



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.010.02.2015
P/15/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/035 – Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
<i>Kontroler</i>	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97474 z dnia 24 września 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Kluczborku, ul. Katowicka 1, 46-203 Kluczbork ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Pośpiech, Starosta Kluczborski ² (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Starosty w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Formułując ocenę pozytywną, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności fakt, iż w Starostwie podjęto działania na rzecz organizacji publicznego drogowego transportu zbiorowego. W wyniku weryfikacji 23 wydanych przez Starostę zezwoleń na regularny przewóz osób stwierdzono, iż w każdym zezwoleniu określone zostały warunki wykonywania takich przewozów, jak również przebieg ich trasy, w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe oraz przystanki. We wszystkich objętych kontrolą przypadkach, do wniosków o wydanie zezwolenia przedsiębiorcy dołączali wymagane dokumenty.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności zaniechania prowadzenia kontroli przewoźników wykonujących regularny przewóz osób; naruszenia terminu przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego na terenie Powiatu Kluczborskiego oraz braku właściwego oznaczenia przystanków autobusowych. Kontrola ujawniła również błędy przy wykonywaniu funkcji koncesyjnych, które nie zostały ujawnione i wyeliminowane w ramach ustanowionego w kontrolowanej jednostce systemu kontroli zarządczej.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ 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

Starosta, w latach 2013-2015 (do 31 października), nie opracował planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁴. W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił m.in., że na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁵ nie był do tego zobligowany⁶. Powiat Kluczborski mając na uwadze realizację nowego zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego już w 2010 r. przejął PKS w Kluczborku spółkę z o.o., która jako podmiot wewnętrzny powiatu ma docelowo realizować zadania wynikające z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Z uwagi na fakt, iż Powiat Kluczborski jako organizator publicznego transportu zbiorowego będzie z dniem 1 stycznia 2017 r. realizował przewozy o charakterze użyteczności publicznej, planuje w 2016 roku rozpoczęcie procedury sporządzenia planu transportowego. W latach 2013-2015 nie planowano przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Począwszy od stycznia 2017 r. takie przewozy będą przez Powiat Kluczborski organizowane i realizowane przez podmiot wewnętrzny, tj. PKS Kluczbork Sp. z o.o. na podstawie bezpośredniego zawarcia umowy (art. 22 ust. 1 pkt 2 o publicznym transporcie zbiorowym). Natomiast inne przewozy (...) będą odbywały się na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu (art. 5 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli, str. 116-120)

Zgodnie z danymi urzędu statystycznego, Powiat Kluczborski⁷ liczył 67 256 mieszkańców⁸. Powiat ten, jako większościowy udziałowiec PKS w Kluczborku Sp. z o.o., współdziałał z gminami będącymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego na obszarach swojej właściwości. W tym celu Powiat zawarł z siedmioma gminami⁹ umowy o współpracy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, których przedmiotem było świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na terenie tych gmin, w tym usług transportu uczniów do szkół wykonywanych przez PKS w Kluczborku Sp. z o.o.

Starosta, w dniu 15 października 2015 r., na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, opublikował¹⁰ ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W ogłoszeniu tym, jako przewidywaną datę bezpośredniego zawarcia umowy, wskazano dzień 1 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 116-119, 487-652)

⁴ Dalej: plan transportowy.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm., dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt. 3 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, plan transportowy opracowuje powiat liczący co najmniej 80 000 mieszkańców, w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich.

⁷ Dalej: Powiat.

⁸ Stan na 31 grudnia 2013 r.

⁹ Gminami: Byczyną, Kluczbork, Lasowice Wlk., Gorzów Śląski, Radłów, Zębowice, Łęka Opatowska.

¹⁰ www.powiatkluczborski.pl; <http://kluczbork.starostwo.nowoczesnagmina.pl>; Tablica Ogłoszeń Starostwa; <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:374753-2015:TEXT:PL:HTML&tabId=1>.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Organizowanie publicznego drogowego transportu zbiorowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starosta w latach 2013-2015 nie badał i nie analizował potrzeb przewozowych mieszkańców Powiatu, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż w latach 2013-2015 Powiat nie planował przewozów o charakterze użyteczności publicznej, nie badano i nie analizowano potrzeb mieszkańców Powiatu w zakresie tych przewozów. Szczegółowe informacje w zakresie potoku pasażerów na poszczególnych powiatowych liniach komunikacyjnych są w dyspozycji PKS Kluczbork Sp. z o.o. Stosowne analizy oraz badania sytuacji rynkowej w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej zostaną jednak wykonane podczas sporządzania planu transportowego.

(dowód: akta kontroli, str. 116-119)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. Ustalenie tych potrzeb jest obowiązkiem organizatora publicznego transportu zbiorowego, którym zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a, ww. ustawy jest powiat. Stąd, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli koniecznym jest prowadzenie stosownych badań i analiz potrzeb przewozowych mieszkańców Powiatu, gdyż zaniechanie ustalenia takich potrzeb stwarza ryzyko ograniczenia racjonalności organizacji publicznego transportu zbiorowego.

