



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.025.03.2015

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/035 – Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2013-2015 (do czasu zakończenia kontroli)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97921 z dnia 14.09.2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim, ul. Lwowska 68, 20-600 Tomaszów Lubelski (dalej: „Starostwo”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Kowalczyk, Starosta Tomaszowski od 30.11.2010 r.  (dowód: akta kontroli str. 3, 314)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Do czasu kontroli NIK Starosta nie przystąpił do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej „plan transportowy”), o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>2</sup> (dalej: „uptz”), niezbędnego w przypadku organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Odstąpienie od opracowania planu transportowego nie zostało poprzedzone badaniami i analizą potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Stanowiło to zaś podstawowe zadanie należące do organizatora publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz. Starosta nie posiadał przy tym jakichkolwiek danych na temat skali korzystania przez mieszkańców powiatu z uprawnień do przejazdów ulgowych. NIK ustaliła, że uzyskane przez przewoźników dopłaty do biletów ulgowych dotyczące powiatowych linii komunikacyjnych wynoszą około 1,3 mln zł w skali roku. Ponadto decyzja o odstąpieniu od organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej nie została poddana przez Starostę pod obrady Zarządu ani Rady Powiatu. Brak planu transportowego – według aktualnie obowiązujących przepisów prawa – będzie zaś skutkowało pozbawieniem mieszkańców powiatu tomaszowskiego możliwości korzystania z przysługujących im uprawnień do ulgowych przejazdów na liniach powiatowych od 1.01.2017 r. Starosta nie wywiązał się również z wynikającego z art. 49 ust. 1 uptz obowiązku przekazania w 2015 r. Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego.

Nieprawidłowo realizowano zadania Starosty w zakresie kontroli przewoźników i nakładania kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych naruszeń przepisów ustawy

<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.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1440. Uptz weszła w życie z dniem 1.03.2011 r.

z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>3</sup> (dalej: „utd”). Żadna z kontroli w ww. zakresie nie została przeprowadzona w oparciu o upoważnienie spełniające wymogi określone w przepisach utd oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>4</sup>, lecz jedynie na podstawie ogólnego upoważnienia Starosty. Tymczasem, dokument taki nie mógł stanowić podstawy przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej. NIK zwraca uwagę, iż istotna nieprawidłowość w zakresie upoważniania do kontroli skutkuje brakiem podstaw do skutecznego nałożenia kar pieniężnych na przewoźników, u których stwierdzono nieprawidłowości w wyniku pięciu kontroli wykonywania przewozów regularnych. Łączna wysokość należnych kar za stwierdzone naruszenia wynosiła 11,5 tys. zł. Jedyna kara w kontrolowanym przez NIK okresie (500 zł), nałożona zaś została z pominięciem postępowania administracyjnego, co było rażącym naruszeniem art. 93 ust. 1 utd.

Organy Powiatu wywiązały się z obowiązku określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków<sup>5</sup>. Zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym zostały wydane w oparciu o wnioski spełniające wymogi określone w przepisach utd.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **Planowanie i organizowanie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego**

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a uptz plan transportowy, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje powiat liczący co najmniej 80.000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich. Stosownie zaś do art. 12 ust. 1 pkt 1 uptz, plan transportowy określa w szczególności sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Liczba mieszkańców powiatu tomaszowskiego<sup>6</sup> w 2013 r. wynosiła 86.936.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie podjął działań zmierzających do opracowania planu transportowego, nie planował organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej oraz nie przeprowadzał i nie zlecał badań i analiz odnośnie potrzeb mieszkańców w zakresie takich przewozów, w tym potrzeb osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej.

(dowód: akta kontroli str. 4, 187-191)

Według § 28 pkt 27 Regulaminu organizacyjnego Starostwa<sup>7</sup>, jednym z zadań Wydziału Komunikacji i Drogownictwa było wykonywanie analiz sytuacji rynkowej, o których mowa w art. 22a ust. 3 i 5 utd. Zadanie to ujęto również w zakresie obowiązków Zastępcy Dyrektora Wydziału Komunikacji i Drogownictwa.

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.

