



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.012.01.2015

P/15/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/035 – Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 31 października 2015 r. Badaniami zostały objęte również sprawy sprzed i po tym okresie mające związek z kontrolowanymi zagadnieniami.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy:</i>	1. Jan Warszawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97112 z dnia 8 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2), 2. Piotr Fatałski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97145 z dnia 18 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2a-3a).
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Marszałek). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wywiązywania się przez samorząd województwa świętokrzyskiego z obowiązków organizatora regionalnego publicznego drogowego transportu zbiorowego.
<i>Uzasadnienie oceny</i>	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowa organizacja pracy urzędu marszałkowskiego poprzez wprowadzenie procedur postępowania w zakresie zadań przypisanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego;– opracowanie projektu oraz wprowadzenie w życie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym² (dalej: upty);– podjęcie działań na rzecz organizacji publicznego drogowego transportu zbiorowego i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: <ul style="list-style-type: none">– niepodejmowania w okresie 1 stycznia 2013 r. do 28 lipca 2015 r. kontroli przestrzegania przez przewoźników zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46, stosownie do art. 43 ust. 1 pkt 3 upty;– nieegzekwowaniu od przewoźników prowadzących regularny przewóz osób na podstawie zezwolenia, zamieszczania rozkładów jazdy na przystankach autobusowych, w celu zapewnienia odpowiedniego systemu informacji dla pasażera, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 3 lit e upty.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1440.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja pracy Urzędu i wprowadzenie procedur postępowania w zakresie realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

Przygotowaniem projektu planu transportowego w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. zajmował się Departament Infrastruktury Urzędu (dalej: DI), kierowany przez dyrektora Wojciecha Siporskiego. Nadzór nad DI sprawował w tym okresie Jan Maćkowiak – członek Zarządu. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* Urzędu, do zakresu DI należało m.in. planowanie rozwoju transportu w zakresie wojewódzkich przewozów pasażerskich. Z dniem 1 stycznia 2015 r. wszystkie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego przypisane zostały Wojewódzkiemu Zarządowi Transportu (dalej: WZT), w którego skład wchodziło sześć następujących komórek organizacyjnych: Oddział Przewozów Drogowych (siedem osób), Oddział Kontroli Przewozów (siedem osób), Oddział Przewozów Kolejowych (cztery osoby), Oddział Planowania Transportu (cztery osoby) oraz jednoosobowe stanowisko ds. organizacyjno-finansowych. Dyrektorem WZT od dnia 11 lutego 2015 r. jest Arkadiusz Kubiec. Do zadań WZT należało m.in.: realizacja zadań ujętych w planie transportowym; analiza wniosków i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia, zmiany lub wygaśnięcia zezwolenia na wykonywanie transportu drogowego; kontrola przedsiębiorców wykonujących regularne oraz regularne specjalne przewozy osób w transporcie drogowym; planowanie rozwoju transportu w zakresie wojewódzkich przewozów pasażerskich. Nadzór nad WZT sprawuje Jan Maćkowiak – Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego. (dowód: akta kontroli str. 4-17, 30-31)

Do zakresu czynności Kierownika Oddziału Planowania Transportu w WZT wpisano m.in.: *Planowanie, organizowanie i zarządzanie wojewódzkim transportem publicznym drogowym oraz bezpośredni nadzór nad efektywnością realizowanych prac. Nadzór nad realizacją Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Województwa Świętokrzyskiego. (...) Udział w pracach nad tworzeniem dokumentów o znaczeniu strategicznym w obszarze transportu.* Natomiast do zakresów czynności dwóch głównych specjalistów zatrudnionych w Oddziale Planowania Transportu wpisano m.in.: *Wdrażanie Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Województwa Świętokrzyskiego; monitorowanie i zgłaszanie przełożonym zmian koniecznych do wprowadzenia w ww. dokumencie; tworzenie i aktualizacja rozkładów jazdy na liniach użyteczności publicznej; (...) wykonywanie oraz opracowywanie analiz, badań, ankiet i opracowań transportowych na potrzeby ww. Planu.* (dowód: akta kontroli str. 326-346)

Do zakresu czynności Kierownika Oddziału Kontroli Przewozów w WZT wpisano m.in.: *Zarządzanie drogowym publicznym transportem zbiorowym poprzez: kontrolę realizacji umów cywilno-prawnych z operatorami oraz rozliczanie realizacji umów, postępowanie roszczeniowe, odszkodowawcze, windykacyjne.* Natomiast do zakresu czynności głównego specjalisty zatrudnionego w Oddziale Kontroli Przewozów wpisano m.in.: *Kontrola przewoźników w zakresie wykonywania przewozów zgodnie z warunkami udzielonego zezwolenia; prowadzenie rejestru przeprowadzonych kontroli w wyszczególnieniu stwierdzonych uchybień, dotyczących poszczególnych przewoźników.* (dowód: akta kontroli str. 347-358)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

2.1. W sierpniu 2011 r. Marszałek zwrócił się do Konwentu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast województwa świętokrzyskiego o umożliwienie zaprezentowania na posiedzeniu Konwentu tematyki dotyczącej planu transportowego i opracowania bazy przystankowej na terenie gmin, miast i powiatów województwa świętokrzyskiego. W dniu 3 kwietnia 2012 r. doszło do spotkania pracowników DI z wójtami, starostami i prezydentami miast województwa świętokrzyskiego, na którym zwrócono uwagę na konieczność zinventaryzowania wszystkich przystanków na terenie województwa świętokrzyskiego i wprowadzenia jednolitego nazewnictwa przystanków.

W dniu 17 września 2012 r. DI przedłożył wniosek do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Zarząd) dotyczący przystąpienia do wykonania prac związanych z opracowaniem *Planu transportowego województwa świętokrzyskiego*. Do końca 2012 r. i na początku 2013 r., DI kontynuował (wspólnie ze starostwami) prace związane z opracowaniem bazy przystankowej dla potrzeb opracowania projektu planu transportowego.

W maju 2013 r. Marszałek zlecił firmie zewnętrznej wykonanie *Analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie publicznym na terenie województwa Świętokrzyskiego za 2012 r.*, stanowiącej element projektu planu transportowego.

Na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2014 r. Zarząd zaakceptował projekt *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa świętokrzyskiego* (dalej: projekt planu transportowego). Projekt został opracowany we własnym zakresie przez pracowników DI Urzędu. Jako generalną zasadę przyjęto, że podstawę usług przewozowych stanowi system kolejowy, uzupełniony o połączenia autobusowe łączące Kielce ze stolicami powiatów. Na liniach autobusowych przebiegających po trasach równoległych do przebiegu linii kolejowych, przewozy o charakterze użyteczności publicznej wykonywane miały być w godzinach uzupełniających ofertę kolejową, w sposób nie zagrażający funkcjonowaniu połączeń kolejowych i nie wpływających ujemnie na ich rentowność.