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do zapisów obowiązujących w kontrolowanym okresie Regulaminów organizacyjnych Starostwa¹¹, zadanie polegające na *przeprowadzaniu analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób*, zostało przypisane Wydziałowi Komunikacji i Transportu Starostwa¹². W zakresach obowiązków powierzonych przez Starostę Naczelnikowi WKiT oraz Inspektorowi tego wydziału również zamieszczone zostało ww. zadanie.

We wszystkich 23 skontrolowanych przypadkach wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, przed wydaniem takiego zezwolenia lub jego zmianą, Starosta zwracał się, w ramach prowadzonej na podstawie art. 22a ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*¹³ analizy sytuacji rynkowej, o opinię do Powiatowego Rzecznika Ochrony Praw Konsumentów oraz o zajęcie stanowiska przez samorządy gminne, właściwe w sprawie planowanej linii komunikacyjnej.

W latach 2013-2015 (do 31 października) do Starostwa nie wpływały skargi i wnioski dotyczące braku zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli, str. 20-98, 102-103, 116-119, 162-174, 245-247, 255-258,406)

¹¹ Regulamin organizacyjny z dnia 31 października 2013 r. oraz z 26 marca 2015 r.

¹² Dalej: WKiT.

¹³ Dz. U z 2013 r., poz. 1414 ze zm., dalej: ustawa o *transporcie drogowym*.

2.2. W latach 2013-2015 (do 31 października) na terenie Powiatu obowiązywały łącznie 23 zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, wydane przewoźnikom drogowym przez Starostę. Wszystkie wnioski przewoźników o wydanie tych zezwoleń (12), które wpłynęły do Starosty w ww. okresie zostały rozpatrzone pozytywnie¹⁴. W ww. okresie do kontrolowanej jednostki nie wpływały wnioski o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych. W wyniku badania wszystkich ww. 23 zezwoleń stwierdzono, że w każdym z nich zawarte zostały elementy wynikające z art. 20 ust. 1 ustawy o *transporcie drogowym*, tj. określone zostały warunki wykonywania przewozów, przebieg trasy (w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe), a także miejscowości, w których znajdują się przystanki. Załącznikiem do wydanych zezwoleń były obowiązujące rozkłady jazdy. We wszystkich przypadkach, do wniosków o wydanie zezwolenia, dołączone zostały dokumenty wskazane w art. 22 ust. 1 pkt 1-6 ww. ustawy¹⁵. W objętej kontrolą grupie, cztery zezwolenia wydane zostały na okres dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2016 r., a w sześciu przypadkach pobrana została opłata w nieprawidłowej wysokości, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 176-244)

2.3. Rada Powiatu w Kluczborku, stosownie do postanowień art. 15 ust. 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, określiła uchwałą przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat oraz ustaliła warunki i zasady korzystania z tych obiektów¹⁶. Zgodnie z § 4 ww. uchwały, udostępnianie przystanków oraz warunki ich użytkowania określały umowy zawierane pomiędzy operatorami lub przewoźnikami a Zarządem Dróg Powiatowych w Kluczborku.

Na podstawie art. 16 ust. 4 i 5 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, Rada Powiatu ustaliła¹⁷ stawki opłaty za korzystanie przez operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym był Powiat. Opłata ta wynosiła 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu i nie przekraczała maksymalnej wysokości opłaty wynikającej z art. 16 ust. 5 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Pobór opłaty powierzono Zarządowi Dróg Powiatowych w Kluczborku. Jednostka ta przekazała do budżetu Powiatu Kluczborskiego w latach 2014-2015 (do 30 września) łącznie 8 625,30 zł dochodów z tytułu opłaty za korzystanie z przystanków autobusowych.

(dowód: akta kontroli, str. 125-137, 161)

¹⁴ Nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób.

¹⁵ 1) proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, godziny odjazdów środków transportowych, długość linii komunikacyjnej podaną w kilometrach i odległość między przystankami, kursy oraz liczbę pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów, zgodnie z rozkładem jazdy; 2) schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami; 3) potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi; 4) zobowiązanie do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystankach; 5) cennik; 6) wykaz pojazdów z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierza wykonywać przewozy.

¹⁶ Uchwała Nr XXXVIII/287/2013 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie *określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Powiatu Kluczborskiego, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kluczborski, udostępnionych dla operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych oraz ustalenia warunków i zasad korzystania z tych obiektów*, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2014 r., poz. 3 ze zm.

