



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.025.02.2015

P/15/035

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/035 – Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Roman Pajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97928 z dnia 21.09.2015 r.  (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju (dalej: „Starostwo”), ul. Tadeusza Kościuszki 94, 23-400 Biłgoraj.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Tokarski, Starosta Biłgorajski (dalej „Starosta Biłgorajski” lub „Starosta”).  (dowód: akta kontroli, tom I str. 3)

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Starosty Biłgorajskiego w latach 2013-2015 (do 30.10), jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich oraz organu właściwego w sprawach zezwoleń na wykonywanie krajowego regularnego przewozu osób.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- przygotowanie i przedstawienie Radzie Powiatu w Biłgoraju „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Biłgorajskiego” (dalej „Plan transportowy”), przy zachowaniu wymogów określonych ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>2</sup> (dalej: „uptz”),
- prawidłową realizację zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>3</sup> (dalej: „utd”),
- wywiązanie się przez organy powiatu z obowiązku określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Powiat Biłgorajski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzaniu w latach 2013-2014 czynności kontrolnych w zakresie funkcjonowania przewozów pasażerskich,
- nieprzekazywaniu Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji dotyczących funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 49 ust. 1 uptz,
- braku w treści upoważnień do kontroli wykonywania drogowego przewozu osób pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1440.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z obowiązkiem ustalonym w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a uptz, Starosta Biłgorajski opracował projekt Planu transportowego. Informacje o opracowaniu projektu Planu ogłoszono w miejscowej prasie w dniu 14.08.2015 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa (dalej: BIP) oraz na tablicy ogłoszeń w budynku Starostwa. Zgodnie z art. 10 ust. 1 uptz, informacja określała miejsce wyłożenia tego dokumentu oraz formę, miejsce i termin składania opinii na jego temat. Do ogłoszenia dołączony został projekt Planu transportowego oraz formularz konsultacji społecznych. Termin konsultacji społecznych wyznaczono na okres od 19.08.2015 r. do 08.09.2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-6)

Do projektu Planu transportowego, w ramach ww. konsultacji, wpłynęło pięć wniosków, w tym jeden w dniu 09.09.2015 r., tj. po wyznaczonym terminie. Stosownie do art. 10 ust. 2 uptz, Starostwo rozpatrzyło wszystkie przedłożone opinie. Sporządzono raport z konsultacji społecznych, w ramach których zgłoszono łącznie 11 uwag, z tego: uwzględniono cztery (w tym jedną częściowo, tj. żądanie zgłoszone przez Urząd Gminy Księżpól w zakresie planowanych linii), zaś nie uwzględniono pięciu. Przedmiot dwóch uwag (zgłoszonych przez Urząd Gminy Turobin, dotyczących utworzenia linii komunikacyjnych funkcjonujących na podstawie zawarcia stosownego porozumienia z Powiatem Zamojskim) pokrywał się z treścią konsultowanego projektu Planu transportowego. Wnioski oraz uwagi w nich zawarte, które nie zostały uwzględnione, dotyczyły linii komunikacyjnych, na których badania prowadzone przez Wykonawcę projektu Planu transportowego wykazały, że są to linie nierentowne, na których nie ma zapotrzebowania społeczeństwa w zakresie transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 7-23)

Zgodnie z art. 11 ust.1 pkt 2 uptz, w projekcie Planu transportowego uwzględniony został „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim”, opracowany przez Marszałka Województwa Lubelskiego (dalej „Marszałek WL”)<sup>4</sup>. W przypadku linii komunikacyjnych ujętych w Planie transportowym Powiatu w dwóch przypadkach linie pokrywały się częściowo z przewozami zaplanowanymi przez Marszałka WL. Dotyczyło to linii:

- Lublin – Biłgoraj (Marszałek WL); Biłgoraj – Goraj (Starosta);
- Lublin – Tomaszów Lubelski przez Aleksandrów (Marszałek WL); Biłgoraj – Józefów przez Aleksandrów (Starosta).

Jak wyjaśnił Starosta, przy planowaniu tych linii brane były pod uwagę częstotliwość kursowania oraz stopień, w jakim spełniają one zapotrzebowanie społeczeństwa w zakresie transportu publicznego.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez Wykonawcę projektu Planu transportowego (tj. badań potoku pasażerów i badań ankietowych) ustalony został stopień zapotrzebowania na przewozy na konkretnych liniach komunikacyjnych w powiatowych przewozach pasażerskich. W przypadku, kiedy takie linie pokrywały

<sup>4</sup> Plan ten został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego Nr XLVII/744/2014 z dnia 14 lipca 2014 r.

się z liniami uwzględnionymi w planie Marszałka WL, linie zaprojektowane w projekcie Planu transportowego dla Powiatu stanowiły uzupełnienie. W trakcie konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Marszałka WL, Starosta Biłgorajski nie wnosił uwag do Planu transportowego dla Województwa Lubelskiego.

