



KIN.410.007.00.2015  
Nr ewid. 26/2016/P/15/035/KIN

Informacja o wynikach kontroli

## FUNKCJONOWANIE REGIONALNEGO PASAŻERSKIEGO TRANSPORTU DROGOWEGO

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



**Akceptuję:**

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 18.04.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie .....	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	10
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	13
3.1. Uwarunkowania prawne i ekonomiczno-organizacyjne.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	15
3.2.1. Planowanie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego.....	15
3.2.2. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego.....	18
3.2.3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym .....	21
3.2.4. Organizacja pracy urzędu i wprowadzenie procedur postępowania w zakresie realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego.....	28
3.2.5. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości .....	30
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	31
4.1. Przygotowanie kontroli .....	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	31
5. ZAŁĄCZNIKI .....	34

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>autobus</b>	pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą
<b>linia komunikacyjna</b>	połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób
<b>operator</b>	operator publicznego transportu zbiorowego – samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie
<b>organizator</b>	organizator publicznego transportu zbiorowego – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze
<b>plan transportowy</b>	plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego
<b>przewoźnik drogowy</b>	przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego
<b>przewóz o charakterze użyteczności publicznej</b>	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 obszarze
<b>przewóz okazjonalny</b>	przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego
<b>przystanek komunikacyjny</b>	miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto oznaczone odpowiednim znakiem drogowym
<b>publiczny transport zbiorowy</b>	powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej
<b>rekompensata</b>	środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego
<b>wyłączne prawo</b>	prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi o charakterze użyteczności publicznej możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej linii komunikacyjnej, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi
<b>zezwolenie (w krajowym transporcie drogowym osób)</b>	decyzja administracyjna wydana przez właściwy organ samorządu terytorialnego, uprawniająca przewoźnika drogowego do wykonywania przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych
<b>zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego</b>	proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu

- Kpa** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- rozporządzenie (WE) nr 1370/2007** rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE L z dnia 3 grudnia 2007 r. ze sprostowaniem Dz. U. UE L 240 z 16 września 2015 r.)
- ufp** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)
- upp** ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915)
- uptz** ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm.)
- upzp** ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)
- ustawa o NIK** ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096)
- ustawa o samorządzie powiatowym** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.)
- ustawa o samorządzie województwa** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, ze zm.)
- ustawa o ulgach** ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.)
- utd** ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.)

Sprawne funkcjonowanie drogowego transportu zbiorowego determinuje rozwój zarówno pojedynczych miejscowości, jak i całych regionów. Z jednej strony dobrze funkcjonujący transport zbiorowy pozwala na swobodne przemieszczanie się mieszkańców do miejsc zatrudnienia, nauki, placówek kultury, centrów handlowych itp., a z drugiej, w rejonach dużego zatłoczenia dróg, stanowi realną alternatywę dla użytkowników samochodów osobowych i nabiera coraz większego znaczenia jako czynnik równowagi funkcjonowania różnych środków przewozowych. Wzmożony ruch na drogach powoduje zatory mające niepożądane skutki, takie jak: wydłużanie czasu podróży, zanieczyszczanie powietrza, wzrost liczby wypadków drogowych, zmiany klimatyczne. Jednym z rozwiązań mogących przeciwdziałać zwiększającemu się zatłoczeniu dróg jest zapewnienie dostępnego dla każdego podróżnego transportu publicznego, będącego realną konkurencją dla motoryzacji indywidualnej.

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym zostały określone w normach prawnych, podobnie jak zadania organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Dla prawidłowego funkcjonowania regionalnego publicznego transportu zbiorowego ważne jest rzetelne wykonywanie przez organizatorów zadań na nich nałożonych, tak w zakresie oceny i kontroli usług świadczonych przez operatorów i przewoźników, jak również w zakresie rozpoznania potrzeb przewozowych, ustalenia sieci komunikacyjnej oraz zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

### Tytuł i dane identyfikacyjne kontroli

Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego (P/15/035).

### Cel główny kontroli

Ocena wywiązywania się przez samorzady z obowiązków organizatora regionalnego publicznego drogowego transportu zbiorowego, w tym dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów.

### Cele cząstkowe

Ocenie poddano:

- a) działania samorządów w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- b) działania samorządów w zakresie organizowania publicznego drogowego transportu zbiorowego,
- c) zarządzanie przez samorzady publicznym drogowym transportem zbiorowym,
- d) organizację urzędów pod względem stopnia zapewnienia właściwego wykonywania zadań objętych kontrolą oraz skuteczności wprowadzonych dla tych zadań procedur w zapobieganiu powstawania mechanizmów korupcyjnych.

### Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK.

Kontrola przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 7 września do 23 grudnia 2015 r. w 18 jednostkach (pięciu urzędach marszałkowskich oraz 13 starostwach) położonych na terenie pięciu województw.

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2013–2015 (III kwartał).

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup> skontrolowane samorządy na ogół nie były zainteresowane organizacją publicznego drogowego transportu zbiorowego i – do czasu kontroli NIK – jedynie administrowały tym transportem. Połowa kontrolowanych samorządów nie badała i nie analizowała potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Dziewięć skontrolowanych samorządów uchwaliło wprawdzie plany transportowe, a cztery były w trakcie ich opracowywania, jednak – jak dotychczas – żaden samorząd nie zawarł umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, nawet jeżeli z uchwalonego planu transportowego wynikała taka potrzeba. Samorządy planują zawieranie umów z mocą obowiązującą od początku 2017 r., kierując się faktem, że niezawarcie umów pozbawiłoby mieszkańców możliwości korzystania z uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, które od 1 stycznia 2017 r. będą przysługiwały jedynie w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.

Za niedostateczny NIK uznaje nadzór samorządów nad przewoźnikami w zakresie wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych. Działania samorządów ograniczały się do wydawania zezwoleń na wykonywanie takich przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze działania danego samorządu, dokonywania zmian tych zezwoleń, określania przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnianych operatorom i przewoźnikom oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a także – ewentualnie – do kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwolenia. Kontrole te – w ocenie NIK – były jednak często prowadzone nierzetelnie, a nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w siedmiu z osiemnastu skontrolowanych samorządach. Ponadto, tylko co czwarty skontrolowany samorząd powiatowy przeprowadzał kontrole przewoźników w zakresie zgodności wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych z obowiązującymi zasadami określonymi w ustawie o transporcie drogowym oraz warunkami udzielonego zezwolenia. Żaden ze skontrolowanych marszałków i starostów nie wykorzystał uprawnień określonych w ustawie o transporcie drogowym pozwalających im powierzyć czynności kontrolne – w drodze porozumienia – organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu.

Ponad połowa skontrolowanych samorządów nie zapewniła dotychczas odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Dotyczyło to zwłaszcza obowiązku zapewnienia systemu informacji dla pasażera. Na stronach internetowych tych urzędów nie zamieszczono danych o przebiegu linii komunikacyjnych, rozkładów jazdy oraz informacji o przewoźnikach świadczących usługi transportowe.

Inne stwierdzone w toku kontroli istotne nieprawidłowości w działalności kontrolowanych samorządów polegały na:

- wydaniu przedsiębiorcy zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym po upływie zaledwie 10 miesięcy od cofnięcia temu przedsiębiorcy wcześniej wydanego mu zezwolenia, czym naruszono przepisy art. 24 ust. 5 utd, które wymagają 3 lat karencji [str. 18];

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.



- bezzasadnych odmowach wydania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób na dwóch liniach [str. 19];
- pobieraniu opłat za wydanie lub zmianę zezwolenia w niewłaściwej wysokości [str. 19];
- rozpatrywaniu wniosków o zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym bez egzekwowania od wnioskujących przedsiębiorców dołączenia do wniosku kompletu załączników wyszczególnionych w art. 22 ust. 1 utd [str. 19];
- nieokreśleniu przez dwa starostwa, wbrew wymogom art. 15 ust. 2 uptz, udostępnionych operatorom i przewoźnikom przystanków komunikacyjnych i dworców będących własnością tych samorządów oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów [str. 20];
- ustaleniu stawek opłat za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych lub dworców w sposób sprzeczny z przepisami art. 16 ust. 4 uptz stanowiącymi, że stawka opłaty jest ustalana z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad [str. 21];
- nieprzeprowadzeniu przez cztery starostwa co najmniej raz na pięć lat kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji lub zezwolenia, wbrew obowiązkom określonym w art. 84 ust. 1 i 2 utd [str. 21];
- prowadzeniu przez trzy starostwa kontroli zgodności wykonywania przez przewoźników drogowych przewozów regularnych z obowiązującymi zasadami określonymi w art. 18b utd oraz z warunkami udzielonego zezwolenia na podstawie wadliwych upoważnień, które nie zawierały części niezbędnych zapisów, o których mowa w art. 85 ust. 4 utd i tym samym nie stanowiły wymaganej prawem podstawy do przeprowadzenia kontroli [str. 22–23];
- wydawaniu przez osobę nieupoważnioną przez marszałka, wbrew przepisom art. 46 ust. 1 i 2 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>2</sup>, decyzji nakładających kary pieniężne za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego osób [str. 23];
- zaniechaniu, wbrew przepisom art. 93 ust. 1 utd, nakładania kar pieniężnych za stwierdzone przez pracowników, w wyniku przeprowadzonych kontroli, naruszenia przez przewoźników obowiązków lub warunków przewozu drogowego [str. 23–24];
- niejednolitym postępowaniu wobec kontrolowanych przewoźników po stwierdzeniu naruszeń przepisów o wykonywaniu przewozu drogowego osób [str. 24];
- nieujęciu w regulaminach organizacyjnych urzędów i w zakresach czynności pracowników zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego [str. 28];
- braku procedur postępowania bądź ustalaniu ich w sposób niezgodny z obowiązującym stanem prawnym [str. 28–29].

Przyczyną ww. naruszeń obowiązujących norm było nieprzykładanie przez samorzady należytej wagi do pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu drogowego, a także błędy organizacyjne i nieprzygotowanie kadrowe. W konsekwencji, przewoźnicy w wielu przypadkach wykonywali przewóz drogowy osób z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie zasad i warunków udzielonego zezwolenia. Wpływało to na obniżenie jakości świadczonych usług i bezpieczeństwa pasażerów.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, ze zm.

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

### Uwagi

1. Ustalenia kontroli wskazują, że nadzór sprawowany przez samorządy nad wykonywaniem przez przewoźników drogowych przewozów regularnych zgodnie z obowiązującymi zasadami oraz warunkami udzielonego zezwolenia był niedostateczny. Większość nieprawidłowości występujących przy realizacji obowiązków organizatora publicznego drogowego transportu zbiorowego polegała na niewykonywaniu niektórych z tych zadań, wykonywaniu ich niezgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, nienakładaniu kar pieniężnych za naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego. Do powstania tych nieprawidłowości przyczyniły się błędy organizacyjne, m.in. nieuwzględnianie w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności pracowników zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, brak w urzędach procedur i instrukcji wewnętrznych lub ustalenie procedur sprzecznych z obowiązującym stanem prawnym, a także niedostateczna skuteczność systemu kontroli zarządczej.