Dla potrzeb związanych z opracowaniem projektu tego planu transportowego dokonano uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Świętokrzyskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Kielcach, w trakcie których stwierdzono, iż realizacja działań przewidzianych w projekcie, nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko w zakresie zdrowia i życia ludzi. Projekt planu był przedmiotem obrad Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Kielcach oraz spotkania, które odbyło się w Urzędzie w dniu 4 marca 2014 r. z udziałem starostów, prezydentów miast i burmistrzów miast będących siedzibami powiatów z terenu województwa świętokrzyskiego,. (dowód: akta kontroli str.32-36, 219-221, 235-239, 261-263, 595, 697-720)

2.2. W dniu 12 lutego 2014 r. w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Marszałek zamieścił informację o opracowaniu projektu planu transportowego, podając, że opinie do projektu można składać w terminie od 13 lutego do 7 marca 2014 r. na formularzu zamieszczonym na stronie internetowej bezpośrednio w siedzibie Urzędu, od poniedziałku do piątku lub drogą pocztową. Informacje o projekcie planu zamieszczono również w miejskim tygodniku bezpłatnym „teraz Kielce” i w gazecie codziennej „Echo Dnia” oraz na tablicach ogłoszeniowych w budynkach Urzędu. Za zgodą Marszałka, konsultacje społeczne tego projektu przedłużone zostały do 17 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 229-234)

2.3. W ramach konsultacji społecznych wpłynęło do projektu planu 22 różnego rodzaju uwag, wniosków i opinii, wniesionych przez samorządy, prywatnych przewoźników oraz stowarzyszenia i organizacje zrzeszające grupę zawodową przewoźników. Wnioski dotyczyły głównie rozbudowy projektowanej sieci komunikacyjnej o charakterze użyteczności publicznej, bardziej szczegółowych zapisów dotyczących preferencji przy wyborze rodzaju środków transportu oraz finansowania usług przewozowych. Większość z uwag i opinii była uzasadniona i została uwzględniona w projekcie. W dniu 9 lipca 2014 r.

Zarząd przyjął projekt planu transportowego, w którym uwzględniono uznane za zasadne opinie wniesione w trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych. (dowód: akta kontroli str. 177-191, 222-225)

2.4. Projekt planu transportowego uzyskał uzgodnienia wszystkich sześciu marszałków sąsiednich województw w następujących terminach: podkarpackie – w dniu 29 lipca 2014 r.; łódzkie – 5 sierpnia 2014 r.; lubelskie – 12 sierpnia 2014 r.; śląskie – 19 sierpnia 2014 r.; mazowieckie – 20 sierpnia 2014 r. oraz małopolskie – 15 września 2014 r. Marszałek Województwa Śląskiego uzgodnił projekt dokumentu jedynie z zakresu przewozów kolejowych. Uwagi marszałków wprowadzone zostały do projektu planu. W dniu 10 października 2014 r. Zarząd przyjął projekt uchwały Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Sejmik) w sprawie uchwalenia planu transportowego wraz przekazaniem tematyki na najbliższe posiedzenie sesji Sejmiku. Uchwałą Sejmiku z dnia 27 października 2014 r. uchwalony został *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Województwa Świętokrzyskiego*, a jego treść podana do publicznej wiadomości w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 października 2014 r. pod pozycją 2854. (dowód: akta kontroli str. 37-46, 49, 174, 226-228)

2.5. Marszałek w maju 2013 r. opracował wzór *Ankiety dotyczącej preferencji przewozowych mieszkańców województwa świętokrzyskiego*, którą rozpowszechniono na posiedzeniu Związku Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego i udostępniono na stronach internetowych Urzędu. Natomiast w czerwcu 2013 r. Marszałek zlecił firmie zewnętrznej opracowanie dokumentu pn. *Analiza sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie publicznym na terenie województwa Świętokrzyskiego w roku 2012*. Z powyższego dokumentu, odebranego od wykonawcy w dniu 19 listopada 2013 r., wynikało m.in., że dokonane analizy opierały się w dużym stopniu na danych pierwotnych, do których zaliczono ankiety przeprowadzone w terminie od lipca do października 2013 r. wśród przewoźników na terenie województwa świętokrzyskiego oraz mieszkańców poszczególnych powiatów (ankiety wg wzoru opracowanego w maju 2013 r. przez Urząd). Łącznie przebadano grupę 2.294 respondentów, pod kątem opinii na temat funkcjonalności komunikacji regularnej. W ankietach zbadano m.in. opinię przewoźników dotyczącą przewidywanych zmian w popycie na transport publiczny. Spośród około 500 respondentów, którzy oceniali poziom przyszłego popytu na przewozy transportem publicznym około 9% przewidywało wzrost, 20% nie oczekiwało na zmiany, a pozostałe 71% spodziewało się spadku zapotrzebowania na przewozy w transporcie publicznym. W opracowaniu tym podano diagnozę istniejącego systemu komunikacji publicznej, określając m.in.: średni wiek taboru autobusowego (16,6 roku), częstotliwość kursów, realne czasy przejazdów, ich dostosowanie do potrzeb społecznych, pojemność i zapelnienie pojazdów komunikacji publicznej na poszczególnych liniach (największa pojemność autobusów występowała w połączeniach z Kielcami), dostępność podróży do infrastruktury przystankowej, ocenę istniejącego standardu usług przewozowych w zbiorowym transporcie publicznym. Urząd we własnym zakresie, przy wykorzystaniu pracowników DI, prowadził badania potoków podróży na wybranych liniach komunikacyjnych. Wyniki powyższej *Analizy sytuacji rynkowej* a także własne badania potoków podróży na liniach komunikacyjnych wykorzystane zostały przy sporządzaniu projektu planu transportowego. (dowód: akta kontroli str. 192-195, 382-386, 595)

2.6. Plan transportowy zawierał wszystkie elementy wymagane w art. 12 ust. 1 uptz. W opracowanym *planie transportowym* zdefiniowano działania w zakresie transportu publicznego na rzecz realizacji celu polegającego na poprawie dostępności wewnątrz obszarów funkcjonalnych, obejmujących przede wszystkim poprawę wzajemnej dostępności między miastami wojewódzkimi i pozostałymi miastami regionalnymi. Uznano, że na etapie opracowania *planu transportowego* nie ma podstaw merytorycznych i prawnych do zmiany *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego*.

Plan transportowy zawierał m.in. charakterystykę województwa świętokrzyskiego, w którym sieć osadniczą stanowiło 31 miast oraz 71 gmin wiejskich. Podano, że województwo

sąsiaduje z sześcioma większymi obszarowo innymi województwami: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim i śląskim. W zakresie demografii w *Planie* podano, że na przestrzeni ostatnich lat (od 2010 r.) zaobserwowano niekorzystne procesy: depopulacji oraz starzenia się społeczeństwa. Wysoką dynamikę spadku liczby ludności zaobserwowano głównie w miastach, a liczba ludności do 2025 r. w województwie świętokrzyskim zmniejszy się o 7,7%. Zakładano, że od 2017 r. przy wyborze operatorów w przewozach użyteczności publicznej, preferowane będą pojazdy dostosowane do przewozu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. W *Planie* podano m.in., że funkcjonowanie projektowanych przewozów o charakterze użyteczności publicznej finansowane będzie poprzez pobieranie opłat za przejazd od pasażera oraz ze środków budżetu państwa w formie dotacji celowej, tj. poprzez refundację kosztów sprzedaży biletów ulgowych osobom uprawnionym.

