



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.006.01.2017

K/17/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/17/006 – Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w następstwie kontroli <i>Funkcjonowanie regionalnego transportu drogowego (P/15/035)</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/91/2017 z dnia 12 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kluczborku, ul. Katowicka 1, 46-203 Kluczbork ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Pośpiech, Starosta Kluczborski ² (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ Starosta wykorzystał uwagi Najwyższej Izby Kontroli⁵ sformułowane w następstwie kontroli *Funkcjonowanie regionalnego transportu drogowego*⁶, a także podjął działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 grudnia 2015 r.

Starosta podjął skuteczne działania w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym oraz zapewnił prawidłowe oznakowanie przystanków autobusowych będących własnością Powiatu Kluczborskiego. Ponadto w ocenie NIK Starosta podjął również działania mające na celu realizację wniosku dotyczącego zwiększenia nadzoru nad prawidłowością wykonywania przewozów regularnych osób w krajowym transporcie osób, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ 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

⁴ Lata 2016-2017.

⁵ Dalej: NIK.

⁶ Kontrola P/15/035.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. W dniu 1 lutego 2016 r. Starosta zatwierdził *Plan Kontroli Instytucjonalnych w 2016 r.*⁷ W ww. planie wykazano, że siedem komórek organizacyjnych Starostwa wykona ogółem 53 kontrole, w tym 32 kontrole zostaną przeprowadzone przez Wydział Komunikacji i Transportu⁸ (z tego zaplanowano 15 kontrole problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy). Jako termin realizacji kontroli problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy wskazano lata 2016-2019.

(dowód: akta kontroli str. 85-94)

W *Sprawozdaniu z przeprowadzonych kontroli instytucjonalnych w 2016 r.*, zatwierdzonym przez Starostę w dniu 18 stycznia 2017 r., wykazano, że spośród 18 niezrealizowanych kontroli, 15 z nich dotyczyło kontroli podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy. W uwagach odnotowano, że kontrole te zostały przesunięte do realizacji na lata następne.

(dowód: akta kontroli str. 95-106)

W dniu 18 stycznia 2017 r. Starosta zatwierdził dla Starostwa *Plan kontroli instytucjonalnych zaplanowanych w 2017 r.*⁹, w którym wykazano, że sześć komórek organizacyjnych wykona ogółem 57 kontrole, w tym 32 kontrole wykona WKiT (z tego 15 kontrole problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy). Jako termin realizacji kontroli problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy wskazano lata 2017-2019.

(dowód: akta kontroli str. 107-116)

Naczelnik WKiT wyjaśniając przyczyny przyjmowania w planach kontroli instytucjonalnych na 2016 r. i 2017 r. wieloletnich okresów realizacji kontroli problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy stwierdził, że w WKiT w latach 2016-2017 wystąpiły przypadki braku obsługi kadrowej spowodowanej przebywaniem pracowników na zwolnieniach chorobowych, urlopach macierzyńskich i urlopach wychowawczych. Dlatego też nie był w stanie precyzyjnie ustalić, który podmiot w danym roku objęty zostanie kontrolą. Ponadto stwierdził, że w związku z przejściem od dnia 1 lipca 2018 r. nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przez Transportowy Dozór Techniczny możliwym będzie rozpoczęcie kontroli podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy i ich zakończenie do dnia 31 grudnia 2019 r. zgodnie z przyjętym planem.

(dowód: akta kontroli str. 140-141)

Starosta wyjaśniając przyczyny akceptowania w rocznych planach kontroli instytucjonalnych na 2016 r. i 2017 r. wieloletnich okresów realizacji kontroli problemowych podmiotów posiadających licencje na przewóz osób i rzeczy potwierdził okoliczności wskazane przez Naczelnika WKiT w wyjaśnieniach i stwierdził, że zadania z zakresu transportu drogowego w WKiT były realizowane *tylko przez jedną osobę, osoba ta wykonując nałożone na nią obowiązki nie miała możliwości realizacji przedmiotowych kontroli w latach 2016-2017, dlatego też przyjąłem, że wskazanie przez Naczelnika WKiT okresu realizacji tych kontroli jako okresu wieloletniego jest w tym przypadku zasadne.*

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

⁷ Według wzoru określonego zarządzeniem nr 35/2015 Starosty Kluczborskiego z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia i wdrożenia dokumentów kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kluczborku oraz jednostkach podległych i nadzorowanych Powiatu Kluczborskiego.

⁸ Dalej: WKiT.

⁹ Według wzoru określonego zarządzeniem nr 33/2016 Starosty Kluczborskiego z dnia 3 października 2016 r. w sprawie aktualizacji wdrożonych dokumentów kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kluczborku oraz jednostkach podległych i nadzorowanych Powiatu Kluczborskiego.

Pracownicy WKiT Starostwa, którym powierzone zostało zadanie polegające na *kontrolowaniu przedsiębiorstw (przewoźników) w zakresie zgodności wykonywania transportu z warunkami udzielonego zezwolenia*, w latach 2016-2017¹⁰ nie prowadzili kontroli przewoźników, w zakresie spełniania przez nich wymogów będących podstawą do wydania stosowanych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 67-146)

1.2. Starosta terminowo wywiązał się z obowiązku złożenia Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego za 2015 r.¹¹ i za 2016 r.¹², o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym*¹³, tj. do dnia 31 stycznia danego roku.

Informacje sporządzone zostały na formularzu określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w *sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego*¹⁴ i zawierały wymagane dane. Zgodnie z tymi informacjami, w latach 2015-2016 publiczny transport zbiorowy na terenie Powiatu Kluczborskiego nie był wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego, tylko przez dwóch przewoźników na 15 liniach komunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 208-223)

1.3. W latach 2016-2017 (do 30 września) do Starostwa wpłynęło ogółem 20 wniosków przewoźników o zmianę zakresu zezwolenia na wykonywanie przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, z tego 15 w 2016 r. oraz 5 w 2017 r. W wyniku sprawdzenia danych dotyczących wydania ogółem 15 decyzji zmieniających zakres wydanych przez Starostę zezwoleń na przewóz osób w krajowym transporcie drogowym (10 decyzji z 2016 r. i 5 decyzji z 2017 r.) oraz naliczenia opłat z tego tytułu stwierdzono, że wszystkie wydane decyzje były zgodne z treścią wniosków przewoźników, a kwoty naliczonych opłat z tytułu zmiany tych zezwoleń i wydania wypisów były zgodne z przepisami § 11 pkt 1, § 13 oraz § 14 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 sierpnia 2013 r. w *sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydawanie certyfikatu kompetencji zawodowych*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 224-231)

1.4. Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Kluczborku, w informacji dotyczącej działań podejmowanych w latach 2016-2017 w zakresie oznakowania i modernizacji przystanków autobusowych podał, że ww. okresie pracami objęto 42 przystanki (38 w 2016 r. i 4 w 2017 r.). W ich wyniku wykonano oznakowanie pionowe 40 przystanków (38 w 2016 r. i 2 w 2017 r.) i oznakowanie poziome 23 przystanków (19 w 2016 r. i 4 w 2017 r.), a ponadto wybudowano 16 peronów oraz trzy zatoki (wszystkie w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 232-234)

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin 68 przystanków autobusowych zlokalizowanych na pięciu liniach komunikacyjnych, dla których Starosta wydał zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, tj. na liniach: *Kluczbork – Lasowice Wielkie, Chocianowice – Bąków, Kluczbork – Nasale, Rożnów – Kluczbork oraz Kluczbork – Szum*, stwierdzono

¹⁰ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK.

¹¹ Przedmiotową informację Marszałek Województwa Opolskiego otrzymał w dniu 25 stycznia 2016 r.

¹² Przedmiotową informację Marszałek Województwa Opolskiego otrzymał w dniu 26 stycznia 2017 r.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 473.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 916.

prawidłowe oznaczenie miejsc ich zlokalizowania (tablicami informacyjnymi D-15 *przystanek autobusowy* lub tablicami informacyjnymi D-15 *przystanek autobusowy* z oznakowaniem poziomym znakiem P-17 *linia przystankowa*). Powyższe wypełniały wymogi wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* oraz z art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*¹⁶, w których wskazano, że przystanek to miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, oznaczone w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹⁷. Zgodnie z art. 2 pkt 13 tej ustawy przystanek to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi, tj. znakiem D-15 „przystanek autobusowy”¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 58-59, 235-240)

2. Stosownie do wymogów wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, Starosta w latach 2016-2017 podejmował działania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego. W 2016 r. został opracowany i przyjęty uchwałą Nr 1/III/2016 Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Subregionu Północnego Opolszczyzny z dnia 22 sierpnia 2016 r. *Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Subregionu Północnego Opolszczyzny*¹⁹, który swym zakresem oddziaływania objął powiaty kluczborski, namysłowski i oleski.