Starosta wyjaśnił, że Powiat Biłgorajski zaplanował przewozy na tych samych liniach komunikacyjnych co Marszałek WL, ze względu na to, że Plan transportowy Marszałka WL określał standardy minimalnych częstotliwości kursowania na tych liniach komunikacyjnych objętych planem, natomiast kursy, które będą realizowane na podstawie Planu transportowego Powiatu były uzupełnieniem kursów Marszałka WL. Wykazano to na podstawie badań przeprowadzonych przez Wykonawcę przedstawionych w planie transportowym Powiatu (etap I – projekt sieci połączeń).

(dowód: akta kontroli tom I str. 24-25, 63-192)

W dniu 13.08.2015 r. Starosta wystąpił z wnioskami o uzgodnienie projektu Planu transportowego dla Powiatu do starostów sąsiednich powiatów, zgodnie z wymogami art. 13 ust. 2 uptz. W przypadku jednego wniosku (skierowanego do Starosty Janowskiego), negatywnie uzgodniona została jedna linia komunikacyjna. Po przeprowadzonej analizie została ona wykreślona z projektu Planu transportowego. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Biłgorajskiego został uchwalony w dniu 29.10.2015 r.<sup>5</sup>

(dowód: akta kontroli tom I str.193-206)

Na etapie poprzedzającym opracowanie projektu Planu transportowego podjęte zostały czynności polegające w szczególności na: opracowaniu i określeniu istotnych warunków zamówienia na opracowanie tego dokumentu; przygotowaniu wariantów linii komunikacyjnych, jakie mogą funkcjonować w powiatowych przewozach pasażerskich; badaniu rynku pod kątem oceny jakości wykonania planów transportowych dla innych jednostek samorządu terytorialnego; współpracy z firmami przewozowymi w celu pozyskania istotnych informacji dotyczących ówczesnego funkcjonowania przewozów osób w ramach linii regularnych; przeprowadzaniu kontroli przystanków oraz oceny ich stanu; sprawdzaniu, jak funkcjonuje system informacji dla pasażera realizowany przez przewoźników, a także na pozyskiwaniu i gromadzeniu innych informacji niezbędnych dla realizacji Planu transportowego.

Starosta przed przystąpieniem do opracowania Planu transportowego podjął również działania mające na celu zbadanie i przeanalizowanie potrzeb w zakresie transportu publicznego osób. Przeprowadzone zostały badania ankietowe wśród uczniów szkół ponadgimnazjalnych dotyczące wyboru środka transportu z jakiego korzystają podczas dojazdu do placówek oświatowych. Badanie to wykazało, iż uczniowie stanowili najliczniejszą grupę korzystającą z przewozów publicznych. Z badań wynikało, że 28% ankietowanych korzysta z samochodów osobowych organizując sobie dojazd we własnym zakresie, natomiast 72% korzysta z transportu publicznego. Wyniki tych badań uwzględniono w projekcie Planu transportowego.

W Planie transportowym:

- zawarto wszystkie elementy określone w 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

<sup>5</sup> Uchwała Rady Powiatu w Biłgoraju Nr XII/78/2015.

dotyczące wyboru rodzaju środków transportu; zasady organizacji rynku przewozów; pożądany standard usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażerów;

- stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 2 uptz, uwzględniono sytuację społeczno-gospodarczą na obszarze powiatu. Wskazano w szczególności, iż prognoza liczby ludności na najbliższe lata przewidywała spadek liczby mieszkańców powiatu z ok. 102 tys. do ok. 91 tys. Ustalono, iż gęstość zaludnienia w powiecie była największa w jego centrum – miasto Biłgoraj oraz teren Gminy Goraj i okolice Miasta Tarnogród. W opracowaniu zawarta została również analiza aktywności zawodowej mieszkańców, według której największa koncentracja osób aktywnych zawodowo była w miastach i gminach o większej gęstości zaludnienia. Wskaźnik bezrobocia, określony został w wysokości 6%. Dane dotyczące liczby uczniów szkół na terenie powiatu również wskazywały tendencję spadkową i według prognoz w dalszym ciągu liczba ta będzie ulegała zmniejszeniu;
- stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 4 uptz, uwzględniono potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Popyt na usługi przewozowe w 2015 r. oszacowano na ok. 983 tys. pasażerów. Mając na uwadze sytuację na rynku przewozów osób na terenie powiatu oraz wielkości potoków pasażerskich, zalecono system minimalnych częstotliwości kursowania na liniach objętych planem transportowym, z zastrzeżeniem, iż w przypadku wzrostu zapotrzebowania na usługi transportowe organizator przewozów będzie miał możliwość zwiększenia liczby oferowanych połączeń. Uwzględniono też potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Zauważono potrzebę wprowadzenia w przewozach publicznych docelowo autobusów niskowejściowych, szczególnie w przypadku połączeń do siedziby Powiatu oraz siedzib gmin, a także w relacjach do szkół i ośrodków zdrowia. Zalecono również inne usprawnienia ułatwiające niepełnosprawnym korzystanie z transportu, a w szczególności: czytelne oznakowanie pojazdów na zewnątrz i wewnątrz, oznakowanie i wydzielenie miejsca w autobusie dla osoby niepełnosprawnej z dostępem do przycisków, odpowiednią budowę nowych i modernizowanych peronów przystankowych;
- stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 6 uptz uwzględniono rentowność linii komunikacyjnych. Zgodnie z przedstawioną prognozą, rentowność linii komunikacyjnych w powiatowych przewozach pasażerskich osiągać będzie wartości ujemne z wyjątkiem linii charakteryzujących się wysokimi potokami pasażerskimi.

W projekcie Planu transportowego zaplanowane zostały 42 linie komunikacyjne, w tym 17 linii wykraczających poza obszar powiatu, dla których niezbędne będzie zawarcie stosownych porozumień, tj. do Jarosławia, Janowa Lubelskiego, Krasnegostawu, Leżajska, Niska, Przeworska, Stalowej Woli, Tomaszowa Lubelskiego i Zamościa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 63-192)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego

1. Stosownie do § 34 Regulaminu organizacyjnego Starostwa<sup>6</sup> prowadzenie działań polegających na badaniu i analizowaniu potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym należało do zadań Wydziału Komunikacji i Drogownictwa (dalej „WKiD”). Zadania te przypisano jednemu z pracowników ww. komórki organizacyjnej.

W latach objętych kontrolą do Starostwa Powiatowego w Biłgoraju nie wpływały skargi i wnioski obywateli dotyczące braku zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie transportu publicznego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 206-215)

2. W dniu 2.10.2015 r. Starosta Biłgorajski, działając na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 upz, zamieścił w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w BIP Starostwa ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie od 1.01.2017 r. usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich na terenie Powiatu Biłgorajskiego. W ramach określenia rodzaju transportu oraz linii komunikacyjnych, na których wykonywane będą przewozy wskazano: świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich na liniach komunikacyjnych obejmujących obszar Powiatu Biłgorajskiego określonych w projekcie Planu transportowego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 100-104)

3. W latach 2013-2015 (do 30.10) Starosta wydał 20 zezwoleń na wykonywanie przewozów w krajowym transporcie drogowym w ramach linii regularnych na terenie powiatu, z tego: jedno w 2013 r., 16 w 2014 r. i trzy w 2015 r. W ww. okresie została wydana jedna decyzja odmawiająca wydania zezwolenia.

Kontrolą objęto sześć postępowań, w tym pięć, zakończonych wydaniem zezwolenia i jedno zakończone decyzją odmowną. Stwierdzono, że:

- do wniosków o wydanie zezwoleń dołączone były wszystkie wymagane dokumenty, a rozstrzygnięcie każdej ze spraw odbywało się bez zbędnej zwłoki. Starosta uzyskiwał uzgodnienia dotyczące wydania zezwolenia na planowaną linię komunikacyjną od jednostek samorządu terytorialnego, przez obszar których przebiegała dana linia komunikacyjna;
- w przypadku wniosku załatwionego odmownie, w toku postępowania stwierdzono, że na części linii przewozy wykonywały trzy inne firmy posiadające zezwolenia Starosty. W ramach przeprowadzonej analizy oceniono, że przewozy realizowane dotychczas na tej linii w sposób wystarczający zaspokajały potrzeby przewozowe. Wynikało to z posiadanych przez Starostwo badań przeprowadzonych przez wykonawcę Planu transportowego. Stwierdzono też, że załączony przez przedsiębiorcę rozkład jazdy przygotowany został bez prawidłowego uwzględnienia linii już funkcjonujących (pokrywające się godziny odjazdów z poszczególnych przystanków komunikacyjnych na trasie przejazdu). Ww. wniosek został więc rozpatrzony negatywnie na podstawie przesłanki określonej w art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a utd. Strona nie wniosła odwołania od rozstrzygnięcia Starosty;

<sup>6</sup> Uchwała NR XXII/149/2012 Rady Powiatu w Biłgoraju z dnia 20 grudnia 2012 r.