W *Planie* ujęto 17 linii komunikacyjnych, przy zachowaniu zasady, że: *Planuje się na każdą linię użyteczności publicznej przeprowadzenie odrębnego postępowania koncesyjnego. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się łączenie linii użyteczności publicznej.* Planowaną na terenie województwa świętokrzyskiego długość linii użyteczności publicznej określono na 1.136 km. Po 1 stycznia 2017 r., organizacja siedmiu linii komunikacyjnych nie będzie wymagać zawierania dodatkowych porozumień z marszałkami sąsiadujących województw. Natomiast docelowa organizacja pozostałych 10 linii komunikacyjnych przebiegających przez województwo świętokrzyskie, będzie możliwa po zawarciu stosownych porozumień z sąsiadującymi Województwami, w tym z Województwem: Podkarpackim (numery linii: U.26.04 i U.26.16), Małopolskim (U.26.05 i U.26.07), Mazowieckim (U.26.10 i U.26.12), Lubelskim (U.26.11 i U.26.14) oraz Łódzkim (U.26.13 i U.26.17). (dowód: akta kontroli str. 48-176)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Potrzeby przewozowe określano w oparciu o wyniki badań ankietowych, prowadzonych w sposób ciągły. Z odebranego w dniu 24 marca 2015 r. dokumentu pn. *Analiza sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie publicznym na terenie województwa Świętokrzyskiego w roku 2013*, opracowanego na zlecenie Marszałka przez zewnętrzną firmę, wynikało m.in., że w 2013 r. przeprowadzone badania ankietowe dotyczące preferencji przewozowych, z udziałem 3.070 mieszkańców województwa świętokrzyskiego. W analizie tej wykazano obszary o nadmiernym potencjale przewozowym (m.in. trasa: Skarżysko – Kielce – Starachowice) oraz tereny o niedoborze potencjału przewozowego (trasy: Końskie – Włoszczowa; Kazimierza Wielka – Busko Zdrój; Kielce – Staszów – Sandomierz). Na pozostałych trasach zweryfikowano dane dotyczące istniejącego potencjału przewozowego oraz wielkości potrzeb. W opracowaniu tym zalecono, aby w przypadku tworzenia nowych połączeń lub likwidacji istniejących na danych trasach, przeprowadzać badanie potoków pasażerskich oraz analizy opłacalności. W dniu 19 sierpnia 2015 r. Marszałek przesłał pismo ze wzorem ankiety do wszystkich starostów powiatów województwa świętokrzyskiego, prezydentów miast, burmistrzów miasta i gminy oraz wójtów z prośbą o rozpropagowanie tej ankiety wśród jak najszerszej grupy osób. Powyższa ankieta dotyczyła preferencji przewozowych pasażerów (termin składania ankiet do 15 września 2015 r.). Organizacji zbiorowego transportu publicznego po 1 stycznia 2017 r. poświęcone zostało również spotkanie w Urzędzie w dniu 24 sierpnia 2015 r., organizowane przez Marszałka ze starostami powiatów województwa świętokrzyskiego, na którym postanowiono m.in. o wystosowaniu do ościennych województw pism z prośbą o uzgodnienie połączeń „stykowych”.

Pismem z dnia 3 września 2015 r. Marszałek zwrócił się do pięciu marszałków sąsiadujących województw z prośbą o wspólne utworzenie linii o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym, i tak: do Marszałka Województwa Mazowieckiego o linię na trasie: Staszów-Opatów-Ostrowiec Świętokrzyski-Radom-Warszawa (U.26.12); do Marszałka Województwa Łódzkiego o linię na trasie: Busko Zdrój-Pińczów-Jędrzejów-Włoszczowa-Piotrków Trybunalski-Łódź (U.26.13); do Marszałka Województwa Małopolskiego o dwie linie na trasach: Kielce-Busko Zdrój-Kazimierza Wielka-Proszowice-Kraków (U.26.05) oraz Kielce-Jędrzejów-Miechów-Kraków (U.26.07); do Marszałka Województwa Podkarpackiego o linię na trasie: Kielce-Staszów-Mielec-Kolbuszowa-Rzeszów (U.26.04); do Marszałka Województwa Lubelskiego o linię na trasie: Busko Zdrój-Staszów-Osiek-Sandomierz-Kraśnik-Lublin (U.26.11). (dowód: akta kontroli str. 192-196, 264-281, 595)

Zlecone w badanym okresie do wykonania wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym ww. dwie *Analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie publicznym na terenie województwa świętokrzyskiego w roku 2012 oraz w roku 2013*, uwzględniały także elementy wymienione w art. 22a ust. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³ (dalej: utd). (dowód: akta kontroli str. 195-196, 595)

3.2. Do czasu kontroli, tj. do 13 listopada 2015 r. nie aktualizowano planu transportowego, ponieważ nie ulegały zmianie potrzeby przewozowe. (dowód: akta kontroli str. 48-174)

3.3. W dniu 1 kwietnia 2015 r. Marszałek opublikował na stronie BIP oraz w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu, ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na *Świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania wojewódzkich drogowych przewozów pasażerskich na terenie województwa świętokrzyskiego w okresie od 1 stycznia 2017 r.*

Ogłoszenie zawierało informacje wymagane art. 23 ust. 4 pkt 1-4 uptz.

Ponadto w ogłoszeniu zamieszczono informację, że termin składania ofert upływa w dniu 29 kwietnia 2016 r.

Wstępne ogłoszenie zawierające ww. dane opublikowano również w Dzienniku Urzędowym UE nr Dz.U./S S68 z dnia 8 kwietnia 2015 r.⁴, tj. zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego na rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia. (dowód: akta kontroli str.240-260, 282-293)

3.4. Uchwałą Sejmiku z dnia 25 lutego 2013 r. określone zostały przystanki komunikacyjne, warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz ustalona została stawka opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, znajdujących się przy drogach wojewódzkich, których właścicielem był Samorząd Województwa Świętokrzyskiego, a zarządzającym był Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach (dalej: ŚZDW). Ustalono stawkę opłaty w wysokości 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym (opłata naliczana i pobierana przez ŚZDW). W *regulaminie korzystania z przystanków komunikacyjnych* (stanowiącym załącznik nr 1 do ww. uchwały Sejmiku), podano m.in., że po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym przewoźnik, operator oraz przedsiębiorca przed rozpoczęciem korzystania z przystanków zobowiązany jest złożyć wnioski o zawarcie umowy ze ŚZDW na korzystanie z przystanków. Zatrzymywanie na przystankach powinno odbywać się zgodnie z aktualnym rozkładem jazdy. W załączniku nr 2 do ww. uchwały Sejmiku zestawiono alfabetyczny wykaz 161 przystanków komunikacyjnych. W związku z tym, że gminy na swoim terenie przejęły od ŚZDW część przystanków położonych przy drogach wojewódzkich, aby uniknąć podwójnych pozwoleń dla przedsiębiorców na zatrzymywanie się na przystankach, Sejmik uchwałą z dnia 27 maja 2013 r. uchwalił nowy alfabetyczny wykaz 57 przystanków zarządzanych przez ŚZDW. (dowód: akta kontroli str. 18-29, 208, 211, 282-289)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

⁴ Pod pozycją: Polska-Kielce nr 2015/S 068-121299.