2. Samorządy dotychczas nie zawarły żadnej umowy z operatorem publicznego transportu zbiorowego, a planują rozpocząć współpracę z operatorami dopiero od stycznia 2017 r. Ma to miejsce również w sytuacjach, gdy do tej pory funkcjonujący transport publiczny realizowany przez przewoźników komercyjnych nie jest wykonywany na części linii ujętych w planie transportowym. Podstawową przyczyną takiego stanu był brak środków finansowych w samorządach na finansowanie usług publicznego transportu drogowego o charakterze użyteczności publicznej. Problemem dla organizatorów są również sprzeczne rozwiązania prawne zawarte w uptz i w rozporządzeniu (WE) Nr 1370/2007. W art. 20 uptz zapisano, że operatorowi nie przyznaje się prawa wyłącznego, co jest rozwiązaniem odmiennym od przyjętego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) 1370/2007, które przewiduje, że w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, wybranemu podmiotowi może być przyznane wyłączne prawo lub rekompensata.

Niewiadomą dla organizatora jest wynik finansowy operatora na danej linii komunikacyjnej, będący podstawą ustalenia wysokości rekompensaty, którą ewentualnie samorząd musi wypłacić operatorowi. Kiedy operatorowi nie można przyznać prawa wyłącznego, na obsługiwanej przez operatora linii komunikacyjną może wyjechać każdy inny przewoźnik regularny na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, którego wydania organizator nie może odmówić, jeżeli przewoźnik przedłożył wymagane dokumenty (art. 30 uptz). W takiej sytuacji nie jest możliwe rzetelne skalkulowanie przychodów operatora, a co za tym idzie, jego dochodów i wysokości ewentualnej rekompensaty należnej od samorządu – realizacja usług przewozowych przez innych przewoźników na linii obsługiwanej przez operatora spowoduje uszczuplenie dochodu operatora w stopniu niemożliwym do wcześniejszego oszacowania.

Obawiając się konieczności wypłacania operatorom wysokich rekompensat, każdy kontrolowany samorząd zdecydował się na wybór operatora w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>3</sup>. W efekcie operatorom, poza rekompensatą za honorowanie uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów (finansowaną z budżetu państwa), nie będą przysługiwały inne rekompensaty, a więc będą oni ponosić pełne ryzyko finansowe związane z realizacją umowy na wykonywanie usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 113.

Ponadto, kierując się w tym zakresie przepisami art. 20 uptz, samorządy nie przewidują dla przewoźników świadczących usługi transportowe o charakterze użyteczności publicznej przyznawania prawa wyłącznego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w praktyce następuje odejście od zasad konkurencji regulowanej w publicznym transporcie zbiorowym. Ma to miejsce, pomimo że wprowadzenie tych zasad było główną ideą uchwalenia rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz uptz i miało pozwolić, by usługi te miały bardziej masowy charakter, były bezpieczniejsze i odróżniały się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych.

W tej sytuacji można się spodziewać, że do postępowań na wybór operatora publicznego transportu zbiorowego w większości wypadków nie zgłosi się żadna firma, a nieliczne wybrane szybko będą rezygnowały ze świadczenia tych usług – w porównaniu do przewozów realizowanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozów, wykonywanie przewozów w ramach realizacji umowy z samorządem będzie obostrzone dodatkowymi wymogami wobec przewoźnika, którym nie będą towarzyszyć żadne przywileje, ani zwrot zwiększonych kosztów ich realizacji.

**3.** Przepisy art. 49 ust. 2 uptz nakładają na marszałka województwa obowiązek przygotowania informacji zbiorczej dotyczącej publicznego transportu zbiorowego na całym obszarze objętym jego właściwością i przekazania jej do dnia 31 marca każdego roku ministrowi właściwemu do spraw transportu. Marszałek ma ją przygotować na podstawie informacji otrzymanych od organizatorów. Ustawodawca nie wyposażył jednak marszałków w narzędzia pozwalające im na egzekwowanie od organizatorów informacji, na podstawie których należy przygotować informację zbiorczą. W rezultacie marszałek często przygotowuje zbiorczą informację na podstawie informacji otrzymanych od zaledwie kilku procent organizatorów. Taka szczątkowa informacja, w opinii Najwyższej Izby Kontroli, nie gwarantuje formułowania na jej podstawie trafnych wniosków i podejmowania właściwych działań.

## Wnioski

**W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:**

1. **Ministra Infrastruktury i Budownictwa** oraz **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** o spowodowanie, by podległe im organy (Policja i Inspekcja Transportu Drogowego):
  - wystąpiły do poszczególnych samorządów z inicjatywą zawarcia porozumienia o współpracy przy prowadzeniu kontroli przewoźników w zakresie wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych w zgodności z obowiązującymi zasadami oraz warunkami udzielonego zezwolenia;
  - każdorazowo informowały właściwego organizatora o stwierdzonych przez nie przypadkach naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, warunków wykonywania przewozu określonych w zezwoleniu lub potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, zasad korzystania z przystanków.
2. **Prezesa Rady Ministrów** o podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w wyniku których organizator zostanie uprawniony do przyznawania prawa wyłącznego, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej.

3. **Ministra Infrastruktury i Budownictwa** o wyposażenie marszałków województw w instrumenty pozwalające egzekwować od organizatorów publicznego transportu zbiorowego informacje dotyczące tego transportu albo – w przypadku uznania, że gromadzenie takich danych przez ministra jest zbędne – podjęcie działań mających na celu zniesienie wypełniania tych obowiązków informacyjnych przez marszałków i organizatorów.

### 3.1 Uwarunkowania prawne i ekonomiczno-organizacyjne

Zapewnienie funkcjonowania publicznego drogowego transportu zbiorowego na danym obszarze należy do organizatora publicznego transportu zbiorowego, którym są właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Ww. właściwe jednostki samorządu terytorialnego, to m.in.:

- gmina – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich;
- związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- powiat – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich;
- związek powiatów – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
- związek powiatowo-gminny<sup>4</sup> – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;
- województwo – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich.

Do zadań organizatora należy: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Zadania organizatora wykonuje w przypadku:

- gminy – wójt, burmistrz albo prezydent miasta,
- związku międzygminnego – zarząd związku międzygminnego,
- miasta na prawach powiatu – prezydent miasta na prawach powiatu,
- powiatu – starosta,
- związku powiatowo-gminnego – zarząd związku powiatowo-gminnego,
- województwa – marszałek województwa.

Te same ww. organy samorządu terytorialnego wydają zezwolenia uprawniające przewoźnika drogowego do wykonywania określonego rodzaju transportu drogowego oraz sprawują nadzór i kontrolę nad drogowymi przewozami regularnymi osób. Zostały uprawnione do kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą wydania zezwolenia, przy czym kontrolę taką muszą przeprowadzić co najmniej raz na 5 lat.

W odniesieniu do przewozów regularnych organy te są również uprawnione do kontroli dokumentów, które kierowca pojazdu obowiązany jest posiadać podczas wykonywania przewozu drogowego oraz warunków określonych w tych dokumentach.

Organ udzielający zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji lub zezwolenia może powierzyć, w drodze porozumienia, czynności kontrolne organowi administracji publicznej<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Od 1 stycznia 2016 r.

<sup>5</sup> Na podstawie art. 86 ust. 1 utd.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez organ udzielający zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji lub zezwolenia, stwierdzającej niespełnienie przez przedsiębiorcę wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów, organ ten:

- 1) wzywa przedsiębiorcę do spełnienia tych wymogów w wyznaczonym terminie;
- 2) zawiesza lub cofa zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, z zachowaniem warunków, o których mowa w art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009<sup>6</sup>.

Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze pieniężnej na zasadach określonych w art. 92a utd.

W przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, właściwi organizatorzy opracowują plan transportowy, przy czym obowiązek ten nie dotyczy gmin, powiatów i związków, które liczą mniejszą liczbę mieszkańców niż wskazane w art. 9 uptz.

Publiczny drogowy transport zbiorowy prowadzony jest na podstawie:

- umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- na podstawie zezwolenia do końca 2016 r. i na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu od 1 stycznia 2017 r.

oraz zgodnie z zasadami określonymi w art. 18b<sup>7</sup> utd i w art. 46 uptz.

Finansowanie przewozów drogowych o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na:

- a) pobieraniu opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- b) przekazaniu operatorowi rekompensat z tytułu:
  - utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym;
  - utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione;
  - poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- c) udostępnieniu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W stanie prawnym obowiązującym do końca 2016 r. uprawnienia do ulgowych przejazdów przysługują we wszystkich autobusach wykonujących regularny publiczny transport zbiorowy, a koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa<sup>8</sup>.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. uprawnienia do ulgowych przejazdów przysługiwać będą wyłącznie w środkach publicznego transportu zbiorowego wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej<sup>9</sup>, a finansowane będą nadal z budżetu państwa.

<sup>6</sup> Art. 90 utd.

<sup>7</sup> Przepis zostanie uchylony z dniem 1 stycznia 2017 r.

<sup>8</sup> Art. 1 i 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.), dalej: ustawa o ulgach.

<sup>9</sup> Art. 1a ust. 4 pkt 3a ustawy o ulgach w związku z art. 68 pkt 2 uptz.

W celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w sektorze pasażerskiego transportu publicznego, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze oraz odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry rynkowej, Parlament Europejski i Rada wydały rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 określające warunki, na podstawie których właściwe organy państwa członkowskiego, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym została uchwalona jako uszczegółowienie regulacji zawartych w ww. rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, które na podstawie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>10</sup> ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

W art. 3 uptz zapisano, że jej przepisy stosuje się z uwzględnieniem przepisów ośmiu szczegółowo wymienionych rozporządzeń wspólnotowych, w tym z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, a w art. 5, że publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007. Ponadto, w uptz ustalono, że operatorowi nie przyznaje się prawa wyłącznego, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Planowanie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego

1. Spośród 14 z 18 kontrolowanych samorządów, które w przypadku planowania organizowania publicznego transportu zbiorowego zobowiązane są do wcześniejszego opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (planu transportowego), dotychczas plany te uchwaliło dziewięć samorządów, cztery są na etapie opracowywania projektu, a jeden (powiat tomaszowski) nie planuje przystąpić do jego opracowywania. Spośród czterech pozostałych samorządów, które ze względu na liczbę mieszkańców<sup>11</sup> nie są zobowiązane do opracowania planu transportowego, jeden zamierza powierzyć organizację publicznego transportu drogowego na swoim obszarze sąsiedniemu powiatowi, a jeden planuje opracowanie planu transportowego w 2016 r.

- *Starosta tomaszowski brak działań w celu opracowania planu transportowego uzasadniał tym, że powiat tomaszowski nie planuje organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Przy tym kwestia decyzji w sprawie organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej nie była poddana pod obrady zarządu ani rady powiatu. Nieopracowanie planu transportowego będzie oznaczało brak możliwości, począwszy od 1 stycznia 2017 r., korzystania przez mieszkańców z ulg przy przejazdach w powiatowych autobusowych przewozach pasażerskich na obszarze tego powiatu.*

We wszystkich dziewięciu przypadkach uchwalenia planów transportowych, opracowanie projektu planu transportowego zostało poprzedzone badaniem i analizą potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym.

Stosownie do art. 11 ust. 1 uptz, w ww. planach transportowych uwzględniono zapisy dokumentu „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym”, przyjętego przez Ministra

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

<sup>11</sup> Przy liczbie mieszkańców – w przypadku powiatów – poniżej 80 000.

Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 22 maja 2012 r.<sup>12</sup> (w planach opracowanych przez marszałków województw) oraz zapisy planu opracowanego przez marszałka województwa (w planach opracowanych przez starostów).

W zakresie ujętych w planie transportowym linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach właściwości sąsiednich województw lub sąsiednich powiatów, przed uchwaleniem każdy z projektów planu transportowego był uzgodniony odpowiednio z marszałkami i starostami tych województw i powiatów, co wypełniało dyspozycje art. 13 uptz. Uchwalenie planów transportowych każdorazowo poprzedzone zostało konsultacjami społecznymi, stosownie do wymogów określonych w art. 10 uptz.

- *W tym zakresie w trzech jednostkach wystąpiły nieprawidłowości dotyczące ogłoszenia informacji o opracowanym projekcie planu transportowego. W każdym z tych trzech przypadków naruszono przepisy art. 10 ust. 1 uptz, a nieprawidłowości polegały na:*
  - 1) *niezamieszczeniu tej informacji w miejscowej prasie przez starostę sanockiego<sup>13</sup>,*
  - 2) *niezapewnieniu przez starostę łukowskiego terminu składania opinii dotyczących projektu planu transportowego nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia<sup>14</sup>,*
  - 3) *nieokreśleniu przez marszałka województwa warmińsko-mazurskiego w tej informacji terminu składania opinii dotyczących projektu planu transportowego.*

Plany transportowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 12 ust. 1 uptz, tj. sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. W planach uwzględniono też sytuację społeczno-gospodarczą w województwie/powiecie, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej oraz rentowność linii komunikacyjnych.

**2.** Starosta tomaszowski, jako wykonujący zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego, do czasu kontroli NIK nie prowadził badań i analiz w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, do czego zobowiązywał organizatora przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz. Zgodnie z tym przepisem, organizowanie publicznego transportu drogowego polega m.in. na badaniu i analizie ww. potrzeb. Potrzeb tych nie badało także osiem innych skontrolowanych powiatów<sup>15</sup>. Brak rozpoznania w tym zakresie oznaczał, że dziewięć spośród skontrolowanych powiatów nie miało wiedzy, w jakim stopniu funkcjonujący dotychczas przewoźnicy komercyjni zaspokajali istniejące potrzeby przewozowe. Rozpoznanie tych potrzeb jest działaniem niezbędnym, które warunkuje podjęcie uzasadnionych decyzji i celowych działań w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Bez wiedzy o potrzebach przewozowych

<sup>12</sup> Ustalony rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 1151).

<sup>13</sup> Ogłoszenie zamieszczono w BIP i na tablicy ogłoszeń Urzędu Powiatowego w Sanoku oraz wysłano zawiadomienie o wyłożeniu projektu do wszystkich przewoźników świadczących usługi transportowe na terenie powiatu oraz do organów samorządowych wszystkich gmin i sąsiadujących powiatów.

<sup>14</sup> W informacji ogłoszonej w prasie w dniu 19 listopada 2013 r. termin do składania opinii określono na dzień 3 grudnia 2013 r., zamiast minimum na 10 grudnia 2013 r.

<sup>15</sup> Ełk, Giżycko, Iława i Jędrzejów, które w 2015 r. przystąpiły do opracowania planu transportowego, Busko-Zdrój, Kluczbork, Przeworsk i Sandomierz, które liczą poniżej 80 000 mieszkańców.



w publicznym transporcie zbiorowym powiaty te nie miały podstaw do podjęcia decyzji w zakresie określenia linii komunikacyjnych, na których powinny być wykonywane przewozy publiczne, w tym przewozy o charakterze użyteczności publicznej.

Tymczasem powiat jako organizator publicznego transportu zbiorowego ma zapewnić funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości (art. 4 ust. 1 pkt 9, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 uptz), a publiczny transport zbiorowy musi odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w uptz oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, tj. procesu rozwoju transportu uwzględniającego oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego (art. 5 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 28 uptz).

Nie można jednak oczekiwać, że dotychczas funkcjonujący przewoźnicy będący przedsiębiorcami, których podstawowym celem działalności jest osiąganie dochodów, będą obsługiwali linie komunikacyjne zaspokajające potrzeby społeczne, ale dla nich nieopłacalne. Przewoźnicy komercyjni obsługują tylko linie, na których spodziewają się osiągnąć zysk, czyli niekoniecznie zaspokajają wszystkie potrzeby pasażerów.

Odstąpienie przez organizatorów od rozpoznania potrzeb przewozowych społeczności na obszarze ich działania, w tym potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej i zadowolenie się przewozami wykonywanymi przez przewoźników komercyjnych wskazuje, w ocenie NIK, że samorzady te przez prawie 5 lat obowiązywania uptz nie organizowały publicznego transportu zbiorowego, a ograniczały się jedynie do administrowania tym transportem. Przykładowo:

- *starosta ełcki stwierdził, że potrzeby przewozowe mieszkańców powiatu nie są zaspokajane, a 10 z istniejących 11 linii jest nisko dochodowa i w powiecie nie występuje w ogóle problem konkurencji. Stwierdził też, że samorząd powiatowy zabiega o utrzymanie jak największej liczby linii i kursów i pozytywnie załatwia każdy wniosek o wydanie zezwolenia na uruchomienie linii regularnej. Likwidacja przez przewoźnika jednej z funkcjonujących linii (między Piszem a Grajewem przez Różyńsk) spowodowała problemy części mieszkańców powiatu ełckiego z dojazdem do szkół, szpitali oraz zakładów pracy, ale linia nie została ponownie uruchomiona, gdyż przewoźnik uzależnił to od pokrycia przez zainteresowane samorzady ponoszonych przez niego strat.*

**3.** Żaden kontrolowany samorząd, do czasu kontroli NIK, nie uruchomił przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Pierwsze dwa z ww. dziewięciu planów transportowych uchwalone zostały jeszcze w 2013 r., jednak w każdym przypadku przewozy o charakterze użyteczności publicznej mają być uruchomione dopiero od początku 2017 r. Dotyczy to również linii komunikacyjnych, które zostały ujęte w planie transportowym, a dotychczas nie były objęte zezwoleniami na wykonywanie przewozów regularnych albo zezwolenia te wygasły.

Podejmując prace nad opracowaniem i uchwalając plany transportowe samorzady kierowały się głównie chęcią zapewnienia mieszkańcom dostępu do publicznego transportu zbiorowego, w którym nadal będą stosowane ulgi gwarantowane ustawą o ulgach. W związku z uchyleniem z dniem 1 stycznia 2017 r. wszystkich przepisów art. 8a ustawy o ulgach, z tym dniem uprawnienia do ulgi za przejazd będą przysługiwały jedynie w przewozach o charakterze użyteczności publicznej (art. 1a ust. 5 ustawy o ulgach). W uchwalonych planach transportowych samorzady przyjmowały, że wybór operatorów będzie odbywał się na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, co pozwoli samorządowi rekompensować operatorowi jedynie przychody utracone z tytułu honorowania przez niego uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów autobusowych, a środki na finansowanie tych rekompensat pochodzić będą z budżetu państwa<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Art. 54 uptz.

### 3.2.2. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego

1. Marszałkowie i starostowie na ogół prawidłowo wykonywali funkcje koncesyjne dotyczące wydawania zezwoleń (wcześniej licencji) na wykonywanie regularnych krajowych przewozów drogowych. Przed wydaniem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym gromadzono i analizowano wszystkie dokumenty wskazane w art. 22 utd, a w sytuacji gdy wniosek przewoźnika nie spełniał wymagań formalnych, wzywano wnioskodawcę – w trybie przepisów Kpa – do jego uzupełnienia. Podjęcie decyzji poprzedzone było analizą sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób.

W tym zakresie nieprawidłowości stwierdzono w siedmiu kontrolowanych samorządach:

- marszałek województwa opolskiego podjął cztery decyzje w sprawie wydania nowego zezwolenia i trzy decyzje w sprawie zmiany istniejącego zezwolenia na linie komunikacyjne do 100 km bez uprzedniego przeprowadzenia analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób<sup>17</sup>, co było wymagane przepisami art. 22a ust. 3 utd;
- marszałek województwa opolskiego dokonując zmiany dwóch zezwoleń<sup>18</sup> na wykonywanie przewozów regularnych polegających na dodaniu miejscowości, przez które przebiegają te linie oraz zmianie dotychczasowych rozkładów jazdy, nie wydał przewoźnikowi żadnego wypisu z tych zmienionych zezwoleń, mimo że w pierwotnych wnioskach o ww. dwa zezwolenia przedsiębiorca wnioskował o 15 i pięć wypisów z tych zezwoleń. Tymczasem przepisami art. 87 ust. 1 pkt 2 utd nałożono na kierowców pojazdów samochodowych wykonujących przewóz drogowy osób przy wykonywaniu przewozów regularnych obowiązek posiadania i okazywania, na żądanie uprawnionego organu kontroli, zezwolenia lub wypisu z zezwolenia wraz z obowiązującym rozkładem jazdy. Jednocześnie w załączniku nr 2 do utd za niewyposażenie kierowcy w wypis z zezwolenia przewidziano grzywnę w wysokości 2 tys. zł (lp. 1.1). Zaniechanie wydania przez marszałka województwa opolskiego ww. wypisów uwzględniających zmiany w zakresie udzielonych zezwoleń skutkowało niemożnością spełnienia przez kierowców wykonujących przewozy na obu ww. liniach komunikacyjnych wymogów określonych w art. 87 ust. 1 pkt 2 utd i narażało ich na odpowiedzialność wykroczeniową;
- marszałek województwa podkarpackiego w dniu 9 kwietnia 2013 r. cofnął firmie H. zezwolenie nr 1408 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii Przemyśl–Kańczuga–Rzeszów, która pomiędzy Przemyślem a Kańczugą przebiegała przez Rokietnicę i Pruchnik, a w dniu 3 lutego 2014 r., tj. po upływie niecałych 10 miesięcy, wydał tej samej firmie zezwolenie nr 1517 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii Przemyśl–Rokietnica–Pruchnik–Kańczuga–Rzeszów, czym naruszył przepisy art. 24 ust. 5 utd stanowiące, że w razie cofnięcia zezwolenia wniosek o ponowne wydanie zezwolenia nie może być rozpatrzony wcześniej niż po upływie trzech lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna;
- starosta sandomierski wydanie 10 zezwoleń (wydanych w wyniku przeprowadzenia 10 skontrolowanych przez NIK postępowań administracyjnych dotyczących wydania zezwoleń) poprzedził analizą sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, która wbrew obowiązkowi określonemu w art. 22a ust. 5 pkt 4 utd, przeprowadzona była z pominięciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub planu zagospodarowania województwa;
- starosta kluczborski cztery zezwolenia, spośród 23 skontrolowanych, wydał na okres dłuższy niż do 31 grudnia 2016 r., co stanowiło naruszenie przepisów art. 79 ust. 2 upz stanowiących, że zezwolenia te mogą być wydawane na okres nie dłuższy niż do 31 grudnia 2016 r.<sup>19</sup>;
- starosta kluczborski pobrał opłaty za wydanie lub zmianę sześciu zezwoleń (spośród 23 skontrolowanych), w kwotach nieodpowiadających opłatom wynikającym z § 11 pkt 1, § 13 i § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu

<sup>17</sup> Przeprowadzenia analiz nie udokumentowano w aktach siedmiu wniosków (badaniami objęto 13 wniosków o wydanie zezwolenia i 13 wniosków o zmianę zezwolenia), a pracownicy do obowiązków których należało ich sporządzenie, w swoich wyjaśnieniach potwierdzili, że analiz nie przeprowadzono.

