



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 15 października 2010 r.

**Pan
Krzysztof Grabczuk
Marszałek Województwa Lubelskiego**

LLU- 4101-09-01/2010
P/10/062

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, zwanym dalej „UMWL” lub „Urzędem”, kontrolę wykonywania przez administrację publiczną zadań w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych w latach 2009 – 2010 (do 30 kwietnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kontrolowaną działalność pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe wykonywanie obowiązków określonych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym² („uotd”), w szczególności podejmowanie decyzji w sprawie wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia na przewóz regularny osób po przeprowadzeniu analizy sytuacji rynkowej w zakresie tego przewozu dla linii komunikacyjnej (art. 22 ust. 3), uzgadnianie z właściwymi organami warunków zezwoleń przed ich wydaniem, właściwe weryfikowanie wniosków o dofinansowanie przejazdów z ulgą ustawową, terminowe zawieranie umów regulujących zasady udzielania dopłat oraz wypłacanie ich w prawidłowej wysokości.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nie sporządzaniu co najmniej raz w roku analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób dla 35 (53,8%) z 65 wylosowanych zezwoleń ważnych i niezmienianych w 2009 r., co naruszało postanowienia art. 22a ust. 5 uotd;

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

- nieterminowym przekazywaniu Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych zezwoleń na wykonywanie przewozu osób;
- niewyegzekwowaniu w 2010 r. od przewoźników obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy dla 643 linii komunikacyjnych (92%);
- nieprowadzeniu kontroli wszystkich przewoźników zgodnie z przepisami art. 84 ust. 1 i 2 uotd.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację obowiązku polegającego na prowadzeniu analizy sytuacji rynkowej regularnego przewozu osób dla linii komunikacyjnych. Analizy takie, w okresie objętym kontrolą, sporządzano dla nowych i zmienianych na wniosek przewoźnika zezwoleń. Do badania w toku niniejszej kontroli wybrano metodą losową 65 zezwoleń na poszczególne linie komunikacyjne, obowiązujących w 2009 r. i stwierdzono, że w okresie od 01 stycznia do 31 grudnia, Urząd przeprowadził wymaganą analizę jedynie dla 30 zezwoleń. Nie sporządził ich natomiast dla 35 zezwoleń (53,8%), wydanych wcześniej i nie zmienianych w 2009 roku, pomimo wynikającego z postanowienia art. 22a ust. 5 uotd obowiązku przeprowadzania ich co najmniej raz w roku.

Analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób sporządzono dla 40 losowo wybranych zezwoleń wydanych w latach 2009 – 2010 dla linii komunikacyjnych o długości do 100 km. pobierając za nie od przewoźników opłatę, zgodnie z art. 22a ust. 4 uotd. Analizy uwzględniały m.in. dostępne rozkłady jazdy innych przewoźników, opinie organów właściwych ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej oraz informacje o wywiązywaniu się przedsiębiorcy z realizacji dotychczasowych przewozów. Za czynności związane ze sporządzeniem analiz pobierano opłaty w wysokości zgodnej z postanowieniami § 1 i § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stawek opłat uiszczanych przez przewoźników drogowych za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób³. Dla linii komunikacyjnych o długości ponad 100 km, pomimo braku takiego obowiązku, Urząd sporządzał analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób nieodpłatnie, co umożliwiało monitorowanie istniejącego systemu komunikacji na terenie województwa.

2. Zgodnie z przepisami art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. f i g uotd wykonywano zadania związane z wydawaniem przedsiębiorcom zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób na liniach komunikacyjnych województwa lubelskiego i wykraczających poza jego obszar. Objęte kontrolą 20 (11 %), spośród 179 rozpatrzonych pozytywnie wniosków o wydanie zezwoleń, złożonych przez przedsiębiorców w latach 2009 – 2010 (do 30 kwietnia), spełniało wymogi określone w art. 22 ust. 1 uotd, dla każdego z nich Urząd sporządził również analizę

³ Dz. U. Nr 232, poz. 2331

sytuacji rynkowej. Warunki określone we wnioskach dot. planowanego przebiegu linii komunikacyjnej wraz z rozkładem jazdy, we wszystkich 20 przypadkach uzgodniono z właściwymi organami (w pięciu przypadkach z marszałkami województw, a w 15 ze starostami oraz prezydentami miast). Decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia lub jego zmiany wydawane były zgodnie z zasadami określonymi w uotd, po uprzednim sprawdzeniu, czy nie występują przesłanki stanowiące podstawę do wydania decyzji odmownej, określone w art. 22a ust. 1 pkt 2 uotd.

3. Negatywnie ocenia NIK skuteczność egzekwowania w roku 2010 od przedsiębiorców wykonujących przewozy osób obowiązku przedłożenia w UMWL aktualizacji rozkładów jazdy dla funkcjonujących linii komunikacyjnych, co naruszało postanowienia §3 ust. 1-2 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości⁴. Aktualizacje takie złożono w Urzędzie zaledwie dla 55 z 698 linii komunikacyjnych, a każda z nich zgodna była z będącym w posiadaniu organu wydającym zezwolenie rozkładem jazdy obowiązującym dla danej linii.

W trakcie oględzin NIK przeprowadzonych na czterech liniach komunikacyjnych obsługiwanych przez różnych przewoźników stwierdzono, że z czternastu skontrolowanych przystanków, na których zatrzymywały się pojazdy przewożące osoby, dziewięć (64 %) nie miało udostępnionych do wiadomości publicznej rozkładów jazdy oraz informacji dotyczących danego przewoźnika, co naruszało postanowienia art.18 b ust.1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 uotd. Na trzech przystankach początkowych, z czterech objętych kontrolą, nie zamieszczono również informacji zawierającej nazwę, adres siedziby przewoźnika i jego numer telefonu, a na dwóch brak było wywieszonych rozkładów jazdy przewoźników.

4. UMWL nieterminowo wywiązywał się z ustawowego obowiązku przekazywania Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych zezwoleń na wykonywanie przewozu osób. Stwierdzono, że dwie informacje (z 28.01.2009 r. i 8.02.2010 r.) przekazano po terminie ustalonym na 15 stycznia, co naruszało postanowienia art. 83 ust.3 uotd.

5. NIK negatywnie ocenia sprawowanie przez Urząd kontroli przedsiębiorców (co najmniej raz na 5 lat), którym wydano zezwolenia, w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów, z uwagi na jedynie częściową realizację obowiązku wynikającego z art. 84 ust. 1 i 2 uotd. Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego UMWL („KiAW”) na dzień rozpoczęcia kontroli NIK nie

⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 79

posiadał danych
o liczbie przeprowadzonych przez Urząd kontroli spełniania wymogów będących podstawą do wydania przez Marszałka, w okresie od 2004 r. do 2009 r., zezwoleń na przewóz osób (do 2008 r. zadania te realizował inny departament). Dopiero w trakcie prowadzonej kontroli NIK sprawdzono, że z 480 zezwoleń wydanych w 2004 r. i obowiązujących do dnia 31.12.2009 r. nie skontrolowano w tym zakresie 234 (48,75%).

6. W okresie 2009 – 2010 (kwiecień) KiAW przeprowadził 211 kontroli w trakcie odbywania kursu pojazdu przewożącego osoby, w tym 141 kontroli w roku 2009 r. i 70 w roku bieżącym. Na 20 wybranych losowo przez NIK przewoźników, 16 zostało w badanym okresie skontrolowanych, w konsekwencji na 10 z nich nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 34.300 zł, z których wyegzekwowano 31.555,84 zł.

7. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu związane z przekazywaniem przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania przez nich obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach autobusowych. Zawierane przez Województwo Lubelskie umowy w sprawie dopłat do biletów ulgowych sporządzano rzetelnie i właściwie zabezpieczano w nich interesy udzielającego dotacji. Wnioski o dopłaty rozpatrywano m.in. w oparciu o opracowane

w UMWL „Wytyczne do prowadzenia analiz szczegółowych wydruków sprzedaży biletów ulgowych”. Prowadzenie analizy treści każdego z wniosków dokumentowano w formie pisemnej notatki służbowej. W 2009 r. z otrzymanej dotacji w wysokości 42.854.000,00 zł Urząd wydatkował 41.173.703,34 zł (96,1%). Niewykorzystane środki w kwocie 1.680.296,66 zł zwrócono do budżetu państwa. W 2010 r. (do końca kwietnia) z kwoty rocznej dotacji wynoszącej 44.394.000 zł, wydatkowano 17.174.769,85 zł (38,7 %).

Pozytywnie ocenia NIK efektywność działania kontrolnych podjętych przez Urząd u sześciu przewoźników w zakresie zasadności wnioskowanych kwot dopłat do przewozów z tytułu stosowania ustawowych ulg, w trakcie których ujawniono nienależnie pobrane środki z budżetu państwa m.in. przez PKS „Wschód” S.A. w Lublinie (Oddział we Włodawie) - 219.701,41 zł, Usługi Transportowe R. K. - 632.485,84 zł oraz Usługi Transportowe Przewóz Osób J. K. - 8.796,86 zł. Wysokość ujawnionych nieprawidłowości finansowych wymusza, w ocenie NIK, konieczność rozszerzenia zakresu tych kontroli

8. Struktura organizacyjna i kadrowa Urzędu umożliwiała właściwe wykonywanie zadań dotyczących transportu drogowego i regularnego przewozu osób. Osoby realizujące te zadania, zatrudnione w Urzędzie w trzech departamentach: Organizacyjno-Prawnym; Mienia, Infrastruktury i Inwestycji oraz Kontroli i Audytu Wewnętrznego, posiadały ustalone zakresy czynności, a prowadzenie spraw objętych kontrolą NIK, jak również nadzór nad nimi unormowano w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

Urząd prowadził centralny rejestr skarg i wniosków, które były przekazywane, wg właściwości, do poszczególnych departamentów i tam rejestrowane. Sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem regionalnych przewozów autobusowych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej.

9. Zagadnienia związane z publicznym transportem autobusowym zostały ujęte w uchwalonej przez Sejmik Województwa Lubelskiego w 2005 r. i zaktualizowanej w 2009 r. „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020”. Opracowana Strategia zawierała wszystkie elementy określone w art. 11 ust. 1c ustawy z

o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Samorząd Województwa realizował założenia Strategii poprzez Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013 (RPO) oraz programy wojewódzkie. W 2004 r. Sejmik Województwa Lubelskiego przyjął uchwałą „Wojewódzki Program Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji dla Województwa Lubelskiego”. Głównym celem RPO w rozdziale „Transport” było poprawienie wewnętrznej i zewnętrznej dostępności komunikacyjnej Lubelszczyzny. W okresie objętym kontrolą Urząd nie sporządzał analiz efektywności działań podejmowanych w zakresie regularnych przewozów osób.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przeprowadzanie okresowych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób dla wszystkich linii z częstotliwością nie mniejszą niż raz w roku;
- 2) wyegzekwowanie od przewoźników obsługujących linie objęte oględzinami NIK obowiązku zamieszczania informacji o godzinach odjazdu na wszystkich przystankach wyszczególnionych w rozkładzie jazdy, a także na przystankach początkowych informacji o nazwie przewoźnika, adresie siedziby i numerze telefonu;
- 3) egzekwowanie od przewoźników obowiązku corocznego informowania Urzędu, o aktualizacji rozkładów jazdy;
- 4) terminowe przekazywanie Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych zezwoleń na wykonywanie przewozu osób;
- 5) dopełnienie obowiązku kontroli wszystkich przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwoleń na przewóz osób.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.