W dniu 28 kwietnia 2014 r. Sejmik podjął uchwałę w sprawie uchylenia ww. uchwały z 25 lutego 2013 r., bowiem siedem gmin przejęło w zarządzanie wszystkie przystanki zlokalizowane na ich terenie przy drogach wojewódzkich. Przejęcie tych przystanków przez gminy odbyło się na podstawie zawartych umów użyczenia, w których Samorząd Województwa Świętokrzyskiego użyczył, a gminy przejęły część terenu pasa drogowego dróg wojewódzkich w obrębie przystanków autobusowych.

Samorząd Województwa nie był właścicielem żadnego dworca autobusowego.

Zgodnie z ustaleniami Marszałka wybór operatora ma nastąpić najpóźniej w drugiej połowie 2016 r., w związku z tym dotychczas nie zawierano umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego i nie wydawano zaświadczeń potwierdzających uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego. (dowód: akta kontroli str. 319-321, 378-381)

Marszałek w badanym okresie podejmował działania w zakresie zapewnienia realizacji przewozów na numerach linii komunikacyjnych ujętych w planie transportowym. Wg stanu na dzień 19 listopada 2015 r. przewozy osób odbywały się na wszystkich 17 liniach komunikacyjnych o długości 2.097 km⁵ i realizowane były przez przewoźników, którym Marszałek wydał łącznie 50 zezwoleń na regularny przewóz osób w oparciu o przepisy utd. Realizacja przewozów osób na czterech brakujących odcinkach linii komunikacyjnych o łącznej długości 90 km (4% planowanej długości 2.187 km wszystkich 17 numerów linii), w tym na trzech odcinkach na terenie województwa świętokrzyskiego o długości 40 km nastąpi po dokonaniu analizy sytuacji rynkowej przeprowadzonej dla tych odcinków linii, tj. przed wyłonieniem operatora w postępowaniu koncesyjnym, które ma nastąpić po 1 stycznia 2017 r., bowiem dotychczas nie zgłaszano takiego zapotrzebowania społecznego na uruchomienie dodatkowej komunikacji. Powyższe na terenie województwa świętokrzyskiego dotyczyć będzie trzech odcinków: Osiek – Łoniów (o długości 10 km), Nagłowice – Oksa (10 km) oraz Ruda Maleniecka – Falków (20 km), a na terenie województwa podkarpackiego odcinka Połaniec – Kolbuszowa (50 km). (dowód: akta kontroli str. 721-727)

3.5. W 2013 r. Urząd przekazał do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dwa półroczne sprawozdania dotyczące m.in. liczby wydanych zezwoleń i wypisów na przewozy regularne, i tak wykazano: wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. – 434 zezwolenia oraz wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. – 380. Natomiast w latach 2014-2015 przekazał do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju łącznie cztery takie sprawozdania podając w nich m.in. liczbę wydanych zezwoleń i wypisów na przewozy regularne, i tak na: 31 grudnia 2013 r. – 326 zezwoleń, 30 czerwca 2014 r. – 316, 31 grudnia 2014 r. – 306 oraz 30 czerwca 2015 r. – 290. (dowód: akta kontroli str. 446-451)

3.6. Procedury postępowań podczas wydawania lub zmiany na wykonywanie regularnych lub regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym określone zostały w zarządzeniu nr 72/13 z dnia 28 sierpnia 2013 r. oraz nr 105/15 Marszałka. (dowód: akta kontroli str. 557-576)

Analiza dokumentacji zgromadzonej podczas wydawania pięciu wybranych zezwoleń na regularny przewóz osób, tj. z: 8 maja i 5 sierpnia 2013 r., 26 lutego i 5 listopada 2014 r. oraz 18 maja 2015 r.) wykazała m.in., że przestrzegano trybu rozpatrywania wniosków określonego w zarządzeniu Marszałka z 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 452-473, 557-566, 676-696)

3.7. W dniu 29 października 2015 r. pracownicy Oddziału Kontroli Przewozów WZT, dokonali sprawdzenia dworca autobusowego w Stopnicy, w zakresie zamieszczania informacji dla pasażerów o godzinach odjazdów autobusów oraz ich zgodności z aktualnymi rozkładami jazdy zawieszonymi przez czterech przewoźników: „Mel-Man”, „Kubuś”, PKS Staszów S.A. oraz „Muszkieter”. Kontrola wykazała, że rozkłady jazdy trzech przewoźników

⁵ Na terenie województwa świętokrzyskiego wg stanu na dzień 19 listopada 2015 r. dokonywano przewozów osób na ww. liniach o długości 1.096 km, na terenie pięciu sąsiadujących województw o długości 1.001 km.

Ustalone
nieprawidłowości

były zgodne z wydanymi zezwoleniami, natomiast rozkład jazdy przewoźnika „Muszkieter” był niezgodny z wydanym zezwoleniem. Z przyjętego w dniu 5 listopada 2015 r. od Sebastiana Skrzypca – kierownika Oddziału Kontroli Przewozów WZT oświadczenia wynika, że wykazane ww. nieprawidłowości przedstawione zostaną przewoźnikowi „Muszkieter”. (dowód: akta kontroli str. 606-622)

Przewoźnicy składając wniosek o wydanie zezwolenia, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 utd, załączali zobowiązanie do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystankach. Marszałek, jako organizator publicznego transportu zbiorowego powinien zapewnić odpowiednie warunki funkcjonowania tego transportu, w tym w zakresie korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców oraz systemu informacji dla pasażera (art. 15 ust. 1 pkt 3 uptz).

1. W okresie 1 stycznia 2013 r. do 28 lipca 2015 r., Marszałek nie kontrolował wywiązywanie się przez przewoźników z obowiązku zapewnienia na przystankach autobusowych odpowiedniego systemu informacji dla pasażera (art. 15 ust. 1 pkt 3 lit e uptz).