<sup>18</sup> Zezwolenia nr 00001144 na linię Kluczbork–Opole przez Wołczyn oraz nr 00001123 na linię Kluczbork–Opole przez Wąsice.

<sup>19</sup> Starosta kluczborski jeszcze w czasie kontroli NIK wydał postanowienia prostujące treść ww. czterech zezwoleń w części dotyczącej terminu ich ważności.

kompetencji zawodowych<sup>20</sup> oraz § 13 pkt 1, § 15 i § 16 ust. 1 i 2 wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych<sup>21</sup>. W sumie opłaty zawyżono sześć razy na łączną kwotę 564 zł, a zaniżono trzy razy na łączną kwotę 220 zł;

- starosta łukowski bezzasadnie odmówił firmie HT wydania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób na dwóch liniach<sup>22</sup>, powołując się na wystąpienie przesłanek przewidzianych w art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a utd, tj. że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników. Tymczasem przewozy w ramach istniejących linii regularnych obsługiwane były tylko przez jednego przewoźnika.
- starosta łukowski rozpatrywał wnioski o zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym nie egzekwując od wnioskujących przedsiębiorców dołączenia do wniosku kompletu załączników wyszczególnionych w art. 22 ust. 1 utd. Kontrola 10 z 66 postępowań prowadzonych w okresie objętym kontrolą w sprawie wniosków o wydanie nowych lub przedłużenie obowiązujących zezwoleń wykazała, że prowadzono je i kończono decyzją, mimo że:
  - 1) do dziewięciu z nich załączono schematy połączeń komunikacyjnych bez zaznaczonych przystanków, co było wymagane przepisami art. 22 ust. 1 pkt 2 utd;
  - 2) do żadnego z siedmiu wniosków złożonych przez PKS w Łukowie SA nie załączono dokumentów wymaganych przepisami art. 22 ust. 1 pkt 3–6 utd:
    - zobowiązania do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystankach;
    - cennika;
    - wykazu pojazdów, z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierzał wykonywać przewozy;
    - potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi;
  - 3) do trzech wniosków innych przewoźników nie załączono uzgodnień zasad korzystania z niektórych lub wszystkich przystanków na danej linii, co było wymagane przepisami art. 22 ust. 1 pkt 3 utd;
- starosta ełcki wydając w kontrolowanym okresie osiem zezwoleń, w dwóch przypadkach naliczył i pobrał z tego tytułu opłaty w wysokości niezgodnej z należnymi opłatami określonymi w § 2 ww. rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 2013 r. W jednym przypadku nastąpiło zaniżenie opłaty o 315 zł, a w drugim zawyżenie o 10,80 zł. Ponadto przy wydawaniu trzech innych zezwoleń nie pobrano opłat (wymaganych na podstawie § 5 ww. rozporządzenia dnia 6 sierpnia 2013 r.) za siedem wypisów tych zezwoleń<sup>23</sup>;
- starosta ełcki w 2014 r. wydał zezwolenie firmie L. bez wcześniejszego uzgodnienia przebiegu linii komunikacyjnej, na którą zezwolenie zostało wydane, z prezydentem miasta Ełk oraz wójtami gmin Ełk i Stare Juchy, czym naruszył przepisy art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. e utd stanowiące, że wydanie zezwolenia przez starostę na wykonywanie przewozów regularnych wymaga uzgodnienia z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej;
- starosta buski 30 września 2013 r. wydał decyzję udzielającą zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób na linii Nowy Korczyn-Busko-Zdrój z datą ważności do 31 grudnia 2016 r. Wraz z wnioskiem przewoźnik przedłożył potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków z trzema gminami będącymi właścicielami lub zarządzającymi przystankami przewidzianymi do wykorzystania na ww. linii. Każde z tych uzgodnień były dokonane tylko na ograniczony okres, który w poszczególnych przypadkach upływał 25 listopada 2013 r., 31 lipca 2014 r. i 2 sierpnia 2014 r. Przy wydawaniu decyzji udzielającej zezwolenie, ani później – do czasu kontroli NIK – Starosta nie zobowiązał przewoźnika do przedstawienia dokumentów potwierdzających, że po upływie terminów, do których obowiązywały dotychczasowe uzgodnienia, spełnia on nadal wymagania w zakresie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków.

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 916.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 235, poz. 1726 ze zm.

<sup>22</sup> Wola Gułowska–Lipiny–Dąbrówka oraz Konorzatka–Lipiny–Wola Gułowska.

<sup>23</sup> W wyniku działań podjętych przez starostę ełckiego w czasie kontroli NIK przewoźnicy jeszcze w czasie trwania kontroli wnieśli ww. opłaty w należnej wysokości wraz z należnymi odsetkami, natomiast nadpłatę rozliczono przez zaliczenie jej na poczet innych zobowiązań przewoźnika.

**2.** Wszystkie samorządy, które uchwaliły plan transportowy, podjęły działania zmierzające do wyboru operatorów publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej. Działania te polegały na publikacji ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia postępowań o udzielenie koncesji na świadczenie usług przewozów o charakterze użyteczności publicznej w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich od 1 stycznia 2017 r.

**3.** W wyniku kontroli 18 samorządów stwierdzono, że czterech starostów<sup>24</sup> nie wykonywało co najmniej raz w roku analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, które to analizy powinny objąć swym zakresem całą istniejącą komunikację drogową na obszarze działania samorządu, a ich przeprowadzenie przez organ właściwy do spraw zezwoleń było wymagane przepisami art. 22a ust. 3 i 5 utd. Ponadto jeden starosta<sup>25</sup> wykonywał te analizy bez uwzględnienia wymaganych przy tym elementów.

**4.** Pomimo upływu ponad czterech lat od wejścia w życie przepisów uptz<sup>26</sup>, czterech z pięciu skontrolowanych marszałków<sup>27</sup> i sześciu z 13 skontrolowanych starostów<sup>28</sup>, jako organizatorzy wojewódzkich i powiatowych przewozów pasażerskich w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 10 i 25 oraz art. 7 ust. 4 pkt 4 i 6 uptz, nie zapewnili odpowiednich warunków funkcjonowania tego transportu, zwłaszcza w zakresie określonym w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz, a dotyczącym systemu informacji dla pasażera. Na stronach internetowych tych urzędów nie zamieszczono danych o przebiegu linii komunikacyjnych, o rozkładach jazdy na tych liniach oraz informacji o przewoźnikach, którzy świadczyli usługi z zakresu pasażerskiego transportu drogowego.

**5.** Kontrolowane samorządy wypełniając wymogi art. 15 ust. 2 uptz określały udostępnione operatorom i przewoźnikom przystanki komunikacyjne i dworce będące własnością tych samorządów oraz warunki i zasady korzystania z tych obiektów. Nie określiły ich dwa samorządy (powiat krośnieński i przeworski). Pięć spośród skontrolowanych samorządów<sup>29</sup> przekazało w użyczenie gminom część pasa drogowego zarządzanych dróg w obrębie przystanków autobusowych położonych na terenie tych gmin. W zawartych na tę okoliczność umowach użyczenia ustalono prawo gmin do wybudowania na własny koszt wiat przystankowych, zobowiązano je do utrzymywania porządku i czystości na przystankach komunikacyjnych oraz utrzymania wiat we właściwym stanie technicznym. Gminom pozostawiono również prawo decydowania o ustalaniu i pobieraniu opłat za korzystanie z przystanków, przy jednoczesnym zobowiązaniu do wykorzystywania wpływów z tych opłat wyłącznie na realizację powierzonego zadania.

<sup>24</sup> Starosta łukowski, sandomierski, iławski i ełcki, przy tym Wydziały Komunikacji Urzędu Powiatowego w Iławie i Ełku wykonywały te analizy, lecz nie były one zatwierdzane przez starostów, a ponadto analizy Wydziału Komunikacji Urzędu Powiatowego w Ełku nie uwzględniały wymaganych elementów: dostosowania istniejącej komunikacji do potrzeb społecznych, wywiązywania się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów oraz przewidywanych zmian w natężeniu przewozów.

<sup>25</sup> Starosta giżycki, który w analizach nie uwzględnił: dostosowania istniejącej komunikacji do potrzeb społecznych, wywiązywania się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych taryf, przewidywanych zmian w natężeniu przewozów i założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także starosta tomaszowski, który analizę przeprowadził w 2013 r. i nie uwzględniała ona potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

<sup>26</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r.

<sup>27</sup> Opolski, podkarpacki, świętokrzyski i warmińsko-mazurski.

<sup>28</sup> Buski, giżycki, iławski, krośnieński, przeworski i sanocki.

<sup>29</sup> Województwo świętokrzyskie oraz powiaty: buski, jędrzejowski, sandomierski i sanocki.

Większość kontrolowanych samorządów nie ustaliła stawek opłat za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych lub dworców, do ustalenia których upoważniały je przepisy art. 16 ust. 2 uptz. Stawki te ustaliły trzy samorzady<sup>30</sup>. W każdym z tych trzech przypadków stawki opłat zostały ustalone w jednej wysokości za każde zatrzymanie środka transportu. Ustalone stawki mieściły się w granicach określonych przepisami art. 16 ust. 5 uptz, ale nie zostały zróżnicowane, co było sprzeczne z przepisami art. 16 ust. 4 uptz stanowiącymi, że stawka opłaty jest ustalana z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad.

Stanowisko takie zajęły również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. III SA/Łd 736/13 i Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. II GSK 2489/13. Wyroki te dotyczyły skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi nr LIII/1078/12 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Łódź<sup>31</sup>. Sądy stwierdziły nieważność rozstrzygnięcia podjętego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia jednolitej stawki dla każdego operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika drogowego za każde zatrzymanie. W uzasadnieniach ww. orzeczeń wskazano, że niedyskryminujące zasady, o których mowa w art. 16 ust. 4 uptz powinny uwzględniać m.in. takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

### 3.2.3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

W badanym okresie publiczny transport zbiorowy na liniach komunikacyjnych, na których organizatorem były kontrolowane samorzady, świadczyli przewoźnicy spełniający warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób określone w utd. Każdy z nich wykonywał te przewozy na podstawie licencji lub zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym.

1. Kontrolowani marszałkowie i starostowie jako ograny właściwe w zakresie wydawania zezwoleń w większości wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 84 ust. 1 i 2 utd dotyczącego przeprowadzania co najmniej raz na pięć lat kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji lub zezwolenia. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w siedmiu jednostkach<sup>32</sup>. Przykładowo:

- *marszałek województwa opolskiego w ogóle nie przeprowadzał tych kontroli, przyjmując, że zezwolenie jest wydawane maksymalnie na 5 lat, a po ich upływie przewoźnik występując o nowe zezwolenie musi dostarczyć po raz kolejny wszystkie dokumenty określone w art. 22 ust. 1 i 4 utd i dokumenty te podlegają wówczas weryfikacji;*
- *starosta ławski nie przeprowadził kontroli u jednego z pięciu przewoźników wykonujących przewozy regularne, a ostatni raz jego kontrolę w tym zakresie przeprowadzono w 2008 r. Natomiast kontrole u dwóch innych przewoźników przeprowadzono nierzetelnie. W obu przypadkach ustalono, że przewoźnicy wykonują przewozy pojazdami nieujętych w wykazach pojazdów załączonych do wniosku o zezwolenia, lecz nie ustalono kiedy nastąpiła zmiana taboru samochodowego. Pozwoliłoby to stwierdzić, czy nie został przekroczony 14-dniowy termin na pisemne zgłoszenie tych zmian staroście ławskiemu, co było wymagane przepisami art. 22b ust. 1 utd. Naruszenie tego wymogu skutkuje nałożeniem kary pieniężnej na przewoźnika w kwocie 800 zł;*
- *starosta przeworski w ogóle nie przeprowadzał tych kontroli w ciągu ostatnich 5 lat, gdyż jak wyjaśnił wymóg ten uszedł jego uwadze.*

<sup>30</sup> Województwo opolskie oraz powiaty: giżycki i kluczborski.