<sup>5</sup> Uchwała Rady Powiatu w Tomaszowie Lubelskim nr XXXV/371/2014 z dnia 23.06.2014 r. opublikowana w Dz. Urz. Województwa Lubelskiego w dniu 23 lipca 2014 r., poz. 2600.

<sup>6</sup> Dane Urzędu Statystycznego opublikowane na stronie internetowej o adresie:

[http://lublin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_lubelskie/portrety\\_powiatow/powiat\\_tomaszowski.pdf](http://lublin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lubelskie/portrety_powiatow/powiat_tomaszowski.pdf)

<sup>7</sup> Załącznik do uchwały nr XIII/152/2012 Rady Powiatu z dnia 27 stycznia 2012 roku, zmieniony uchwałą nr XIV/163/2012 z dnia 26 marca 2012 r., nr XVI/194/2012 z dnia 26 czerwca 2012 r., uchwałą Zarządu Powiatu nr 71/2015 z dnia 31 sierpnia 2015 r.

Starosta przeprowadzał analizę sytuacji rynkowej dla poszczególnych linii komunikacyjnych każdorazowo przed wydaniem zezwolenia w regularnym transporcie osób<sup>8</sup>. Polegała ona na uzgadnianiu z wójtami gmin oraz Burmistrzem Miasta Tomaszów Lubelski przebiegu tras, których dotyczyło wydawane zezwolenie. Uzgodnieniu podlegały również godziny odjazdów z przystanków w poszczególnych miejscowościach. Analiza sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w transporcie publicznym na terenie Powiatu Tomaszowskiego przeprowadzona w 2013 r. w oparciu o art. 22a ust. 3 i 5 utd, nie uwzględniała potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej i skupiała się na określeniu natężenia ruchu na poszczególnych liniach komunikacyjnych, a nie skali potrzeb mieszkańców powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 18-49, 131-167, 329-364)

Starostwo nie posiadało i nie podejmowało działań zmierzających do pozyskania danych na temat skali korzystania przez pasażerów z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego na powiatowych liniach komunikacyjnych, obsługiwanych przez przewoźników posiadających zezwolenia Starosty wydane na podstawie przepisów utd. Nie dysponowano więc informacjami, na których liniach mieszkańcy Powiatu w największym stopniu korzystają ze swoich uprawnień do ulgowych biletów.

Z ustaleń NIK wynika, że dopłaty do biletów ulgowych na liniach komunikacyjnych realizowanych na podstawie zezwoleń Starosty Tomaszowskiego w skali roku wynoszą około 1,3 mln zł<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4, 203-207)

Zgodnie z przepisami upzt i ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>10</sup>, prawa do ulgowych przejazdów w środkach publicznego transportu zbiorowego będą realizowane od 1.01.2017 r. wyłącznie w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.

Dyrektor Wydziału Komunikacji i Drogownictwa (dalej: Wydział „KiD”) w sporządzanych przez Wydział materiałach planistycznych do projektu budżetu Powiatu na rok 2013, ujął kwotę 70.000 zł z przeznaczeniem na opracowanie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu tomaszowskiego”. Zadanie to nie zostało uwzględnione przez Zarząd Powiatu w budżecie na 2013 rok. Dyrektor Wydziału KiD wyjaśnił, że *przed złożeniem projektu budżetu na 2013 r., odbył rozmowę ze Starostą na temat potrzeby opracowania planu transportowego oraz o szacunkowych kosztach tego planu. Z rozmowy tej wynikało, że z powodu braku środków finansowych, Powiat nie przystąpi do opracowania planu transportowego. W następnych latach (2014-2015) nie ponawiał wniosków o przyznanie środków na opracowanie planu, ponieważ już znał stanowisko Zarządu.*

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 122-129, 168-170)

Starosta wyjaśnił, że *Powiat nie planuje organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, w związku z tym nie zamierza przystąpić do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, liczba*

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 22a ust. 3 utd.

<sup>9</sup> Informacja dotycząca szacunkowej wielkości dopłat do biletów ulgowych za 2014 r. i pierwsze półrocze 2015 r. na liniach komunikacyjnych realizowanych na podstawie zezwoleń Starosty Tomaszowskiego, uzyskana od Marszałka Województwa Lubelskiego.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012, poz. 1138 ze zm.