- w przypadku wszystkich sześciu skontrolowanych postępowań, zgodnie z art. 22a ust. 3 utd, sporządzano analizę sytuacji rynkowej w oparciu o analizę zbiorczą o której mowa w art. 22a ust. 5 utd.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 26-62, 235-283)

Wszystkie linie użyteczności publicznej wyszczególnione w Planie transportowym, funkcjonujące na obszarze powiatu na dzień uchwalenia tego Planu (29.10.2015 r.), obsługiwane były przez przewoźników posiadających zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wydane przez Starostę Biłgorajskiego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 182-184)

4. Uchwałą z dnia 28 czerwca 2012 r. Nr XVII/115/2012, zmienioną uchwałą Nr XVIII/132/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r., Rada Powiatu w Biłgoraju określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem jest Powiat Biłgorajski oraz warunki i zasady korzystania z tych przystanków. Rada nie wprowadziła opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 182-183, 334-354)

Plan transportowy przewiduje wprowadzenie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz zorganizowanie systemu informacji dla pasażera. Założono m.in. integrację istniejących dotychczas systemów transportu publicznego, międzywojewódzkiego, wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego w jeden spójny system obejmujący wszystkie środki lokomocji w celu wzrostu atrakcyjności transportu publicznego oraz jego konkurencyjności w stosunku do przewozów indywidualnymi środkami transportu (integracja na poziomie taryfowym; rozkładów jazdy – wprowadzenie wzajemnej koordynacji rozkładów jazdy i połączeń przesiadkowych, jak również pod względem infrastrukturalnym poprzez koncentrację przystanków w ramach zintegrowanych węzłów przesiadkowych).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 153)

Starosta realizował zadania z zakresu organizowania informacji dla pasażera poprzez zamieszczenie od marca 2015 r. na swojej stronie internetowej<sup>7</sup> informacji dotyczących kursów realizowanych na liniach komunikacyjnych na terenie powiatu w oparciu o wydane zezwolenia. Informacje te obejmowały: dane przewoźnika, numer zezwolenia, trasę linii komunikacyjnej oraz zatwierdzony rozkład jazdy w formie pliku pdf.

Plan transportowy przewiduje zorganizowanie systemu informacji pasażerskiej w zakresie: godzin przyjazdu i odjazdu środków transportu (organizator będzie dążył do wprowadzenia jednakowego wzorca przystankowej informacji dotyczącej rozkładu jazdy); obowiązujących opłat za przejazd; obowiązujących uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego; zintegrowanych węzłów przesiadkowych; koordynacji połączeń różnych rodzajów środków transportu; regulaminów przewozu osób; określenia zasad numeracji linii komunikacyjnych; sposobów podawania do publicznej wiadomości informacji o rozkładach jazdy. Wykonawca Planu transportowego wskazał też możliwość utworzenia powiatowego systemu informacji pasażerskiej zawierającego informacje rozkładowe wszystkich przewoźników oraz operatorów działających na obszarze powiatu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 171-178, 180-185)

---

<sup>7</sup> [www.bilgorajski.pl](http://www.bilgorajski.pl), zakładka „BIP”.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

1. W 2015 r. na obszarze powiatu funkcjonowało 50 linii komunikacyjnych, na których przewozy realizowało 4 przewoźników, którym Starosta Biłgorajski wydał zezwolenie na wykonywanie przewozów osób. Łączna długość wszystkich linii komunikacyjnych utworzonych w ramach powiatowych przewozów pasażerskich na terenie powiatu wynosiła na dzień 15.11.2015 r. 2.058 km (w jedną stronę). Na koniec roku: 2012 funkcjonowało 91 linii komunikacyjnych o długości 3.596 km obsługiwanych przez czterech przewoźników; 2013 roku – 86 linii o łącznej długości 3.393 km obsługiwanych przez czterech przewoźników; 2014 roku – 60 linii komunikacyjnych o łącznej długości 2.554 km obsługiwanych przez pięciu przewoźników.

