 516 km w 2019 r., 480 435 km w 2020 r., 398 911 km w 2021 r., 394 359 km w 2022 r. (Na podstawie danych GUS za lata 2003-2022: 1) Bank danych lokalnych, kategoria transport i łączność, dane publikowane na stronie GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>, data dostępu 15 września 2023 r.); 2) Opracowanie GUS: Transport drogowy w Polsce w latach 2010 i 2011, Warszawa 2013 r.; 3) Opracowanie GUS: Transport drogowy w Polsce w latach 2005-2009, Warszawa 2011 r.; 4) Opracowanie GUS: Transport - wyniki działalności w 2004 r., Warszawa 2005 r.; 5) Transport - wyniki działalności w 2003 r. - dane publikowane na stronie GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/transport-wyniki-dzialalnosci-w-2021-roku,9,21.html#archive> (data dostępu 15 września 2023 r.).

zostanie uzupełniona o nowe przystanki komunikacyjne lub o dodatkowe kursy w godzinach innych niż już funkcjonujące należy traktować ją jako nową linię (...);

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 uptz komunikacja miejska to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:

- a) miasta i gminy,
- b) miast, albo
- c) miast i gmin sąsiadujących

- jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

Zatem przewozy realizowane przez gminę miejsko-wiejską w granicach administracyjnych miasta są przewozami w ramach komunikacji miejskiej.

Dyrektor DTD wyjaśniła, że (...) w ramach rozwiązań ustawy o Funduszu ustawodawca – w art. 1 ust. 2 ustawy o Funduszu – zdecydował, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do przewozów realizowanych w ramach komunikacji miejskiej. W związku z powyższym mając na uwadze definicję gminnych przewozów pasażerskich oraz definicję komunikacji miejskiej, w ocenie resortu infrastruktury przewozy, których organizatorem jest gmina miejsko-wiejska, realizowane na obszarze tej gminy, są gminnymi przewozami pasażerskimi, które mogą zostać objęte dopłatą z Funduszu. W ocenie DTD MI, powyższe wynika z brzmienia przepisów ustawy o Funduszu. O ostatecznej treści ustawy o Funduszu zdecydował ustawodawca. Jednocześnie DTD MI wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy o Funduszu, decyzję o objęciu lub nieobjęciu, złożonego przez organizatora publicznego transportu zbiorowego, wniosku o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą z Funduszu podejmuje Wojewoda.

Powyższa interpretacja Ministra była niezgodna z art. 4 ust. 1 pkt 4 uptz, w którym wyraźnie wskazano, iż komunikacja miejska to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta. Pozostałe trzy przypadki dotyczą sytuacji, w której pomiędzy dwiema lub więcej jest zawarte zostało porozumienie lub utworzony został związek międzygminny lub metropolitalne przewozy pasażerskie.

Ponieważ miasta są administracyjnie wydzielone, komunikacja prowadzona na terenach miejskich zawsze jest komunikacją miejską, niezależnie czy organizatorem jest gmina miejska, czy miejsko-wiejska.

Stanowisko NIK potwierdza definicja komunikacji miejskiej zawarta w opracowanym przez Ministra projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126), zgodnie z którą przewozy pasażerskie wykonywane w granicach miasta i wsi w przypadku gminy miejsko-wiejskiej są komunikacją miejską¹⁹⁹.

(akta kontroli str. 224-247, 923-927, 949-955, 960-961, płyta CD nr 6, plik nr 356)

W kwestii uznania za nową linię komunikacyjną linii uzupełnionej o nowe kursy należy przytoczyć definicję linii komunikacyjnej zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 5 uptz, który stanowi, iż linia komunikacyjna to połączenie komunikacyjne na sieci dróg publicznych

¹⁹⁹ Definicja podana w art. 1 pkt 3 ww. projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126) z 13 czerwca 2018 r. - komunikacja miejska to przewozy pasażerskie wykonywane wyłącznie w granicach miasta oraz gminne lub powiatowe przewozy pasażerskie wykonywane:

- a) w granicach miasta i wsi w przypadku gminy miejsko-wiejskiej,
- b) w granicach miasta oraz miast i gmin powiązanych z nim komunikacyjnie, jeżeli zostało zawarte porozumienie międzygminne lub gminy te należą do związku międzygminnego lub związku powiatowo-gminnego mających za zadanie realizację publicznego transportu zbiorowego,
- c) metropolitalne przewozy pasażerskie.

(...) – wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów na liniach komunikacyjnych, po których odbywa się publiczny transport zbiorowy.

Dyrektor DTD udzielając wyjaśnień zaznaczyła, iż w ww. odpowiedziach został przedstawiony pogląd resortu, który nie stanowi wiążącej wykładni przepisów ustawy o Funduszu. Natomiast mając na uwadze definicję linii komunikacyjnej, zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 5 upty, oraz nieokreślenie w przepisach definicji nowej linii komunikacyjnej, w opinii DTD, linię komunikacyjną uzupełnioną o nowe przystanki lub o dodatkowe kursy w godzinach innych niż już funkcjonujące można było uznać za nową linię komunikacyjną.

Zdaniem NIK uzupełnienie linii komunikacyjnej o nowe kursy nie stanowi przesłanki do uznania jej za nową linię, gdyż czynnik intensywności świadczonej usługi, ani liczby kursów na danej linii komunikacyjnej nie został uwzględniony w definicji linii komunikacyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 5 upty, która obejmuje określenie przebiegu danego połączenia wraz z oznaczonymi miejscami do wsiadania i wysiadania pasażerów.

W efekcie powyższych interpretacji Ministerstwo wskazało organizatorom przewozów autobusowych możliwość uzyskania dopłaty ze środków Funduszu na linie funkcjonujące przed wejściem w życie ustawy o Funduszu. Aby uzyskać dofinansowanie ze środków Funduszu wystarczyło uzupełnić funkcjonującą deficytową linię o nowy przystanek lub nowy kurs, nawet jeśli nie było istotnej potrzeby komunikacyjnej.

NIK zauważa przy tym, że z uwagi na cel utworzenia Funduszu, jakim było ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego, organizatorzy przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej powinni mieć możliwość uzyskania dofinansowania z Funduszu niezależnie od tego, czy linia komunikacyjna była nowo utworzona, czy uprzednio funkcjonowała. Natomiast powyższe działanie Ministra, choć umożliwiające objęcie większej liczby linii dofinansowaniem, naruszało zasadę legalizmu, ponieważ prawidłową formą zmiany niecelowych rozwiązań ustawowych powinna być adekwatna zmiana ustawy, a nie wydawanie interpretacji sprzecznych z przepisami.

(akta kontroli str. 224-247, 331-341, 412-417, 796-812, 949-955, 960-961, płyta CD nr 6, plik nr 139, 153, 356, 370)

4. Minister postępując niecelowo wprowadził do projektu ustawy o Funduszu wymóg uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁰⁰, pomimo iż przepisy upty nie wymagają uzyskania takiej zgody. W efekcie organy stanowiące organizatorów zobowiązane są do udzielenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ale tylko w przypadku, gdy przewidziane jest korzystanie ze środków Funduszu, o czym organy stanowiące i tak są powiadomione i udzielają pośrednio zgody w formie uchwalenia budżetu danej jednostki, w którym ujęte jest finansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi²⁰¹.

Powyższy przepis umieszczono wśród przepisów epizodycznych, które z założenia miały obowiązywać tylko przez określony czas. Jednak ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz

²⁰⁰ Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1 (umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego), wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego właściwego organizatora.

²⁰¹ Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu warunkiem uzyskania dopłaty jest sfinansowanie ze środków własnych części ceny usługi nie mniejszej niż 10%.

niektórych innych ustaw dodano w ustawie o Funduszu art. 11d ust. 3 pkt 1, którym utrzymano powyższy wymóg.