¹⁷ Uchwała Nr XXXVIII/286/2013 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie *ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kluczborski*, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z dnia 3 stycznia 2014 r., poz. 2.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. III SA/Łd 736/13¹⁸ oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. II GSK 2489/13¹⁹, które dotyczyły skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi nr LII/1078/12 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Łódź²⁰ stwierdzono nieważność rozstrzygnięcia podjętego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia jednolitej stawki dla każdego operatora publicznego transportu zbiorowego lub przewoźnika drogowego za każde zatrzymanie. W uzasadnieniach ww. orzeczeń wskazano, że niedyskryminujące zasady, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powinny uwzględniać m.in. takie kwestie jak standard poszczególnych przystanków oraz wielkość taboru, jakim wykonywany jest przewóz. W powyższym zakresie Starosta wyjaśnił, że zasadnym wydaje się utrzymanie stawek opłat za przystanki na obecnym poziomie. Koszty utrzymania i modernizacji przystanków autobusowych są wysokie i tylko w nieznacznym stopniu są one pokrywane z dochodów uzyskanych z tytułu opłaty ponoszonej przez przewoźników. W praktyce różnicowanie stawek od wielkości pojazdu zatrzymującego się na przystanku doprowadzi do nieporozumień między przewoźnikami, którzy niejednokrotnie w poszczególnych dniach korzystają z różnych pojazdów na danej linii autobusowej. Sprawdzenie, czy wniesione przez konkurencyjnego przewoźnika skargi są zasadne, jest niemożliwe bez zastosowania monitoringu na przystankach. Uwzględniając powyższe, w obecnej chwili nie planuje się wprowadzenia różnicowania stawki za opłaty z tytułu korzystania z przystanków i dworców, ustalonej uchwałą Rady Powiatu z dnia 19 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 125-137, 653-657)

W odniesieniu do zapewnienia odpowiednich warunków do funkcjonowania w Powiecie publicznego transportu zbiorowego, a w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców, funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych i systemu taryfowo-biletowego oraz systemu informacji dla pasażera, Starosta wyjaśnił, że w 2014 r. Powiat wykonał inwestycję rozbioru starego dworca autobusowego i wybudowanie nowego, co miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa pasażerów, komfortowe warunki oczekiwania na przewozy i informację dla podróżujących. Ponadto w 2015 r. Agencja Nieruchomości Rolnych przekazała na rzecz Powiatu działkę o powierzchni 6,69 ha położoną w Kluczborku, gdzie Powiat zamierza zrealizować przedsięwzięcie infrastrukturalne obejmujące swoim zakresem zadania własne powiatu, w tym między innymi budowę parkingów publicznych w systemie „Parkuj i jedź”. W 2014 roku spółka PKS w Kluczborku wdrożyła przy współpracy z właścicielem - Powiatem - zintegrowany system biletowy umożliwiający między innymi wszelkie analizy związane z pasażerami oraz ułatwiony zakup biletów, szczególnie miesięcznych. Jednocześnie w tym czasie wykorzystując system biletowy PKS, Powiat wdrożył program tzw. Em Karty Starosty dla uczniów podróżujących komunikacją PKS do szkół ponadgimnazjalnych, którzy wykupili bilety miesięczne. Program stwarza uczniom, którzy wnioskuje o otrzymanie EM Karty, możliwość nieodpłatnego podróżowania wszystkimi połączeniami PKS na terenie powiatu, a nie jedynie przypisanej linii komunikacyjnej do biletu miesięcznego. Powiat systematycznie przebudowuje i remontuje przystanki autobusowe zlokalizowane w ciągach dróg powiatowych. Po przeprowadzeniu analizy potrzeb przez zarządcę

¹⁸ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7DE82101FE>.

¹⁹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/476DFF8353>.

²⁰ Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, poz. 4633 ze zm.

drogi oraz zasięgnięcia opinii przewoźników i przedstawiciela gminy, na której znajduje się przystanek, ustala się zakres robót na przeznaczonym do remontu przystanku. W analizie określa się m.in. następujące czynniki: prawidłowość lokalizacji przystanku pod kątem możliwości postawienia przez gminę wiaty przystankowej; zakres robót, który należy wykonać celem zapewnienia bezpieczeństwa i stosownego komfortu podróżnym; w zależności od ilości podróżnych korzystających z danego przystanku planowane są zmiany polegające na budowie zatoki z peronem lub peronu usytuowanego za poboczem drogi. Od 1 stycznia 2017 r., na terenie Powiatu zostanie przyjęty model systemu informacji pasażerskiej, w którym rozkłady jazdy operatorów oraz przewoźników będą umieszczane na stronie internetowej organizatora – Powiatu, gdzie stworzona zostanie osobna baza z rozkładami jazdy lub linki do stron internetowych operatorów i przewoźników. W trakcie realizacji ustawowego obowiązku przyjęte zasady systemu informacji dla pasażera poddane będą ocenie skuteczności przekazywanych informacji i w razie potrzeb model informacji będzie korygowany tak, aby spełniał swoje cele.

(dowód: akta kontroli, str. 116-119, 655-657)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Cztery z 23 objętych badaniem zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, tj. decyzje o numerach: 55 z 22 maja 2012 r.; 56 z 10 lipca 2012 r.; 57 z 31 sierpnia 2012 r. oraz 58 z 28 grudnia 2012 r., wydane zostały na okres dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2016 r.²¹, pomimo tego, że zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób w transporcie drogowym mogą być wydawane na okres nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2016 r.