*mieszkańców powiatu stale zmniejsza się, na terenie powiatu występuje duże rozproszenie osadnictwa, a poziom motoryzacji indywidualnej stale zwiększa się. Powiat tomaszowski obsługę linii komunikacyjnych na swoim terenie chce pozostawić w gestii przewoźników komercyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 189-191)

Kwestia decyzji w sprawie organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, nie została poddana pod obrady Zarządu ani Rady Powiatu. Starosta wyjaśnił, że *odstąpienie od opracowania planu transportowego nie zostało poddane przez Starostę pod obrady Zarządu Powiatu i Rady Powiatu, ponieważ Powiat nie zamierzał przystępować do organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Przyczyną takiej decyzji jest zmniejszająca się liczba mieszkańców, duże rozproszenie osadnictwa oraz zwiększający się poziom motoryzacji indywidualnej. Działający obecnie prywatnie przewoźnicy w pełni zaspokajają potrzeby transportowe mieszkańców powiatu.*

(dowód: akta kontroli str. 326-327)

**1.2.** Powiat w latach 2013-2015 nie badał i nie analizował potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz.

(dowód: akta kontroli str. 187-188)

**1.3.** Na podstawie art. 15 ust. 2 uptz Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków<sup>11</sup>. Na dzień 23.06.2014 r. na 93 drogach powiatowych znajdowało się 661 przystanków.

**1.4.** Liczba linii komunikacyjnych, na których wykonywany był publiczny zbiorowy transport drogowy wynosiła: 48 na koniec 2013 r. (o długości 1.271,1 km), 29 na koniec 2014 r. (o długości 878,7 km), 43 na koniec października 2015 r. (1.100,6 km długości).

Starosta wydał w 2013 r. – 17 decyzji<sup>12</sup> dotyczących zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, w roku 2014 – 30 decyzji, a w 2015 (do 31 października) – 27. W latach 2013-2015 (do 30 października) Starosta w 14 przypadkach (dla czterech przewoźników) odmówił wydania zezwolenia.

Analiza pozytywnych decyzji w sprawie wydania lub zmiany zezwolenia wykazała, że do wniosków o ich wydanie przewoźnicy załączali: wykaz przystanków, rozkłady jazdy, uzgodnienia i umowy o korzystanie z przystanków, zobowiązanie do zamieszczenia rozkładów jazdy na tabliczkach przystankowych, cennik biletów oraz wykaz pojazdów przeznaczonych do wykonywania przewozów. Wydawane przez Starostę zezwolenia określały miejscowości znajdujące się na linii regularnej. Załącznikiem do zezwolenia był rozkład jazdy z ustaloną trasą, przystankami i godzinami przyjazdów i odjazdów.

Kontrola decyzji odmownych w ww. zakresie wykazała natomiast, że ich podstawą był brak dokumentów załączonych do wniosków, wymaganych przez art. 22 ust. 1 utd (13 przypadków). W jednym przypadku Starosta nie uwzględnił wniosku o zmianę zezwolenia ze względu na zagrożenie zbyt dużego zagęszczenia liczby odjazdów z przystanków na linii komunikacyjnej.

<sup>11</sup> Uchwała Rady Powiatu w Tomaszowie Lubelskim nr XXXV/371/2014 z dnia 23.06.2014 r. opublikowana w Dz. Urz. Województwa Lubelskiego w dniu 23 lipca 2014 r., poz. 2600.

<sup>12</sup> Decyzje dotyczyły wydania lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym.

W latach 2013-2015 (do 30 października) do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące braku zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 131-167, 171-178, 311, 315-325, 365, 385-431)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta w latach 2013-2015 nie badał i nie analizował potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz, w tym w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, co skutkowało brakiem wiedzy na ten temat.

Według wyjaśnienia Starosty *nie badano i nie analizowano potrzeb przewozowych w publicznym transporcie drogowym, ponieważ Powiat nie zamierzał przystępować do organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.*

(dowód: akta kontroli, str. 4, 187-191, 203-207)

NIK nie podziela stanowiska Starosty. Badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie drogowym jest podstawowym zadaniem Starosty jako organizatora tego transportu. NIK zwraca uwagę, iż wiedza w zakresie tych potrzeb jest niezbędna do podjęcia decyzji w zakresie organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Ocena częściowa

Do czasu kontroli NIK Starosta nie przystąpił do opracowania planu transportowego, tj. do organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej na obszarze powiatu. Odstąpienie od opracowania tego planu nie zostało poprzedzone badaniem i analizą potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz. Brak planu transportowego – według aktualnie obowiązujących przepisów prawa – będzie skutkowało pozbawieniem mieszkańców powiatu tomaszowskiego możliwości korzystania z przysługujących im uprawnień do ulgowych przejazdów na liniach powiatowych od 1 stycznia 2017 r.