(dowód: akta kontroli, tom II 164-173, 185)

W latach 2013-2015 (do 30.10) pracownik Starostwa przeprowadził 19 kontroli przewoźników. Wszystkie z nich wykonano w 2015 r. Jednocześnie ustalono, że w latach 2013-2014 nie wykonywano zadań kontrolnych z zakresu transportu drogowego osób. Na IV kw. 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie czterech kontroli w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą do wydania przez Starostę zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Plan kontroli został zaakceptowany przez Starostę.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 355-358, 475)

Spośród 19 kontroli przeprowadzonych w 2015 r. – 16 dotyczyło prawidłowości realizacji przewozów, zaś trzy – przestrzegania przepisów w zakresie właściwego sposobu udzielania informacji dla pasażerów (rozkłady jazdy na przystankach komunikacyjnych).

Zakres ww. 16 kontroli przewozów obejmował w szczególności: prawidłowość pobierania opłat za przejazd; przestrzeganie zatwierdzonego rozkładu jazdy; prawidłowość informowania pasażerów o cenach biletów; zamieszczenie regulaminu przewozów w pojeździe. Zwracano również uwagę na stan techniczny pojazdów. Po przeprowadzonych kontrolach nie zostały wydane zalecenia pokontrolne. Jak podał Starosta, uwagi dotyczące uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli zostały zawarte w protokołach kontroli, zaś kierowcy wykonujący przewóz zostali pouczeni o obowiązku przestrzegania przepisów prawa w zakresie transportu osób.

Żadne z upoważnień do przeprowadzenia ww. kontroli nie zawierało pouczeń o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 359-463, 472-475)

Analiza protokołów z ww. kontroli wykazała, że w przypadku trzech postępowań zawarte zostały uwagi pod adresem kierowców wykonujących przewóz, dotyczące:

- przewozu pasażera, który nie okazał biletu miesięcznego<sup>8</sup>. Kierowca przedstawił jednak wykaz sprzedanych biletów, na którym pasażer ten był ujęty. Pasażer

<sup>8</sup> Protokół kontroli z dnia 21.05.2015 r.



złożył oświadczenie, iż nie okazał biletu do kontroli ponieważ zapomniał go zabrać z domu. Ponadto podczas kontroli kierowca nie posiadał aktualnej polisy ubezpieczeniowej. W dniu 22.05.2015 r., polisa została okazana inspektorowi przeprowadzającemu tą kontrolę;

- zatrzymania się w miejscu nieoznakowanym jako przystanek komunikacyjny<sup>9</sup>. Kierowca na prośbę pasażera zatrzymał się w miejscu nie będącym przystankiem komunikacyjnym. Został pouczone przez inspektorów o naruszeniu przepisów obowiązujących w zakresie przewozów osób. Na kierowcę nie została nałożona z tego tytułu kara pieniężna. Jak wyjaśniła inspektor WKiD, *od momentu przeprowadzenia kontroli w wyniku których stwierdzono uchybienia dotyczące nieprawidłowego wykonywania usług przewozowych przez kierowców realizujących kursy Starosta Biłgorajski nie podjął jeszcze decyzji o nałożeniu kary administracyjnej. W myśl art. 92 c ust. 1 pkt 3 utd postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej można wszcząć do momentu upływu 2 lat od chwili stwierdzenia naruszenia;*
- braku realizacji kursu w wyznaczonym dniu o wyznaczonej godzinie<sup>10</sup> (5 minut przed i 10 po planowanym kursie). Według wyjaśnień przedsiębiorcy przyczyną braku realizacji kursu były problemy techniczne pojazdu (wymiana koła), co skutkowało znacznym opóźnieniem tego kursu. Po usunięciu usterki – jak podał – powrócono do realizacji przewozu, co uznano za zdarzenie losowe, sytuację niezależną od kierowcy wykonującego przewóz. Jak wyjaśnił Starosta, zgodnie z art. 92c ust. 1 pkt 1 utd, w przypadku zaistnienia sytuacji niezależnej od podmiotu wykonującego przewóz, na którą nie miał wpływu nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

W okresie objętym kontrolą, Starosta w wyniku przeprowadzonych kontroli, nie cofnął, jak też nie zawiesił żadnemu z przewoźników zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 401-406, 413-416, 427-430, 472-475)

