



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 4 sierpnia 2010 r.

Pan

Marek Woźniak

Marszałek Województwa

Wielkopolskiego

LPO-4101-10-01/2010
P/10/062

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę wykonywania przez samorząd województwa wielkopolskiego zadań w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych w okresie od 2009 do kwietnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pozytywnie wykonywanie przez samorząd województwa wielkopolskiego zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz zadań dotyczących przekazywania przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania ustawowych ulg. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w zakresie wywiązywania się z obowiązku przeprowadzania analiz sytuacji rynkowej dotyczących tych przewozów oraz sprawowania nadzoru nad przewoźnikami (w zakresie kontroli spełniania wymogów będących podstawą do wydania im ww. zezwoleń).

1. W ocenie NIK zarówno organizacja Urzędu jak i procedury naboru personelu w zakresie realizacji objętych kontrolą zadań, nie budzą zastrzeżeń. Pracownicy realizujący zadania związane z wykonywaniem regularnego przewozu osób, posiadali ustalone zakresy czynności, a prowadzenie spraw objętych tematyką kontroli znajdowało odzwierciedlenie w odpowiednich regulaminach Urzędu.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 123, poz. 1701 ze zm.

2. Zagadnienia dotyczące publicznego transportu autobusowego zostały ujęte w uchwalonej przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego w 2005 r. „Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.”. Do czasu kontroli NIK nie zostały one jednak uwzględnione w przyjętych przez ten organ programach wojewódzkich, służących do realizacji jej celów². NIK zwraca uwagę, że w toku prowadzenia przez Urząd prac mających na celu przygotowanie takiego programu („Strategia Rozwoju Transportu – Planu Transportowego Województwa”), doszło do naruszenia warunku odbioru projektu tego programu sporządzonego w 2007 r. przez Ośrodek Badawczy Ekonomiki Transportu w Warszawie („OBET”). Stwierdzone uchybienie polegało na protokolarnym odebraniu ww. opracowania bez wymaganej odpowiednią umową klauzuli: „bez zastrzeżeń”.

3. Rozpatrywanie przez Urząd wniosków o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie zbiorowym („zezwolenie”) odbywało się z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³, zwanej dalej „Utd”. Zezwolenia te były wydawane na podstawie kompletnych, rzetelnie sporządzonych wniosków, po uzgodnieniu przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego⁴ („Marszałek”) warunków określonych w tych zezwoleniach z organami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej.

Udzielone zezwolenia odpowiadały wzorom ustalonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń...⁵, a wysokość pobieranych przez Urząd opłat za ich wydanie była zgodna z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego...⁶

Na 25 poddanych badaniu postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia, w dwóch przypadkach strony nie zostały zawiadomione o niezakończonym w terminie wynikającym z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego („Kpa”) ⁷, przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, co naruszało art. 36 tej ustawy.

NIK nie zgłasza uwag do rzetelności i terminowości przekazywanych Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych przez Marszałka zezwoleń.

4. Wydawanie przewoźnikom wykonującym regularne przewozy osób nowych zezwoleń, ich zmiana (poza zmianami polegającymi wyłącznie na ograniczaniu przewozu) lub przedłużenie ważności zezwoleń połączone z ich zmianą, we wszystkich badanych przypadkach było

² Art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

⁴ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. f-g Utd, marszałek jest organem uprawnionym do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie zbiorowym na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego powiatu, jednakże niewykraczających poza obszar województwa oraz na liniach wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa.

⁵ Dz. U. Nr 144, poz. 1519

⁶ Dz. U. Nr 235, poz. 1726

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

poprzedzone sporządzeniem jednostkowej analizy sytuacji rynkowej („analiza”), o której mowa w art. 22a ust. 3 i ust. 5 Utd.

W toku kontroli stwierdzono 20 przypadków (100% badanych spraw), niesporządzenia analiz przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany zezwolenia polegającej na zmniejszeniu przez przewoźników liczby kursów autobusów. Naruszało to przepis art. 22a ust. 3 Utd, ponieważ przepis ten jako jedną z przesłanek do obligatoryjnego przeprowadzenia analizy, wymienia zmianę zezwolenia w zakresie częstotliwości kursowania autobusów. Zdaniem NIK, szczególnie istotne w takich przypadkach jest uwzględnienie w analizie kwestii: dostosowania liczby kursów do potrzeb społecznych (art. 22a ust. 5 pkt 1 Utd) oraz przewidywanych zmian w natężeniu przewozów podróжных (art. 22a ust. 5 pkt 3 Utd).

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano corocznie analizy dla obowiązujących zezwoleń za wyjątkiem przypadków ich zmiany. W ocenie NIK, stanowiło to naruszenie art. 22a ust. 5 Utd, który stanowi, że przeprowadzanie ww. analizy powinno odbywać się z częstotliwością „co najmniej raz w roku”.

Od 2008 r. sporządzanie jednostkowych analiz, dotyczących poszczególnych zezwoleń, odbywało się z wykorzystaniem modułu programu komputerowego⁸ obsługiwanego przez Polską Izbę Gospodarczą Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie. NIK pozytywnie ocenia stosowanie przez Urząd przedmiotowego narzędzia informatycznego i nie zgłasza uwag do kwalifikacji użytkujących go pracowników.

Sporządzane w Urzędzie analizy nie zawierały jednak zapisów dotyczących dostosowania częstotliwości planowanych kursów do potrzeb społecznych, co było niezgodne z art. 22a ust. 5 pkt 1 Utd.

Zamieszczone w analizach informacje dotyczące wywiązywania się przewoźników z realizacji przewozów i stosowanych taryf (art. 22a ust. 5 pkt 2) nie miały podstaw w ustaleniach kontrolnych, a zapisy dotyczące przewidywanych zmian w natężeniu przewozu podróжных (art. 22a ust. 5 pkt 3) opierały się wyłącznie na informacjach przekazywanych przez przewoźników. W ocenie NIK, wykorzystanie przez Urząd własnych ustaleń w przywołanych zakresach miałoby pozytywny wpływ na jakość sporządzanych analiz.

W toku przeprowadzania przedmiotowych analiz, zgodnie z art. 22a ust. 6 Utd, zasięgano od prezesa poznańskiego oddziału Federacji Konsumentów opinii dotyczących zmian udzielanych zezwoleń. NIK zwraca jednak uwagę, że organizacja ta nie dysponowała wystarczającymi danymi w zakresie postulowanych zmian, w szczególności w odniesieniu do treści rozkładów jazdy. Niepodawanie w części wniosków, kierowanych do organizacji konsumenckiej, informacji o zakresie zmian, dodatkowo utrudniało wydawanie takich opinii. W toku kontroli NIK Urząd zmienił te praktyki i zapewnił zamieszczanie pełnej informacji o zakresie wnioskowanych zmian.

⁸ Elektroniczny system informacji i wsparcia przedsiębiorców w zakresie pasażerskiej komunikacji samochodowej – Centralna informacja dla pasażerów.

Za czynności związane z opracowaniem badanych analiz, pobierano opłaty w wysokości zgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stawek opłat uiszczanych przez przewoźników drogowych za te czynności⁹.

5. W 2009 r., jedynie siedmiu (15%) przewoźników wykonujących regularne przewozy, na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka, wywiązało się z obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy, tj. zgodnie z § 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...¹⁰ Dopiero w toku kontroli NIK, przewoźnicy otrzymali odpowiednie przypomnienia dotyczące konieczności wywiązania się z tego obowiązku w 2010 r.

W ocenie NIK, treść analizowanych 25 rozkładów jazdy przekazanych przez przewoźników do Urzędu zapewniała bezpieczeństwo przewozów, zarówno w zakresie prędkości komunikacyjnej, jak i czasu odjazdu z poszczególnych przystanków. Wszystkie poddane badaniu rozkłady jazdy spełniały wymagania, wynikające z przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa. NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez Urząd działań w celu wyeliminowania błędów w rozkładach jazdy.

6. NIK negatywnie ocenia nieprzeprowadzenie przez pracowników Urzędu kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów, będących podstawą do wydania im zezwoleń. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 2 Utd, według którego takie kontrole powinny być przeprowadzane z częstotliwością „co najmniej raz na 5 lat”.

Zdaniem NIK zasadność prowadzenia kontroli przewoźników w przywołanym trybie, potwierdzają dodatkowo kontrole prowadzone przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu. Ustalenia tych kontroli dotyczyły m.in. przewozu osób bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu, a także na przewożeniu osób autobusem w złym stanie technicznym.

Kontrola trzech przewoźników przeprowadzona przez upoważnionego pracownika Urzędu w trakcie kontroli NIK, stwierdziła nieprawidłowości polegające m.in. na: niewłaściwym stanie technicznym autobusu prowadzącego przewóz osób (pęknięta szyba przednia, zużyte ogumienie), zatrzymaniu się autobusu w miejscu do tego nieprzeznaczonym, nieposiadaniu przez kierowcę wymaganych dokumentów (wypisu z zezwolenia, obowiązującego rozkładu jazdy i regulaminu określającego warunki obsługi podróży), niezrzeczeniu się przez przewoźnika posiadanego zezwolenia pomimo zaniechania prowadzenia przewozu i przekroczeniu dopuszczalnej prędkości przez kierowcę autobusu. Ponadto, w toku kontroli, stwierdzono pojedyncze przypadki braku tabliczek informacyjnych na przystankach oraz występowanie niewielkich opóźnień w stosunku do obowiązujących rozkładów jazdy. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Marszałek nie skorzystał z wynikającego z art. 93 ust. 1 Utd prawa do nałożenia kar pieniężnych na skontrolowanych przewoźników, w związku ze stwierdzeniem naruszenia przez nich obowiązków wynikających z przepisów tej ustawy.

