



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia września 2010 r.

**Pan
Jacek Juszkievicz
Starosta Wielicki
ul. Dembowskiego 2
32-020 Wieliczka**

P/10/062
LKR-4101-07-02-2010

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Wieliczce, zwanym w dalszym ciągu wystąpienia „Starostwem”, kontrolę wykonywania przez samorządy terytorialne zadań w zakresie organizowania regularnych przewozów autobusowych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 kwietnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 27 sierpnia 2010 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej w tym samym dniu, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Starostwo zadań w zakresie organizowania regularnych przewozów autobusowych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 kwietnia 2010 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Wyrażoną powyżej ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe:

1. NIK ocenia negatywnie fakt, iż Starostwo będąc organizatorem regularnych przewozów drogowych osób, nie przeprowadzało rocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób i nie zlecało ich wykonania. Obowiązek wykonywania takich analiz określał art. 22a ust. 5 cyt. Ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że Starostwo zleciło, jednostce organizacyjnej Powiatu Wielickiego, tj. Zarządowi Dróg Powiatowych

w Wieliczce, wykonywanie analiz sytuacji rynkowej w sprawie wydawania nowych lub zmiany istniejących zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób (na podstawie art. 22a ust. 3 cytowanej ustawy), ale w zleceniu nie uwzględniło analiz rocznych. W toku niniejszej kontroli Starostwo zleciło wykonywanie rocznych analiz sytuacji rynkowej ww. jednostce organizacyjnej Powiatu, co ocenia się pozytywnie.

2. Zastrzeżenie NIK odnoszą się do sposobu sporządzania analiz sytuacji rynkowej w sprawie wydawania nowych lub zmiany istniejących zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób. Na liczbę 25 sporządzonych analiz:

- dziesięć sporządzono przed złożeniem wniosków przewoźników w sprawach udzielenia zezwoleń lub ich zmiany, skutkiem czego na 15 zezwoleń jedno udzielono przed sporządzeniem analizy,
- w czterech - nie zawarto informacji na tematy: istniejącej komunikacji, w tym rodzaju pojazdów; godzin ich odjazdów lub częstotliwości kursów; potoków podróży; uwzględnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; wielkości i struktury popytu na usługi przewozowe z określeniem sezonowego i dobowego zróżnicowania.

Ponieważ nie zostały wykonane roczne analizy sytuacji rynkowej, a co za tym idzie nie przeprowadzono stosownych badań, żadna z analiz nie zawierała informacji na tematy: zaludnienia i układu przestrzennego sieci osadniczej w regionie; stopnia bezrobocia; konkurencyjności i komplementarności innych niż komunikacja autobusowa środków komunikacji; strategii rozwoju infrastruktury transportowej; działań mających na uwadze bezpieczeństwo podróży i ochronę środowiska naturalnego.

Na dziesięć wybranych analiz w czterech stwierdzono niezgodność w zakresie określenia liczby kursów w porównaniu z rozkładami jazdy, pomimo, że w każdej była informacja że podstawą ich sporządzenia były aktualne rozkłady jazdy. W dwóch analizach wystąpiła niezgodność w zakresie określenia rezerwacji miejsc, w porównaniu do informacji załączonych do wniosków o wydanie zezwoleń.

3. W ocenie NIK zwrócenia uwagi wymaga także nieprawidłowy sposób wyliczenia wysokości opłat za wykonanie analiz sytuacji rynkowej. Na próbie sześciu opłat pobranych od przewoźników w latach 2004-2008 stwierdzono przyjęcie zawyżonej liczby 261 dni roboczych do wyliczenia opłat za planowany roczny przebieg linii komunikacyjnej w dniach roboczych. Było to niezgodne z liczbą dni roboczych wynikającą z wyliczenia określonego w art. 130 Kodeksu pracy. Właściwa liczba dni

roboczych w tych latach wynosiła odpowiednio od 252 dni do 254 dni. Przyjęte wyliczenie spowodowało zawyżenie pobrania opłat łącznie o ponad 39 zł.

W przypadku siódmej opłaty pobranej w wysokości 476,66 zł, wyliczono ją pomimo braku wymaganego jednoznacznego określenia w rozkładzie jazdy dni odjazdu i przejazdu środków transportowych albo częstotliwości ich kursowania.

4. NIK stwierdziła, że przewoźnicy wraz z wnioskami o uzyskanie zezwolenia, przedkładali dokumenty określone w art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.
5. W ocenie NIK nie wszystkie zatwierdzone rozkłady jazdy, składane z wnioskami o udzielenie zezwoleń i w związku z aktualizacją rozkładów jazdy, spełniały wymagania określone w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r. (Dz. U. Nr 232, poz. 2332) i Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych (Dz. U. Nr 12, poz. 79).

Na liczbę 27 rozkładów jazdy zatwierdzonych przez pracownika ZDP (wykonującego analizy sytuacji rynkowej) stwierdzono brak: określenia daty wejścia w życie (w pięciu rozkładach), terminu ważności (w 24), nazwy przystanku pośredniego w nazwie linii komunikacyjnej (w 16), rodzaju usług komunikacyjnych (w trzech), określenia rezerwacji miejsc (w 15).

Stwierdzono również brak żądania uzupełnienia proponowanych rozkładów jazdy: w przypadku jednego przewoźnika, który nie określił w nim liczby pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów oraz przez dwóch przewoźników, którzy nie określili jednolitej liczby środków komunikacyjnych.

6. NIK stwierdziła również, że w jednym przypadku stosowany rozkład jazdy mógł stanowić zagrożenie bezpieczeństwa podróżnych. Na jego podstawie kontroler wyliczył, że średnia prędkość na trasie komunikacyjnej wynosiła 66,7 km/h – gdy w rozkładzie jazdy określono (w jednym kierunku) dziesięciokilometrową linię komunikacyjną z jednokilometrowymi odległościami pomiędzy wszystkimi dziesięcioma przystankami, z jednogminutowym czasem przejazdu pomiędzy nimi, całkowitym czasem przejazdu linii wynoszącym 9 minut. Ww. prędkość była niezgodna z dopuszczalną obowiązującą prędkością 50 km/h, stwierdzoną podczas przeprowadzonych oględzin tej trasy. W obliczeniach prędkości średniej nie uwzględniono czasu postoju autobusu na przystanku a także czasu związanego z zatrzymaniem a następnie rozpędzeniem autobusu – co spowodowałoby, że podana prędkość byłaby jeszcze wyższa. Oględziny wykazały również, że długość tej linii komunikacyjnej w jednym kierunku wynosiła 4 km 700 m,

a odległości między przystankami wynosiły od 100 m do 900 m. Zdaniem NIK powyższe stwierdzenia świadczą o nierzetelnym analizowaniu rozkładów jazdy.

7. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 22a ust. 6 ustawy o transporcie drogowym nie zasięgnięto opinii organizacji konsumentów we wszystkich sprawach dotyczących udzielanych lub zmienianych zezwoleń. Na liczbę 25 analiz sporządzonych w zakresie regularnego przewozu osób, w organizacjach konsumentów zasięgnięto 11 opinii, z czego siedem w związku z udzielaniem zezwoleń i cztery w związku ze zmianą rozkładów jazdy linii komunikacyjnych. W efekcie bez opinii organizacji konsumentów udzielono dziewięć zezwoleń dla siedmiu przewoźników. NIK przyjmuje wyjaśnienia kierownika Wydziału komunikacji i transportu, który brak zasięgnięcia opinii konsumentów w początkowym okresie obowiązywania ustawy o transporcie drogowym, uzasadnił m.in. stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury, który dopuszczał taką sytuację w wypadku braku organizacji konsumentów w powiecie.
8. Jako działanie nierzetelne, a wymagane prawem, oceniono brak adnotacji potwierdzających sprawdzenie podstawy do wydania decyzji odmownej udzielenia lub zmiany zezwolenia, na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, w odniesieniu do trzech przewoźników. Natomiast w przypadku do siedmiu przewoźników stwierdzono brak sprawdzenia przesłanek enumeratywnie wyliczonych w ustawie o transporcie drogowym, mogących być podstawą odmowy udzielenia lub zmiany zezwolenia, na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy.
9. NIK stwierdziła, że opłaty za czynności z tytułu udzielania licencji i zezwoleń pobierane były we właściwej wysokości i przed wydaniem stosownych dokumentów, za wyjątkiem dwóch przypadków pobrania zawyżonych opłat za wydanie wypisów zezwoleń. Pozytywnie ocenia się również przyjmowane wnioski o udzielenie licencji, które spełniały wymogi art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o transporcie drogowym, za wyjątkiem dwóch wniosków, w których nie określono rodzaju proponowanych pojazdów oraz dwóch innych do których nie załączono zaświadczeń o nadaniu numeru identyfikacji podatkowej.
10. NIK oceniła, na podstawie zawartości akt przewoźników znajdujących się w WKiT, że Starosta nie miał pełnej oceny, czy przewozy były wykonywane na podstawie aktualnych rozkładów jazdy. Z ustaleń kontroli wynika, że na jedenastu przewoźników, w aktach siedmiu - brak było pisemnych powiadomień o dalszej realizacji przewozów na podstawie dotychczasowych rozkładów jazdy oraz żądań Starosty nieodpłatnego ich przekazania. Dopiero w trakcie kontroli ww. pracownik ZDP (wykonujący analizy sytuacji rynkowej) przekazał brakującą dokumentację, przy czym:

- w jednym przypadku załączone do powiadomienia kserokopie rozkładu jazdy nie stanowiły integralnej części z zezwoleniem udzielonym temu przewoźnikowi, w dokumentacji brakowało także kserokopii ważnego zezwolenia;
- w innym przypadku do powiadomienia dołączono rozkład jazdy nieobowiązujący w okresie składania powiadomienia.

Ww. pracownik ZDP nie przedłożył jednego powiadomienia przedsiębiorcy, powołując się na likwidację przez niego działalności. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że Starosta wygasił zezwolenie decyzją z dnia 1.08.2009 r., w związku z rezygnacją przewoźnika z dnia 30.07.2009 r. Według cytowanego wyżej rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. aktualizacja rozkładu jazdy obowiązuje corocznie od czwartej niedzieli czerwca.