Dopiero w okresie od 29 lipca 2015 r. do 29 października 2015 r. kontrolerzy z Oddziału Kontroli Przewozów WZT Urzędu przeprowadzili siedem kontroli na przystankach autobusowych⁶ w zakresie realizacji przez przewoźników obowiązku okresowej aktualizacji informacji o treści rozkładu jazdy. W wyniku tych kontroli stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na zamieszczeniu na przystanku w Stopnicy rozkładu jazdy niezgodny z wydanym zezwoleniem nr 0002060 dla linii obsługiwanej przez przewoźnika pn. *Usługi Handel Transport Anna Chmiel*⁷. (dowód: akta kontroli str. 753-780)

2. W wyniku przeprowadzonych w trakcie niniejszej kontroli NIK⁸ oględzin 42 przystanków autobusowych zlokalizowanych przy trasie Kielce-Bodzentyn-Starachowice-Nowa Słupia-Kielce⁹ stwierdzono, że tylko na przystanku w miejscowości Pawłów (Urząd Gminy/04) znajdowały się rozkłady jazdy wszystkich czterech linii komunikacyjnych korzystających z tego przystanku. Natomiast na 41 przystankach stwierdzono że:

- 17 przystanków (co stanowiło 40% poddanych oględzinom) nie posiadało rozkładu jazdy żadnej z linii korzystającej z tych przystanków, w tym przystanek wyznaczony w miejscowości Ambrożów (756/02) w postaci znaku drogowego (*D-15 Przystanek autobusowy*) nie był wyposażony w elementy (np. tablice itp.), które umożliwiłyby zamieszczanie rozkładów;
- 24 przystanki (57%) nie posiadały rozkładów jazdy dla każdej z linii komunikacyjnych korzystających z tych przystanków, w tym: na sześciu przystankach zamieszczono rozkłady jazdy dotyczące od 10% do 25% linii komunikacyjnych, na sześciu – od 26% do 50%, na dziewięciu – od 51% do 75% oraz na trzech – od 76% do 89%. (dowód: akta kontroli str. 735-742)

Jan Maćkowiak, Wicemarszałek sprawujący nadzór nad WZT Urzędu oraz Arkadiusz Kubiec, dyrektor WZT wyjaśnili m.in., że (...):

(...) *Nie przeprowadzono (red. w okresie 1 stycznia 2013 r. do 28 lipca 2015 r.) kontroli wywiązywania się z obowiązku podania do wiadomości publicznej rozkładu jazdy (red. na przystankach), z uwagi na ograniczone zasoby ludzkie.*

(...) *Brak w dniu przeprowadzania kontroli na przystanku aktualnego rozkładu jazdy nie musi być równoznaczny z naruszeniem przez przewoźnika złożonego zobowiązania.*

(...) *To w interesie przewoźnika leży wyegzekwowanie od zarządcy przystanku/budynku dworcowego, aby rozkłady jazdy były zamieszczane w wyznaczonych miejscach.*

⁶ Dwie kontrole w dniu 29 lipca – w miejscowości Małogoszcz, jedną w dniu 25 sierpnia – w Oleśnicy oraz cztery w dniu 29 października – w Stopnicy.

⁷ Kontrolę przeprowadzono w dniu 29 października 2015 r.

⁸ Oględziny przeprowadzono w dniu 19 listopada 2015 r.

⁹ Na trasie objętej oględzinami funkcjonowało 31 linii komunikacyjnych obsługiwanych przez 11 przewoźników.

(...) Przewoźnicy niejednokrotnie informują o problemach związanych z nagminnym dewastowaniem, jak również zrywaniem zamieszczanych rozkładów jazdy przez konkurencję, jak również osoby postronne. (dowód: akta kontroli str. 743-746)

NIK nie przyjmuje powyższych wyjaśnień wskazujących, że to w interesie przewoźnika leży wyegzekwowanie od zarządcy przystanku/budynku dworcowego, aby rozkłady jazdy były zamieszczane w wyznaczonych miejscach, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 uptz, to Województwo jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego i powinno zapewnić odpowiednie warunki funkcjonowania tego transportu, w tym w szczególności w zakresie systemu informacji dla pasażera (art. 15 ust. 1 pkt 3 pkt e uptz).

Skala uchybień stwierdzona w trakcie oględzin (tj. 97% objętych badaniem) wskazuje na konieczność systematycznego kontrolowania prawidłowości wywiązywania się przez przewoźników, z obowiązku w zakresie zapewnienia systemu informacji dla pasażera.

Stosownie do art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega w szczególności na kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 uptz.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

Opis stanu faktycznego

4.1.1. Zgodnie z zarządzeniem nr 11/13 Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z 5 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia kontroli przedsiębiorcy w zakresie wykonywania transportu w zgodności z warunkami udzielonego zezwolenia na wykonywanie krajowego drogowego transportu osób, Urząd prowadził dwa rodzaje kontroli: postępowanie kontrolne, tj. kontrolę przedsiębiorcy w siedzibie firmy oraz kontrolę przewoźnika na linii komunikacyjnej (tzw. kontrolę drogową). W latach 2013-2015 (do 11 września) przeprowadzono łącznie 100 kontroli w siedzibie przewoźnika (odpowiednio w każdym roku w ilości: 45, 36 i 19) oraz w okresie lat 2013-2015 (do 9 września) łącznie 502 kontrole drogowe (odpowiednio: 159, 215 i 128). (dowód: akta kontroli str. 294-318, 442-445)

Pośród wybranych 25 postępowań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2013-2015 (po 10 z 2013 r. i 2014 r. oraz pięć z 2015 r. (do 9 września), trzy dotyczyły kontroli dokumentacji i prowadzone były na miejscu w siedzibie przewoźnika, pozostałe 22 kontrole prowadzone były na liniach komunikacyjnych. Kontrole prowadzone na miejscu nie wykazały nieprawidłowości i w związku z tym nie wydawano żadnych zaleceń. Natomiast zakończenie pozostałych 22 kontroli, w każdym przypadku, odbywało się poprzez wydanie decyzji o nałożeniu kary, w tym w 15 kontrolach stwierdzono brak wykonywania kursów wykazywanych w rozkładach jazdy, stanowiących podstawę do wydania zezwolenia na przewóz osób, a naruszenie zakwalifikowano jako nieprzestrzeganie godzin przyjazdów i odjazdów, co skutkowało, w każdym przypadku, nałożeniem kary w wysokości 500 zł. W siedmiu kolejnych przypadkach stwierdzono zatrzymywanie się w miejscach nieokreślonych w obowiązującym rozkładzie jazdy, a naruszenie zakwalifikowano jako przewóz osób poza ustaloną trasą przejazdu i wyznaczonymi przystankami, co skutkowało nałożeniem kary w wysokości 3.000 zł. Ww. kary w łącznej kwocie 28.500 zł zostały w całości uregulowane przez przewoźników. (dowód: akta kontroli str. 408-411, 422-431)

4.1.2. W 2013 r. Urząd zarejestrował 36 skarg na przewoźników, z których we własnym zakresie rozpatrzył 26, pozostałe przesyłając zgodnie z właściwością do wydających zezwolenie na przewóz. Zapisy w 20 skargach były powodem do przeprowadzenia kontroli drogowych u przewoźników wymienionych w tych skargach. W 2014 r. zarejestrowano 51 skarg, z których Urząd we własnym zakresie rozpatrzył 46. Zapisy w 33 przypadkach były powodem do przeprowadzenia kontroli drogowych. Do 9 września 2015 r. (dzień rozpoczęcia kontroli NIK) zarejestrowano 13 skarg, w tym cztery anonimowe. Przy rozpatrywaniu dziewięciu skarg, które nie były anonimowe, w pięciu przypadkach

skierowano pisma do przewoźników żądając od nich złożenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie przedstawianych faktów, pod groźbą utraty zezwoleń. Każdy z nich złożył do WZT wyczerpujące odpowiedzi. Fakty podane w pozostałych czterech skargach stanowiły powód do ich uwzględnienia podczas przeprowadzania kontroli drogowych. Również fakty podane w anonimowych skargach zostały wykorzystane podczas prowadzonych kontroli drogowych.