⁹ Dz. U. Nr 232, poz. 2331

¹⁰ Dz. U. Nr 12, poz. 79

W okresie objętym kontrolą nie doszło do powierzenia przez Marszałka, czynności kontrolnych organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu, którą to możliwość przewiduje art. 86 ust. 1 Utd.

Analiza dokumentacji 10 spraw dotyczących przedłużenia ważności zezwoleń wydanych przez Marszałka przewoźnikom wykazała cztery przypadki prowadzenia przez nich przewozów mimo upływu ważności zezwoleń¹¹, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 Utd. Okresy prowadzenia przewozów bez ważnego zezwolenia wynosiły w przedmiotowych przypadkach od 9 do 78 dni. W ocenie NIK, podjęcie w opisanej sytuacji kontroli przewoźników mogłoby zapobiec powstaniu takiej sytuacji. NIK zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 – 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹², warunkiem otrzymywania przez przewoźnika dopłat z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach autobusowych (dopłaty) jest posiadanie przez nich ważnych zezwoleń, wydanych zgodnie z przepisami Utd.

Przeprowadzanie kontroli przewoźników w przywołanym zakresie należało do zadań pracowników Wydziału Transportu Autobusowego Departamentu Transportu Urzędu („WTA”), co potwierdzały odpowiednie zapisy regulaminowe.

7. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu związane z przekazywaniem przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania przez przewoźników obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach autobusowych („dopłaty”).

Zawierane przez Województwo Wielkopolskie umowy w sprawie dopłat były sporządzane rzetelnie i należycie zabezpieczały interesy samorządu województwa. NIK wskazuje jedynie na uchybienie polegające na występowaniu w załącznikach do dwóch badanych umów zawartych w 2010 r., nieaktualnych danych o dacie ważności wymienionych w nich zezwoleń. Uchybienie to, w odniesieniu do umów zawartych w 2009 r., zostało stwierdzone także w toku kontroli Urzędu przeprowadzonej przez NIK w okresie od 11 stycznia do 30 marca 2010 r. w zakresie powiązań budżetu Województwa Wielkopolskiego z budżetem państwa w odniesieniu do wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.¹³

Otrzymywane od Wojewody Wielkopolskiego dotacje celowe przeznaczone na przedmiotowy cel, całkowicie pokrywały zapotrzebowanie zgłaszane we wnioskach przewoźników. Łączna wysokość dopłat przekazanych przewoźnikom w 2009 r. wyniosła 46.612,6 tys. zł, a w 2010 r. (do końca kwietnia) 22.109,4 tys. zł. NIK nie zgłasza uwag do rzetelności i terminowości przekazywania im środków z tego tytułu w 2010 r.¹⁴ pomimo

¹¹ Postępowanie administracyjne w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia prowadzone na podstawie art. 21 ust. 3 Utd

¹² Dz. U. z 2002 r. Nr 175 poz. 1440 ze zm.

¹³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 12.04.2010 r. nr LPO-4100-01-01/2010

¹⁴ Ocena terminowości przekazywania przewoźnikom dopłat w 2009 r. została zamieszczona w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12.04.2010 r. nr LPO-4100-01-01/2010 przekazanym Marszałkowi w związku z kontrolą przeprowadzoną przez NIK w okresie od 11 stycznia do 30 marca 2010 r. w zakresie powiązań budżetu Województwa Wielkopolskiego z budżetem państwa w odniesieniu do wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.

nieopracowania w Urzędzie pisemnych zasad rozpatrywania wniosków przewoźników o dopłaty.

W okresie objętym kontrolą (2009 r.) pracownicy Urzędu przeprowadzili w siedzibie przewoźników otrzymujących dopłaty 21 kontroli w zakresie realizacji postanowień umów określających zasady przekazywania dopłat. Kontrolą objęto przewoźników, którym w 2009 r. przekazano dopłaty w łącznej wysokości 9.196,6 tys. zł, co stanowiło 20% całkowitej kwoty przekazanych z tego tytułu środków.

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

1. Zapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwoleń.
2. Przeprowadzanie okresowych analiz sytuacji rynkowej z częstotliwością co najmniej raz w roku.
3. Sporządzanie jednostkowych analiz sytuacji rynkowej we wszystkich wymaganych przypadkach z uwzględnieniem danych dotyczących dostosowania częstotliwości planowanych kursów do potrzeb społecznych.
4. Zapewnienie przestrzegania przepisów Kpa dotyczących terminów załatwiania spraw.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 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.

Zgodnie z treścią 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 Poznaniu 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.