Inspektor w WKiT Starostwa wydająca z upoważnienia Starosty ww. zezwolenia, wyjaśniła: *przy wydawaniu zezwoleń (nr 55,56,57,58) w 2012 roku, posłużyłam się wyłącznie ustawą o transporcie drogowym. Jednocześnie informuję, że w dniu 2 listopada br. wystosowałam postanowienia prostujące treść zezwoleń (decyzji) w części dotyczącej ich ważności.*

(dowód: akta kontroli, str. 178-185, 255-262)

2. W przypadku sześciu zezwoleń stwierdzono pobieranie opłat za ich wydanie lub zmianę, w kwotach nieodpowiadających opłatom wynikającym z § 11 pkt 1, § 13 i § 14 ust. 1 i 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 wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych²² oraz § 13 pkt 1, § 15 i § 16 ust. 1 i 2 wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych²³. Dotyczyło to: a/ opłaty za zmianę zezwolenia nr 57 z dnia 15 stycznia 2013 r. oraz z 9 maja 2013 r., w przypadku których każdorazowo pobrano opłaty w wysokości 247,50 zł, zamiast należnych opłat w wysokości 192,50 zł (dwukrotnie nadmiernie pobrano kwotę 55 zł); b/ opłaty za wydanie zezwolenia nr 64 gdzie zamiast kwoty 371 zł pobrano opłatę w wysokości 385 zł (nadmiernie pobrano kwotę 14 zł); c/ opłaty za

²¹ Odpowiednio do 28 maja 2017 r., 10 lipca 2017 r., 31 sierpnia 2017 r. i 1 stycznia 2018 r.

²² Dz.U., poz. 916.

²³ Dz.U. Nr 235, poz. 1726 ze zm.

zmianę zezwolenia nr 65 z dnia 30 września 2014 r. oraz z 2 grudnia 2014 r., które pobrano w wysokości odpowiednio 35 zł i 275 zł, zamiast dwa razy po 175 zł (w pierwszym przypadku pobrano zaniżoną opłatę o 140 zł, a w drugim zawyżoną o 100 zł); d/ opłaty za zmianę zezwolenia nr 63 z 26 marca 2014 r., którą pobrano w kwocie 180 zł zamiast 210 zł (zaniżono opłatę o 30 zł); e/ opłaty za zmianę zezwolenia nr 66 z 2 grudnia 2014 r. oraz z 4 marca 2015 r., którą dwa razy pobrano w wysokości 467,50 zł zamiast należnych 297,50 zł (nadmiernie dwukrotnie pobrano kwotę 170 zł); f/ opłaty za wydanie zezwolenia nr 51, którą pobrano w kwocie 522 zł zamiast należnych 572 zł (pobrano zaniżoną opłatę o 50 zł).

Inspektor WKiT wyjaśniła, że rozbieżności te były wynikiem błędów, *opłaty za zmianę zezwolenia Nr 57 – pobrałam opłatę za zmianę zezwolenia wraz z siedmioma wypisami (zasugerowałam się rozkładem jazdy), a powinnam uwzględnić pięć wypisów (zgodnie z zezwoleniem); opłata za wydanie zezwolenia Nr 64 – pobrałam opłatę za wydanie zezwolenia oraz za wydanie 10 szt. wypisów zamiast 6 szt.; opłata za zmianę zezwolenia Nr 65 z dnia 30.09.2014 r. uwzględnia wyłącznie zmianę zezwolenia bez wypisów, a opłata z dnia 2.12.2014 r. naliczona jest na podstawie stawki jak za zezwolenie z pięcioletnim terminem ważności; opłata za zmianę zezwolenia Nr 63 – pobrałam opłatę na podstawie stawki jak za zezwolenie z dwuletnim terminem ważności; opłata za zmianę zezwolenia Nr 66 – w obu przypadkach pobrałam opłatę na podstawie stawki jak za zezwolenie z pięcioletnim terminem ważności; opłata za wydanie zezwolenia Nr 51 – z posiadanych notatek wynika, że najprawdopodobniej nastąpił błąd pisarski.*

(dowód: akta kontroli, str. 217-244, 255-262)

Ocena cząstkowa

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

3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

Opis stanu faktycznego

3.1. Starosta w kontrolowanym okresie, jako organ wydający zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, nie przeprowadzał kontroli przewoźników, w tym kontroli: prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób, o których mowa w art. 84 ust. 4 i 5 i art. 85 ustawy *o transporcie drogowym* oraz kontroli w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia, o których mowa w art. 84 ust. 1 i art. 85 tej ustawy.

W okresie tym nie wystąpiły także przypadki kierowania na podstawie art. 83 ust. 1 ww. ustawy wezwań do przewoźników o przedstawienie informacji i dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań ustawowych i warunków określonych w zezwoleniu. W związku z brakiem stwierdzenia stosownych przesłanek, Starosta nie nakładał na przewoźników kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 ust. 1 i 3 oraz art. 92a ust. 1 ustawy *o transporcie drogowym*. Starosta nie zwracał się do Policji ani do Inspekcji Transportu Drogowego o objęcie przewoźników czynnościami kontrolnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 175, 245-247, 367-372)

3.2. W § 2 Uchwały Rady Powiatu w Kluczborku *w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kluczborski*, określono 304 przystanki autobusowe będące własnością Powiatu lub w jego zarządzie. Spośród ww. przystanków badaniem kontrolnym objęto 54, znajdujące się na pięciu liniach komunikacyjnych,

dla których Starosta wydał zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym. Dotyczyło to linii komunikacyjnych: Kluczbork-Lasowice Wielkie; Chocianowice-Bąków; Kluczbork-Nasale; Rożnów-Kluczbork oraz Kluczbork-Szum. Na wszystkich ww. 54 przystankach znajdowały się aktualne, zgodne z wydanym zezwoleniem i czytelne rozkłady jazdy przewoźnika PKS w Kluczborku Sp. z o.o. Rozkłady te określały m.in. nazwę przystanku, dni kursowania autobusów, godziny odjazdów autobusów, objaśnienia użytych w rozkładzie jazdy oznaczeń i symboli, a także dzień, od którego rozkład obowiązywał. Na rozkładzie dostępne były dane adresowe ww. przewoźnika (nazwa, adres) oraz telefony kontaktowe. Powyższe wypełniało wymogi art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*²⁴ oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. *w sprawie rozkładów jazdy*²⁵. W trakcie prowadzonych oględzin przystanku o nazwie *Gierałcice Świetlica*, zgodnie z zamieszczonym na przystanku rozkładem jazdy, o godz. 11⁵⁷ odjechał autobus przewoźnika PKS w Kluczborku Sp. z o.o. Na dziewięciu przystankach na linii Rożnów – Kluczbork brakowało rozkładu jazdy przewoźnika o nazwie *Schatt Józef, Międzynarodowy Przewóz Osób*. Według wyjaśnień Starosty *ten przewoźnik z dniem 6 listopada 2015 r. złożył wniosek o zrzeczenie się zezwolenia nr 56 wydanego przez Starostę na regularny przewóz osób na linii komunikacyjnej Rożnów-Kluczbork*.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono brak stosownego oznaczenia miejsc 34 przystanków wymienionych w § 2 ww. Uchwały Rady Powiatu w Kluczborku, co opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 126-137, 180-181, 367-393)

3.3. Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*²⁶, Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (WITD) przeprowadził 16 kontroli doraźnych trzech przewoźników wykonujących regularny przewóz osób w transporcie drogowym, dla których organem wydającym zezwolenie był Starosta. Kontrole dotyczyły spełniania wymaganych warunków technicznych przez wykorzystywane przez przewoźników środki transportu oraz zgodności wykonywania tych przewozów z posiadanym zezwoleniem oraz obowiązującym rozkładem jazdy. Spośród przeprowadzonych 16 kontroli, w sześciu przypadkach WITD ustalił, że przewoźnicy nie wykonywali przewozów regularnych, pomimo obowiązujących w tym zakresie zezwoleń i rozkładów jazdy²⁷. W pozostałym zakresie nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli, str. 263-284)

3.4. Starosta w latach 2013-2015 (do 31 października) nie podawał do publicznej wiadomości sprawozdań zbiorczych na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia WE nr 1370/2007²⁸). Jak wyjaśnił Starosta, *Powiat w okresie obowiązywania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. od marca 2011 r. do chwili obecnej, nie zawarł umowy z operatorem na organizację publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu w świetle przepisów wynikających z ww. ustawy. Takie działania zamierzamy wdrożyć w życie z dniem 1.01.2017 roku. Obecny*

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 915.

²⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 451.

²⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: *ustawa o NIK*.

²⁷ Powyższy brak stwierdzono na linii: Rożnów-Kluczbork (14, 15 i 16 października 2015 r.); Kluczbork-Lasowice Wielkie (15 października 2015 r.); Chocianowice-Bąków (16 października 2015 r.); Bąków-Gronowice (16 października 2015 r.).

²⁸ Rozporządzenie 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. Urz. UE L 315 z 3 grudnia 2007 r.

okres wynikający z ustawy jako przejściowy funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego stanowi przygotowanie naszego Powiatu do zawarcia w/w umowy. Uwzględniając powyższe, w latach 2013-2015 nie podawano do publicznych wiadomości sprawozdań zbiorczych, gdyż nie było podstaw merytorycznych do ich określania.

(dowód: akta kontroli, str. 367-372)

3.5. W prowadzonym w Wydziale Organizacyjnym Starostwa centralnym rejestrze skarg i wniosków, w latach 2013-2015 (do 31 października) nie zarejestrowano skarg dotyczących publicznego drogowego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli, str. 28-29, 60, 245-247,406)

3.6. W kontrolowanym okresie, w odniesieniu do przewoźników posiadających zezwolenia na regularny przewóz osób w transporcie drogowym, nie wystąpiły przypadki wystąpienia niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności uniemożliwiających wykonywanie przewozów zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozów (art. 20a ustawy o transporcie drogowym).