Rozpatrywane w latach 2013-2015 (do 9 września) przez Urząd skargi dotyczyły bieżącej działalności usługowej w zakresie transportu drogowego, poprzez wykazywanie w nich m.in. nieprawidłowości polegających na nieprzestrzeganiu godzin odjazdów, samowolnych zmian przebiegu linii komunikacyjnych oraz braku rozkładów jazdy na przystankach i żadna z nich nie zawierała propozycji uruchomienia nowych linii komunikacyjnych. Urząd, oprócz czterech przypadków anonimów, każdemu skarżącemu udzielał odpowiedzi. (dowód: akta kontroli str. 387-407)

4.1.3. Pracownicy z Oddziału Kontroli DI w latach 2013-2014 przeprowadzili 11 wspólnych kontroli z Policją, w tym w 2013 r. dwie kontrole oraz dziewięć w 2014 r. W ośmiu takich kontrolach stwierdzono naruszenia warunków określonych w zezwoleniach na przewóz osób, a Marszałek nałożył na tych przewoźników kary pieniężne w łącznej kwocie 19.000 zł. Pracownicy z Oddziału Kontroli DI uczestniczyli w podanym wyżej okresie również w dwóch kontrolach prowadzonych wspólnie z funkcjonariuszami WITD w Kielcach. W jednej z takiej kontroli stwierdzone zostało naruszenie warunków określonych w zezwoleniu na przewóz osób, a Marszałek nałożył karę pieniężną w kwocie 3.000 zł. Nałożone kary zostały wyegzekwowane od przewoźników. (dowód: akta kontroli str. 604-605)

4.1.4. W dniach 9 lipca i 25 września 2015 r. pracownicy WZT przeprowadzili wspólnie z funkcjonariuszami Komendy Powiatowej Policji w Końskich sześć kontroli drogowych (po trzy kontrole w każdym dniu). W pięciu kontrolach stwierdzone zostały nieprawidłowości polegające w trzech przypadkach na zatrzymywaniu się autobusu w miejscu nie oznaczonym znakiem D-15 oraz w dwóch przypadkach na braku wykonania kursów wykazanych w zezwoleniu i w rozkładzie jazdy. Na przewoźników, u których stwierdzono nieprawidłowości, nałożone zostały kary pieniężne (odpowiednio: trzy po 3.000 zł i dwie po 500 zł). Wszystkie kontrole nagrywano wideokamerą. (dowód: akta kontroli str. 480-496)

4.2. Aktualne zezwolenia oraz rozkłady jazdy dostępne były na stronie internetowej BIP Urzędu: <http://bip.sejmik.kielce.pl/43-publiczny-transport-zbiorowy/3006-publiczny-transport-zbiorowy.html>. (dowód: akta kontroli str. 588-594)

4.3. Samorząd Województwa Świętokrzyskiego użyczył, a gminy przejęły część terenu pasa drogowego dróg wojewódzkich w obrębie wszystkich przystanków autobusowych będących do 2013 r. w gestii Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 319-321, 378-381)

4.4.1. NIK, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, zleciła Wojewódzkiemu Inspektoratowi Transportu Drogowego w Kielcach (WITD, przeprowadzenie kontroli przewoźników świadczących usługi w zakresie zbiorowego przewozu osób na terenie województwa świętokrzyskiego, w ramach zezwoleń wydawanych przez Marszałka na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. W wyniku dokonanych przez WITD kontroli przewoźników (w listopadzie 2015 r.) sporządzone zostały protokoły kontroli drogowej. Analiza tych protokołów wykazała, że spośród przeprowadzonych kontroli u 12 przewoźników, w jednej kontroli (8,3%) WITD stwierdziła naruszenie warunków określonych w zezwoleniu wydanym w dniu 9 sierpnia 2013 r. przez Marszałka¹¹. Podczas tej kontroli stwierdzono wykonywanie przewozu drogowego z urządzeniem rejestrującym, które nie zostało poddane okresowej kontroli. (dowód: akta kontroli str. 623- 675)

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

¹¹ Zgodnie z protokołem kontroli drogowej nr WITD.DLP.XIII458/679/15 z dnia 12 listopada 2015 r. dotyczącej przewoźnika: Anna Chmiel, Usługi-Handel-Transport.

4.4.2. Na podstawie informacji otrzymanych od Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Komendanta Policji w Kielcach na podstawie art. 29 ust. pkt. 2 lit f ustawy o NIK stwierdzono, że w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) funkcjonariusze Policji województwa świętokrzyskiego przeprowadzili ogółem 4.271 kontroli pojazdów przewożących osoby (w tym: w 2013 r. – 1.825 kontroli, w 2014 r. – 1.545, w 2015 r. – 901), w trakcie których stwierdzono 36 naruszeń (w tym: w 2013 r. i 2014 r. – po 13 w każdym, w 2015 r. – 10), w związku z czym nałożono 15 mandatów karnych na łączną kwotę 7.500 zł (po pięć w każdym roku) oraz w 21 przypadkach sprawę przekazano do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Kielcach (dalej: WITD) celem wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej (w tym: w 2013 r. i 2014 r. po osiem w każdym, w 2015 r. pięć). (dowód: akta kontroli str. 47, 432-433)

4.4.3. Na podstawie informacji otrzymanych od Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Kielcach na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK stwierdzono, że w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) funkcjonariusze WITD w zakresie regularnego oraz regularnego specjalnego przewozu osób oraz komunikacji miejskiej przeprowadzili ogółem 2.950 kontroli pojazdów przewożących osoby (w tym: w 2013 r. – 883 kontroli, w 2014 r. – 1.281, w 2015 r. – 786), w trakcie których stwierdzono 151 naruszeń (w tym: w 2013 r. – 57, w 2014 r. – 67, w 2015 r. – 27), w związku z czym nałożono 23 mandaty karne (w tym: w 2013 r. – pięć, w 2014 r. i 2015 r. – w każdym po dziewięć), zatrzymano dowody rejestracyjne w 111 przypadkach (w tym: w 2013 r. – 12, w 2014 r. – 72, w 2015 r. – 27) oraz nie dopuszczono pojazdów do dalszej jazdy w 34 przypadkach (w tym: w 2013 r. – 11, w 2014 r. – 17, w 2015 r. – sześć). (dowód: akta kontroli str. 322-325, 583-587)

