

Nr kontroli: 1/09

SEKRET	
WPL	2009 -05- 05
L.dz.	221845
Zal.	

Prezydent Miasta
Elbląg
(nazwa jednostki kontrolowanej)
ul. Łączności 1
82-300 Elbląg
(adres)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125 poz. 874 ze zm.), w dniach 27 stycznia 2009 r. – 27 lutego 2009 r. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Olsztynie – w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził kontrolę planową / doraźną / sprawdzającą* w zakresie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów określonych w zezwoleniu w roku 2008 w związku z protokołem kontroli / sprawozdaniem z kontroli* z dnia nr

Wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli / sprawozdaniu z kontroli* z dnia 10 marca 2009 r. nr 1/09.

Niniejszym przekazuję Prezydentowi Miasta Elbląg wystąpienie pokontrolne.

1. Stwierdzone nieprawidłowości:

W ramach postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. działały osoby nie posiadające należytego umocowania do reprezentowania wnioskodawcy.

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.), zwanej dalej utd, przedmiotowe postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek przedsiębiorcy. Złożenie podania nie jest czynnością procesową o charakterze osobistym, a zatem, na podstawie art. 32 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej Kpa, za stronę czynności procesowej może dokonać pełnomocnik. Natomiast w oparciu o obowiązujący stan prawny należy przyjąć, że aby pełnomocnictwo mogło wywrzeć skutki w postępowaniu administracyjnym musi zostać uzewnętrznione, czyli oświadczenie o jego istnieniu musi dotrzeć do organu po myśli art. 33 § 2 i 3 Kpa.

* Niepotrzebne skreślić

Informacja ta, zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności (art. 14 § 1 Kpa) musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy. Stosownie bowiem do art. 33 § 3 zd. 1 Kpa pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Przez akta, o których mowa w art. 33 § 3 Kpa należy rozumieć akta konkretnego postępowania administracyjnego.

Jak wynika z wyjaśnień i zastrzeżeń przesłanych do tut. inspektoratu pismem z dnia 25 marca 2009 r. „organ posiada kopię potwierdzoną za zgodność z oryginałem powyższego upoważnienia w dokumentacji będącej w Urzędzie”, jednakże w pobranych do kontroli aktach administracyjnych nie spostrzeżono dokumentu pełnomocnictwa Pana Andrzeja Olejnika.

Również w stosunku do Pana Roberta Śładkiewicza, w wyjaśnieniach stwierdzono, że legitymuje się on upoważnieniem stałym, nie czyniąc jednocześnie zadość dyspozycji art. 33 § 3 Kpa. Jak stanowi art. 109 w zw. z art. 40 § 1 Kpa decyzję doręcza się stronom na piśmie. Natomiast na odwrocie druku zezwolenia widnieje podpis Pana Roberta Śładkiewicza, jako osoby odbierającej zezwolenie wraz z wypisami. Ponieważ w/w osoba nie przedłożyła do akt sprawy pełnomocnictwa, należy uznać, że zgodnie z powyżej przytoczonym stanem prawnym decyzja nie została skutecznie doręczona stronie. Taki stan faktyczny ma swoje konsekwencje w art. 110 Kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Dlatego też, przed doręczeniem decyzja istnieje, natomiast wywiera skutki prawne dopiero z chwilą jej doręczenia. Stanowisko takie podziela orzecznictwo sądowe w wyroku z dnia 30 marca 2005 r. (VII SA/Wa 335/04, LEX nr 189164) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny z chwilą ogłoszenia lub doręczenia jej stronie postępowania (art. 110 Kpa). Z tym momentem wiąże ona organ, który ją wydał, co oznacza, że decyzja zostaje wprowadzona do obrotu prawnego (...)”.

Reasumując, stwierdzić należy, że o ile Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. ustanowiło pełnomocników do różnego rodzaju spraw, w tym do spraw, które w przyszłości mogą być przedmiotem postępowania, to pełnomocnik jest zobligowany złożyć pełnomocnictwo do akt każdej z prowadzonych spraw, niezależnie od tego czy i w jakim zakresie oraz od kiedy

łączy stronę stosunek pełnomocnictwa poza prowadzonym postępowaniem administracyjnym.