(dowód: akta kontroli, str. 245-247)

3.7. Przewoźnicy nie przekazywali Staroście rocznych informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Naczelnik WKiT Starostwa wyjaśnił, że Powiat nie ma spisanej żadnej umowy z przewoźnikiem na zasadach operator-organizator. Starosta wyjaśnił natomiast, że w latach 2013-2015 Powiat nie miał zawartej umowy z operatorem na wykonywanie przewozów użyteczności publicznej, a od przewoźników nie egzekwowano rocznych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli, str. 245-247, 367-372)

3.8. Starosta terminowo wywiązał się z obowiązku złożenia Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego za 2012 r.²⁹, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj do dnia 31 stycznia danego roku. W następnych latach informacje w tym zakresie zostały przekazane przez Naczelnika WKiT dopiero w dniach: 7 lutego 2014 r. oraz 3 lutego 2015 r. Wszystkie przekazane za lata 2012-2014 informacje sporządzone zostały na formularzu określonym w załączniku 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego³⁰ i zawierały wymagane dane. Zgodnie z tymi informacjami, w latach 2012-2014 na terenie Powiatu publiczny transport zbiorowy nie był wykonywany przez operatorów, tylko przez przewoźników, których liczba w tych latach wynosiła odpowiednio: pięciu, czterech i czterech. Liczba linii komunikacyjnych, na których był wykonywany przez przewoźników publiczny transport zbiorowy wynosiła w tych latach odpowiednio: 17,15,18, a łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych (w kilometrach) wynosił w poszczególnych latach: 468 360; 412 596; 376 855. Według stanu na dzień 31 października 2015 r. przewozy regularne osób na terenie Powiatu świadczyło trzech przewoźników na 17 liniach.

(dowód: akta kontroli, str. 138-160, 177)

²⁹ Informację przesłano do Marszałka Województwa Opolskiego w dniu 29 stycznia 2013 r.

³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 86, poz. 473.

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

1. Informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za rok 2013 i 2014 zostały przekazane Marszałkowi Województwa Opolskiego w dniach 7 lutego 2014 r. oraz 3 lutego 2015 r., tj. po terminie (do 31 stycznia) określonym w art. 49 ust. 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Ponadto informacje te zostały podpisane przez Naczelnika WKiT Starostwa, którego zakres upoważnienia nie obejmował prawa do podpisywania korespondencji kierowanej do organów administracji samorządowej (§ 38 pkt 9b Regulaminu organizacyjnego Starostwa z 31 października 2013 r.³¹ oraz treść udzielonego przez Starostę Naczelnikowi upoważnienia).

Naczelnik WKiT wyjaśnił, że *złożenie informacji po terminie spowodowane było późnym otrzymaniem materiałów od przewoźników i samorządów gminnych dotyczących publicznego transportu zbiorowego niezbędnych do sporządzenia informacji dla Marszałka*. Odnosząc się do przyczyn podpisania tej informacji dodał, że *podpisał ją osobiście przez nieuwagę*.

Starosta wyjaśnił, że *uwzględniając zapisy regulaminu organizacyjnego Starostwa - Naczelnik zapewnia terminowe i zgodne z prawem realizowanie zadań oraz prowadzenie postępowań. Ponadto, to kierownik komórki odpowiada za prawidłowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie zadań. Zgodnie także z § 23 ust. 1 regulaminu naczelnicy są upoważnieni do załatwiania w imieniu Starosty indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej oraz do wydawania decyzji administracyjnych. Informacje przekazane do Marszałka Województwa Opolskiego Naczelnik potraktował jako sprawy bieżące realizowane w Wydziale, a przesłane pisma przewodnie i załączniki dotyczące publicznego transportu zbiorowego, jak wynika z pieczęci Naczelnik podpisał sugerując się § 38 ust. 1 pkt. 4 regulaminu organizacyjnego, czyli posiadanymi upoważnieniami*.

(dowód: akta kontroli, str. 20-50, 121-122, 138-160, 245-247, 367-372)

2. Pracownicy WKiT Starostwa, którym powierzono zostało zadanie polegające na *kontrolowaniu przedsiębiorstw (przewoźników) w zakresie zgodności wykonywania transportu z warunkami udzielonego zezwolenia, w latach 2010-2015 (do 31 października)* nie prowadzili kontroli przewoźników, w zakresie spełniania przez nich wymogów będących podstawą do wydania stosowanych zezwoleń. Zgodnie z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o *transporcie drogowym*, kontrolę w tym zakresie przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat. Ponadto nie były przeprowadzone kontrole prawidłowości pobierania opłat za przewóz osób oraz przestrzegania przepisów prawa miejscowego przez wykonujących na tym obszarze przewóz drogowy, o których mowa w art. 84 ust. 4 ww. ustawy.

Naczelnik WKiT przyznał, że *nie przeprowadzał kontroli do roku 2014, a także zadeklarował, że zgodnie z planem kontroli instytucjonalnej na 2015 r. kontrole zostaną przeprowadzone*³². Dodał także, iż *na bieżąco odbywa się weryfikacja dokumentów przedsiębiorców*.

Starosta wyjaśnił, że *w 2012 r. przeprowadzono kontrole dokumentacji przedsiębiorców posiadających uprawnienia transportowe, której celem było określenie spełniania wymagań zawartych w art. 7a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. W związku z powyższym: uzgodniono dokumentację z 117 przedsiębiorcami posiadającymi licencję na wykonywanie krajowego transportu*

³¹ Z którego wynikało, że *do osobistej aprobaty i podpisu Starosty zastrzeżona jest korespondencja kierowana do organów administracji samorządowej*.