4.5. W badanym okresie w trzech przypadkach wystąpiły okoliczności uniemożliwiające wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym zgodnie z wydanymi zezwoleniami, tj. w przypadkach określonych w art. 20a ustawy o transporcie drogowym. W związku z tym Marszałek decyzjami z dnia 26 czerwca 2014 r. orzekł o odstąpieniu od warunków określonych w trzech zezwoleniach i zmienił rozkłady jazdy na trzech liniach komunikacyjnych, wydane dla przewoźnika G.G. na wykonywanie regularnych przewozów osób, do czasu zakończenia robót drogowych w Rakowie. (dowód: akta kontroli str. 596-598)

4.6. Powołując się na art. 48 ust. 1 uptz, w okresie od 19 marca do 28 maja 2013 r. 99 przewoźników złożyło informację za 2012 r. o skargach, reklamacjach i przyznanych odszkodowaniach, w tym 10 z nich podało, że otrzymali skargi od pasażerów. W otrzymanych skargach pasażerowie zwrócili uwagę m.in. na niepunktualność kursów, niezatrzymywanie się na przystankach, niegrzeczne zachowywanie się kierowców, zaginięcie bagażu. W 2012 r. czterej przewoźnicy wypłacili odszkodowania łącznie na kwotę 6.154 zł. W okresie od 8 stycznia do 8 sierpnia 2014 r. 58 przewoźników złożyło taką informację za 2013 r. Sześciu przewoźników podało, że wpłynęły do nich skargi od pasażerów. Pozostali nie odnotowali żadnych skarg. W otrzymanych skargach pasażerowie zwrócili uwagę m.in. na niepunktualność kursów, niezatrzymywanie się na przystankach, niegrzeczne zachowywanie się kierowców, brak ogrzewania i klimatyzacji autobusów. W 2013 r. w dwóch przypadkach wypłacono odszkodowania łącznie na kwotę 515 zł. Natomiast w okresie od 5 stycznia do 21 kwietnia 2015 r. informację za 2014 r. złożyło 53 przewoźników. Trzech przewoźników podało, że wpłynęły do nich skargi, pozostali nie odnotowali żadnych skarg. W otrzymanych skargach pasażerowie zwrócili uwagę m.in. na niepunktualność kursów oraz niezatrzymywanie się na przystankach. W 2014 r. odszkodowań nie wypłacano. (dowód: akta kontroli str. 412-421)

Z wyjaśnienia, w sprawie wykorzystania danych z przesłanych w okresie lat 2013-2014 w trybie art 48 ust. 1 uptz informacji o skargach od przewoźników, Wojciech Siporski – dyrektor DI wyjaśnił m.in.: *Informacje były analizowane i oceniane pod względem zasadności, wagi i zakresu, a następnie brane pod uwagę przy tworzeniu kwartalnego harmonogramu kontroli drogowych jak również szczegółowego harmonogramu tygodniowego. W związku z powyższym w 2013 r. i 2014 r. w oparciu o przekazane dane,*

przeprowadzono kontrole drogowe w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego osób z wydanym przez Marszałka zezwoleniem u 13 przewoźników. Ponadto analiza powyższych informacji stanowiła materiał pomocniczy przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego prowadzonych na bieżąco przez Oddział Kontroli Przewozów Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 728-729)

W sprawie wykorzystania danych przesłanych przez przewoźników w 2015 r. w ww. trybie, Arkadiusz Kubiec – dyrektor WZT wyjaśnił, że: Oddział Kontroli Przewozów w WZT wykorzystuje przedłożone sprawozdania o skargach, reklamacjach i przyznanych odszkodowaniach w 2014 r., w bieżącej pracy poprzez uwzględnienie ich w tworzonych kwartalnych i tygodniowych harmonogramach kontroli drogowych w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 730-731)

4.7. W dniu 25 marca 2013 r. Marszałek przesłał do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zbiorczą informację dotyczącą publicznego transportu zbiorowego osób za 2012 r., wykazując m.in.:

- w części A: (...) w pozostałych przewozach wykonanych przez 98 przewoźników na 186 liniach komunikacyjnych, zrealizowano przewozy łącznie dla 60.882.519 pasażerów;
- w części B (...) w zarządzie województwa znajdowało się 161 przystanków.

W dniu 25 marca 2014 r. przesłano do Ministra Infrastruktury i Rozwoju zbiorczą informację za 2013 r., wykazując m.in.:

- w części A: (...) w pozostałych przewozach wykonanych przez 98 przewoźników na 159 liniach komunikacyjnych, zrealizowano przewozy łącznie dla 40.678.328 pasażerów;
- w części B: (...) w zarządzie województwa znajdowało się 57 przystanków.

W dniu 19 stycznia 2015 r. WZT zwrócił się pismem do 155 adresatów o przekazanie rozliczenia pełnej sprzedaży biletów (jednorazowe, miesięczne, normalne, ulgowe) za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz danych niezbędnych do aktualizacji bazy pojazdów uwzględnionych w licencji. W oparciu o przesłane dane WZT przesłał w styczniu 2015 r. do Ministra Infrastruktury i Rozwoju zbiorczą informację dotyczącą publicznego transportu zbiorowego osób za 2014 r., wykazując m.in.:

- w części A: (...) w pozostałych przewozach wykonanych przez 104 przewoźników na 291 liniach komunikacyjnych, zrealizowano przewozy łącznie dla 46.190.866 pasażerów;
- w części B (...) w zarządzie województwa nie znajduje się żaden przystanek. (dowód: akta kontroli str. 197-218)

4.8. W latach 2013-2015 (do 9 września) upoważnieni pracownicy Oddziału Kontroli Przewozów Urzędu przeprowadzili ogółem 502 kontrole drogowe przewoźników, w tym: 159 w 2013 r., 215 w 2014 r. oraz 128 w 2015 r. Nieprawidłowości stwierdzono podczas 227 kontroli, co stanowiło 45% ogółem kontroli drogowych, w tym w 83 kontrolach przeprowadzonych w 2013 r. (co stanowiło 52% kontroli przeprowadzonych w tym roku), w 95 w 2014 r. (44%) oraz w 49 w 2015 r. (38%). W związku z wynikami kontroli na przewoźników nałożono kary¹² na kwotę ogółem 321,3 tys. zł.

W wyniku odwołań wniesionych przez przewoźników do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (dalej: SKO), 40 postępowań nakładających karę został umorzony w całości na kwotę 65,0 tys. zł. Przewoźnicy dokonali wpłaty na poczet nałożonych kar na kwotę 151,0 tys. zł. W przypadku pozostałych 77 decyzji¹³ postępowania nie zostały zakończone, w związku m.in. z wniesionymi przez przewoźników odwołaniami do organów wyższej instancji oraz trwającymi postępowaniami egzekucyjnymi. (dowód: akta kontroli str. 294-318, 442-445, 474-479, 577-582, 599-603)

¹² Podstawę prawną do udzielenia kar pieniężnych za stwierdzone podczas kontroli naruszenia przepisów stanowił art. 92a ust. 1 cytowanej ustawy o transporcie drogowym.

¹³ Według stanu na 22 października 2015 r.