<sup>31</sup> Dz.Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4633, ze zm.

<sup>32</sup> Urządzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego oraz Starostwach Powiatowych w: Elku, Ławie, Jędrzejowie, Kluczborku, Łukowie i Przeworsku.

2. Nie wszystkie samorządy w okresie objętym kontrolą podejmowały kontrole przewoźników w zakresie wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych w zgodności z obowiązującymi zasadami oraz warunkami udzielonego zezwolenia, co należało do podstawowych obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego, określonych w art. 43 ust. 1 upzt. Kontrole te prowadzone były przez wszystkie pięć skontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz przez trzy starostwa powiatowe<sup>33</sup>. Wykazywały one występowanie nieprawidłowości w realizacji zbiorowych przewozów drogowych osób. Przykładowo:

- marszałek województwa lubelskiego przeprowadził 268 takich kontroli. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydał 90 decyzji nakładających na przewoźników kary pieniężne w łącznej kwocie 266,8 tys. zł. Szczegółowa analiza dokumentacji 15 z ww. kontroli wykazała, że w wyniku 10 z nich stwierdzono nieprawidłowości polegające na: zatrzymywaniu się poza przystankami w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów (sześć przypadków), nieprzestrzeganiu godzin określonych w rozkładzie jazdy (dwa przypadki), braku realizacji kursu wynikającego z rozkładu jazdy (dwa przypadki), realizacji kursu pojazdem niezgłoszonym marszałkowi (jeden przypadek), braku podanego do publicznej wiadomości cennika opłat (jeden przypadek). W wyniku tych ustaleń marszałek, po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych wydał decyzje, w drodze których nałożył na przewoźników kary pieniężne w łącznej kwocie 23,3 tys. zł. Ich wysokość odpowiadała każdorazowo zapisom załącznika nr 3 do utd. W czterech przypadkach przewoźnicy złożyli odwołania do SKO, które utrzymało w mocy rozstrzygnięcia marszałka. W jednym przypadku przewoźnik zaskarżył decyzję marszałka do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Do czasu kontroli NIK sprawa nie została rozstrzygnięta;
- marszałek województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadził łącznie 33 takie kontrole, w tym 12 dotyczyło również realizacji uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów. Szczegółowa analiza dokumentacji 25 z tych kontroli wykazała, że w ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nierealizowaniu przewozów na dwóch liniach komunikacyjnych, braku uzgodnień zasad korzystania z przystanków z ich właścicielami lub zarządzającymi, zatrzymywaniu się poza przystankami w celu wysadzenia pasażerów, opóźnieniach w odjazdach i przyjazdach w stosunku do rozkładów jazdy według zezwoleń, drukowaniu biletów na przejazdy ulgowe osobom, które nie miały uprawnień do korzystania z ulg ustawowych. W wyniku tych kontroli marszałek cofnął dwa zezwolenia, odstąpił od dwóch umów o refundowanie dwom przewoźnikom różnicy kosztów przejazdów osobom uprawnionym, potrącając jednemu z nich 10 tys. zł kary umownej. O nieprawidłowościach dotyczących sprzedaży biletów ulgowych marszałek poinformował również organy ścigania.

Upoważnienia, na podstawie których pracownicy starostw powiatowych w Biłgoraju, Łukowie i Tomaszowie Lubelskim przeprowadzali kontrole przewoźników miały wady prawne, które uniemożliwiały skuteczne nałożenie kary pieniężnej z tytułu nieprawidłowości ustalonych w wyniku kontroli przeprowadzonych na ich podstawie:

- analiza dokumentacji 16 kontroli przeprowadzonych z upoważnienia starosty biłgorajskiego wykazała, że żadne z upoważnień do ich przeprowadzenia nie zawierało pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego, które jest wymagane przepisami art. 85 ust. 4 pkt 9 utd. Brak ww. pouczenia powodował, że dokumenty te nie spełniały wymagań określonych dla upoważnienia i w związku z przepisami art. 79a ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>34</sup> nie stanowiły podstawy do przeprowadzenia kontroli. W konsekwencji nie było podstaw prawnych, by skutecznie nałożyć karę za zatrzymanie się w miejscu nieoznakowanym jako przystanek komunikacyjny, co stwierdzono w wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie takiego wadliwego upoważnienia. Stosownie do pkt. 2.2.3 załącznika nr 3 do utd, kara pieniężna za to naruszenie wynosi 3 000 zł;
- Zastępca Dyrektora Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Lubelskim przeprowadzał kontrole przedsiębiorców dotyczące przewozu osób bez imiennych upoważnień do pojedynczych kontroli, zawierających elementy, o których mowa w art. 85 ust. 4 utd. Ww. pracownik posiadał jedynie ogólne upoważnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego z przepisami ustawy i warunkami udzielonej licencji, zezwolenia albo zaświadczenia. W wyniku ww. kontroli przeprowadzonych bez wymaganych upoważnień, stwierdzono naruszenia zasad i warunków wykonywania transportu drogowego, które – stosownie do załącznika nr 3 do utd – podlegały karom pieniężnym w łącznej wysokości 11,5 tys. zł;

<sup>33</sup> W Łukowie, Tomaszowie Lubelskim i Biłgoraju, przy czym w tym ostatnim, tylko w ramach rozpatrywania trzech zgłoszonych skarg na działalność przewoźników.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

- starosta tomaszowski wyegzekwował od przewoźnika karę pieniężną w wysokości 500 zł z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonej przez ww. Zastępcę Dyrektora Wydziału KiD bez wymaganego przepisami prawa upoważnienia, pomimo, że nie przeprowadzono postępowania administracyjnego i kara nie została nałożona decyzją administracyjną starosty tomaszowskiego. Było to niezgodne z art. 93 ust. 1 utd, który stanowi, że karę pieniężną nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego;
- Upoważnienia do kontroli pracowników Referatu Dróg i Transportu Starostwa Powiatowego w Łukowie nie zawierały wskazania numerów ich legitymacji służbowych, ani pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego, wymaganych przepisami art. 85 ust. 4 pkt. 4 i 9 utd.

**3.** W przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego wystąpiły przypadki wystawiania decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za stwierdzone naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego osób przez pracownika nieposiadającego stosownego upoważnienia. Dotyczyło to Dyrektora Departamentu Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego, któremu pełnomocnictwa do wydawania i podpisywania w imieniu marszałka decyzji nakładających kary pieniężne za ww. naruszenia udzielił członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego. Na podstawie tego upoważnienia Dyrektor Departamentu wydał 114 decyzji nakładających na przewoźników kary w łącznej kwocie 144,3 tys. zł. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>35</sup> to marszałek może upoważnić inne osoby, wymienione w tym przepisie, do wydawania w imieniu marszałka decyzji administracyjnych. Uprawnienie do udzielania upoważnień w tym zakresie nie przysługuje nikomu innemu.

Powyższe nieuprawnione nakładanie kar przez pracownika bez stosownego upoważnienia właściwego organu potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, który wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2014 r. stwierdził, 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. Pełnomocnictwo udzielone przez członka Zarządu uznał za nieskuteczne i stwierdził, że z mocy art. 156 § 1 pkt 1 Kpa decyzje podpisane przez tak upoważnionego pracownika, jako podpisane przez osobę nieuprawnioną, podlegają stwierdzeniu nieważności.

**4.** Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w okresie objętym kontrolą przeprowadzili 20 kontroli u 13 spośród wszystkich 21 przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób w transporcie na wojewódzkich liniach komunikacyjnych, którym marszałek województwa opolskiego wydał łącznie 78 zezwoleń. Kontrole prowadzone były na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 89a utd, a ich przedmiotem było przestrzeganie przepisów art. 18b oraz art. 87 ust. 1 pkt 2 lit. a utd na 31 liniach regularnych, a w jednym przypadku – dodatkowo również prawidłowość pobierania opłat za przewóz osób (na podstawie art. 84 ust. 4 utd).

W następstwie ustaleń tych kontroli kierowano do przedsiębiorców wystąpienia pokontrolne wskazujące na stwierdzone nieprawidłowości oraz zawierające ocenę badanej działalności, a także uwagi i polecenia. Zaniechano jednak podejmowania działań zmierzających do nałożenia kar pieniężnych (o których mowa w art. 92a ust. 1 utd) na podmioty wykonujące transport drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, chociaż w trakcie kontroli stwierdzano naruszenia

<sup>35</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, ze zm.

przepisów o wykonywaniu przewozu drogowego osób, które ujęte były w wykazie naruszeń wskazanym w art. 92a ust. 6 utd, a przepisy art. 93 ust. 1 utd stanowią, że karę tę nakłada organ, którego pracownicy stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

- *Powyższe zaniechania dotyczyły następujących naruszeń ustalonych w latach 2013–2014:*
  - *niezgłoszenia marszałkowi zaprzestania wykonywania przewozów regularnych na linii obsługiwanej przez przewoźnika w terminie 14 dni ich zaprzestania – ujęte w załączniku nr 3 do utd w lp. 2.8 i podlegające karze pieniężnej w wysokości 800 zł,*
  - *pominięcia przyjazdu na przystanek stwierdzone czterokrotnie – ujęte w załączniku nr 3 do utd w lp. 2.2.3 i podlegające karze pieniężnej w wysokości 3 tys. zł za każde naruszenie,*
  - *uniemożliwienie dwukrotnie przeprowadzenia kontroli w zakresie prawidłowości pobierania opłat za przewóz – ujęte w załączniku nr 3 do utd w lp. 1.5 i podlegające karze pieniężnej w wysokości 10 tys. zł za każde naruszenie.*

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wszczęto postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 92a ust. 1 utd, w łącznej wysokości 32,8 tys. zł, a kary pieniężne stanowią – zgodnie z art. 94 ust. 1 utd – dochód budżetu państwa.

**5.** Kontrola wykazała również, że postępowanie marszałka województwa podkarpackiego po kontrolach było niejednakowe, a przy tym różne od przewidzianego przepisami utd. Przykładowo:

- *w latach 2013 i 2014 przeprowadzono w sumie cztery postępowania kontrolne wobec firmy F. W wyniku każdej z tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na wykonywaniu przewozów z naruszeniem zasad określonych w art. 18b ust. 1 utd i z naruszeniem zakazów wymienionych w art. 18b ust. 2 utd. Po trzech kontrolach marszałek kierował do firmy F wystąpienie pokontrolne z wezwaniem do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. Po czwartej kontroli Marszałek wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia firmie F;*
- *w przypadku firmy H kontrolowano przewozy wykonywane na podstawie dwóch zezwoleń: nr 1408 i nr 1348. Po pierwszej kontroli w listopadzie 2012 r. Marszałek poinformował firmę H o stwierdzonych naruszeniach zapisów dwóch ww. zezwoleń. Kolejne kontrole przeprowadzone w okresie od 29 listopada 2012 r. do 1 lutego 2013 r. również wykazały naruszenia obu ww. zezwoleń, polegające na wprowadzeniu przez przewoźnika dodatkowych kursów, braku realizacji kursów, nieuprawnionym zatrzymywaniu przewoźnika oraz nieuprawnionej zmianie trasy. Marszałek, działając na podstawie przepisów art. 90 pkt 2 utd, cofnął firmie H zezwolenie nr 1408. Firma H nadal dysponowała zezwoleniem nr 1348;*
- *marszałek nie nałożył na firmę H żadnej kary pieniężnej za naruszenia stwierdzone w wyniku ww. kolejnych kontroli, mimo że wszystkie stwierdzone naruszenia ujęte były w wykazie naruszeń wskazanym w art. 92a ust. 6 utd, a przepisy art. 93 ust. 1 utd stanowią, że karę tę nakłada organ, którego pracownicy stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego;*
- *marszałek po pierwszej kontroli firmy O. nałożył na nią karę na podstawie art. 92a utd za naruszenie warunków udzielonego jej zezwolenia.*

Opisane wyżej w pkt. 1 obszaru II ustalenia kontroli dotyczące wydania zezwolenia firmie H, w okresie krótszym niż trzy lata od uprawomocnienia się decyzji o cofnięciu tej firmie zezwolenia oraz powyższe działania i zaniechania działań wskazują na występowanie w tym zakresie mechanizmu korupcyjnego dowolności postępowania.

**6.** W wyniku przeprowadzenia oględzin przystanków komunikacyjnych ujętych w zezwoleniach wydanych przez kontrolowanych marszałków i starostów w zakresie realizacji zasady wykonywania przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, która stanowi że rozkład jazdy jest podawany do publicznej wiadomości przez ogłoszenia na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach lub dworcach autobusowych (art. 18b ust. 1 pkt 2 utd), ustalono liczne przypadki nieprzestrzegania tej zasady. Przykładowo:



- oględziny 17 przystanków na trasie Sandomierz–Dwikozy–Sandomierz, z których korzystali przewoźnicy obsługujący 15 linii komunikacyjnych na podstawie zezwoleń wydanych przez starostę sandomierskiego wykazały, że na 12 z nich nie było żadnego z 15 rozkładów jazdy, które powinny być na nim ogłoszone, na jednym przystanku były wszystkie 15 rozkładów, a na czterech pozostałych były odpowiednio: trzy z 14, jeden z 14, jeden z 13 i dwa z 15 rozkładów. W każdym przypadku braku rozkładu jazdy nie było również informacji o przewoźniku (nazwa, adres, telefon);
- oględziny 15 przystanków, z których korzystali przewoźnicy wykonujący przewozy na podstawie zezwoleń wydanych przez starostę buskiego wykazały, że na 12 z nich nie było żadnego rozkładu jazdy oraz informacji o przewoźnikach;
- oględziny 53 przystanków, z których korzystali przewoźnicy wykonujący przewozy na podstawie zezwoleń wydanych przez marszałka lubelskiego wykazały, że na 32 z nich nie było żadnego rozkładu jazdy lub rozkłady te były nieczytelne;
- oględziny 40 przystanków, z których korzystali przewoźnicy wykonujący przewozy na podstawie zezwoleń wydanych przez marszałka warmińsko-mazurskiego wykazały, że z łącznie 188 rozkładów, które powinny być ogłoszone na tych przystankach, ogłoszonych było tylko 73, a z tego 31 było nieaktualnych (niezgodnych z rozkładami stanowiącymi załączniki do zezwoleń).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wyniku oględzin przystanków należących do trzech kontrolowanych samorządów<sup>36</sup>.

Pojazdy wykorzystywane do wykonywania przewozów osób w ramach linii komunikacyjnych korzystających z przystanków poddanych oględzinom, które w czasie trwania oględzin przystanków zatrzymywały się na tych przystankach, były oznaczone właściwie, tj. nazwą przewoźnika oraz wyposażone w tablice informacyjne zawierające wskazanie trasy przejazdu.

**7. Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego<sup>37</sup> (dalej WITD) na zlecenie NIK<sup>38</sup> przeprowadziły kontrole przedsiębiorców wykonujących przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarach, na których kontrolowane samorzady są organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Kontrole dotyczyły spełniania wymaganych warunków technicznych i wyposażeniowych przez środki transportu, którymi wykonywany jest przewóz osób w publicznym regularnym transporcie zbiorowym, właściwego oznakowania autobusów, posiadania przez kierowców dokumentów wymaganych podczas przewozów, a także zgodności wykonywania tych przewozów z obowiązującym rozkładem jazdy, przestrzegania przez kierowców norm czasu pracy i odpoczynku oraz posiadania wymaganych kwalifikacji do wykonywania zawodu kierowcy w transporcie drogowym osób.**

WITD przeprowadziły łącznie 492 kontrole pojazdów przedsiębiorców wykonujących przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarach działania samorządów objętych kontrolą NIK. W ich wyniku zatrzymano 49 dowodów rejestracyjnych ze względu na zły stan techniczny pojazdu, zakazano używania 11 pojazdów z powodu ich stanu zagrażającego bezpieczeństwu, stwierdzono 27 naruszeń warunków zezwolenia, wszczęto jedno postępowanie wobec kierowcy i udzielono kierowcom ośmiu pouczeń. Przeprowadzone kontrole przewoźników wykonujących przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarach trzech powiatów nie wykazały nieprawidłowości<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Powiatów: jędrzejowskiego, łukowskiego i sanockiego.

<sup>37</sup> W Lublinie, Kielcach, Olsztynie, Opolu i Rzeszowie.

<sup>38</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

<sup>39</sup> Biłgorajskiego, przeworskiego i sanockiego.

**8.** Marszałkowie i starostowie nie wykorzystywali uprawnień określonych w art. 86 ust. 1 utd, pozwalających im powierzyć – w drodze porozumienia – czynności kontrolne organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu. Żaden z nich nie zawarł takiego porozumienia.

- *Natomiast marszałek województwa warmińsko-mazurskiego w maju 2013 r. wystąpił pisemnie do Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z propozycją przeprowadzania przez przedstawicieli WITD, marszałka i Policji wspólnych kontroli przewoźników drogowych w zakresie prawidłowości sprzedaży biletów ulgowych osobom uprawnionym oraz zgodności wykonywanych przewozów z przepisami utd i warunkami udzielonych zezwoleń. Inicjatywa marszałka została podjęta przez WITD i Policję. Na wnioski marszałka WITD informował również o wynikach samodzielnie prowadzonych kontroli przewoźników.*
- *Również przedstawiciele marszałka województwa świętokrzyskiego uczestniczyli we wspólnych kontrolach z funkcjonariuszami WITD lub Policji. W latach 2013–2015 przeprowadzili łącznie 17 kontroli wspólnie z funkcjonariuszami Policji. W ich wyniku stwierdzono 13 przypadków naruszenia warunków określonych w zezwoleniach na przewóz osób, a marszałek nałożył na tych przewoźników kary pieniężne w łącznej kwocie 29 000 zł. W 2014 r. przedstawiciele marszałka uczestniczyli w dwóch kontrolach prowadzonych wspólnie z funkcjonariuszami WITD, w wyniku których stwierdzono jedno naruszenie warunków określonych w zezwoleniu, za które marszałek nałożył karę pieniężną w kwocie 3 000 zł.*
- *Ponadto starosta sandomierski we wszystkich trzech przypadkach otrzymania skarg dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu transportu pasażerskiego zwracał się do Komendanta Powiatowej Policji w Sandomierzu o podjęcie czynności sprawdzających. Policja każdorazowo informowała o wynikach podjętych działań, a poza tym pismem z 27 stycznia 2014 r. Komendant Powiatowej Policji w Sandomierzu zaoferował staroście podjęcie współpracy w zakresie kontroli dokumentów, spełniania warunków określonych w zezwoleniu oraz przestrzegania rozkładów jazdy. Do czasu kontroli NIK, mimo upływu ponad 1,5 roku, starosta nie udzielił odpowiedzi.*

**9.** Z uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od Głównego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że w latach 2013–2015 (do 31 sierpnia) funkcjonariusze Inspektoratu Transportu Drogowego przeprowadzili na terenie kraju 46 840 kontroli krajowych oraz międzynarodowych przewozów osób regularnych i regularnych specjalnych wykonywanych przez przewoźników krajowych (w tym: 15 687 w 2013 r., 19 368 w 2014 r. i 11 785 w 2015 r.), w wyniku których:

- ujawnili 2 268 naruszeń (w tym: w 2013 r. – 653, w 2014 r. – 1 202 i w 2015 r. – 413), w związku z czym wydano 918 decyzji administracyjnych nakładających na przewoźników kary pieniężne na łączną kwotę 3 659 000 zł, w tym: 322 decyzje w 2013 r. na łączną kwotę 1 208 750 zł, 386 decyzji w 2014 r. na łączną kwotę 1 567 800 zł i 210 decyzji w 2015 r. na łączną kwotę 882 450 zł;
- ujawnili wykroczenia, za które nałożyli 774 mandaty na łączną kwotę 372 000 zł, w tym: 312 mandaty w 2013 r. na łączną kwotę 139 500 zł, 305 mandatów w 2014 r. na łączną kwotę 157 050 zł i 157 mandatów w 2015 r. na łączną kwotę 75 650 zł;
- zatrzymali 3 283 dowody rejestracyjne, w tym: 818 w 2013 r., 1 619 w 2014 r. i 846 w 2015 r.;
- nie dopuścili do dalszej jazdy 1 054 pojazdów, w tym: 399 w 2013 r., 427 w 2014 r. i 228 w 2015 r.

**10.** Z uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od pięciu Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego<sup>40</sup> wynika, że w latach 2013–2015 (do 31 sierpnia) funkcjonariusze kierowanych przez nich Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego przeprowadzili na terenie województw objętych ich właściwością działania (tj. pięciu województw

<sup>40</sup> Lubelskiego, opolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

objętych kontrolą NIK) 12 529 kontroli krajowych oraz międzynarodowych przewozów osób regularnych i regularnych specjalnych wykonywanych przez przewoźników krajowych (w tym: 4 111 w 2013 r., 5 207 w 2014 r. i 3 211 w 2015 r.), w wyniku których:

- ujawnili 778 naruszeń (w tym: 244 w 2013 r., 383 w 2014 r. i 151 w 2015 r.);
- zatrzymali 851 dowody rejestracyjne, w tym: 274 w 2013 r., 394 w 2014 r. i 183 w 2015 r.;
- nie dopuścili do dalszej jazdy 374 pojazdów, w tym: 121 w 2013 r., 166 w 2014 r. i 87 w 2015 r.

**11.** W okresie objętym kontrolą do kontrolowanych samorządów wpłynęło łącznie 394 skarg dotyczących funkcjonowania drogowego publicznego transportu zbiorowego. W pierwszej kolejności skargi były analizowane pod kątem właściwości miejscowej i rzeczowej, a w przypadku stwierdzenia jej braku – przekazywane do właściwego organu (Policji, WITD, organu który wydał zezwolenie). Wszystkie skargi były rozpatrywane we własnym zakresie przez kontrolowane samorządy, które w tym celu przeprowadzały również kontrole drogowe u przewoźników, których skargi dotyczyły. Samorządy udzielały skarżącym pisemnych odpowiedzi.

- *Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w Starostwie Powiatowym w Sandomierzu, do którego w okresie objętym kontrolą wpłynęły trzy skargi na przewoźników prowadzących regularny przewóz osób. Skargi te nie były zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków, pomimo wymogu wynikającego z art. 254 Kpa. Ponadto, chociaż wpłynęły one w dniach 22 marca i 3 grudnia 2013 r. oraz 12 lutego 2014 r., to do dnia rozpoczęcia kontroli NIK starosta nie udzielił odpowiedzi skarżącym, pomimo upływu odpowiednio: 901, 645 i 574 dni, co stanowiło naruszenie przepisów art. 237 § 1 i 3 Kpa, które stanowią, że skarga powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca i o sposobie jej załatwienia zawiadamia się skarżącego.*

**12.** Nie wszystkie samorządy wywiązywały się rzetelnie i terminowo z obowiązków informacyjnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego:

- marszałkowie, w terminie do 31 marca każdego roku, przekazywali ministrowi właściwemu do spraw transportu zbiorczą informację dotyczącą drogowego publicznego transportu zbiorowego<sup>41</sup>. Tylko w przypadku marszałka województwa opolskiego wystąpiły dwukrotnie niewielkie opóźnienia w ich przekazaniu (4 i 1 dzień);
- starostowie, w terminie do 31 stycznia każdego roku, przekazywali właściwemu marszałkowi województwa informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego.
  - *Z obowiązku tego nie wywiązywało się pięciu starostów: biłgorajski i łukowski nie przekazali żadnej z trzech informacji, których termin przekazania przypadał w okresie objętym kontrolą, starosta ełcki nie przekazał informacji za 2013 r., starosta tomaszowski nie przekazał informacji za 2014 r., a starosta giżycki nie przekazał informacji za lata 2012 i 2013, a informację za 2014 przekazał z opóźnieniem 20 dni. Ponadto starosta kluczborski dwie informacje przekazał z opóźnieniem, które wyniosło odpowiednio: 7 i 3 dni.*
  - *Wszystkie trzy informacje przekazane przez starostę sandomierskiego w kontrolowanym okresie sporządzone zostały nierzetelnie:*
    - *w informacji za 2012 r. starosta wykazał 41 linii komunikacyjnych, mimo że zezwolenia wydane były na 45 linii;*
    - *w informacji za 2013 r. starosta wykazał sprzedaż przez przewoźników 984 578 biletów jednorazowych, tj. o 36 594 bilety mniej, niż wykazali przewoźnicy w informacjach przekazanych staroście, które stanowiły podstawę sporządzenia informacji przez starostę;*
    - *w informacji za 2014 r. starosta wykazał sprzedaż przez przewoźników 1 015 202 biletów miesięcznych, wobec 181 388,38 biletów wykazanych przez przewoźników w informacjach przekazanych staroście.*
  - *Marszałek województwa lubelskiego przekazał roczne informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za lata 2012, 2013 i 2014 jedynie w oparciu o informacje otrzymane odpowiednio od 12,7% (32 z 251), 5,6% (14 z 251) i 10,6% (26 z 246) jednostek z obszaru województwa lubelskiego.*

<sup>41</sup> Obowiązki w tym zakresie określa art. 49 uptz.

### 3.2.4. Organizacja pracy urzędu i wprowadzenie procedur postępowania w zakresie realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego

1. Do czasu kontroli NIK, mimo upływu 4,5 roku od wejścia w życie uptz, nie we wszystkich regulaminach organizacyjnych kontrolowanych starostw powiatowych ujęte były zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego<sup>42</sup>, a w Starostwie Powiatowym w Ełku ujęto tylko część tych zadań<sup>43</sup>. Przy tym, przykładowo:

- *Nawet gdy Rada Powiatu Iławskiego (w toku kontroli NIK) podjęła uchwałę zmieniającą regulamin organizacyjny, to wprowadziła do Regulaminu tylko ogólnikowy zapis „wykonywanie zadań związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego”, bez szczegółowego określenia ich zakresu, a zastosowany zapis pomijał wykonywanie zadań związanych z planowaniem i zarządzaniem tym transportem.*

W sytuacjach, gdy zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego nie były określone w regulaminie organizacyjnym, to również nie były ujęte w zakresach czynności służbowych pracowników.

2. Konsekwencją nieprzypisania pracownikom zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego było ich niewykonywanie lub nieprawidłowe wykonywanie. Tak jak, przykładowo:

- *W powiecie iławskim: nie prowadzono badań potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym (wymóg określony w art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz), nie opracowano systemu informacji dla pasażera (wymóg określony w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz), a tym samym nie administrowano tym systemem informacji (wymóg określony w art. 43 ust. 1 pkt 8 uptz). Starosta iławski nie przypisał pracownikom zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, ponieważ powiat iławski nie planował organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a starosta błędnie przyjął, że tym samym nie organizuje publicznego transportu zbiorowego.*

3. Kolejnym częstym utrudnieniem w prawidłowej realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego było nieopracowanie procedur postępowania, instrukcji lub wytycznych w zakresie planowania i realizacji tych zadań<sup>44</sup>. Przykładowo:

- *starosta iławski dopiero w czasie kontroli NIK w październiku 2015 r. ustalił dwie procedury w zakresie działania Wydziału Komunikacji dotyczące wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem warunków tych zezwoleń. Tymczasem już dwa lata wcześniej (w czerwcu 2013 r.) audytor wewnętrzny w opinii końcowej z czynności doradczych wskazał m.in. na potrzebę opracowania procedury kontroli przewoźników w zakresie spełniania warunków, a opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów art. 18b oraz art. 87 ust. 1 pkt 2 lit. a utd wskazują, że nadzór ten był nierzetelny.*

Braki procedur dotyczyły również zadań organu koncesyjnego określonych w utd<sup>45</sup>. Przy tym nie zawsze brak procedury postępowania przy wykonywaniu zadania skutkowało nieprawidłowościami w jego realizacji.

4. Inną przeszkodą we właściwym wypełnianiu zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego były niektóre zarządzenia i instrukcje, które wprowadzały rozwiązania odmienne od obowiązującego stanu prawnego. Przykładowo:

- *w urzędzie marszałkowskim województwa podkarpackiego w okresie objętym kontrolą obowiązywały cztery stany prawne określone Zarządzeniami Marszałka w sprawie „Procedury kontroli przedsiębiorcy realizującego działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób na podstawie zezwolenia udzielonego przez Marszałka województwa podkarpackiego”. W pierwszym z nich, z 15 maja 2013 r., przewidziano nałożenie kary pieniężnej dopiero po drugiej kontroli, w przypadku niewykonania zaleceń sformułowanych po pierwszej kontroli.*

<sup>42</sup> Dotyczy to starostw powiatowych w: Biłgoraju, Busku-Zdroju, Giżycku, Iławie, Jędrzejowie, Kluczborku, Sandomierzu i Tomaszowie Lubelskim.

<sup>43</sup> Nie ujęto zadania dotyczącego badania i analizy potrzeb przewozowych mieszkańców.

<sup>44</sup> Procedur nie wdrożono w urzędach marszałkowskich województw lubelskiego i opolskiego, oraz w starostwach powiatowych w: Biłgoraju, Busku-Zdroju, Giżycku, Iławie, Jędrzejowie, Kluczborku, Krośnie, Przeworsku, Sandomierzu, Sanoku i Tomaszowie Lubelskim.

<sup>45</sup> Dotyczyło to starostw powiatowych w Krośnie i Sanoku.

*W kolejnych zarządzeniach, z marca 2014 r. i z kwietnia 2015 r., pominięto kwestię nakładania kar pieniężnych. Zmiana zarządzenia z dnia 6 lipca 2015 r. ustaliła, że kontrolujący w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego nakłada karę pieniężną w wysokości zgodnej z załącznikiem nr 3 do utd. Dopiero ww. zmiana z 6 lipca 2015 r. doprowadziła do zgodności wewnętrznych norm prawnych z przepisami art. 92a utd które stanowią, że podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej;*

- *w ww. Zarządzeniu Marszałka Województwa Podkarpackiego z maja 2013 r. ustalono, że kontrole realizowane bez udziału kontrolowanego dokumentowane są w formie „Notatki służbowej” lub „Protokołu wewnętrznego”, sporządzanych przez pracownika przeprowadzającego obserwację, a w Zarządzeniu z kwietnia 2015 r. ustalono ich dokumentowanie w formie „Sprawozdania z kontroli”. Taki sposób dokumentowania czynności kontrolnych w świetle przepisów art. 76 § 1 art. 81 Kpa powoduje, że przedstawiony w nich stan faktyczny nie może zostać uznany za udowodniony, ponieważ strona nie miała możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Ponadto, dokumentowanie czynności kontrolnych w tej formie narusza fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego, określoną w art. 9 Kpa, tj. zasadę informowania stron przez organ administracji;*
- *Starosta Łukowski w zarządzeniu z 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Łukowie i w jednostkach organizacyjnych powiatu ustalił wzór upoważnienia do kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą wydania zezwolenia na wykonywanie przewozów drogowych, który nie zawierał kompletu elementów wymaganych przepisami art. 85 ust. 4 utd. Niezgodne z przepisami ustawy upoważnienia uniemożliwiały skuteczne nakładanie kar pieniężnych z tytułu nieprawidłowości ustalonych w wyniku kontroli przeprowadzonych na ich podstawie.*

**5.** We wszystkich kontrolowanych samorządach wprowadzone były regulaminy kontroli zarządczej. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. W działalności kontrolowanych samorządów wystąpiły jednak nieprawidłowości, którym kontrola zarządcza nie zapobiegła, w tym dotyczące działań z naruszeniem obowiązujących przepisów, co wskazuje, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny. Dotyczy to w szczególności niezapobieżenia nieprawidłowościom takim jak:

- wydawanie decyzji administracyjnych nakładających na przewoźników kary pieniężne przez osobę do tego nieuprawnioną;
- ustalenie wzorów upoważnień do kontroli przewoźników, które nie spełniały wymogów ustawowych, co skutkowało niemożnością nałożenia kar pieniężnych w przypadkach stwierdzenia naruszenia przez przewoźników obowiązujących zasad lub zakazów;
- nieprzeprowadzenie badań i nieanalizowanie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym;
- nieprzeprowadzenie kontroli przedsiębiorców wykonujących przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym w zakresie przestrzegania przepisów art. 18b oraz art. 87 ust. 1 pkt 2 lit. a utd.