Według wyjaśnień dyrektor DTD celem wprowadzenia powyższego unormowania było zapewnienie kontrasygnaty organu stanowiącego właściwego organizatora w procedurze wyboru operatora i zawarcia z nim umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Regulacja ta została umieszczona wśród przepisów epizodycznych mających obowiązywać do momentu rozpoczęcia funkcjonowania nowego systemu organizacji i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego przewidzianego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD126), w ramach którego dopłacie z Funduszu miały podlegać linie komunikacyjne zaplanowane do realizacji w planie transportowym województwa.

W sprawie utrzymania powyższego przepisu w nowelizacji ustawy o Funduszu dyrektor DTD wskazała na uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw²⁰², w której m.in. stwierdzono, że *Trzy lata praktycznego funkcjonowania Funduszu wykazały skuteczność jego funkcjonowania i zasadność przyjętych rozwiązań.*

Z przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wynika obowiązek uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dlatego zdaniem NIK wprowadzenie do ustawy o Funduszu ww. przepisu było nieuzasadnione.

(akta kontroli str. 224-247, 796-812, 961-963, płyta CD nr 6, plik nr 356, 370)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK uznaje za celowe wsparcie organizatorów przewozów autobusowych w formie FRPA, jednakże samo przygotowanie, wdrożenie i dysponowanie Funduszem przez Ministra należy ocenić negatywnie, z uwagi na:

- brak opartych o rzetelne dane analiz potrzeb w zakresie finansowania autobusowego transportu zbiorowego, będących podstawą do wyliczenia kwoty deficytu, kwoty dopłaty oraz rocznego budżetu Funduszu;
- zaprojektowanie zbyt niskiej kwoty dopłaty do jednego wozokilometra, co było jedną z przyczyn niepełnego wykorzystania budżetu FRPA w latach 2019-2022;
- oparcie podziału środków Funduszu na poszczególne województwa na danych niezwiązanych z zaspokajaniem potrzeb transportowych społeczności;
- upublicznienia błędnych interpretacji przepisów zakresie: definicji komunikacji miejskiej, uznania za nową linię komunikacyjną – linii uzupełnionej o nowe kursy;
- wprowadzenia do przepisów ustawy o Funduszu wymogu uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ustalenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej społeczeństwa, które stałyby się podstawą działań zmierzających do skutecznej redukcji wykluczenia transportowego.

²⁰² Dz. U. poz. 1720.

2. Wyegzekwowanie od wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego aktualnych danych dotyczących transportu autobusowego oraz zezwoleń dotyczących wykonywania przewozu osób w transporcie drogowym, o których mowa w art. 49 ust. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 83 ust. 3, 3a i 3b ustawy o transporcie drogowym.
3. Analizowanie i monitorowanie pozyskiwanych ustawowo aktualnych danych odnośnie do transportu zbiorowego i danych dotyczących zezwoleń dotyczących wykonywania przewozu osób w transporcie drogowym, w celu zapewnienia monitorowania i oceny funkcjonowania jakości i finansowania publicznego transportu zbiorowego oraz konieczności monitorowania rynku przewozów drogowych.
4. Podjęcie monitoringu działań mających na celu poprawę dostępności transportowej, nieobjętych projektami strategicznymi, wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
5. Skorygowanie, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, informacji na stronie internetowej Ministerstwa dotyczących: definicji komunikacji miejskiej oraz uznania za nową linię komunikacyjną linii uzupełnionej o nowe kursy.
6. Podjęcie działań w celu usunięcia wymogu uzyskania zgody organu stanowiącego organizatora na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w ramach nowelizacji ustawy o Funduszu.
7. Podjęcie działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o Funduszu oraz rozporządzenia w sprawie podziału środków Funduszu, mających na celu wyliczenie sposobu podziału środków FRPA w oparciu o potrzeby przewozowe społeczeństwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 28 lutego 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/