Szczegółową analizą objęto dokumentację 12 spraw¹⁴ dotyczących wszczętych z urzędu postępowań, w związku z naruszeniem przez przewoźników warunków określonych w zezwoleniu na wykonywanie regularnych przewozów osób, spośród których wobec trzech postępowań, Marszałek wdał decyzje o ich umorzeniu. Podstawą umorzenia było uznanie przez Marszałka argumentów podnoszonych w wyjaśnieniach złożonych w toku przeprowadzonego postępowania przez przewoźników.

W pozostałych dziewięciu sprawach, wydano decyzje o nałożeniu kary pieniężnej na przewoźników, którzy wykonywali transport drogowy osób z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu, w tym dotyczących: ustalonej trasy przejazdu, wyznaczonych przystanków, obowiązującego rozkładu jazdy. We wszystkich dziewięciu przypadkach przewoźnicy zaskarżyli decyzje do SKO, które zostały uchylone przez ten organ.

W odniesieniu do czterech zaskarżonych decyzji, SKO podzieliło racje stron skarżącej się. W przypadku pozostałych pięciu decyzji, SKO wskazało, że podstawą do ich uchylenia było stwierdzenie, iż decyzje te zostały wydane przez Wojciecha Siporskiego, dyrektora DI, tj. osobę nieuprawnioną do ich wydania i podlegały stwierdzeniu nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 497-543)

W związku z ww. uzasadnieniem podniesionym przez SKO w sprawie uchylenia pięciu decyzji ustalono, że pismem z 1 marca 2013 r. Jan Maćkowiak, członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego upoważnił Wojciecha Siporskiego, dyrektora DI m.in. do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na przedsiębiorców wykonujących krajowy drogowy transport osób, decyzji korygujących i umarzających zgodnie z art. 93 ust. 1 cytowanej ustawy o transporcie drogowym. (dowód: akta kontroli str. 554)

W okresie od 1 marca 2013 r. do 15 września 2014 r. Wojciech Siporski wydał 114 decyzji administracyjnych nakładających na przewoźników kary pieniężne w łącznej kwocie 144,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 577-582)

W sprawie¹⁶ dotyczącej innej zaskarżonej decyzji wydanej przez Wojciecha Siporskiego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (WSA) wydał wyrok w dniu 19 sierpnia 2014 r., w którym podniósł m.in., że: (...) *z analizy przepisów ustawy o samorządzie województwa, w tym regulacji zawartej w art. 46 ust. 2 wynika, że żaden organ, czy też członek zarządu, w imieniu marszałka nie mogą udzielać upoważnienia do wydawania decyzji należących do kompetencji Marszałka jako organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, któremu kompetencje zostały przypisane przepisami prawa materialnego (tutaj ustawą o transporcie drogowym). (...) A zatem działający w imieniu Marszałka Województwa Świętokrzyskiego członek Zarządu – Jan Maćkowiak, nie mógł skutecznie udzielić pełnomocnictwa do wydawania i podpisywania w imieniu tego organu m.in. decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na przedsiębiorców wykonujących krajowy transport drogowy osób. Działanie pracownika bez upoważnienia właściwego organu administracji publicznej pociąga za sobą nieważność decyzji z mocy art. 156 § 1 pkt k.p.a.*

WSA orzekł, że skoro Wojciech Siporski – Dyrektor DI nie był osobą, która posiadała stosowne upoważnienie tego organu do podpisywania decyzji administracyjnych w sprawach nakładania kar pieniężnych w transporcie drogowym osób, to decyzje takie jako podpisane przez osobę nieuprawnioną, podlegają stwierdzeniu nieważności. (dowód: akta kontroli str. 544-554)

W następstwie wyroku WSA, pismem z dnia 16 września 2014 r. Marszałek Adam Jarubas upoważnił Wojciecha Siporskiego m.in. do wydawania i podpisywania w imieniu Marszałka

¹⁴ Zastosowano dobór celowy, tj. po pięciu spraw z lat 2013-2014 r. oraz dwie z 2015 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁶ Dotyczy decyzji wydanej przez dyrektora DI nr INF.IV.8072.1.86.4.2013 z 11 grudnia 2013 r. oraz decyzji SKO z 30 kwietnia 2014 r. znak: RD-52/258/14/2014 rozpatrującego odwołanie przewoźnika na przedmiotową decyzję wydaną przez dyrektora DI.

decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego na przedsiębiorców wykonujących krajowy drogowy transport osób oraz decyzji umarzających postępowanie w sprawie nałożenia kar pieniężnych (art. 93 ust. 1 i 3 cytowanej ustawy o transporcie drogowym). (dowód: akta kontroli str. 555-556)

W sprawie upoważnienia w dniu 1 marca 2013 r. Wojciecha Siporskiego przez Jana Maćkowiaka, członka Zarządu do wydawania w imieniu Marszałka decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na przewoźników, Marszałek Adam Jarubas wyjaśnił: *Dokument ten został przygotowany w DI, o czym świadczy znak sprawy (...), podpisany przez radcę Prawnego Urzędu Marszałkowskiego. Nie widnieje tam jednak podpis pracownika przygotowującego ww. upoważnienie, jak i podpis Dyrektora DI, co niewątpliwie stanowi naruszenie obowiązujących zasad wytwarzania i obiegu dokumentów, przyjętych w Urzędzie. (...) Zachowany dokument nie spełniał wymogów wynikających z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego, jak również w swym założeniu narusza przepisy ustawy o samorządzie województwa. (...) Powyższe naruszenie zostało niezwłocznie wyeliminowane poprzez prawidłowe wydanie upoważnienia dla Pana Wojciecha Siporskiego w dniu 16 września 2014 r. Ponadto, w tym też czasie Sekretarz Województwa przypomniał pismem z dnia 10 września 2014 r., skierowanym do dyrektorów departamentów, zasady wydawania upoważnień Marszałka Województwa wynikające z Regulaminu Organizacyjnego i zobowiązał do bezwzględnego ich przestrzegania.* (dowód: akta kontroli str. 781-785)

Zdaniem NIK, opisana powyższej sytuacji dotycząca nieprawidłowego wydania¹⁷ 114 decyzji administracyjnych nakładających na przewoźników kary pieniężne naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego na przedsiębiorców wykonujących krajowy drogowy transport osób, przez osobę Wojciech Siporski, tj. nieuprawnioną do ich wydania, świadczy o nienależytym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w zakresie wydawania tych decyzji.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Kontrolowanie przestrzegania przez przewoźników zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 upz, stosownie do art. 43 ust. 1 pkt 3 upz.
2. Przeprowadzanie kontroli w zakresie wywiązywania się przez przewoźników z obowiązku zapewnienia na przystankach autobusowych odpowiedniego systemu informacji dla pasażera, stosownie do wymogu określonego w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit e upz.

¹⁷ W okresie od 1 marca 2013 r. do 15 września 2014 r.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

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 cytowanej wyżej 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 dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy:
Jan Warszawski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Piotr Fatalski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis