



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.025.04.2015

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	Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97926 z dnia 16.09.2015 r.  (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łukowie, ul. Józefa Piłsudskiego 17, 21-400 Łuków (dalej: <i>Starostwo</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Koziół, Starosta Powiatu Łukowskiego (dalej: <i>Starosta</i> ) <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działania Starosty w latach 2013-2015, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich oraz organu właściwego w sprawach zezwoleń na wykonywanie krajowego regularnego przewozu osób.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia opracowanie i przedstawienie Radzie Powiatu w Łukowie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu łukowskiego oraz podejmowanie działań, zmierzających do zaktualizowania planu w wyniku pogłębionego badania potrzeb komunikacyjnych mieszkańców, we współpracy z gminami położonymi na terenie powiatu. Starosta wszczął terminowo procedurę ukierunkowaną na dokonanie wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- przeprowadzeniu u przewoźników niedostatecznej liczby kontroli, co nie pozwalało na rzetelne sprawdzenie prawidłowości realizacji regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym,
- niewystarczającym nadzorze ze strony organizatora nad funkcjonowaniem systemu informacji dla pasażera, w szczególności w zakresie informacji dostępnych na przystankach komunikacyjnych i dworcach autobusowych,
- bezpodstawnej odmowie udzielenia dwóch zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym,
- wydawaniu zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w transporcie drogowym w oparciu o wnioski niezawierające kompletu wymaganych załączników.

<sup>1</sup> W tym w latach 2006-2015 na podstawie uchwał Rady Powiatu w Łukowie w sprawie wyboru Starosty Łukowskiego: nr I/6/2006 z 21 listopada 2006 r., nr I/5/2010 z 2 grudnia 2010 r., nr I/5/2014 z 1 grudnia 2014 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym przez NIK okresie Powiat Łukowski<sup>3</sup> posiadał opracowany i uchwalony<sup>4</sup> plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego<sup>5</sup>, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>6</sup>. Umową z 12 czerwca 2013 r. Zarząd Powiatu Łukowskiego zlecił opracowanie projektu planu transportowego firmie zewnętrznej, wybranej w drodze zapytania ofertowego<sup>7</sup>. Wykonawca został zobowiązany do sporządzenia projektu planu transportowego w oparciu o zgromadzone dane i zebrane materiały (w tym: w wyniku przeprowadzonych badań ankietowych). Realizacja przedmiotu zamówienia obejmowała cztery kolejne etapy: sporządzenie charakterystyki, oceny i badania rynku; przygotowanie prognozy i analizy badań; wykonanie opracowania głównego (projektu planu); przeprowadzenie konsultacji społecznych i opracowanie ostatecznej wersji planu do uchwalenia.

Projekt planu transportowego został sporządzony w październiku 2013 r. Zgodnie z art. 10 ust. 1 uptz informację o opracowaniu projektu planu ogłoszono: w miejscowej prasie (tygodniku o zasięgu powiatowym) w dniu 19 listopada 2013 r., Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*) – 12 listopada 2013 r. oraz w siedzibie Starostwa. W ogłoszeniu podano informację o dostępności wersji elektronicznej na stronach BIP, wskazano też miejsce wyłożenia projektu (w siedzibie Starostwa, w godzinach pracy), a także formę, miejsce i termin złożenia uwag do projektu (w siedzibie urzędu lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w BIP).

Informację o zamieszczeniu projektu planu na stronach BIP Starostwa oraz możliwości zgłaszania uwag przesłano dodatkowo w dniu 13 listopada 2013 r. do wszystkich urzędów gmin i miast położonych na terenie powiatu łukowskiego.

Opinie do projektu planu przesyłały dwie jednostki samorządu terytorialnego (dalej *JST*): Gmina Stoczek Łukowski oraz Miasto Stoczek Łukowski. Gmina zwróciła uwagę, że jedna z miejscowości została bezzasadnie wskazana jako nieposiadająca dostępu do sieci transportu publicznego. Pozostałe zgłoszone uwagi odnosiły się do charakterystyk obu JST, ich jednostek organizacyjnych lub funkcjonujących na ich terenie podmiotów gospodarczych i zakładów pracy. Wszystkie uwagi zostały rozpatrzone i uwzględnione w planie, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-9, 13-29, 41-49)

Projekt planu transportowego nie wymagał wcześniejszego uzgodnienia ze starostami sąsiednich powiatów, na podstawie art. 13 ust. 2 uptz, ponieważ wszystkie linie komunikacyjne objęte planem przebiegały na terenie powiatu łukowskiego.

<sup>3</sup> Liczący - według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. - 109.325 mieszkańców (dane wg rocznika statystycznego GUS, dostępne na stronie <http://lublin.stat.gov.pl/dane-o-województwie/powiaty/ludnosc-925>)

<sup>4</sup> Uchwałą nr XXIX/282/2013 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Łukowskiego”.

<sup>5</sup> Dalej: *plan* lub *plan transportowy*.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1440. Dalej: *uptz*.

<sup>7</sup> Cena usługi 47,9 tys. zł brutto nie przekraczała wartości progowej, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), wymagającej stosowania procedur przewidzianych w tej ustawie.

Pismem z 1 października 2014 r. Członek Zarządu Województwa Lubelskiego poinformował Starostę o uchwaleniu w dniu 14 lipca 2014 r. przez Sejmik Województwa Lubelskiego<sup>8</sup> planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego w województwie lubelskim<sup>9</sup>. Wniósł również o podjęcie prac związanych ze skomunikowaniem zintegrowanych węzłów przesiadkowych (przewidzianych planem wojewódzkim) z liniami powiatowymi i gminnymi oraz uwzględnienie tych rozwiązań przez opracowanie lub aktualizację istniejących planów. Starosta pismem z 31 października 2014 r. zlecił wykonawcy projektu planu powiatowego przeprowadzenie analizy zgodności uchwalonego dokumentu z planem wojewódzkim. Sporządzona analiza wykazała, że Województwo Lubelskie planuje organizację przewozów o charakterze użyteczności publicznej na dwóch liniach, których przebieg pokrywa się z liniami wyznaczonymi przez Powiat Łukowski<sup>10</sup>. Wnioski analizy wskazywały na dostępne rozwiązania, zapobiegające konkurowaniu na tych samych liniach przewozów powiatowych i wojewódzkich, w drodze: przyszłej weryfikacji przebiegu linii powiatowych lub dostosowania godzin kursowania autobusów (przy czym plan transportowy nie określał linii w szczególności przewidzianej dla rozkładów jazdy, tj. dla poszczególnych dni i godzin odjazdów).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 50-54)

W ramach procedury opracowywania planu transportowego badano potrzeby przewozowe mieszkańców w publicznym transporcie zbiorowym. Analizę istniejącej sieci komunikacyjnej prowadzono z uwzględnieniem potencjału społeczno-gospodarczego powiatu i poszczególnych gmin położonych na jego terenie. Przy wykorzystaniu narzędzi ankietowych badano m.in. charakterystyki pasażerów oraz preferencje komunikacyjne mieszkańców (przeważającą grupę respondentów stanowili uczniowie szkół średnich – 61%). Jako luki w poziomie zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych mieszkańców i obszary wymagające ewentualnej interwencji wskazano 16 miejscowości nie objętych komunikacją publiczną. Starosta wyjaśnił, że niektóre z tych miejscowości zostały objęte zaktualizowanym wykazem linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej, zamieszczonym w zmienionym planie transportowym (przyjęcie jego aktualizacji planowane jest, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, w grudniu 2015 r.)<sup>11</sup>.

Uchwalony plan transportowy zawierał elementy wymagane przepisami art. 12 ust. 1 uptz, w szczególności wykaz 128 linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej (bez określenia ich łącznej długości). Analizą rentowności objęto istniejące linie, obsługiwane przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Łukowie SA<sup>12</sup>. Spółka ta była dominującym przewoźnikiem na rynku przewozów powiatowych. Jako potencjalnie nierentowne i mogące w szczególności wymagać wsparcia finansowego ze strony organizatora uznano 87 linii, które przynosiły zysk poniżej średniej. W ramach prognozowanego finansowania usług przewozowych zwrócono uwagę na istotną rolę, jaką dotychczas odgrywała otrzymywana przez Spółkę refundacja za ulgowe przejazdy, która stanowiła ponad 23% przychodów z działalności przewozowej.

<sup>8</sup> Uchwałą nr XLVIII/744/2014 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim”.

<sup>9</sup> Dalej: *plan wojewódzki*.

<sup>10</sup> Linia wojewódzka nr 521 pokrywała się z liniami powiatowymi na odcinku Serokomla-Wojcieszków-Łuków; linia nr 581 pokrywała się z linią wyznaczoną przez powiat na odcinku z Łukowa do granicy powiatu w kierunku Radzyna Podlaskiego przez Ulan-Majorat.

<sup>11</sup> W aktualizacji planu przewidziano dostęp m.in. do miejscowości: Otylin, Wola Bukowska, Stara Prawda, Wylany.

<sup>12</sup> Tj. spółkę, w której 100% akcji posiadał Powiat Łukowski. Dalej: *PKS w Łukowie SA* lub *Spółka*.

Ustalone  
nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-12, 32-34, 219, 221-222, tom II str. 22-59)

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

Nie zapewniono minimalnego, 21-dniowego terminu składania opinii dotyczących projektu planu transportowego – wymaganego art. 10 ust. 1 uptz – osobom, które pozyskały informację o wyłożeniu projektu planu z prasy lokalnej.

Ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu zostało zamieszczone w prasie lokalnej 19 listopada 2013 r., natomiast termin składania opinii dotyczących projektu planu transportowego wyznaczono na 21 dni od dnia zamieszczenia informacji o opracowanym projekcie w BIP, tj. 12 listopada 2013 r. Publikację ogłoszenia w prasie zlecono 14 listopada 2013 r., już po jego zamieszczeniu w BIP.

Starosta wyjaśnił, że ogłoszenie w prasie zostało omyłkowo zlecone z opóźnieniem. Osoby oraz podmioty zainteresowane zgłoszeniem uwag miały możliwość ich wniesienia również w terminie dłuższym niż 21 dni (wszystkie propozycje zostałyby uwzględnione). Starostwo zwróciło się dodatkowo, pismem z 13 listopada 2013 r., do burmistrzów i wójtów gmin powiatu łukowskiego z prośbą o wnikliwe zapoznanie się z projektem planu transportowego i wniesienie ewentualnych uwag. Z tej możliwości skorzystały dwie JST. Nie wpłynęły natomiast żadne uwagi mieszkańców powiatu – zarówno przed wyznaczonym terminem, jak i po jego upływie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 13-22, 31, 33)

Ocena częściowa

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

## 2. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego

Opis stanu  
faktycznego

Po uchwaleniu pod koniec 2013 r. planu transportowego Starosta podejmował dalsze działania, zmierzające do identyfikacji potrzeb mieszkańców i wprowadzenia ewentualnych zmian do planu. Zarządzeniem nr 52/2014 z 17 października 2014 r. Starosta powołał Zespół ds. opracowania projektu sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich na terenie powiatu łukowskiego (dalej: Zespół), w skład którego wchodził przedstawiciele Powiatu Łukowskiego oraz miast i gmin położonych na terenie powiatu. Zadaniem zespołu było opracowanie wstępnego projektu zmian sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich oraz ogólnych zasad funkcjonowania przewozów. W styczniu 2015 r. wystąpiono do poszczególnych JST z terenu powiatu z prośbą o wnikliwą analizę potrzeb przewozowych mieszkańców poszczególnych gmin. Starosta podpisał również listy intencyjne z burmistrzami i wójtami gmin, zainteresowanych wspólnym wykonywaniem przewozów zbiorowych, zmierzające do zawarcia porozumień określających zasady finansowania transportu zbiorowego. Zespół opracował w 2015 r. wykaz połączeń komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej, który stanowił bazę do aktualizacji planu transportowego, zaplanowanej na grudzień 2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 55-71)

Starosta podjął działania zmierzające do wyboru operatora w trybie przewidzianym w art. 19 ust. 1 pkt 3 i art. 22 ust. 1 pkt 2 uptz, przez bezpośrednie zlecenie wykonywania usług PKS w Łukowie SA – jako podmiotowi wewnętrznemu,

w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007<sup>13</sup>, powołanemu do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Planowany okres realizacji usługi wyniósł 120 miesięcy od udzielenia zamówienia.

Ogłoszenie o zamiarze wyboru operatora poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług dla Powiatu Łukowskiego zostało zamieszczone 29 lipca 2015 r. na stronach Starostwa w BIP, stosownie do wymogów art. 23 ust. 2 uptz, a także opublikowane – w tym samym dniu – w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Informację o zamieszczeniu ogłoszenia opublikowano również na stronie urzędowej <http://www.starostwolukow.pl>. *Wobec niezakończonych procedury wyboru operatora świadczącego usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, do dnia kontroli NIK nie zawarto umowy z operatorem.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 72-74)

PKS w Łukowie SA stanowił spółkę komunalną, w której Powiat Łukowski posiadał 100% akcji. Przedmiot statutowej działalności Spółki obejmował m. in. transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski oraz pozostały transport lądowy pasażerski, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji wykonywanej na terenie powiatu łukowskiego zapewniającej mieszkańcom powiatu zaspokojenie potrzeb w zakresie transportu publicznego.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że ww. Spółka została wyłoniona jako wykonawca usługi w ramach zamówienia „*Zorganizowanie dowozu i odwozu uczniów do szkół na terenie gminy Kłoczew w formie zakupu biletów miesięcznych w roku szkolnym 2015/2016*”, przeprowadzanego w trybie przetargu nieograniczonego przez Gminę Kłoczew, tj. JST położoną na terenie powiatu ryckiego<sup>15</sup>.

Przepisy art. 22 ust. 1 pkt 2 uptz przewidywały możliwość zlecenia wykonywania usług podmiotowi wewnętrznemu, w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołanemu do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 przywołanego rozporządzenia każdy właściwy organ lokalny mógł zdecydować (o ile nie zabraniało tego prawo krajowe), że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że będzie bezpośrednio udzielać zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych z odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego. Jeden z warunków podjęcia takiej decyzji (art. 5 ust. 2 lit. b) wymagał, aby podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizowały swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego – niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych – i nie brały udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego.

Starosta wyjaśnił, że wykonywanie przez PKS w Łukowie SA usług dowozu i odwozu uczniów do szkół na terenie gminy Kłoczew dotyczy roku szkolnego

<sup>13</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U.UE.L.2007.315.1). Dalej: *rozporządzenie (WE) nr 1370/2007*.

<sup>14</sup> Pod adresem <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:265089-2015:TEXT:PL:HTML>.

<sup>15</sup> Ogłoszenie z 17.07.2015 r. o wyborze oferty PKS w Łukowie SA, jako najkorzystniejszej spośród złożonych w przetargu nieograniczonym, zostało zamieszczone na stronie <https://ugkloczew.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/4Zawiadomienie.pdf>. Spółka świadczyła również we wcześniejszych latach usługi dowozu uczniów, realizowane w oparciu o komunikację regularną (kursy szkolne) dla gmin spoza powiatu łukowskiego, o czym świadczą m.in. ustalenia kontroli NIK P/13/056 - *Komunalizacja spółek Skarbu Państwa*, przeprowadzonej w PKS w Łukowie SA w 2013 r.

2015/2016. Po zawarciu umowy ze Spółką, powierzającej jej od dnia 1 stycznia 2017 r. zadania operatora, nie będzie ona brała udziału w przetargach i wykonywaniu przewozów poza terenem powiatu łukowskiego. Zarząd Powiatu, sprawujący nadzór i kontrolę nad Spółką, będzie miał możliwość wpływania na jej działalność, poprzez wyłączenie możliwości udziału w przetargach organizowanych poza powiatem.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 75-99, 217-221)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 66 wniosków, złożonych przez czterech przedsiębiorców, o wydanie nowych lub przedłużenie obowiązujących zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Trzy postępowania (jedno przeprowadzone na podstawie wniosku PPHU A[...] B[...]<sup>1617</sup> oraz dwa – na podstawie wniosków H[...] T[...]<sup>1819</sup>) zakończyły się wydaniem decyzji odmownych, natomiast pozostałe – prowadzone na podstawie jednego wniosku A[...] P[...] P[...]<sup>2021</sup> oraz 62 wniosków PKS w Łukowie SA – wydaniem decyzji o udzieleniu zezwolenia.

Analiza przeprowadzona przez NIK na próbie 10 postępowań<sup>22</sup> wykazała, że w wydanych zezwoleniach na regularny przewóz osób określono warunki wykonywania przewozów, w tym: ustalono trasę, przystanki i godziny przyjazdów i odjazdów, zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>23</sup>. Starostwo nie egzekwowało przy tym od wnioskodawców obowiązku przedłożenia kompletu załączników przewidzianych w art. 22 ust. 1 utd, natomiast w przypadku dwóch (z wszystkich trzech) decyzji odmownych bezpodstawnie odmówiło wydania zezwoleń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-7, 10-12, 104-106, 119-141, 145-189)

Rada Powiatu w Łukowie określiła, w uchwale wydanej na podstawie art. 15 ust. 2 uptz, przystanki komunikacyjne i dworce których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Łukowski, udostępnione operatorom i przewoźnikom, oraz warunki i zasady korzystania z nich<sup>24</sup>. W myśl postanowień pkt 2 ppkt 4-6 i 8 załącznika nr 2 do tej uchwały operatorzy i przewoźnicy zobowiązani zostali do: podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy poprzez zawieszenie stosownej informacji na przystankach komunikacyjnych, uzgadniania rozkładów jazdy (wymiarów, grafiki, sposobu montażu) z Zarządem Dróg Powiatowych w Łukowie, informowania zarządzającego przystankami o zmianach w rozkładach jazdy, a także utrzymywania tablic z rozkładem jazdy w należyтым stanie technicznym. Rada Powiatu nie wprowadziła opłat za korzystanie z przystanków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 190-211, 214, 216)

Dworzec autobusowy w Łukowie pozostawał w użytkowaniu wieczystym spółki PKS

<sup>16</sup> Treść wyłączona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058, ze zm.) z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

<sup>17</sup> Dalej: A[...] B[...].

<sup>18</sup> Treść wyłączona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

<sup>19</sup> Dalej: H[...] T[...].

<sup>20</sup> Treść wyłączona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

<sup>21</sup> Dalej: A[...] P[...] P[...].

<sup>22</sup> Wszystkich trzech postępowań, zakończonych wydaniem decyzji odmownych, a także siedmiu spraw, zakończonych udzieleniem PKS w Łukowie SA zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych (decyzje: nr 237/14 z 22.07.2014 r., nr 238/14 z 22.07.2014 r., nr 240/14 z 22.07.2014 r., nr 241/14 z 19.08.2014 r., 242/14 z 19.08.2014 r., 249/14 z 7.11.2014 r., 250/14 z 2.01.2015 r.).

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm. Dalej: *utd*.

<sup>24</sup> Uchwała nr XVII/182/2012 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Powiat Łukowski oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, zmieniona uchwałą nr XXXVII/307/2014 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 4 kwietnia 2014 r., wprowadzającą nowy wykaz przystanków komunikacyjnych.

w Łukowie SA i był przez nią zarządzany. W wyniku negocjacji, przeprowadzonych ze Spółką przez Miasto Łuków, na podstawie art. 16 ust. 2 uptz, strony ustaliły maksymalną wysokość stawek opłat za korzystanie z dworca przez innych przewoźników lub operatorów. Szczegółowe zasady korzystania z dworca określał *Regulamin Dworca Autobusowego PKS w Łukowie SA*. Starosta wyjaśnił, że Starostwo nie informowało o stawkach opłat oraz ustalonych standardach dotyczących korzystania z dworca, gdyż obowiązek ten ciążył na Burmistrzu Miasta Łuków, jako organizatorze transportu zbiorowego na terenie tej JST.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 218-219, 221, 223-230, 240)

System pobierania opłat za bilety, przewidziany w planie transportowym z 2013 r. i w Projekcie sieci komunikacyjnej z 2015 r., zakładał utrzymanie dotychczasowych rozwiązań. Sprzedaż biletów miała odbywać się w kasach dworcowych oraz w środkach transportowych PKS w Łukowie. Pasażerom umożliwiono również zakup biletów miesięcznych w systemie elektronicznych kart zbliżeniowych.

Plan transportowy przewidywał funkcjonowanie statycznego systemu informacji dla pasażera, który miał obejmować: rozkłady jazdy konkretnych linii, rozkłady dla poszczególnych przystanków, podawane z wyprzedzeniem informacje o planowanych zmianach w rozkładach, dodatkowe informacje przesiadkowe oraz mapę układu linii komunikacyjnych dla dni powszednich, świątecznych i komunikacji nocnej. Starosta wyjaśnił, że ww. mapa nie została dotychczas zamieszczona na dworcu autobusowym, gdyż plan transportowy nie jest jeszcze w pełni wdrożony.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 68-69, 234, 239-240, tom II str. 45, 50-51)

Plan transportowy zakładał, że informacje o rozkładach jazdy, obowiązujących opłatach za przejazd oraz uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego będą podawane w głównych miejscach przesiadkowych oraz na stronach internetowych przewoźników i organizatora transportu. Oględziny przeprowadzone 13 listopada 2015 r. wykazały brak odpowiednich informacji, dostępnych na dworcu w Łukowie (co szerzej opisano w pkt 3 „Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym” wystąpienia).

Na stronie internetowej Starostwa, jako organizatora transportu zbiorowego, zamieszczono<sup>25</sup> informację o przyjazdach i odjazdach autobusów z dworca w Łukowie. Wyszukiwarka połączeń obsługiwanych przez przewoźnika, dostępna na stronach PKS w Łukowie SA<sup>26</sup>, umożliwia pasażerom odnalezienie kursów odpowiadających zadanym kryteriom wyszukiwania, podając informacje m.in. o: godzinach odjazdów z kolejnych przystanków na trasie oraz cenach biletów (w tym: przy zastosowaniu obowiązujących ulg).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 241-246, tom II str. 50-51)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie egzekwowało od przewoźników wnioskujących o udzielenie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym obowiązku przedłożenia kompletu załączników przewidzianych w art. 22 ust. 1 utd, akceptując sytuacje, w których:

– do siedmiu wniosków złożonych przez PKS w Łukowie SA nie załączono: zobowiązania do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystankach; cennika; wykazu pojazdów, z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierzał wykonywać przewozy;

<sup>25</sup> [http://www.starostwolukow.pl/files/pdf/20150629\\_Info\\_pks\\_2015-2016.pdf](http://www.starostwolukow.pl/files/pdf/20150629_Info_pks_2015-2016.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.pks.lukow.pl/index.php/przewozy-pasazerskie/wyszukaj>



potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi<sup>27</sup>. Złożenia tych dokumentów wymagały przepisy art. 22 ust. 1 pkt 3-6 udt,

– do wniosków pozostałych przewoźników nie załączono uzgodnień zasad korzystania z niektórych lub wszystkich przystanków na danej linii, wymaganych art. 22 ust. 1 pkt 3 udt,

– do dziewięciu z badanych 10 wniosków załączono schematy połączeń komunikacyjnych, bez zaznaczonych przystanków, wbrew art. 22 ust. 1 pkt 2 udt.

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że wnioski złożone przez PKS w Łukowie SA nie zawierały wymaganych załączników, gdyż: cennik biletów oraz zobowiązanie do zamieszczania informacji na przystankach zostały złożone jednorazowo (zobowiązanie w 2012 r.), wykaz pojazdów był każdorazowo przedkładany przy zmianie liczby pojazdów zgłoszonych do licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, Spółka uzgadniała zasady korzystania z obiektów przystankowych i dworcowych, uzgodnień nie załączała jednak do składanych wniosków. Uzgodnienia przedstawione przez H[...] T[...]<sup>28</sup> dotyczyły linii i przystanków objętych w obu wnioskach, omyłkowo uznano natomiast, że uzgodnienia dotyczą wszystkich przystanków (błędnie rozpoznano przystanki gminne jako przystanki powiatowe). Starostwo akceptowało schematy połączeń komunikacyjnych, bez zaznaczonych przystanków, uznając je za wystarczające wobec posiadania innych dokumentów (uzgodnień zasad korzystania z przystanków, treści rozkładów jazdy z wyszczególnionymi przystankami).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 119-141, 145-189, 253-254, 256-270)

2. Bezpodstawnie odmówiono wydania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób na dwóch liniach<sup>29</sup>, pomimo niewystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a) udt, które wskazano jako podstawę wydania decyzji.

Warunkiem odmowy, w oparciu o wskazaną podstawę prawną, było wykazanie, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników. Tymczasem przewozy w ramach istniejących linii regularnych obsługiwane były w ww. przypadkach tylko przez jednego przewoźnika (PKS w Łukowie SA).

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że „rzeczywiście decyzje zostały podjęte w oparciu o art. 22a ust. 1 pkt 2a ustawy (...). Przedmiotowa linia komunikacyjna jest obsługiwana tylko przez jednego przewoźnika jednak uznano, iż w tym przypadku przepis jest odpowiedni gdyż projektowana linia komunikacyjna zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 159-189, 253-258)

Ocena cząstkowa

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

<sup>27</sup> Referat Dróg i Transportu, rozpatrujący wnioski, dysponował zestawem pism wydanych w latach 2012-2015 przez zarządców dróg różnych kategorii (gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych) w odpowiedzi na wnioski PKS w Łukowie SA. Pisma dotyczyły zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych położonych przy drogach, były jednak wydane w odpowiedzi na konkretne wnioski, których Referat nie posiadał (co uniemożliwiało stwierdzenie, jakiej linii komunikacyjnej i kursów dotyczą, na jaki okres zostały wydane); wzmiankowane zgody nie stanowiły również załączników do wniosków przewoźnika o wydanie zezwoleń.