Sekretarz Powiatu oświadczył, że *plan zrównoważonej mobilności miejskiej jest dokumentem strategicznym, którego głównym zadaniem jest lepsze planowanie i realizacja działań mających na celu dążenie do zrównoważonego modelu mobilności na danym obszarze. W związku z tym, iż ideą tworzenia planów mobilności jest szeroka partycypacja społeczna – elementem tworzenia niniejszego opracowania było przeprowadzenie konsultacji społecznych w siedzibach wszystkich powiatów i gmin znajdujących się na obszarze Subregionu Północnego Opolszczyzny. Celem tych spotkań było przedstawienie zainteresowanym interesariuszom (społeczność lokalna, eksperci, przewoźnicy autobusowi, przedstawiciele administracji lokalnej) istoty sporządzania planu mobilności oraz zebranie od nich wszystkich zgłoszonych uwag przez osobę reprezentującą wykonawcę. Osoby uczestniczące w spotkaniach zostały poproszone o zgłoszenie uwag dotyczących proponowanych zmian, usprawniających codzienne przemieszczanie się ludności, w tym kwestie infrastrukturalne oraz funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, motoryzacji indywidualnej oraz transportu niezmechanizowanego, w tym ruchu pieszego na obszarze SPO. Integralnym elementem związanym z niniejszymi konsultacjami społecznymi było również wypełnienie przez mieszkańców anonimowej ankiety mającej na celu ocenę obecnego stanu publicznego transportu zbiorowego, transportu niezmechanizowanego i infrastruktury oraz wskazaniu obszarów problemowych. Ankieta została udostępniona w trzech wersjach: papierowej, w formacie PDF oraz za wykorzystaniem programu Google11. Wypełnionych zostało łącznie 685 ankiet. Po zakończonych spotkaniach wszystkie zgłoszone uwagi zostały zweryfikowane i uwzględnione w planie zrównoważonej mobilności miejskiej dla Subregionu Północnego Opolszczyzny.*

(dowód: akta kontroli str. 50, 149-207, 241-243)

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.

¹⁸ Zgodnie z § 51 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).

¹⁹ Opracowanie Zespołu Doradców Gospodarczych TOR Spółka z o. o. w Warszawie.

Starosta, w dniu 19 października 2015 r., na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, opublikował²⁰ ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie art. 22 ust. 1 tej ustawy. W ogłoszeniu tym, jako przewidywaną datę bezpośredniego zawarcia umowy, wskazano dzień 1 stycznia 2017 r. Przedmiotowej umowy Starosta nie zawarł, gdyż ustawowy termin realizacji obowiązku organizowania przewozów użyteczności publicznej został przesunięty z dnia 1 stycznia 2017 r. na dzień 1 stycznia 2018 r.²¹ W dniu 24 października 2016 r. ponownie zostało wysłane wstępne ogłoszenie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego z informacją o planowanej dacie zawarcia umowy bezpośredniej z dniem 1 stycznia 2018 r.

Sekretarz oświadczył, że *mając na uwadze fakt realizacji przez Powiat Kluczborski zakupu autobusów w ramach projektu "Realizacja strategii niskoemisyjnych na obszarze Subregionu Północnego Województwa Opolskiego" umowa ta zostanie podpisana do 31 grudnia 2017 r. pomimo kolejnego przesunięcia terminu realizacji powyższego zadania do dnia 1 stycznia 2019 r.*

(dowód: akta kontroli str. 242-274)

3. Starosta, odpowiadając na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 grudnia 2015 r. podał, że: *a/ bezpośredni nadzór nad prawidłowością wykonywania przewozów regularnych będzie zwiększony poprzez opracowanie do dnia 31 marca 2016 r. harmonogramu kontroli przewoźników, które będą przeprowadzane w terenie, kończone każdorazowo protokołem ustaleń; b/ zwiększony zostanie nadzór Naczelnika WKiT w zakresie wydawania i zmiany zezwoleń na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym; c/ Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku systematycznie uzupełni oznakowania przystanków z uwzględnieniem przepisów prawa dotyczących lokalizacji przystanków i parametrów, jakie powinny spełniać.*

Z ustaleń niniejszej kontroli sprawdzającej, wynika że udzielona przez Starostę informacja o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków pokontrolnych była zgodna z faktycznie podjętymi w tym zakresie działaniami.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że pomimo opracowania w latach 2016-2017²² planów kontroli, to pracownicy Starostwa nie przeprowadzili żadnej kontroli przewoźników drogowych w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń. Tym samym, w ocenie NIK, działania podjęte na rzecz zwiększenia bezpośredniego nadzoru nad prawidłowością wykonywania przewozów regularnych w krajowym transporcie osób nie były w pełni skuteczne. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Starosta jako organ udzielający takich zezwoleń posiada, wynikającą z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, kompetencję do nałożenia na przewoźnika obowiązku przedstawienia w oznaczonym terminie informacji oraz dokumentów potwierdzających, że podmiot ten spełnia wymagania ustawowe i warunki określone w zezwoleniu. Tym samym, w ocenie NIK pomimo wystąpienia ograniczeń kadrowych istotnych dla realizacji czynności nadzoru Starosta miał możliwość realizowania niektórych czynności kontrolnych w odniesieniu do podmiotów posiadających zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie osób.

(dowód: akta kontroli str. 69-116, 147-148)

²⁰ www.powiatkluczborski.pl; <http://kluczbork.starostwo.nowoczesnagmina.pl/>

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1342.

²² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK.

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²³ 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 Opolu.

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.

Opole, dnia 14 listopada 2017 r.

Kontroler
Zygmunt Świętek
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu


.....
podpis

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.