W protokołach z trzech kontroli przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu, jakie przeprowadzono w badanym okresie, wskazano w szczególności na potrzebę remontu niektórych przystanków komunikacyjnych oraz na niewłaściwe informacje dla pasażerów. Inspektor przeprowadzający te oględziny poinformował przewoźników o konieczności aktualizowania danych dotyczących obowiązujących kursów oraz zamieszczania tych informacji na przystankach komunikacyjnych ujętych w zatwierdzonych rozkładach jazdy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 461-463)

W kontrolowanym okresie, Starosta Biłgorajski nie zwracał się z prośbą do Policji, ani do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Lublinie (dalej „WITD”) o przeprowadzenie kontroli środków transportu wykorzystywanych w świadczeniu usług publicznego transportu na obszarze powiatu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 186-188)

2. W kontrolowanym okresie przeprowadzane były analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych w powiecie biłgorajskim. W szczególności:

- w lipcu 2014 r. na zlecenie Starosty zostało sporządzone opracowanie pt. „Analiza sytuacji rynkowej dla Powiatu Biłgorajskiego w zakresie

<sup>9</sup> Protokół kontroli z dnia 19.05.2015 r.

<sup>10</sup> Sprawa nr KD.7253.32.2015.

regularnego przewozu osób w transporcie publicznym”, zawierające informacje na temat potrzeb przewozowych na obszarze powiatu. Przedstawiono m.in. sytuację społeczno-gospodarczą i stopień zapotrzebowania na usługi transportu zbiorowego wśród mieszkańców powiatu;

- wydanie przez Starostę zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób poprzedzane było każdorazowo analizą sytuacji rynkowej, zarówno w przypadku rozstrzygnięcia wniosku o wydanie, jak i o zmianę zezwolenia;
- w ramach działań w celu przygotowania Planu transportowego Starosta pozyskiwał od przewoźników realizujących przewozy osób na terenie powiatu informacje dotyczące rentowności linii komunikacyjnych oraz sposobu realizacji wymogu zapewnienia odpowiedniej informacji dla pasażera;
- Starostwo przeprowadziło badania ankietowe wśród uczniów szkół ponadgimnazjalnych dotyczące wyboru środka transportu, jakim dojeżdżają do placówek oświatowych;
- wykonawca Planu transportowego przeprowadził badania dotyczące transportu osób w powiatowych przewozach pasażerskich (badania ankietowe oraz badania potoku pasażerów).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 186-188)

**3.** W ramach zapewnienia informacji pasażerom, w BIP Starostwa publikowano rozkłady jazdy w formie plików pdf wraz z danymi dotyczącymi numerów zezwoleń i określeniem przebiegu linii komunikacyjnych oraz wskazaniem przewoźnika realizującego dany kurs. Dane w tym zakresie były aktualizowane. Pracownikiem odpowiedzialnym za prowadzenie bazy informacyjnej był inspektor zatrudniony w WKiD. Jak wyjaśnił Starosta, obecnie funkcjonująca baza stanowi jedynie podstawę informacji pasażerskiej w zakresie przewozów. W dalszej kolejności podjęte zostaną czynności mające na celu usprawnienie systemu oraz uzupełnienie o niezbędne dane w tym zakresie, zgodnie z założeniami Planu transportowego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 105-106, 111-114)

**4.** Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny 50 przystanków na pięciu liniach komunikacyjnych na terenie powiatu oraz częściowa weryfikacja 12 kursów realizowanych m.in. w ramach tych linii wykazały, iż w przypadku siedmiu przystanków rozkłady jazdy zostały zniszczone tj. podarte bądź podpalone. Na kolejnych 10 przystankach brak było jakiegokolwiek informacji dla pasażera o realizowanych przewozach (rozkładów jazdy). Na 28 przystankach znajdowały się reklamy i różne ogłoszenia w miejscach przeznaczonych na informacje dla pasażerów. Informacje dla pasażerów w zakresie danych przewoźników realizujących przewozy były dostępne i czytelne (wskazywały jego nazwę i adres). Rozkłady jazdy znajdujące się na przystankach były aktualizowane i zgodne z rozkładami jazdy znajdującymi się w aktach spraw dotyczących poszczególnych zezwoleń oraz z rozkładami jazdy umieszczonymi na stronie BIP Starostwa. Podczas ww. oględzin stwierdzono, że pojazdy wykorzystywane do wykonywania przewozów osób w ramach tych linii komunikacyjnych były oznakowane właściwie, tj. były oznaczone nazwą przewoźnika oraz wyposażone w tablice informacyjne zawierające wskazanie trasy przejazdu. W przypadku ośmiu kursów, przewozy realizowane były zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy, zaś w odniesieniu do czterech stwierdzono rozbieżności w czasie przyjazdu i odjazdu nieprzekraczające 2 minut.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 115-150)