11. Spośród jedenastu przewoźników, którym udzielono zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób, skontrolowano ośmiu, tylko w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą wydania licencji, przy czym w dwóch sprawach wybranych do kontroli NIK, nie dokumentowano zdarzeń na potwierdzenie wykonania zleceń pokontrolnych.

Nie dokonywano sprawdzenia – w odniesieniu do każdego przewoźnika – podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy, nie przeprowadzano także kontroli obejmujących zasady wykonywania przewozów regularnych określonych w art. 18b ustawy o transporcie drogowym.

Starosta nie upoważniał pracowników WKiT do kontroli dokumentów na podstawie art. 89 ust. 1 pkt.7 ustawy o transporcie drogowym. Zaniechanie ww. działań skutkuje oceną ocenę negatywną kontrolowanej działalności.

12. NIK stwierdziła skuteczne stosowanie art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, zwraca jednak uwagę na brak stosowania tego artykułu w odniesieniu do przewoźników, którym udzielono zezwoleń na wykonywanie przewozu osób na liniach regularnych.
13. Oględziny trzech linii komunikacyjnych wykazały, że w jednym przypadku przewoźnik nie odjechał z przystanku początkowego o godzinie oznaczonej w rozkładzie jazdy, stanowiącym załącznik do obowiązującego zezwolenia . Stwierdzono również brak obowiązującego rozkładu jazdy na kontrolowanych przystankach tej linii.

Oględziny dwóch pozostałych linii komunikacyjnych wykazały, że wywieszone rozkłady nie zawierały informacji wymaganych w przytoczonym wyżej rozporządzeniu w sprawie rozkładów jazdy. Skontrolowane pojazdy nie były wyposażone w obowiązkowe regulaminy warunków obsługi podróżnych oraz cenniki opłat. Podkreślić należy

posiadanie przez kierowców wymaganych dokumentów i dobry stan techniczny pojazdów.

14. W świetle wyżej wymienionych opinii, NIK ma zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Uzasadnieniem powyższego jest także pominięcie przez samodzielnego pracownika ds. kontroli wewnętrznej planowania i nie poddanie kontroli prawidłowości funkcjonowania procedur oraz prawidłowości postępowań przy wydawaniu, zmianie i cofaniu zezwoleń.

15. NIK pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Starostwa do realizacji zadań w zakresie objętym kontrolą, w tym w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków.

Uwagi kontroli odnoszą się do braku określenia obiegu dokumentów pomiędzy Wydziałem komunikacji i transportu (WKiT) a Zarządem Dróg Powiatowych w Wieliczce (ZDP), wykonującym analizy sytuacji rynkowej, o których mowa w art. 22a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.). Wskutek braku takiego uregulowania w aktach WKiT (realizującego kompetencje Starosty związane z ustawą o transporcie drogowym polegające m.in. na wydawaniu licencji na wykonywanie krajowego drogowego osób oraz na wydawaniu zezwoleń na regularne linie komunikacyjne przewozu osób), stwierdzono dowody opłat za wykonanie analiz sytuacji rynkowej tylko dwóch przewoźników (na jedenastu). Pozostałe znajdowały się w ZDP. Również w ZDP stwierdzono przechowywanie pisemnych powiadomień Starosty o dalszej realizacji przewozów przez sześciu przewoźników.

16. Pozytywnie ocenia się także niżej wymienione zagadnienia kontrolowanej działalności:

- rzetelne wykonywanie czynności dotyczących analizowania rozkładów jazdy, pomimo zastrzeżeń zawartych w pkt. 7 wystąpienia,
- przedstawienie, w wymaganym terminie, Ministrowi Transportu informacji dotyczących udzielonych licencji, zezwoleń, na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym,
- udzielanie licencji, zezwoleń oraz wypisów według procedury określonej w Kpa z zachowaniem treści tych dokumentów według obowiązujących przepisów.

Komendant Powiatowy Policji w Wieliczce poinformował, że kontrole drogowe przewoźników wykonujących przewozy regularne osób, nie wykazały naruszeń ustawy o transporcie drogowym. Stwierdzono natomiast brak przestrzegania ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t. j. w Dz. U. z 2008 r. Nr 108, poz. 908

ze zm.) , co spowodowało w trzech przypadkach zastosowanie kary grzywny w drodze postępowania mandatowego w łącznej wysokości 300 zł.

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

- 1) sporządzanie rocznych analiz sytuacji rynkowej,
- 2) rzetelne sporządzanie analiz sytuacji rynkowej w sprawie wydawania nowych lub zmiany istniejących zezwoleń,
- 3) pobieranie - w prawidłowej wysokości - opłat za wykonywanie czynności związanych z wydawaniem licencji i zezwoleń,
- 4) zasięganie opinii konsumentów w sprawach wydawania nowych lub zmiany istniejących zezwoleń.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

Otrzymują:

- 1) adresat,
- 2) Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK,
- 3) akta kontroli.