Organy Powiatu wywiązały się z obowiązku określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Powiat Tomaszowski oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Prawidłowo wydawano zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym.

## **Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym**

2.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa, do zadań Wydziału KiD należała koordynacja rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi w regularnym transporcie na obszarze powiatu i prowadzenie kontroli w tym zakresie (§ 28 ust. 26). Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za przeprowadzanie kontroli był Zastępca Dyrektora Wydziału KiD (punkt 3 zakresu obowiązków). Badaniem objęto wszystkie postępowania kontrolne przeprowadzone przez Starostę w latach 2013-2015.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 18-49)

Plan kontroli sporządzony na rok 2013 przewidywał przeprowadzenie kontroli 11 przedsiębiorców, w zakresie określonym w art. 84 udt. Do grudnia 2013 r. przeprowadzono cztery kontrole dotyczące pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, przewożących rzeczy na potrzeby własne, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie przeprowadzono zaś zaplanowanych kontroli przedsiębiorców, dotyczących prawidłowości realizacji usług w zakresie publicznego drogowego transportu zbiorowego. Kontrole zaplanowane i nieprzeprowadzone w roku 2013, zostały wykonane w roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 171-178, 366-369)

Plan kontroli sporządzony na rok 2014 przewidywał przeprowadzenie kontroli siedmiu przewoźników, w zakresie określonym w art. 84 udt. W 2014 r. Starosta przeprowadził 12 kontroli, z czego 10 dotyczyło publicznego transportu zbiorowego, a dwie pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, przewożących rzeczy na potrzeby własne.

W wyniku kontroli wykonywania przewozów regularnych przeprowadzonych w 2014 r. przez Starostę, ujawniono nieprawidłowości, skutkujące koniecznością nałożenia na przewoźników kar pieniężnych w łącznej kwocie 11,5 tys. zł, wyliczonej w oparciu o załącznik nr 3 do udt, tj.:

a) w protokole nr 1/2014, z kontroli przeprowadzonej 20.02.2014 r., stwierdzono:

- nieokazanie wypisu z zezwolenia (naruszenie art. 87 ust. 1 pkt 2 lit. a udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi 500 zł (pkt 1 załącznika nr 1 do udt);
- wsiadanie i wysiadanie pasażerów poza przystankami określonymi w rozkładzie jazdy (naruszenie art. 18b ust. 1 pkt 3 udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi 3.000 zł (punkt 2.2.3. załącznika nr 3 do udt);
- wykonywanie przewozu z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu w zakresie godzin odjazdu i przyjazdu oraz trasy przejazdu (naruszenie art. 18b ust. 1 pkt 7 udt). Kara pieniężna za te naruszenia wynosi odpowiednio 500 zł i 3.000 zł (punkt 2.2.2 oraz 2.2.3 załącznika nr 3 do udt);

b) w protokole nr 3/2014 z kontroli przeprowadzonej 11.03.2014 r. stwierdzono, że stosowany przez przewoźnika rozkład jazdy jest niezgodny z rozkładem jazdy stanowiącym załącznik do zezwolenia (naruszenie art. 18b, ust. 1 pkt 7 udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi 500 zł (punkt 2.2.2 załącznika nr 3 do udt);

c) w protokole nr 4/2014 z kontroli przeprowadzonej 11.03.2014 r. stwierdzono, że godziny odjazdów nie pokrywały się z rozkładem jazdy (naruszenie art. 18b, ust. 1 pkt 7 udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi 500 zł (punkt 2.2.2 załącznika nr 3 do udt);