W niektórych przypadkach nieskuteczność systemu kontroli zarządczej wynikała z lekceważenia nadzoru nad realizacją zadań, które w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka nie zostały wskazane jako zadania obciążone ryzykiem nieakceptowalnym. Przykładowo:

- *Pracownicy Starostwa Powiatowego w Sandomierzu nie realizowali dwóch zadań dotyczących publicznego transportu drogowego, tj. corocznej analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, o której mowa w art. 22a ust. 5 utd i co najmniej raz na 5 lat kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów warunkujących posiadanie licencji, zezwoleń lub zaświadczeń w transporcie (art. 84 ust. 1 i 2 utd), które były ujęte w regulaminie organizacyjnym tego Starostwa i w zakresach czynności pracowników, lecz zostały pominięte w analizie ryzyka.*
- *Pracownicy Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Lubelskim nie badali i nie analizowali potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, nie nakładali kar pieniężnych na przewoźników za stwierdzone naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, kontrole przewoźników prowadzili bez imiennego upoważnienia do ich przeprowadzenia, nie wykonali żadnej kontroli przewoźników w latach 2013 i 2015 (do czasu kontroli NIK).*

### 3.2.5. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w kontroli NIK dotyczyły:

- uszczuplenia środków lub aktywów w wyniku zaniechania podejmowania działań zmierzających do nałożenia kar pieniężnych na podmioty wykonujące transport drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego oraz w wyniku wydawania wadliwych upoważnień do kontroli – łącznie 47,3 tys. zł [str. 22 i 24];
- kwoty nienależnie uzyskanej w wyniku nałożenia i wyegzekwowania kary pieniężnej z pominięciem postępowania administracyjnego – 500 zł [str. 23].

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Wybór jednostek do kontroli dokonany został w sposób dowolny.

Zestawienie skontrolowanych podmiotów przedstawiono w zał. nr 2.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do wystąpień złożyli marszałek województwa opolskiego, marszałek województwa podkarpackiego i starosta buski. Komisja Rozstrzygająca, po ich rozpatrzeniu, oddaliła w całości zastrzeżenie marszałka województwa podkarpackiego, uwzględniła w części zastrzeżenie marszałka województwa opolskiego i uznała za zasadne dwa z sześciu zastrzeżeń starosty buskiego, w wyniku czego dokonano stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 65 wniosków pokontrolnych.

- a) Wnioski adresowane do trzynastu skontrolowanych starostów (51 wniosków) dotyczyły m.in.:
- planowania publicznego transportu zbiorowego (badania potrzeb przewozowych mieszkańców powiatu i zapewnienia 21-dniowego terminu na składanie opinii przy prowadzeniu konsultacji społecznych związanych z aktualizacjami planu transportowego);
  - organizacji publicznego transportu zbiorowego (zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców oraz systemu informacji dla pasażera; prowadzenia badań i analiz w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; dokonywania, przed wydaniem zezwolenia, analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób z uwzględnieniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub planu zagospodarowania przestrzennego województwa; sporządzania corocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na terenie powiatu; przeprowadzania kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat; monitorowania terminów ważności uzgodnień dokonywanych pomiędzy przewoźnikiem a właścicielem lub zarządzającym przystankami, w zakresie określenia zasad korzystania z tych przystanków i egzekwowanie nowych uzgodnień przed wygaśnięciem dotychczasowych; właściwego naliczania i pobierania opłat od przewoźników za wydane zezwolenia na uruchomienie linii regularnej oraz wypisy z tych zezwoleń; wydawania decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 22a utd, podjęcia działań organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości przy wydawaniu i zmianie zezwoleń na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym);
  - zarządzania publicznym transportem zbiorowym (zapewnienia świadczenia przez przewoźników usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obowiązującymi zasadami, m.in. przez prowadzenie kontroli w tym zakresie; zapewnienia ciągłej realizacji zadań kontrolnych z zakresu przewozu osób w ramach linii regularnych, przez ujęcie

w planach rocznych i realizację systematycznych kontroli przestrzegania przez przewoźników zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego; zapewnienia ciągłej realizacji zadań kontrolnych dotyczących wykonywania publicznego transportu zbiorowego; wzmożenia kontroli przewoźników w zakresie zgodności wykonywanych przewozów z zezwoleniami na wykonywanie regularnych przewozów osób oraz podjęcia współpracy z Inspekcją Transportu Drogowego w zakresie kontroli przewoźników; egzekwowania od przewoźników prowadzących regularny przewóz osób na podstawie zezwolenia, zamieszczania rozkładów jazdy na przystankach autobusowych; ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków skarg na przewoźników prowadzących regularny przewóz osób na podstawie zezwolenia; udzielania odpowiedzi na skargi dotyczące przewoźników prowadzących regularny przewóz osób na podstawie zezwolenia, zapewnienia prawidłowego oznakowania przystanków autobusowych, będących własnością powiatu lub pozostających w jego zarządzie; systematycznego i terminowego przedkładania ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz marszałkowi województwa informacji w zakresie transportu drogowego osób; rzetelnego sporządzania informacji dotyczącej organizacji publicznego transportu zbiorowego przekazywanej marszałkowi województwa);

- organizacji pracy starostwa powiatowego i procedur postępowania (zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez Wydział Komunikacji; przeprowadzania kontroli na podstawie imiennych upoważnień zawierających wszystkie wymagane elementy; zapewnienia organizacji pracy starostwa pozwalającej na prawidłową realizację zadań przypisanych Staroście w drodze przepisów uptz i utd; uwzględnienia w analizach ryzyka dokonywanych w ramach kontroli zarządczej, kwestii związanych z zapewnieniem zgodności działalności Wydziału KiD z przepisami prawa; dokonania analizy przyjętego systemu kontroli zarządczej pod względem wprowadzenia zmian, które zapewnią pełne i terminowe realizowanie zadań powierzonych pracownikom Starostwa).

b) Wnioski przedstawione pięciu skontrolowanym marszałkom województw (14 wniosków) dotyczyły m.in.:

- organizacji publicznego transportu zbiorowego (rzetelnego dokumentowania wyników obowiązkowych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób; zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie systemu informacji dla pasażera; nierozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia składanych przez przewoźników, którym cofnięto zezwolenie i nie upłynęły od tego cofnięcia 3 lata; zapewnienia otrzymywania przez przewoźników wypisów z zezwoleń w liczbie odpowiadającej ilości pojazdów przewidzianych do obsługi danej linii komunikacyjnej);
- zarządzania publicznym transportem zbiorowym (podjęcia kontroli w zakresie przestrzegania przez przewoźników obowiązujących zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego; wzmożenia bieżącego nadzoru i kontroli przewoźników wykonujących usługi publicznego transportu zbiorowego; zapewnienia nakładania kar pieniężnych w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia przez przewoźnika obowiązków lub warunków przewozu drogowego; zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności poprzez trwałe wyposażenie przystanków komunikacyjnych w obowiązujące rozkłady jazdy i ich właściwe oznakowanie);
- organizacji pracy urzędu marszałkowskiego i procedur postępowania (dostosowania zarządzenia w sprawie procedury kontroli przewoźnika do zapisów utd oraz innych przepisów prawa regulujących prowadzenie kontroli).



Z otrzymanych dotychczas odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 16 wniosków, a 36 wniosków było w trakcie realizacji<sup>46</sup>.

W toku kontroli zasięgnięto w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK informacji w 11 jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego oraz we właściwych miejscowo Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego i Komendach Wojewódzkich Policji, w sprawach dotyczących zakresu i wyników prowadzonych przez nie w latach 2013–2015 (do 31 sierpnia) kontroli drogowych regularnych przewozów osób wykonywanych przez przewoźników krajowych.

Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK wystąpiono również do pięciu Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego o przeprowadzenie kontroli przedsiębiorców wykonujących przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarach, na których kontrolowane samorządy są organizatorem publicznego transportu zbiorowego.

W związku z ujawnionymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami, NIK przesłała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Jana Kowalczyka – Starostę Tomaszowskiego. Polegały one na nienależnym wykonaniu w 2014 r. obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w odniesieniu do działalności Wydziału Komunikacji i Drogownictwa w Starostwie, co przyczyniło się do wadliwego upoważnienia Zastępcy Dyrektora tego Wydziału do kontroli przewoźników wykonujących transport drogowy osób. W konsekwencji, uniemożliwiło to skuteczne ustalenie, w drodze decyzji administracyjnych, kar pieniężnych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wyniku kontroli przeprowadzonych na podstawie tych wadliwych upoważnień, a następnie dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu tych kar, tj. czyn, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Wg stanu na 10 marca 2016 r.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
10. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).
12. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. Nr 144, poz. 1519) – uchylone z dniem 11 kwietnia 2014 r.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. poz. 402).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 305, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich (Dz. U. z 2015 r. poz. 2177, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1123).
18. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

## Wykaz osób kierujących skontrolowanymi podmiotami

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik kontrolowanej jednostki
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Marszałek Województwa Lubelskiego: – Krzysztof Hetman od 1.12.2010 r. do 23.06.2014 r. – Sławomir Sosnowski od 24.06.2014 r. – nadal
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Marszałek Województwa Opolskiego: – Józef Sebesta od 27.11. 2006 r. do 11.11.2013 r. – Andrzej Buła od 12.11.2013 r. – nadal
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Marszałek Województwa Podkarpackiego: – Mirosław Karapyta od 30.11.2010 r. do 26.05.2013 r. – Władysław Ortyl od 27.05.2013 r. – nadal
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego: – Adam Jarubas od 27.11.2006 r. – nadal
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego: – Jacek Protas od 26.11.2006 r. do 11.12.2014 r. – Gustaw Marek Brzezina od 12.12.2014 r.
6.	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju	Starosta Biłgorajski: – Marian Tokarski od 27.11.2010 – nadal
7.	Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju	Starosta Buski: – Jerzy Kolarz od 1.12.2010 r. – nadal
8.	Starostwo Powiatowe w Ełku	Starosta Ełcki: – Krzysztof Piłat od 30.11.2006 r. do 21.12.2014 r. – Marek Chojnowski od 22.12.2014 r. – nadal
9.	Starostwo Powiatowe w Giżycku	Starosta Giżycki: – Mirosław Drzażdżewski od 2.12.2010 r. do 30.11.2014 r. – Wacław Strażewicz od 1.12.2014 r. – nadal
10.	Starostwo Powiatowe w Iławie	Starosta Iławski: – Maciej Rygielski od 27.11.2006 r. do 25.11.2014 r. – Marek Polański od 26.11.2014 r. – nadal
11.	Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie	Starosta Jędrzejowski: – Edmund Kaczmarek od 27.11.2002 r. – nadal
12.	Starostwo Powiatowe w Kluczborku	Starosta Kluczborski: – Piotr Pośpiech od 18.12.2006 r. – nadal
13.	Starostwo Powiatowe w Krośnie	Starosta Krośnieński: – Jan Juszcak od 27.11.2006 r. – nadal
14.	Starostwo Powiatowe w Łukowie	Starosta Łukowski: – Janusz Kozioł od 2006 r. – nadal
15.	Starostwo Powiatowe w Przeworsku	Starosta Przeworski: – Zbigniew Kiszka od 27.11.2006 r. – nadal
16.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Starosta Sandomierski: – Stanisław Masternak od 30.11.2010 r. – nadal
17.	Starostwo Powiatowe w Sanoku	Starosta Sanocki: – Sebastian Niżnik od 1.12.2010 r. do 30.11.2014 r. – Roman Konieczny od 1.12.2014 r. – nadal
18.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim	Starosta Tomaszowski: – Jan Kowalczyk od 30.11.2010 r. – nadal

## Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Biuro Analiz Sejmowych
8. Biblioteka Sejmowa
9. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
10. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej
18. Minister Infrastruktury i Budownictwa
19. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
20. Marszałkowie wszystkich województw (w formie elektronicznej)
21. Starostowie wszystkich powiatów (w formie elektronicznej)