Nadto, organ nadzoru stwierdził we wniosku Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. brak kserokopii licencji oraz potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządcami. Ustawodawca w art. 21 ust. 2 i 22 ust. 1 pkt 3 utd postanowił, że do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym dołącza się w/w dokumenty. Dlatego też, na Prezydencie Miasta Elbląg, jako organowi właściwemu w sprawie, ciążył obowiązek wynikający z art. 6 i 7 w zw. z art. 77 § 1 Kpa, polegający na zebraniu i rozpatrzeniu całości wymaganego przepisami prawa materiału dowodowego sprawy. Następnie, kierując się art. 80 Kpa, organ administracji publicznej powinien ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, czy dany podmiot spełnia przesłanki uprawniające go do uzyskania zezwolenia.

Nie bez uwagi pozostał fakt, iż wraz z wyjaśnieniami i zastrzeżeniami kontrolowanego, dosłano w/w dokumenty, pomimo iż nie znajdowały się one w aktach administracyjnych przedmiotowej sprawy. Jednakże w dostanej dokumentacji organ nadzoru nie dopatrył się dokumentu potwierdzającego uzgodnienie zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, na przystanki autobusowe oznaczone w zezwoleniu jako: Elbląg D.A., Elbląg-Dębica oraz Elbląg-Dębica II.

Następnie organ nadzoru stwierdził naruszenie polegające na błędnym oznaczeniu strony postępowania o udzielenie zezwolenia. Wniosek o udzielenie zezwolenia przedłożyło Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o., natomiast na druku zezwolenia jako adresata decyzji wskazano Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. z o.o.

Otóż stosownie do zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 Kpa, organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Zatem organ, mając na uwadze wniosek o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób, w którym w rubryce „oznaczenie przedsiębiorcy” strona wpisała „Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Elblągu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” powinien zachować się zgodnie

z procedurą administracyjną i w momencie spostrzeżenia rozbieżności pomiędzy wnioskiem strony, a danymi zawartymi w licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, na podstawie art. 50 § 1 Kpa, wezwać stronę do wyjaśnienia rozbieżności w oznaczeniu przedsiębiorcy.

Podczas analizy wniosku przedsiębiorcy Krzysztofa Okońskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Transport Ciężarowy i Osobowy Krzysztof Okoński stwierdzono, że uzgodnienie zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonane z ich właścicielami lub zarządcami wiąże stronę tego porozumienia do 28 lutego 2012 r., brak natomiast w aktach sprawy w/w uzgodnienia obowiązującego do końca okresu ważności zezwolenia, tj. 7 lipca 2013 r. Powyższe dotyczy przystanków komunikacji publicznej na drodze krajowej nr 22: Karczowiska Górne, Szopy, Wikrowo Kolonia, Jegłownik, Nowy Dwór Elbląski.

Organ udzielający zezwolenia powinien na etapie analizy wniosku o udzielenie zezwolenia przewoźnika Krzysztofa Okońskiego zbadać, czy czyni on zadość wymaganiom ustawowym określonym w art. 22 ust. 1 utd. W przeciwnym zaś razie powinien wezwać stronę, na podstawie art. 64 § 2 Kpa, do przedłożenia dokumentu potwierdzającego w/w uzgodnienie na wnioskowany przez stronę okres obowiązywania zezwolenia.

W przedłożonych organowi udzielającemu zezwolenia wnioskach, przedsiębiorcy wskazywali okresy na jakie wnoszą o otrzymanie zezwolenia. Na mocy art. 21 ust. 1 utd zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych wydaje się, na wniosek przedsiębiorcy, na czas nie dłuższy niż 5 lat.

Nieprawidłowości stwierdzone przez organ kontrolujący dotyczą zasad obliczania terminów przy ustalaniu okresu ważności zezwolenia. Jak wynika z art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.) jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe (art. 111 – 116 Kc). Biorąc zatem pod uwagę treść art. 112 Kc należy wskazać, że termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

Dlatego też należy stwierdzić naruszenia w zakresie sposobu obliczania terminów, polegające na tym, że:

- w zezwoleniu udzielonym Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. dnia 03.03.2008 r. na okres 5 lat określono jego ważność do dnia 02.03.2013 r., przy czym prawidłowo określona data obowiązywania zezwolenia powinna być oznaczona na dzień 03.03.2013 r.,

- w zezwoleniu udzielonym przedsiębiorcy Krzysztofowi Okońskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą Transport Ciężarowy i Osobowy Krzysztof Okoński dnia 08.07.2008 r. na okres 5 lat określono jego ważność do dnia 07.07.2013 r., przy czym prawidłowo określona data obowiązywania powinna być oznaczona na dzień 08.07.2013 r.

Zalecenia pokontrolne:

Mając na uwadze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonej kontroli należy podkreślić, że dokumentacja zgromadzona przez Prezydenta Miasta Elbląg w toku postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym we wszystkich sprawach wytypowanych do kontroli przez zespół kontrolny Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie wymaga uzupełnienia.

Aby uczynić zadość przepisom prawa należy:

- 1) potwierdzić umocowanie Andrzeja Olejnika oraz Roberta Śładkiewicza, do reprezentowania Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. w zakresie dokonanych przez nich czynności prawnych. Posłużyć temu może art. 63 § 1 w zw. z art. 104 Kodeksu cywilnego, na podstawie którego możliwe jest uzupełnienie pełnomocnictwa poprzez złożenie jednostronnego oświadczenia woli osób upoważnionych do reprezentowania spółki, w celu potwierdzenia działania pełnomocnika zgodnie z wolą mocodawcy;
- 2) sprostować błąd pisarski w zezwoleniu nr 0000063, polegający na błędnym oznaczeniu adresata decyzji;
- 3) wydawać zezwolenia w zgodzie z dyspozycją art. 21 ust. 1 utd, tj. na czas nie dłuższy niż 5 lat, czemu służyć powinno prawidłowe obliczanie terminów ważności zezwolenia;
- 4) usunąć nieprawidłowości polegające na braku potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządcami w sprawie o udzielenie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej w Elblągu sp. z o.o. oraz Krzysztofowi Okońskiemu prowadzącemu

działalność gospodarczą pod firmą Transport Ciężarowy i Osobowy Krzysztof Okoński.

Wypada zaznaczyć, że organ wydający zezwolenia winien, w razie jakichkolwiek wątpliwości dotyczących dokumentów składanych celem uzyskania zezwolenia, korzystać z uprawnienia wynikającego z art. 7 Kpa i przeprowadzać w niezbędnym zakresie postępowania wyjaśniające. Zastosowanie wskazanego przepisu w powiązaniu ze staranną analizą składanych wniosków z pewnością zapobiegnie w przyszłości wydaniu zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w oparciu o niekompletną albo wadliwą dokumentację.

2. Ocena działalności jednostki kontrolowanej:

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych Warmińsko – Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, pomimo licznie stwierdzonych uchybień, ocenił działalność Prezydenta Miasta Elbląg w zakresie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów określonych w zezwoleniu w 2008 roku jako prawidłową z uchybieniami. Z uwagi na okoliczność, że kontroli została poddana jedynie wybrana w sposób losowy próba wydanych w przedmiotowej sprawie zezwoleń, nie sposób stwierdzić czy wykazane w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości mają charakter powszechny. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż nie stwierdzono przypadków rażącego naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz jej aktów wykonawczych, godzących w istotę jej przepisów. Pomimo to, organ działał w sprawie pobieżnie, nie czyniąc w pełni zadość przepisom ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Zważyć natomiast należy, że Prezydent Miasta Elbląg działając za pośrednictwem Wydziału Rozwoju Przedsiębiorczości Urzędu Miejskiego w Elblągu, przestrzegał zarówno swej właściwości miejscowej jak i rzeczowej nie naruszając w ten sposób kompetencji innych organów.

Ponadto, warte podkreślenia jest zachowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowości wydawania zezwoleń. W żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono bowiem naruszenia terminów ich wydawania, wynikających z art. 35 § 3 Kpa.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru ocenił działania Prezydenta Miasta Elbląg w zakresie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych

w krajowym transporcie drogowym oraz przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów określonych w zezwoleniu w 2008 roku, jako prawidłowe z uchybieniami.

Zgodnie z § 15 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia czynności związanych z nadzorem nad wydawaniem dokumentów w krajowym przewozie drogowym (Dz. U. Nr 114 poz. 778) w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego kierownik jednostki kontrolowanej, lub osoba przez niego pisemnie upoważniona, informuje organ nadzoru o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

WARMIŃSKO-MAZURSKI
WOJEWÓDZKI INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO

Tadeusz Jan Krzemiński

.....
(pieczęć i nazwa organu nadzoru)