d) w ramach kontroli przeprowadzonej 3.04.2014 r., z której sporządzono notatkę służbową, stwierdzono, że godziny przejazdu nie pokrywały się z rozkładem jazdy stanowiącym załącznik do zezwolenia (naruszenie art. 18b, ust. 1 pkt 7 udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi 500 zł (punkt 2.2.2 załącznika nr 3 do udt);

e) w ramach kontroli przeprowadzonej 17.03.2014 r., z której sporządzono notatkę służbową, stwierdzono, że godziny i trasa przejazdu nie pokrywały się z zezwoleniem (naruszenie art. 18b, ust. 1 pkt 7 udt). Kara pieniężna za to naruszenie wynosi odpowiednio 500 zł i 3.000 zł (punkt 2.2.2. oraz 2.2.3 załącznika nr 3 do udt).

Starosta nie wszczywał w ww. przypadkach postępowań zmierzających do wydania decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o których mowa w art. 93 ust. 1 utd.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 59-115, 179-184, 192-200, 366-369)

Plan kontroli sporządzony na rok 2015 przewidywał przeprowadzenie kontroli dziewięciu przewoźników, w zakresie zgodności warunków wykonywania transportu drogowego osób z przepisami ustawy i warunkami udzielonej licencji lub zaświadczenia, określonymi w art. 84 utd. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie została przeprowadzona żadna z nich.

(dowód: akta kontroli str. 56-61, 366-369)

**2.1.1.** Osoba przeprowadzająca kontrole przedsiębiorców dotyczące przewozu osób nie posiadała imiennych upoważnień do przeprowadzania pojedynczych kontroli. Starosta udzielił ww. pracownikowi (Zastępca Dyrektora w Wydziale Komunikacji i Drogownictwa, wcześniej: starszy specjalista) ogólnego upoważnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego z przepisami ustawy i warunkami udzielonej licencji, zezwolenia albo zaświadczenia. Upoważnienia te nie zawierały elementów określonych w art. 85 ust. 4 utd.

(dowód: akta kontroli str. 116, 171-175, 202, 366-369)

**2.1.2.** Zastępca Dyrektora Wydziału KiD, w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w dniu 12.08.2014 r., nałożył na przewoźnika karę pieniężną w wysokości 500 zł. Nastąpiło to w drodze pisma nakazującego jej zapłatę (znak KD.7240.47.2014 z dnia 28.08.2014 r.). W dniu 20.03.2015 r. przewoźnik dokonał wpłaty ww. kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 189-191, 366-369)

**2.2.** Wszyscy przewoźnicy posiadający zezwolenie Starosty Tomaszowskiego wydane przed rokiem 2011 lub wcześniej na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, byli kontrolowani w ostatnich pięciu latach.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 201)

**2.3.** W latach 2013-2015 (do 30 października) do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące usług w zakresie publicznego drogowego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 130)

**2.4.** Oględzinami objęto łącznie 41 przystanków na pięciu liniach komunikacyjnych<sup>13</sup> (w tym dworzec autobusowy w Tomaszowie Lubelskim) pod kątem zamieszczania na nich rozkładów jazdy i ich zgodności z rozkładami stanowiącymi załączniki do wydanych zezwoleń. Na 24 przystankach (58,5%) w ramach trzech linii komunikacyjnych, rozkłady jazdy były całkowicie niezgodne z rozkładami załączonymi do zezwoleń lub ich brakowało. Na pozostałych dwóch liniach czytelnych rozkładów brakowało w dwóch przypadkach. Rozkład jazdy na dworcu w Tomaszowie Lubelskim posiadał tylko logo przewoźnika, nie określono w nim natomiast adresu przewoźnika lub miejsca wykonywania przez niego działalności gospodarczej. Był on ponadto niezgodny z rozkładem jazdy załączonym do zezwolenia – ujmował godzinę odjazdu 7:50 (brak w zezwoleniu), a nie ujmował godzin 15:30 i 18:30, które znajdowały się w zezwoleniu. Sprawdzona w czterech

<sup>13</sup> Linia Tomaszów Lubelski – Poturzyn przez Łaszczów; linia Lykoszyn – Tomaszów Lubelski; linia Tomaszów Lubelski - Paary; linia Tomaszów Lubelski – Majdan Sopocki; linia Tomaszów Lubelski – Lubyca Królewska.



przypadkach zgodność czasu odjazdu z rozkładem, wykazała opóźnienia od dwóch do czterech minut w stosunku do obowiązujących czasów.