<sup>28</sup> Treść wyłączona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

<sup>29</sup> Wnioski H[...] T[...], dotyczące linii: Wola Gulowska - Lipiny - Dąbrówka oraz Konorzatka - Lipiny - Wola Gulowska.

### 3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

W planach kontroli na lata 2013, 2014 i 2015, sporządzanych na podstawie § 14 pkt 1 Regulaminu Kontroli Zarządczej Starostwa Powiatowego w Łukowie, przewidziano przeprowadzenie czynności wobec jednego z przewoźników (PKS w Łukowie SA). Przedmiot kontroli zaplanowanej na III kwartał 2013 r. określono jako „zezwolenia – obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.) oraz aktów wykonawczych do ww. ustawy”. Faktyczną kontrolą objęto wyłącznie jedno z posiadanych przez tego przewoźnika stu kilkudziesięciu zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

W latach 2013-2014 przeprowadzono również dwie kontrole nieplanowe (w tym jedną na podstawie analizy skarg złożonych przez pasażerów), które objęły innego przewoźnika. Wobec nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli skargowej Starostwo wszczęło 8 kwietnia 2014 r. postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia wydanego zezwolenia na wykonywanie przewozów regionalnych. Uwzględniając wyjaśnienia złożone przez przewoźnika oraz fakt, iż jeszcze w dniu przeprowadzania kontroli podjął on działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości (przez przedłożenie do Starostwa aktualnego cennika), organ umorzył postępowanie.

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że w trakcie ww. kontroli weryfikowano posiadanie przez kierowców uprawnień do kierowania pojazdami, sprawdzano czy przejazdy odbywały się zgodnie z rozkładami jazdy, stanowiącymi załączniki do wydanych zezwoleń, a także czy kierowca posiadał przy sobie wymagane dokumenty (wypisy, zezwolenia). Pracownicy badali również punktualność odjazdu w odniesieniu do czasu podanego w rozkładzie jazdy, wywieszonym na przystanku, a także zgodność rozkładów jazdy, zamieszczonych na przystankach, z rozkładami jazdy, stanowiącymi załączniki do wydanych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 271-294, 304-331)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły trzy skargi (wszystkie w 2014 r.) dotyczące realizacji na terenie powiatu łukowskiego usług w zakresie regularnych przewozów osób. W ramach postępowania wyjaśniającego zasadność jednej ze skarg, która dotyczyła zbyt dużej liczby pasażerów w autobusach PKS w Łukowie SA na linii o zasięgu wojewódzkim, przewoźnik zadeklarował zmianę (po wprowadzeniu nowego rozkładu jazdy) pojazdu obsługującego kurs na autobus o większej liczbie miejsc. Zarzuty sformułowane w dwóch pozostałych skargach, dotyczące sprzedaży biletów przez A[...] P[...] P[...]<sup>30</sup> niezgodnie z podanym cennikiem, przy zastosowaniu cen „dumpingowych”, co – zdaniem skarżących – mogło w konsekwencji skutkować podjęciem decyzji przez innego przewoźnika (PKS w Łukowie SA) o zawieszeniu komunikacji na tej linii, zostały zbadane przez pracowników Starostwa podczas kontroli realizacji wydanego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 102, 107-108, 322-339)

Starosta nie zwracał się do Policji i organów Inspekcji Transportu Drogowego o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych w świadczeniu usług publicznego transportu drogowego. W 2015 r. do Starostwa wpłynęło pismo Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Radomiu, informujące o nałożeniu kary na jednego z przewoźników, wykonującego przewozy o zasięgu wykraczającym poza teren powiatu łukowskiego,

<sup>30</sup> Treść wyłączona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

ze względu na naruszenie przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności objętej licencją. W oparciu o przepisy art. 15 ust. 2 utd Starostwo udzieliło przedsiębiorcy ostrzeżenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 104, 110, 340-345)

Wyniki przeprowadzonych oględzin 43 przystanków oraz dworca autobusowego w Łukowie wskazały na brak dostatecznego nadzoru ze strony organizatora publicznego transportu nad funkcjonowaniem systemu informacji dla pasażera oraz wykorzystaniem przystanków komunikacyjnych.

Na czterech przystankach stwierdzono obecność ogłoszeń z reklamami szkół nauki jazdy. Na żadnym z przystanków objętych oględzinami nie zamieszczono informacji o zakazie umieszczania reklam, jednak postanowienia pkt 2 ppkt 7 załącznika nr 2 do uchwały nr XVI/182/2012 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 29 sierpnia 2012 r. zabraniały umieszczania na przystankach innych informacji lub reklam niż te, które dotyczą rozkładu jazdy. Starosta wyjaśnił, że przytoczony zakaz miał charakter generalny i nie odnosił się wyłącznie do przewoźników. Pracownicy Referatu Dróg i Transportu dokonywali, w trakcie przeprowadzanych okresowych kontroli dotyczących zarządzania ruchem drogowym, usunięcia reklam, w przypadku stwierdzenia ich obecności na przystankach. Podobną prośbę o usuwanie reklam przekazano Zarządowi Dróg Powiatowych w Łukowie.