W 2015 r. pracownik WKiD, realizujący zadania z zakresu przewozów regularnych osób, przeprowadził oględziny wybranych przystanków komunikacyjnych na terenie powiatu. Z oględzin tych wynikało m.in., że informacja dla pasażera na wiatach przystankowych nie zawsze była czytelna i dostępna dla pasażera. Z wyjaśnienia jakiego udzieliła inspektor WKiD wynika, że po dokonanych oględzinach przeprowadzane były przez nią rozmowy z przedsiębiorcami prowadzącymi firmy przewozowe i realizującymi przewozy na terenie Powiatu Biłgorajskiego. Z uzyskanych od nich informacji wynikało, że wypełniają oni obowiązek dostarczania i aktualizacji rozkładów jazdy na przystankach komunikacyjnych, natomiast bardzo często zdarzają się akty wandalizmu np.: rozdzieranie, zrywanie oraz podpalanie zawieszonych rozkładów jazdy, na co nie mają wpływu.

(dowód: akta kontroli, tom II 115-150, 154-155)

**5.** W trakcie niniejszej kontroli, WITD na wniosek NIK<sup>11</sup>, przeprowadził w dniach 19.10.2015 r. – 20.10.2015 r. 16 kontroli drogowych pojazdów przewoźników, którym Starosta Biłgorajski wydał zezwolenia na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu. W ich wyniku, w jednym przypadku (6,3%) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opóźnieniu w realizacji kursu. Jej przyczyną była mgła oraz remonty na drodze. Nie nałożono mandatu karnego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 189-240)

**6.** W kontrolowanym okresie do Starosty wpłynęła jedna skarga od pasażera<sup>12</sup>. Dotyczyła nieuwzględnienia przez kierowcę przysługującego pasażerowi prawa do ulgowego przejazdu. Według wyjaśnień przedsiębiorcy (pismo z 30.03.2015 r.), przyczyną nieudzielenia ulgi przez kierowcę była jego niewiedza w zakresie zmian dotyczących zasad jej przyznawania. Przedsiębiorca oświadczył, że kierowca został pouczony i zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranej kwoty za przejazd. Pracownik Starostwa, w dniu 14.05.2015 r., przeprowadził kontrolę przewozu dotyczącą wskazanego kursu oraz określonego w skardze kierowcy. Podczas tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 395-400, 464-471)

**7.** W okresie objętym kontrolą do Starosty Biłgorajskiego wpłynął jeden wniosek o odstąpienie od warunków określonych w zezwoleniu na przewozy regularne osób w krajowym transporcie drogowym. Wnioskowane odstąpienie polegało na zmianie godziny odjazdu z jednego z przystanków. Jako uzasadnienie wniosku podano, że na trasie przebiegu linii komunikacyjnej trwają roboty drogowe w wyniku, których poprzez ograniczoną płynność ruchu drogowego dochodzi do opóźnień w realizacji kursu. W związku z tym autobus przyjeżdża do Biłgoraja z opóźnieniem, a młodzież dojeżdżająca nim do placówek oświatowych spóźnia się na zajęcia. Starosta Biłgorajski zezwolił na odstąpienie od warunków określonych w zezwoleniu nr 128/12/0602 do czasu zakończenia robót drogowych na wskazanej trasie<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 156-161)

**8.** W okresie objętym kontrolą, Starosta Biłgorajski wypełniał obowiązek przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw transportu co najmniej dwa razy w roku, informacji dotyczących m.in. zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób. Do czasu kontroli NIK, Starosta nie przekazywał zaś Marszałkowi

<sup>11</sup> Skierowany na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096) – dalej „ustawa o NIK”.

<sup>12</sup> Sprawa nr KD.7253.16.2015.

<sup>13</sup> Decyzja z dnia 14.10.2015 r. znak: KD.7253.65.2015.

WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 49 ust. 1 uptz.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 472-475)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Starosta nie podejmował w latach 2013-2014 czynności kontrolnych w zakresie realizacji przewozów w transporcie drogowym osób, prowadzonym w ramach linii regularnych.