(dowód: akta kontroli str. 208-228, 293-295, 366-369)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą NIK, Starosta nie zwracał się z prośbą do Policji i Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Lublinie (dalej: „WITD”) o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego drogowego transportu zbiorowego. W dniach 1.10.2015 r. – 8.10.2015 r. WITD przeprowadził na wniosek NIK<sup>14</sup> 16 kontroli drogowych<sup>15</sup> pojazdów przewoźników, którym Starosta Tomaszowski wydał zezwolenia na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu. W wyniku tych kontroli, w trzech przypadkach<sup>16</sup> (19%) stwierdzono następujące nieprawidłowości: uciążliwość, w tym emisja spalin i wycieki paliwa lub oleju (dwa pojazdy) oraz nadmierne zużycie bieżnika opon. W dwóch przypadkach kontrolerzy WITD wydali zakaz używania pojazdów z powodu ich stanu zagrażającego bezpieczeństwu. Nie nałożono mandatów karnych.

(dowód: akta kontroli str. 171-175, 229-283, 292)

**2.6.** W latach 2013 – 2015 nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 20a utd, uniemożliwiające wykonywanie publicznego drogowego transportu zbiorowego określonego w zezwoleniach na wykonywanie przewozów regularnych osób.

(dowód: akta kontroli str. 171-178)

**2.7.** Starosta nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 49 ust. 1 upzt i w terminie do 31.01.2015 r. nie złożył Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego (w 2014 r. taka informacja została złożona).

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 171-175, 284-291, 312-313)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Dyrektora Wydziału KiD przeprowadzał kontrole przedsiębiorców dotyczące przewozu osób bez imiennych upoważnień do pojedynczych kontroli, zawierających elementy, o których mowa w art. 85 ust. 4 utd. Zgodnie z art. 79a ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 89c utd, dokument, który nie spełnia wymagań określonych dla upoważnienia określonych w ust. 6, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli. 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.

(dowód: akta kontroli str. 116, 202)

<sup>14</sup> Na wniosek NIK skierowany do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w trybie art. 12 ustawy o NIK.

<sup>15</sup> WITD.DI.P.III0147/730/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III0147/732/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/681/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III0147/729/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III0147/731/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III0147/733/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/680/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/682/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/683/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/684/15 z dnia 2.10.2015; WITD.DI.P.III0147/738/15 z dnia 2.10.2015; WITD.DI.P.III0147/736/15 z dnia 2.10.2015; WITD.DI.P.III1188/686/15 z dnia 2.10.2015; WITD.DI.P.III0147/748/15 z dnia 7.10.2015; WITD.DI.P.III1188/696/15 z dnia 7.10.2015; WITD.DI.P.III0141/655/15 z dnia 8.10.2015;

<sup>16</sup> WITD.DI.P.III0147/730/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III0147/732/15 z dnia 1.10.2015; WITD.DI.P.III1188/681/15 z dnia 1.10.2015;

Według wyjaśnienia Starosty *brak upoważnień zgodnych z prawem wynikał z charakteru przeprowadzanych kontroli – nieplanowe, wyrwykowe i na zlecenie telefoniczne pasażerów.*

(dowód: akta kontroli, str. 171-175)

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału KiD bez wymaganych upoważnień, stwierdzono naruszenia zasad i warunków wykonywania transportu drogowego, które – stosownie do załącznika nr 3 do utd – podlegały karze pieniężnej w łącznej kwocie 11,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 53-55, 59-115, 179-184, 192-200)

W ocenie NIK, wady prawne w zakresie upoważniania do kontroli Zastępcy Dyrektora Wydziału KiD, skutkują brakiem możliwości skutecznego wszczęcia i nałożenia na przewoźników kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Starosta wyegzekwował od przewoźnika karę pieniężną w wysokości 500 zł z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli z dnia 12.08.2014 r., w ramach regularnego transportu drogowego, pomimo że kontrola ta została przeprowadzona przez Zastępcę Dyrektora Wydziału KiD bez wymaganego przepisami prawa upoważnienia. Ponadto, ww. kara została nałożona w drodze pisma podpisanego przez ww., podczas gdy art. 93 ust. 1 utd 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.