W ramach przeprowadzonych przez NIK oględzin, na dwóch przystankach dokonano również wrywkowej kontroli zgodności faktycznych odjazdów pojazdów z informacjami o rozkładzie jazdy, wywieszonymi na przystankach oraz z obowiązującymi rozkładami jazdy, stanowiącymi załączniki do zezwoleń. W jednym przypadku odjazd był punktualny, w drugim – opóźniony o jedną minutę względem rozkładu. Pojazdy były w sposób widoczny dla pasażera oznakowane nazwą przewoźnika oraz wyposażone w tablice kierunkowe.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 190-192, 234, 239, tom II str. 66-89)

Na zlecenie NIK<sup>31</sup> Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie (dalej: WITD) przeprowadził 19 kontroli drogowych pod kątem spełniania przez środki transportowe, wykorzystywane przez przewoźników wykonujących regularny transport osób, warunków technicznych i wyposażeniowych, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom. Wyniki kontroli wykazały, że dwa pojazdy nie spełniały wymogów w zakresie prawidłowo funkcjonującego oświetlenia, jeden z nich posiadał również niesprawny hamulec postojowy. W obu przypadkach WITD zatrzymał dowody rejestracyjne pojazdów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 346-410)

Starosta wyjaśnił, że do Starostwa nie wpływały informacje o wystąpieniu okoliczności uniemożliwiających przewoźnikom wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy, w związku z czym nie wydawano decyzji w sprawie odstępowania od warunków określonych w zezwoleniu, o których mowa w art. 20a ust. 2 utd.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 103, 108)

Starostwo nie sporządzało i nie przekazywało Marszałkowi Województwa Lubelskiego w latach 2013-2015 informacji określonych w art. 49 ust. 1 uptz. Stosownie do przepisów art. 83 ust. 3 utd przekazywano Ministrowi właściwemu do spraw transportu dwa razy w roku (w terminach do 15 stycznia oraz do 15 lipca), informacje dotyczące liczby i zakresu udzielonych zezwoleń na wykonywanie

<sup>31</sup> W oparciu o 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*.

zawodu przewoźnika drogowego, licencji, zezwoleń i wydanych zaświadczeń na przewozy drogowe na potrzeby własne oraz liczby wypisów z tych dokumentów, a także liczby licencji w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 102-103, 108, tom II str. 1-12)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie sporządzało rocznych analiz sytuacji rynkowej, wymaganych przepisami art. 22a ust. 3 utd.

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że nie przeprowadzono corocznych analiz sytuacji rynkowej, gdyż uznano inne działania Starostwa w zakresie analizy rynkowej za wystarczające. W trakcie prac związanych z uchwaleniem planu transportowego badano rynek przewozów, określając m.in. potrzeby podróży oraz linie o charakterze użyteczności publicznej. Powołany w 2014 r. Zespół ds. opracowania projektu sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich na terenie powiatu łukowskiego opracował w 2015 r., na nowo, przedmiotowe linie. Analizy sytuacji rynkowej przeprowadzono również każdorazowo przed wydaniem nowego lub zmianą istniejącego zezwolenia na wykonywanie przewozów regionalnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 214-216)

2. W latach 2013-2014 pracownicy Starostwa przeprowadzili tylko trzy kontrole (w 2015 r. – żadnej) przedsiębiorców w zakresie wykonywania regularnych przewozów osób w transporcie drogowym<sup>32</sup>. Częstotliwość i liczba kontroli nie pozwalały na rzetelne sprawdzenie prawidłowości realizacji usług w zakresie publicznego drogowego transportu zbiorowego.

Ponadto, spośród 55 zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób, których końcowa data ważności przypadała na lata 2013-2015, tylko cztery zezwolenia (7,3%) zostały objęte kontrolą w okresie ważności zezwolenia na podstawie przepisów art. 84 ust. 1 utd<sup>33</sup>. Przepisy art. 84 ust. 2 tej ustawy przewidywały, że organ udzielający zezwoleń będzie przeprowadzał kontrolę przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat.

Ogłędziny 43 przystanków<sup>34</sup> oraz dworca autobusowego w Łukowie, przeprowadzone 13 listopada 2015 r., w przypadku 39 obiektów wykazały: rozbieżności, pomiędzy informacjami o rozkładzie jazdy wywieszonymi na przystankach a rozkładami jazdy stanowiącymi załączniki do zezwoleń, bądź też brak informacji na przystankach<sup>35</sup>. Przepisy art. 18b ust. 2 pkt 2 utd wprowadzały

<sup>32</sup> Z czego: jedną planową w zakresie zezwolenia nr 204/09 wydanego 1.12.2009 r. PKS w Łukowie SA (kontrola ujęta w planie kontroli na 2013 r.) oraz dwie nieplanowe w A[...] P[...] P[...] w zakresie zezwolenia nr 236/13 z 21.06.2013 r. (jedną z nich przeprowadzono w wyniku analizy skarg pasażerów). Dwie kontrole zostały przeprowadzone w IV kwartale 2013 r., jedna (skargowa) – w II kwartale 2014 r.

<sup>33</sup> Cztery kontrole, przeprowadzone w latach 2010, 2012 i 2013, objęły zezwolenia: nr 131/09 z 23.07.2009 r., nr 187/09 z 21.09.2009 r., nr 196/09 z 1.12.2009 r., nr 204/09 z 1.12.2009 r.

<sup>34</sup> Obsługujących m.in. pięć linii komunikacyjnych, objętych zezwoleniami na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydanymi przez Starostę Powiatu Łukowskiego: nr 144/09 z 22.07.2014 r., 241/14 z 19.08.2014 r., nr 242/14 z 13.08.2014 r., nr 250/15 z 2.01.2015 r., 251/15 z 9.10.2015 r.

<sup>35</sup> Na 21 przystankach nie zamieszczono informacji o pojedynczych kursach, realizowanych na podstawie dwóch zezwoleń (nr 144/09 z 22.07.2014 r. i nr 250/15 z 2.01.2015 r.). Na przystankach wykorzystywanych w ramach linii objętej zezwoleniem nr 250/15 z 2.01.2015 r. w wywieszonych informacjach podano miejscowość docelową: Wola Mysłowska, podczas gdy w zatwierdzonym rozkładzie jazdy występowała miejscowość: Wilczyńska. Na pięciu przystankach (w m. Jonnik, Stara Gąska i Sarnów), ujętych w dwóch zezwoleniach (nr 242/14 z 13.08.2014 r. i nr 251/15 z 9.10.2015 r.) brak było jakichkolwiek informacji z rozkładami jazdy. Na badanych 12 przystankach, ujętych w zezwoleniu nr 251/15 z 9.10.2015 r., brak było informacji o kursie realizowanych na podstawie tego zezwolenia (Łuków-Jonnik przez Jarczówkę, Starą Wróblinę), wskazano natomiast kurs z Łukowa do Jarczówka, przewidziany nieaktualnym zezwoleniem nr 218/10 z 27.10.2010 r., ważnym do 27.10.2015 r. W informacjach podano datę obowiązywania: „od 28.06.2015 r.”, rozkłady nie uwzględniały zatem nowego

zakaz korzystania z przystanków, na których nie została zamieszczona informacja o realizowanym rozkładzie jazdy zawierająca także nazwę, adres siedziby przewoźnika i numer telefonu przewoźnika lub korzystania z nich niezgodnie z podanymi w tej informacji dniami i godzinami odjazdów.

Na dworcu autobusowym w Łukowie nie udostępniono pasażerom do wglądu regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, wbrew wymogom art. 46 ust. 1 pkt 9 uptz. Pasażerom nie zapewniono również, wbrew art. 46 ust. 1 pkt 6 uptz, stałego dostępu do cenników opłat lub taryf (informacje o cenach biletów były dostępne wyłącznie w kasie<sup>36</sup> lub u dyżurnego ruchu w godzinach pracy, tym samym pasażerowie nie mogli zasięgnąć informacji w godzinach po 18 i przed 6). Podanie pasażerom na dworcu informacji w zakresie obowiązujących opłat za przejazd, uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz regulaminu przewozu osób środkami publicznego transportu zbiorowego zostało również przewidziane w pkt 14 planu transportowego.

Ustalenia kontroli wskazują na brak dostatecznego nadzoru ze strony organizatora nad zapewnieniem aktualności informacji o rozkładach jazdy zamieszczanych na przystankach. Przyczyniła się do tego niewielka liczba kontroli przewoźników w zakresie wykonywania regularnych przewozów osób w transporcie drogowym, w trakcie których – jak wyjaśnił Kierownik Referatu Dróg i Transportu – badano m.in. zgodność rozkładów jazdy, zamieszczonych na przystankach, z rozkładami jazdy, stanowiącymi załączniki do wydanych zezwoleń (NIK zwraca przy tym uwagę, iż fakt objęcia tych zagadnień kontrolą nie był odnotowywany w sporządzanych protokołach z kontroli). Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e) uptz, zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie systemu informacji dla pasażera należało do zadań Starosty.

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że PKS w Łukowie SA jest głównym przewoźnikiem na terenie powiatu i posiada bardzo dobrą opinię wśród mieszkańców, w związku z czym uznano, że nie ma potrzeby przeprowadzania kontroli wszystkich wydanych Spółce zezwoleń. Ponadto z uwagi na niewielką obsadę Referatu objęcie kontrolami wszystkich zezwoleń raz na pięć lat byłoby utrudnione.

Starosta poinformował, że do Starostwa nie wpływały skargi na niewłaściwe wykonywanie usług przez tego przewoźnika, w związku z tym częstotliwość kontroli nie była zwiększana. Występujące rozbieżności w rozkładach wynikały najczęściej z konieczności dostosowania kursów do okoliczności związanych z występującymi remontami dróg. Przewoźnik nie poinformował jednak Starostwa o zmianach rozkładów, nie wystąpił również z formalnymi wnioskami o zmianę wydanych zezwoleń. Zdaniem Starosty, obowiązek zamieszczania informacji na przystankach ciążył na przewoźnikach. Z chwilą wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego sprawy dotyczące podawania informacji w tym zakresie zostaną uregulowane w zawartej z nim umowie. Zwiększona zostanie częstotliwość kontroli przeprowadzanych przez pracowników Referatu Dróg i Transportu, a kontrole będą obejmowały m. in. kwestie związane z aktualnością rozkładów jazdy.

Starosta poinformował również, że Regulamin Dworca, Regulamin Przewozów oraz cennik biletów w formie taryfy przewozowej był stale dostępny na dworcu,

---

zezwoleń nr 251/15 z 9.10.2015 r. Na 17 przystankach zamieszczono godziny odjazdów różniące się od godzin podanych w rozkładach jazdy, stanowiących załączniki do trzech zezwoleń – przy czym różnice nie przekraczały kilku minut.

<sup>36</sup> W godz. 7-14, a w dniach, w których prowadzona była sprzedaż biletów miesięcznych (pod koniec poprzedniego miesiąca i na początku następnego) w godz. 7-16.

prawdopodobnie jednak w czasie kampanii wyborczej dokumenty te zostały uszkodzone lub zniszczone, w trakcie kontroli NIK braki zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10-12, 103, 109, 111-118, 129-134, 139-144, 212-216, 231-239, 271-331, tom II str. 50-51, 66-89)

3. Upoważnienia do kontroli nie zawierały wskazania numerów legitymacji służbowych pracowników oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego, tj. elementów wymaganych przepisami art. 85 ust. 4 pkt 4 i 9 utd.

Zgodnie z art. 79a ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>37</sup>, w zw. z art. 89c utd, dokument, który nie spełnia wymagań określonych dla upoważnienia określonych w ust. 6 art. 79a, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

Starosta wyjaśnił, że kontrole przewoźników były przeprowadzane na podstawie upoważnień do kontroli zgodnych z Zarządzeniem nr 77/2011 Starosty Łukowskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Łukowie i w jednostkach organizacyjnych Powiatu Łukowskiego. Pracownicy Referatu Dróg i Transportu nie wnioskowali natomiast o wydanie legitymacji służbowych ze względu na przyjęcie błędnej interpretacji przepisów regulujących zasady przeprowadzania kontroli (były one przeprowadzane na podstawie upoważnień, po przedstawieniu dowodów osobistych).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 103, 108-109, 310, 316, 326, tom II str. 13-21)

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

Zdaniem Starosty, obowiązek przekazywania informacji Marszałkowi Województwa winien być spełniony w przypadku funkcjonowania przewozów zorganizowanych w trybie uptz. Na terenie powiatu łukowskiego brak jest operatorów wyłonionych w trybie art. 19 ust. 1 tej ustawy, natomiast Starosta nie zorganizował dotąd publicznego transportu, jako organizator.

NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez Starostę, gdyż Powiat Łukowski od 1 marca 2011 r. był organizatorem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 uptz, a do Starosty należało wykonywanie zadań organizatora. Wzór formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego, określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r.<sup>38</sup>, wymagał podania danych m. in. o przewozach niebędących przewozami o charakterze użyteczności publicznej wykonywanymi na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (a w transporcie drogowym do dnia 31 grudnia 2016 r. – na podstawie zezwolenia na wykonywanie krajowych regularnych przewozów osób w transporcie drogowym)<sup>39</sup>. Stosownie do przepisów art. 86 ust. 2 uptz, pierwsze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego winny były zostać przekazane Marszałkowi do dnia 31 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 102-103, 108)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, że przy rozpatrywaniu skargi złożonej przez jednego z pasażerów, Starostwo w sposób niewystarczająco wnikliwy zbadało poruszone w niej zagadnienia.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. nr 86, poz. 473).

<sup>39</sup> Zgodnie z objaśnieniami w pkt 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia.

W skardze, która wpłynęła do Starostwa 25 lutego 2014 r., zarzucono m. in. dokonywanie przez przewoźnika sprzedaży biletów „niezgodnie z podanym cennikiem”. Kontrola przeprowadzona przez pracowników Starostwa u przewoźnika w dniu 3 kwietnia 2014 r. skoncentrowana była na porównaniu cennika stosowanego przez przewoźnika z cennikiem będącym w posiadaniu Starostwa<sup>40</sup>, nie zbadano natomiast zgodności faktycznych cen biletów z cennikiem podanym do publicznej wiadomości (np. w autobusie, na stronie internetowej przewoźnika). NIK zauważa, że czyny polegające na niezgłoszeniu zmiany cennika Staroście oraz pobieraniu opłat niezgodnie z cennikiem podlegają sankcjom pieniężnym, przy czym ustawodawca w różny sposób zdefiniował wysokość kar, na poziomach odpowiednio: 800 zł i 2.000 zł<sup>41</sup>.

Kierownik Referatu Dróg i Transportu wyjaśnił, że nieprzeprowadzenie porównania cennika stosowanego przez przewoźnika z cennikiem podanym do publicznej wiadomości wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 322-325, 330-334)

#### Ocena częściowa

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

Starostwo posiadało opracowane procedury kontroli zarządczej<sup>42</sup>. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa<sup>43</sup>, wykonywanie zadań związanych z obsługą Starosty jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie planowania rozwoju transportu, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym leżało w kompetencjach Referatu Dróg i Transportu Wydziału Komunikacji, Dróg i Transportu. Pracownicy Referatu byli również odpowiedzialni za udzielanie licencji i zezwoleń w transporcie drogowym, koordynację i uzgadnianie rozkładów jazdy przewoźników (w tym: w ramach procedury wydawania zezwoleń), przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w zakresie wydanych licencji i zezwoleń.

Zakresem czynności, przyjętym w dniu 1 października 2013 r., pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku podinspektora ds. transportu powierzono obowiązki obejmujące m. in.: wykonywanie zadań Starosty w zakresie przygotowania do zatwierdzenia przez Radę Powiatu opracowanego dla powiatu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz aktualizacji planu, opracowywania corocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób. Za sprawowanie nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zadań w tym

<sup>40</sup> Ustalenia kontroli wykazały, że przewoźnik nie dopełnił obowiązku poinformowania Starostwa w ciągu 14 dni o dokonanej zmianie stosowanego cennika.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 92a ust. 1 utd podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określał, zgodnie z art. 92a ust. 6, załącznik nr 3 do ustawy. Zgodnie z pkt 2.8. załącznika nr 3 do ustawy za „niezgłoszenie na piśmie organowi, który udzielił zezwolenia, zmiany danych, o których mowa w art. 22b, w wymaganym terminie” grozi kara w wysokości 800 zł, natomiast za czyn przewidziany w pkt 2.6. polegający na „pobieraniu należności za przewóz osoby pojazdem wykonującym regularny przewóz niezgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości” - kara 2.000 zł.

<sup>42</sup> Przyjęte w Regulaminie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Łukowie i w jednostkach organizacyjnych Powiatu Łukowskiego (dalej: *Regulamin kontroli zarządczej*), stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 77/2011 Starosty Łukowskiego z dnia 30 grudnia 2011 r.

<sup>43</sup> Regulaminem stanowiącym załącznik do uchwały nr IV/45/2011 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 2 lutego 2011 r., a także później obowiązującym regulaminem, stanowiącym załącznik do uchwały nr VI/45/2015 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 14 kwietnia 2015 r.

zakresie odpowiedzialny był Kierownik Referatu Dróg i Transportu, zgodnie z zakresem czynności przyjętym 14 stycznia 2013 r.

Starosta wyjaśnił, że z uwagi na złożoność zagadnień, które należało uwzględnić przy opracowywaniu projektu planu transportowego, a także brak własnych zasobów (w szczególności kadrowych) Zarząd Powiatu zaakceptował propozycję Wydziału Komunikacji Dróg i Transportu i wyraził zgodę na przeprowadzenie postępowania ofertowego, zmierzającego do wyboru zewnętrznego wykonawcy, odpowiedzialnego za opracowanie planu transportowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 31, 33, tom II str. 13-21, 97-123)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zauważa, że zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>44</sup> obowiązujące w Starostwie procedury kontroli zarządczej mają na celu zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Wprowadzony w tych procedurach wzór upoważnienia do przeprowadzenia działań kontrolnych<sup>45</sup> nie może być wykorzystywany do przeprowadzania kontroli w podmiotach zewnętrznych (w szczególności kontrolach przewoźników, prowadzących działalność gospodarczą), bez uzupełnienia upoważnień o pozostałe elementy, wymagane przepisami prawa, w szczególności: wskazanie numerów legitymacji służbowych pracowników oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 103, 108-109, 310, 316, 326, tom II str. 13-21)

2. Na stronach BIP Starostwa nie zamieszczono informacji o realizacji planu kontroli za lata 2013 i 2014, wbrew postanowieniom § 14 ust. 5 Regulaminu kontroli zarządczej.

Starosta wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia, a w trakcie kontroli NIK stosowne sprawozdania zostały udostępnione na stronach internetowych BIP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 103, 109, 276-294)

Ocena częściowa

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, w przypadku przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z aktualizacjami planu transportowego, co najmniej 21-dniowego terminu na składanie opinii osobom, które pozyskały informację o wyłożeniu projektu planu z prasy lokalnej.
2. Egzekwowanie od przewoźników, wnioskujących o udzielenie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, przedłożenia kompletu załączników do wniosku.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

<sup>45</sup> Ustalony w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 77/2011 Starosty Łukowskiego z dnia 30 grudnia 2011 r.



3. Wydawanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 22a utd.
4. Sporządzanie corocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób.
5. Zapewnienie ciągłej realizacji zadań kontrolnych z zakresu przewozu osób w ramach linii regularnych, przez ujęcie w planach rocznych i realizację systematycznych kontroli przestrzegania przez przewoźników zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.
6. Wystawianie upoważnień do kontroli, zawierających wszystkie wymagane elementy.
7. Zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie funkcjonowania systemu informacji dla pasażera na przystankach komunikacyjnych i dworcach.
8. Systematyczne i terminowe przedkładanie Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji w zakresie transportu drogowego osób.

## 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.

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 14 grudnia 2015 r.

Kontroler  
Wojciech Szukała  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