Starosta Biłgorajski wyjaśnił, że *czynności kontrolne w zakresie transportu drogowego osób nie były podejmowane ze względu na to, że pracownik merytoryczny w tym okresie przebywał na urlopie macierzyńskim, natomiast osoba pełniąca w tym okresie zastępstwo wypełniała jednocześnie obowiązki z zakresu rejestracji pojazdów. W tym okresie realizowane były zadania kontrolne z zakresu zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 356-357)

W roku 2015 Starosta podjął czynności kontrolne z zakresu transportu drogowego osób. Jednocześnie przygotowany został – do realizacji – plan kontroli na IV kwartał br. w tym zakresie.

2) Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 49 ust. 1 uptz obowiązku złożenia Marszałkowi Województwa informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego.

Jak wyjaśniła inspektor WKiD, *informacje dotyczące realizacji spraw z zakresu m.in. wydawania zezwoleń na przewozy regularne osób przekazywane były bezpośrednio do ministra na podstawie art. 83 ust. 3 utd. Od roku 2016 informacje, o których mowa w art. 49 ust. 1 uptz będą corocznie przekazywane Marszałkowi Województwa Lubelskiego.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 472-475)

NIK zwraca uwagę, iż stosownie do art. 86 ust. 2 uptz, pierwsze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego powinny zostać przekazane Marszałkowi WL do dnia 31.01.2013 r.

3) We wszystkich objętych analizą upoważnieniach do kontroli brak było pouczeń o prawach i obowiązkach kontrolowanego, wymaganych przez art. 85 ust. 4 pkt 9 utd.

Z wyjaśnienia inspektor WKiD wynika, że *pouczenia o przysługujących kontrolowanemu prawach i obowiązkach podczas przeprowadzanej kontroli dokonywane były poprzez słowne przekazanie tych informacji przez dokonujących kontrolę.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 359-458, 472-475)

NIK zwraca uwagę, że ustne pouczenie jest niewystarczające, gdyż art. 79a ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>14</sup> w zw. z art. 89c utd, stanowi, iż dokument, który nie spełnia wymagań określonych dla upoważnienia, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

W ocenie NIK wada prawna upoważnienia do kontroli uniemożliwia skuteczne nałożenie kary pieniężnej z tytułu nieprawidłowości ustalonych przez pracownika WKiD w wyniku kontroli przewoźnika przeprowadzonej w dniu 19.05.2015 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.

Stwierdzono wówczas, iż kierowca zatrzymał się w miejscu nieoznakowanym jako przystanek komunikacyjny. Stosownie do pkt 2.2.3 załącznika nr 3 do utd, kara pieniężna z tego tytułu wynosi 3.000 zł. Stosownie zaś do art. 93 ust. 1 utd kara nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Organizacja pracy starostwa i wprowadzenie procedur postępowania w zakresie realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego**

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu transportu drogowego realizowane na podstawie przepisów utd, w tym prowadzenie postępowań w sprawie wydania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób oraz prowadzenie kontroli w ww. zakresie, przypisane były inspektorowi w WKiD. Zadania wynikające z art. 8 i 43 ust. 1 uptz do czasu kontroli NIK nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej, ani pracownikowi Starostwa. Z wyjaśnienia Starosty Biłgorajskiego wynika m.in., że dotychczasowe czynności w tym zakresie podejmowane były w ramach przygotowań do realizacji zadań wynikających z przepisów uptz. Dotychczasowe prace nad Planem transportowym wykonywane były przez pracowników Wydziału Funduszy Strukturalnych, Rozwoju Powiatu i Inwestycji, a także przez pracownika WKiD, który zajmował się m.in. sprawami związanymi z przewozem osób.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 162-163, 174-181)

W Starostwie Powiatowym nie zostały opracowane oraz wdrożone procedury postępowania dla konkretnych zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego wynikających z przepisów uptz. Jak wyjaśnił Starosta, po wejściu w życie uchwały Rady Powiatu dotyczącej przyjęcia Planu transportowego, zadania z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego zostaną przypisane do realizacji właściwym komórkom organizacyjnym Starostwa. Jednocześnie zostaną opracowane procedury postępowania dla realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 162-163)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na pominięcie w regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracowników Starostwa zadań wynikających z przepisów uptz, które weszły w życie 01.03.2011 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **IV. Uwagi i wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie ciągłej realizacji zadań kontrolnych dotyczących wykonywania publicznego transportu zbiorowego.
2. Przekazywanie Marszałkowi WL informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 49 ust. 1 uptz.
3. Ujmowanie w upoważnieniach do kontroli pouczeń o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 4 grudnia 2015 r.

Kontroler  
Roman Pajer  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*