Starosta wyjaśnił, że *nie nałożono kary w drodze decyzji administracyjnej, ale mimo to skutecznie wyegzekwowano nałożoną karę.*

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 189-191)

3. Starosta nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 49 ust. 1 uptz, tj. w 2015 r. nie złożył Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego (w 2014 r. taka informacja została złożona).

Starosta wyjaśnił, że *informacja dotycząca publicznego transportu zbiorowego nie została złożona Marszałkowi ze względu na nadmiar obowiązków osoby odpowiedzialnej za sporządzanie tych informacji, to jest Zastępcy Dyrektora Wydziału KiD.*

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 171-175, 284-291)

4. Starosta nie przeprowadził w roku 2013 i 2015 (do czasu kontroli NIK) żadnej kontroli w zakresie realizacji przewozów w transporcie drogowym osób prowadzonych w ramach linii regularnych.

Z wyjaśnienia Starosty wynika, że *przyczyną małej liczby kontroli w zakresie realizacji przewozów w transporcie drogowym osób, jest rozległa sieć komunikacyjna powiatu tomaszowskiego i nadmiar obowiązków pracownika odpowiedzialnego za wymienione kontrole. Starosta stwierdził, że pracownik ten musiałby dokonywać tych czynności kontrolnych z zaniechaniem innych obowiązków służbowych.*

(dowód: akta kontroli str. 116, 202, 208-228, 371-372)

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2014 r. bez prawidłowych upoważnień, pracownik Starostwa stwierdził liczne nieprawidłowości w wykonywaniu przewozów. Również oględziny przystanków komunikacyjnych przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że w 26 przypadkach (63%) rozkłady jazdy były całkowicie niezgodne z załączonymi do zezwolenia, były nieczytelne lub ich brakowało, co naruszało przepisy art. 18b ust. 1 pkt 2 utd. Ponadto w rozkładzie jazdy na dworcu nie określono adresu przewoźnika lub miejsca wykonywania przez niego działalności gospodarczej lub adresu siedziby, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 116, 202, 208-228)

Starosta wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości związanych z rozkładem jazdy na dworcu w Tomaszowie Lubelskim, który był niezgodny z rozkładem jazdy załączonym do zezwolenia, był brak zgłoszenia zmian przez przewoźnika drogowego. W dniu 28.10.2015 r. tj. na drugi dzień po oględzinach, przedsiębiorca wystąpił o zmianę zezwolenia na linii Tomaszów Lubelski – Poturzyn, polegającą na aktualizacji. Brak rozkładów jazdy na przystankach, ich niezgodność z rozkładami załączonymi do zezwoleń, Starosta tłumaczył wandalizmem pasażerów i brakiem możliwości skutecznej kontroli przez Starostwo linii komunikacyjnych na długości ponad 1.100 km.

Do obowiązków Starosty jako organizatora publicznego transportu zbiorowego należy m.in. zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania tego transportu, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 3 upz, bez względu czy są planowane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, czy też nie.

(dowód: akta kontroli str. 4, 7-13, 171-175, 187-188, 203-207, 284-291, 293-295)

#### Ocena cząstkowa

Starosta nieprawidłowo realizował zadania w zakresie kontroli wykonywania regularnych przewozów osób i nakładania kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowości. W latach 2013 i 2015 (do zakończenia kontroli NIK) nie przeprowadzono w tym zakresie ani jednej kontroli. Z kolei w 2014 r. żadna z 10 kontroli nie była przeprowadzona na podstawie upoważnienia odpowiadającego przepisom art. 85 ust. 4 utd. Wadliwe upoważnienia uniemożliwiają wszczęcie postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych w łącznej kwocie 11,5 tys. zł z tytułu nieprawidłowości ujawnionych wówczas przez Starostwo. Jedyna kara w kontrolowanym przez NIK okresie (500 zł), nałożona została z pominięciem postępowania administracyjnego, co było rażącym naruszeniem art. 93 ust. 1 utd.

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

Opis stanu faktycznego

Regulamin organizacyjny Starostwa oraz zakresy czynności osób odpowiedzialnych za realizację zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, zawierały szereg zapisów dotyczących zadań, realizowanych w oparciu o utd (np. koordynacja rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób, analiza sytuacji rynkowej, kontrola przedsiębiorców w zakresie zgodności realizowanych przewozów z warunkami określonymi w zezwoleniach, współpraca z policją i innymi służbami). W Regulaminie organizacyjnym oraz zakresach czynności nie uwzględniono zadań wynikających z przepisów upz.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 451

Starosta wyjaśnił, że „Zadania wynikające z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym są wykonywane w Wydziale Komunikacji i Drogownictwa, tylko nie zostały jeszcze ujęte w regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego. Przy najbliższej zmianie regulaminu organizacyjnego zadania te zostaną wprowadzone”.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 18-49, 191)

Starosta nie opracował procedur postępowania dla zadań przypisanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego. Starosta wyjaśnił, że zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego realizowane są na podstawie ustaw, uchwał Rady Powiatu, Regulaminu organizacyjnego i w oparciu o zakresy czynności poszczególnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 189-191)

System kontroli zarządczej (a w tym zidentyfikowane przez Wydział KiD ryzyka związane z jego działalnością) nie obejmował obszarów, w których wystąpiły nieprawidłowości stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli NIK. Analizy ryzyka wykonywane przez tę komórkę organizacyjną w ramach kontroli zarządczej pomijały ryzyka związane z jej celami i zadaniami oraz stosowaniem przepisów prawa regulujących wykonywanie tych zadań. Ich uwzględnianie przewidywały zaś Standardy kontroli zarządczej wprowadzone zarządzeniem Nr 6 Starosty z dnia 8.02.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 296-310, 328, 370, 373-397)

Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup> celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami. Stosownie zaś do art. 69 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało do obowiązków Starosty.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Niewłaściwie zorganizowano pracę Wydziału KiD, co uniemożliwiało prawidłową realizację zadań Starosty wynikających z przepisów utd i uptz.

Kontrola NIK wykazała, że:

- w Regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników pominięto zadania wynikające z uptz, dotyczące w szczególności badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie drogowym, w tym w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej,
- Starosta nie wywiązał się z obowiązku przedłożenia w 2015 r. Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji, dotyczącej publicznego transportu zbiorowego,
- w latach 2013 i 2015 nie prowadzono kontroli wykonywania regularnych przewozów osób oraz nie zapewniono nadzoru nad wykonywaniem przez pracownika Wydziału KiD zadań związanych z przeprowadzaniem tych kontroli.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

**Ocena częściowa**

NIK zwraca uwagę na nieuwzględnienie w analizach ryzyka dokonywanych w ramach kontroli zarządczej, kwestii związanych z zapewnieniem zgodności działalności Wydziału KiD z przepisami prawa.

Organizacja pracy w Starostwie nie zapewniała prawidłowej realizacji zadań przypisanych Staroście w drodze przepisów uptz i utd. Ponadto w systemie kontroli zarządczej nie uwzględniono ryzyk związanych z zapewnieniem zgodności działalności Wydziału KiD z przepisami prawa, co w ocenie NIK również przyczyniło się do powstania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku niniejszej kontroli.

## **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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>19</sup>, wnosi o:

1. Wykonanie badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.
2. Rozważenie (na podstawie otrzymanych wyników badań i analiz potrzeb przewozowych) organizowania przez Powiat Tomaszowski przewozów o charakterze użyteczności publicznej.
3. Zapewnienie ciągłej realizacji zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania przez przewoźników zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.
4. Przeprowadzanie kontroli na podstawie imiennych upoważnień, spełniających wymogi art. 85 ust. 4 utd.
5. Zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców.
6. Zwrot przewoźnikowi kwoty 500 zł, stanowiącej karę pieniężną w związku z ustaleniami kontroli z 12.08.2014 r., a pobranej przez Powiat z rażącym naruszeniem prawa, tj. z pominięciem postępowania administracyjnego.
7. Zapewnienie organizacji pracy Starostwa pozwalającej na prawidłową realizację zadań przypisanych Staroście w drodze przepisów uptz i utd.
8. Uwzględnienie w analizach ryzyka dokonywanych w ramach kontroli zarządczej, kwestii związanych z zapewnieniem zgodności działalności Wydziału KiD z przepisami prawa.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 17 grudnia 2015 r.

Dariusz Barej  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*