³² W dniu 19 listopada 2015 r. pracownicy WKiT przeprowadzili kontrolę prawidłowości wykonywania przewozów na liniach Kluczbork-Lasowice Wielkie, Chocianowice-Bąków oraz Bąków-Gronowice. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

drogowego rzeczy. W wyniku uzgodnień dokonano aktualizacji tzw. „teczek” przedsiębiorcy oraz przyjęto 24 wnioski o zrzeczenie się licencji; uzgodniono dokumentację 16 przedsiębiorców posiadających licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób. W wyniku uzgodnień zaktualizowano dokumentację w „teczce” przedsiębiorcy oraz przyjęto 3 wnioski o zrzeczenie się licencji. Jednocześnie, sprawdzono u wszystkich przedsiębiorców zgodność rozkładu jazdy - wydanego jako załącznik do zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym z informacją umieszczoną na tabliczce przystankowej. W wyniku tej kontroli przyjęto wnioski 2 przedsiębiorców o zmianę rozkładu jazdy. W 2014 r. przeprowadzono weryfikację przedsiębiorców na podstawie wpisu do CEiDG oraz w systemie CEPIK (dostępność posiadanych pojazdów zgłoszonych do licencji/zezwolenia). W jej wyniku: na 93 przedsiębiorców posiadających uprawnienia z zakresu przewozu rzeczy, dwóch przedsiębiorców złożyło wniosek o zrzeczenie się licencji; na 17 przedsiębiorców posiadających uprawnienia z zakresu przewozu osób, trzech przedsiębiorców złożyło wniosek o zrzeczenie się licencji.

Kontrole przedsiębiorców, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym zostaną przeprowadzone od 2016 r. z uwzględnieniem sposobu ich wykonania wynikającym z art. 85 ww. ustawy. W pierwszej kolejności zostaną skontrolowani przedsiębiorcy, którym wydano licencje, zezwolenia lub zaświadczenia najwcześniej po nowelizacji ustawy w 2012 roku, tak aby zachować wymóg wynikający z art 84 ust. 2 cytowanej wcześniej ustawy.

W odniesieniu do ustaleń kontroli WITD, które w sześciu przypadkach ujawniły brak świadczenia przez przewoźników usług przewozu regularnego osób, naruszający wydane w tym zakresie zezwolenia Starosta dodał, że skierowano wezwania do przewoźników o wyjaśnienie na piśmie stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 33-37, 78-82, 99-104, 175, 245-254, 263-284, 367-384, 407-413)

3. Spośród określonych, w § 2 uchwały Rady Powiatu w Kluczborku w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie przez operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników drogowych z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Kluczborski, 304 przystanków autobusowych, w trakcie kontroli stwierdzono brak prawidłowego oznaczenia 34 z nich³³. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym, 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*³⁴. 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”³⁵.

Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Kluczborku wyjaśnił, że w 2013 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku na podstawie informacji uzyskanych od przewoźników dokonał inwentaryzacji miejsc zlokalizowanych w pasach drogowych dróg powiatowych wykorzystywanych do wsiadania lub wysiadania pasażerów na obsługiwanych przez przewoźników liniach komunikacyjnych. Wspólnie z przewoźnikami ustalono zwyczajowe nazwy miejsc, w których

³³ Powyższe przystanki figurowały także w wykazie przystanków autobusowych Zarządu Dróg Powiatowych w Kluczborku zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej.

³⁴ Dz.U. z 2012, poz. 1137 ze zm.

³⁵ 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. z 2002 r., Nr 170, poz. 1393 ze zm.).

zatrzymują się autobusy. Na podstawie zebranych danych opracowano i uchwalono akt prawny ustanawiający przystanki komunikacyjne, tj. Uchwałę Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych (...). Zdecydowana większość przystanków ustanowiona w ww. uchwale nie była oznaczona stosownym oznakowaniem. Na początku 2014 r. wyłoniono dostawcę i zakupiono część znaków celem oznakowania przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w ciągach dróg powiatowych. Zakupiono i ustawiono 150 szt. tablic znaku D-15, 150 szt. tablic do umieszczenia rozkładów jazdy i 150 szt. rurek wraz uchwytyami do zamocowania znaków. Z uwagi na ograniczone środki finansowe jednostki na utrzymanie dróg oraz potrzebę realizacji innych zadań, szczególnie prac związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa użytkownikom dróg powiatowych, podjęto decyzję o zakupie tylko części oznakowania. Ilość zakupionych znaków była niewystarczająca do oznakowania wszystkich przystanków komunikacyjnych i dlatego podjęto decyzję o ustawieniu stosownego oznakowania co najmniej po jednej stronie jezdni. W przypadkach gdy przystanki komunikacyjne oznakowane są tylko po jednej stronie jezdni, przewoźnicy umieszczają tam rozkłady jazdy dla dwóch kierunków. Systematycznie uzupełniamy brakujące oznakowanie przystanków oraz budujemy perony i zatoki autobusowe. W 2016 r. zamierzamy uzupełnić brakujące oznakowanie przystanków (D-15) i prawidłowo oznakować wszystkie przystanki autobusowe. Obecnie prowadzimy postępowanie na dostawę oznakowania pionowego, planowanego do zakupu jeszcze w bieżącym roku, na sfinansowanie którego przeznaczaliśmy 98 tys. zł. W ramach dostawy zostaną zakupione m. in. znaki do oznakowania istniejących przystanków komunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 126-137, 385-405)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego, wynikające z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, do dnia 31 października 2015 r. nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników tej jednostki. W Starostwie nie opracowano również procedur postępowania przy realizacji zadań przypisanych ww. organizatorowi. Starosta wyjaśnił, że decyzje o realizacji nowych zadań związanych z obszarami przypisanymi komórce podejmuje osoba bezpośrednio odpowiedzialna za jego realizację, w tym przypadku Naczelnik WKiT, który powinien wnioskować o ewentualną zmianę zapisów regulaminu organizacyjnego. Ponadto katalog zadań WKiT w regulaminie organizacyjnym nie jest zbiorem zamkniętym i pozwala na wykonywanie nowych zadań w nim nieujętych, gdyż określa podstawowy ich zakres. Uszczegółowienie zapisów w Regulaminie organizacyjnym Starostwa w zakresie zadań publicznego transportu zbiorowego nastąpi w 2016 r. po przyjęciu ostatecznych kierunków realizacji zadania od 1 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 20-115, 367-372)

4.2. Zadania Starosty przewidziane w ustawie o *transporcie drogowym* przypisano w Regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracownikom WKiT.

Do zadań z tego zakresu należało m.in.:

- wydawanie, zmiana oraz cofanie zezwoleń, odmowa udzielania zezwolenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i specjalnych w krajowym transporcie drogowym;
- wydawanie wypisów z zezwoleń;
- kontrolowanie przedsiębiorstw w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego z przepisami ustawy i warunkami udzielonej licencji, zezwolenia albo zaświadczenia;
- udzielanie licencji, zmiana licencji, odmowa udzielania licencji i cofanie licencji w zakresie wykonywania transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy;
- przedstawianie właściwemu ministrowi do spraw transportu informacji o liczbie i zakresie udzielonych licencji i zezwoleń.

Kontrola 23 zezwoleń, poza opisanymi powyżej nieprawidłowościami dotyczącymi ustalania wysokości opłat, nie wykazała niejednolitego postępowania przy realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 33-37, 51-59, 78-82, 99-115, 178-244, 367-372)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustanowiony w Starostwie system kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁶, nie ograniczył ryzyka występowania nieprawidłowości przy realizacji zadań Starosty, jako organu uprawnionego do wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób. Pomimo tego, iż obowiązujące w kontrolowanej jednostce regulacje wewnętrzne zobowiązywały kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych do zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, jak również kontrolowania sposobu ich wykonywania przez poszczególnych pracowników, to nie zapewniły one stwierdzenia, a następnie wyeliminowania przez Naczelnika WKiT błędów stwierdzonych przez NIK, które wystąpiły w związku z wydawaniem zezwoleń przez upoważnionego pracownika w tym wydziale.

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że zgodnie z § 20 *Regulaminu organizacyjnego Starostwa kierownik komórki organizacyjnej w ramach posiadanych kompetencji dokonuje podziału zadań pomiędzy pracowników i kontroluje sposób ich wykonywania. W świetle § 21 ww. regulaminu zapewnia on terminowe i zgodne z prawem realizowanie zadań oraz prowadzenie postępowań. Ponadto także, kierownik komórki odpowiada za prawidłowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie zadań. Jednocześnie, mając na uwadze zasady realizacji kontroli zarządczej w Starostwie, kierownik komórki analizuje i identyfikuje ryzyka w obszarze działania wydziału. Mając na uwadze przypisane odpowiedzialności naczelnik tak organizuje pracę wydziału aby minimalizować ryzyka. W przypadku realizacji procesu od początku do końca przez jednego pracownika Naczelnik bierze odpowiedzialność za weryfikację i zatwierdzanie przygotowanych dokumentów. W WKiT były prowadzone audyty wewnętrzne w ramach Systemu Zarządzania Jakością (SZJ) lecz w innych obszarach i auditorzy nie stwierdzili niezgodności. W ramach corocznego przeglądu zarządzania SZJ i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej Naczelnik nie zgłaszał problemów kierownictwu w realizacji przypisanych wydziałowi zadań. W WKiT w latach 2013-2015 nie przeprowadzono kontroli instytucjonalnej i nie zidentyfikowano prezentowanych uchybień.*

(dowód: akta kontroli, str. 33-37, 51-59, 78-82, 99-115, 178-244, 367-372, 414-486)

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych i opisanych w pkt. 2 i 3 wystąpienia nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. 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. Zwiększenie nadzoru nad prawidłowością wykonywania przewozów regularnych na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę.
2. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości przy wydawaniu i zmianie zezwoleń na wykonywanie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym.
3. Zapewnienie prawidłowego oznakowania przystanków autobusowych, będących własnością Powiatu Kluczborskiego lub pozostających w jego zarządzie.

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 Opolu.

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.

Opole, 17 grudnia 2015 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis