



Poznań, dnia 9 sierpnia 2010 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Pan

Krzysztof Ostrowski

Starosta Gnieźnieński

LPO-4101-10-02/2010
P/10/062

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.), dalej w skrócie: ustawa o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie (dalej w skrócie: Starostwo), kontrolę wykonania przez samorząd powiatu gnieźnieńskiego zadań w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych w okresie od 2009 r. do końca kwietnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pozytywnie wykonywanie przez samorząd powiatu gnieźnieńskiego zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i licencji na regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym.

1. Rozpatrywanie wniosków oraz wydawanie zezwoleń i licencji na wykonywanie regularnych przewozów osób (dalej w skrócie: zezwolenie) odbywało się z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹, (dalej w skrócie: Utd)

Zezwolenia i licencje były wydawane na podstawie kompletnych, rzetelnie sporządzonych wniosków. W przypadku zezwoleń, przed ich wydaniem, Starosta uzgadniał warunki w nich określone z organami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

Udzielone przez Starostę zezwolenia odpowiadały wzorom ustalonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń².

Wydane przez Starostę licencje odpowiadały wzorom ustalonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz wypisów z licencji³.

Wysokość pobieranych przez Starostwo opłat za wydanie zezwoleń i licencji była zgodna z postanowieniami 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 wydawanie certyfikatu kompetencji zawodowych⁴.

Na 10 poddanych badaniu postępowań o wydanie zezwolenia, w czterech przypadkach strony nie zostały zawiadomione o niezłaatwieniu sprawy w terminie wynikającym z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej w skrócie: Kpa), co stanowiło naruszenie art. 36 tej ustawy.

NIK nie zgłasza uwag do rzetelności przekazywanych Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych przez Starostę zezwoleń i licencji, zwraca jednak uwagę na obowiązek terminowego przekazywania tych sprawozdań, stwierdzono bowiem, że w dwóch przypadkach sprawozdania te przekazane zostały z opóźnieniem.

2. Wydawanie przewoźnikom wykonującym regularne przewozy osób nowych zezwoleń lub zmiana zezwoleń, we wszystkich badanych przypadkach było poprzedzone sporządzeniem jednostkowej analizy sytuacji rynkowej, o której mowa w art. 22a ust. 3 i ust. 5 Udt.

W styczniu 2010 r. Starosta zgodnie z dyspozycją art. 22a ust. 5 Udt, przeprowadził analizę sytuacji rynkowej dla zezwoleń obowiązujących w 2009 r. Przedłożony dokument w sposób ogólny odnosił się do wykonywania transportu drogowego osób na obszarze Powiatu Gnieźnieńskiego. NIK wskazuje na to, że analiza ta ma charakter ogólnikowy i nie zawiera szczegółowych zapisów dotyczących istniejącej komunikacji, poszczególnych linii komunikacyjnych, w tym rodzaju pojazdów, godzin ich odjazdów lub częstotliwości

² Dz. U. nr 144, poz. 1519

³ Dz. U. nr 153, poz. 1612

⁴ Dz. U. nr 235, poz. 1726

⁵ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

kursów oraz ich dostosowania do potrzeb społecznych a także o wywiązywaniu się przewoźników z realizacji przewozów i stosowanych taryfach.

Analiza sytuacji rynkowej dla nowych zezwoleń i ich zmiany przeprowadzana była, na podstawie umowy ze Starostwem, przez Polską Izbę Gospodarczą Transportu i Spedycji (dalej w skrócie: PIGTiS). NIK nie wnosi uwag co do rzetelności tych analiz.

W 46 na 49 badanych przypadkach opracowania analizy sytuacji rynkowej, za czynności te pobrano opłatę w wysokości wynikającej z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stawek opłat uiszczanych przez przewoźników drogowych za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób⁶.

W trzech przypadkach pobrano opłatę niższą (łącznie o 728,16 zł) aniżeli wynikało to z przytoczonych wyżej przepisów. Spowodowane to zostało przyjęciem wysokości opłaty naliczonej tak jak za zmianę zezwolenia, gdy tymczasem wnioski dotyczyły linii, na które przewoźnicy mieli wcześniej zezwolenia, które wygasły przed złożeniem kolejnych wniosków (w każdym przypadku data złożenia wniosku to 5 lutego 2010 r.; data wygaśnięcia poprzedniego zezwolenia to 3 lutego 2010 r.).

Zgodnie z umową, opłaty za wykonanie analiz naliczała i pobierała PIGTiS (łącznie 5.252,36 zł za kontrolowany okres). Wpływy z opłat stanowiły wynagrodzenie za wykonaną usługę. NIK zwraca jednak uwagę, że wobec przyjętego rozwiązania, rozliczenie dochodów i wydatków z tego tytułu nie było ujęte w księgach rachunkowych Starostwa, co jest niezgodne z przepisami art. 5 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2004 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸ oraz dyspozycją art.22 ust.4 Udt, który stanowi, że to organ właściwy do spraw zezwoleń pobiera opłaty.

3. W 2009 r., żaden z przewoźników wykonujących regularne przewozy osób na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę, nie wywiązał się z obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy zgodnie z § 3 ust. 1 - 2 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczeniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości⁹. W ocenie NIK, do zaistnienia tego zaniedbania ze strony przewoźników

⁶ Dz. U. nr 232, poz. 2331

⁷ Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ j.t. Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526

⁹ Dz. U. nr.12, poz. 79

przyczynił się brak przypomnienia im w 2009 r. przez Starostwo o obowiązku wynikającym z dyspozycji przywołanego wyżej przepisu.

Analiza rozkładów jazdy 20 linii (41%), dla zezwoleń wydanych w okresie objętym kontrolą, wykazała, że rozkłady jazdy zapewniały bezpieczeństwo przewozów zarówno w zakresie prędkości komunikacyjnej jak i czasu odjazdu z poszczególnych przystanków. Wszystkie poddane badaniu rozkłady jazdy spełniały wymagania wynikające z przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa.

4. W okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło 2 kontrole w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwoleń i podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy.

Pozytywnie NIK ocenia zaplanowanie na bieżący rok kontroli wszystkich przewoźników, którzy uzyskali licencje lub zezwolenia w 2007 r. W okresie objętym kontrolą Starosta nie skorzystał z możliwości powierzenia czynności kontrolnych organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu, którą to możliwość przewiduje art. 86 ust. 1 Udt.

Analiza dokumentacji 10 spraw dotyczących przedłużenia ważności zezwoleń wydanych przez Starostę przewoźnikom wykazała sześć przypadków prowadzenia przewozów w sytuacji upływu ważności zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 Udt. Okresy prowadzenia przewozów bez ważnego zezwolenia wynosiły w każdym z przypadków 22 dni, zjawisko to dotyczyło jednego przewoźnika. W ocenie NIK, zwiększenie liczby kontroli u przewoźników mogłoby zapobiec prowadzeniu przewozów bez wymaganego zezwolenia.

5. W ocenie NIK zarówno przygotowanie organizacyjne Starostwa jak i procedury naboru personelu w zakresie realizacji objętych kontrolą zadań, nie budzą zastrzeżeń. Pracownicy Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa, realizujący zadania związane z wykonywaniem regularnego przewozu osób, posiadali ustalone zakresy czynności, przeszli odpowiednie szkolenia, a prowadzenie spraw objętych tematyką kontroli znajdowało odzwierciedlenie w odpowiednich regulaminach.

W związku z przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ocenami, NIK zwraca uwagę, że Wydział Komunikacji i Dróg Starostwa, w latach 2009-2010 nie podlegał czynnościom kontrolnym i audytowym realizowanym odpowiednio przez inspektora ds. kontroli i audytora wewnętrznego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zintensyfikowanie kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwoleń.
2. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie pobierania opłat za analizy sytuacji rynkowej.
3. Zapewnienie przestrzegania przepisów Kpa w toku załatwiania w Starostwie spraw dotyczących wykonywania przewozów regularnych osób.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.