



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia września 2010 r.

**Pan
Wojciech Konarski
Starosta Gryfiński**

P/10/062
LSZ-4101-11-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² skontrolowała Starostwo Powiatowe w Gryfinie³ w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych w latach 2009 - 2010 (do 30.04).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 16.08.2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację obowiązków Starostwa w zakresie spraw objętych kontrolą.

1. Według stanu na 30.04.2010 r. w rejestrze Starostwa odnotowano 39 zezwoleń⁴ na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz 21 licencji⁵ na wykonywanie krajowego drogowego transportu osób i rzeczy. W kontrolowanym okresie Starostwo wydało 5 decyzji administracyjnych w sprawie licencji na wykonywanie krajowego drogowego transportu osób oraz 35 decyzji w sprawie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

Starostwo ustanowiło i opublikowało na stronie internetowej procedury wydawania zezwoleń i udzielania licencji. W Regulaminie organizacyjnym Starostwa do prowadzenia spraw związanych z organizacją transportu drogowego osób wyznaczono Wydział Komunikacji i Transportu⁶. Opracowano zakresy czynności pracowników zajmujących się wydawaniem zezwoleń i udzielania licencji oraz wyznaczono naczelnika Wydziału do sprawowania nadzoru i kontroli funk-

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Delegatura w Szczecinie.

³ Dalej Starostwo.

⁴ data pierwszego wpisu w rejestrze 15.11.2004 r.; zwanych dalej *zezwoleńiami*.

⁵ data pierwszego wpisu w rejestrze 25.06.2002 r.; zwanych dalej *licencjami*.

⁶ zwany dalej również *Wydziałem*.

cjonalnej. Pracownikom realizującym zadania związane z działalnością firm przewozowych umożliwiono dokształcanie się poprzez udział w szkoleniach.

2. Dokumentacja wszystkich 9 (z 21) skontrolowanych licencji (wg stanu na dzień ich wydania) zawierała dokumenty wymagane przepisami art. 8 ust. 3 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*⁷. Również dokumentacja wszystkich 15 (z 39) objętych kontrolą wniosków o wydanie, zmianę lub odmowę wydania zezwolenia była kompletna - zawierała dokumenty określone w art. 22 ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym*.

3. Przy rozpatrywaniu 8 z 15 skontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenia, Starostwo nie zawiadomiło przewoźników o wystąpieniu do właściwego organu⁸ w sprawie uzgodnień planowanego przebiegu linii komunikacyjnych, czym naruszyło przepis art. 106 § 2 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁹. Ponadto 4 z 11 skontrolowanych decyzji administracyjnych w sprawie zmiany zezwoleń zostały wydane z datą pierwotnie wydanych zezwoleń (zamiast aktualną).

Wszystkie 20 skontrolowane decyzje w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia zostały wystawione z naruszeniem przepisu art. 21a ust. 1 pkt 1 *ustawy o transporcie drogowym* stanowiącym, że zezwolenie wydaje się na wniosek przedsiębiorcy na czas nie dłuższy niż 5 lat. Okres ważności przedłużonych zezwoleń wynosił: 5 lat i jeden dzień (10 zezwoleń), 5 lat i 13 dni (5) oraz 5 lat i 26 dni. (5 zezwoleń). W przypadku 3 zezwoleń które utraciły ważność, Starostwo nie podjęło działań w celu ustalenia, czy przewoźnik nadal wykonuje działalność przewozową.

Z tytułu wydanych zezwoleń, zmian oraz wypisów z zezwoleń¹⁰ w kontrolowanym okresie na rachunek Starostwa wpłynęła kwota 3.036 zł. Opłata za zmiany 9 z 11 skontrolowanych zezwoleń (nr: 5/1, 16/3, 22/2, 32/2, 43/1, 46/2, 53/1 i 54/1) została wymierzona i pobrana od przedsiębiorców niezgodnie z przepisami § 15 i § 16 ust. 2 *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 zawodowych*¹¹. Zaniżenie wpływów na rachunek Starostwa wyniosło łącznie 550 zł (29,41% należnej kwoty).

4. Z tytułu wydanych licencji, zmian oraz wypisów z licencji¹² w badanym okresie na rachunek Starostwa wpłynęła kwota 8.277 zł. Opłata za udzielenie 1 licencji nr 30137 (z 9 skontrolowanych) została wymierzona i pobrana niezgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia Mi-*

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm., zwana dalej *ustawą o transporcie drogowym*.

⁸ Wójta lub Burmistrza.

⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwany dalej *Kpa*.

¹⁰ 3 zezwolenia, 12 wypisów z zezwoleń, 11 zmian zezwoleń oraz 44 wypisy do zmienionych zezwoleń.

¹¹ Dz.U. Nr 235, poz. 1726 zwane dalej *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r.*

¹² 9 licencji, 31 wypisów z licencji, 2 zmiany licencji, 3 wypisy do zmienionych licencji.

nistra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie określenia wysokości opłat za czynności administracyjne związane z udzielaniem i wydawaniem uprawnień na wykonywanie transportu drogowego osób i rzeczy oraz za egzaminowanie i wydawanie certyfikatu kompetencji zawodowych¹³. Zaniżenie wpływów na rachunek Starostwa wyniosło 440 zł (tj. 5,2% należnej kwoty).

Za zmianę 1 licencji nr 30143 (z 2 skontrolowanych) została wymierzona i pobrana opłata w wysokości 150 zł, co było niezgodne z przepisami § 5 ust. 3 i 6 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r.* Z tego tytułu Zawyżenie wpływów na rachunek Starostwa wyniosło 15 zł (11,1% należnej kwoty).

5. Zgodnie z art. 83 ust. 3 *ustawy o transporcie drogowym* Starostwo terminowo przysyłało ministrowi właściwemu do spraw transportu informacje o liczbie oraz zakresie udzielonych licencji i zezwoleń. Informacja za II półrocze 2009 r. zawierała jednak dane niezgodne ze stanem faktycznym (wykazano wydanie 10 decyzji administracyjnych w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia, zamiast 12). Wszystkie 3 informacje skierowane do Ministerstwa Infrastruktury Departamentu Transportu Drogowego w Warszawie zostały podpisane przez pracownika Wydziału, nieposiadającego upoważnienia do reprezentowania Starostwa na zewnątrz, tj. z naruszeniem przepisów § 24 ust. 1 - 3 Regulaminu organizacyjnego.

6. W latach 2009-2010 (do 30.04) Starosta nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 22a ust. 5 *ustawy o transporcie drogowym* i nie przeprowadzał co najmniej raz w roku analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na terenie powiatu. Nie skorzystał również z możliwości przewidzianej w art. 22a ust. 7 *ustawy o transporcie drogowym* i nie zlecił przeprowadzenia analizy sytuacji rynkowej wyspecjalizowanej jednostce.

Równocześnie Starosta, jako organ wydający zezwolenia na regularne przewozy osób, w kontrolowanym okresie przeprowadził 14 analiz sytuacji rynkowej dla 4 wniosków o wydanie zezwolenia oraz 10 wniosków o zmianę zezwolenia. Z tytułu wykonania ww. opracowań na rachunek Starostwa wpłynęła kwota 2.760,12 zł. Za wykonanie 3 analiz (linie nr 141255, 141218 i 141219) Starostwo pobrało opłaty w zaniżonej wysokości 114,96 zł, a w jednym przypadku (dla linii nr 147011) wykonało analizę nie pobierając opłaty 100,00 zł. Postępowanie takie stanowiło naruszenie przepisów § 1 *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 osób*¹⁴. Łączna kwota zaniżonych wpływów na rachunek Starostwa wyniosła 214,96 zł (7,2% należnej kwoty).

¹³ Dz.U. Nr 150, poz. 1685 obowiązujące w dniu udzielenia licencji.

¹⁴ Dz.U. Nr 232, poz. 2331, zwane dalej *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23.12.2003 r.*

Ponadto Starosta wydał decyzję administracyjną o zmianie zezwolenia nr 41/1 bez przeprowadzenia analizy oraz zasięgnięcia opinii od organizacji konsumentów, co stanowiło naruszenie przepisów art. 22a ust. 3 i 6 *ustawy o transporcie drogowym*. Za wykonaną analizę została pobrana opłata w wysokości 368,56 zł.

7. NIK negatywnie ocenia sprawowanie przez Starostę nadzoru nad wykonywaniem działalności przewozowej osób na terenie Powiatu.

Starosta nie przeprowadzał kontroli przewoźników w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą wydania 14 licencji wydanych w okresie od lipca 2003 r. do maja 2004 r. (u których 5-letni okres od daty ich wydania minął), do czego był uprawniony na podstawie przepisów art. 84 ust. 1 i 2 *ustawy o transporcie drogowym*. Nie wezwał również, na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym*, 3 przedsiębiorców posiadających licencje wydane w maju 2004 r. (nr 30144 i 30145) oraz sierpniu 2005 r. (nr 37757) do przedłożenia informacji i dokumentów potwierdzających, że spełniają oni wymagania ustawowe i warunki określone w licencjach.

Poza kontrolami 2 zezwoleń, Starosta w latach 2009-2010 (do 30.04.) nie wykonywał - na podstawie art. 84 ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym* - kontroli przewoźników w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą wydania zezwoleń na regularne przewozy osób. Nie żądał też od przewoźników - na podstawie art. 83 ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym* - informacji i dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań ustawowych określonych w zezwoleniach oraz nie przeprowadzał kontroli dokumentów, które podczas wykonywania przewozu drogowego kierowca pojazdu samochodowego jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać, na żądanie uprawnionego organu kontroli (art. 87 *ustawy o transporcie drogowym*). Nie kontrolował zasad wykonywania przewozów regularnych, określonych w przepisach art. 18b *ustawy o transporcie drogowym* i nie sprawdzał - w odniesieniu do każdego przewoźnika, któremu wydano zezwolenie - podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy.

Starostwo nie posiadało procedur kontrolnych przewoźników organizujących przewóz drogowy osób, uwzględniających tematykę kontroli, częstotliwość ich przeprowadzania oraz procedur działania, do jakich jest obowiązany kontrolowany w wyniku powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu działalności.

Starostwo nie egzekwowało od przewoźników obowiązku nadsyłania informacji o dalszym wykonywaniu przewozów oraz zaktualizowanych rozkładów jazdy. Rozkłady jazdy zostały dostarczone przez 2 (na 3 przewoźników) dopiero 19.07.2010 r., tj. 23 dni po terminie wskaza-

nym w § 3 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.*¹⁵ i po pisemnym monicie wysłanym do przewoźników w czasie trwania kontroli NIK. Informacje zawarte w przekazanych do Starostwa 39 rozkładach jazdy nie zawierały: terminów ważności (36 rozkładów jazdy), przystanków pośrednich (3), daty wejścia w życie (30 rozkładów jazdy). Brak w rozkładach ww. informacji stanowił naruszenie przepisów § 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa*.

Przeprowadzona przez Starostwo (na wniosek NIK) 26.07.2010 r. kontrola przewoźników w zakresie przestrzegania zasad wykonywania działalności przewozowej wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: braku regulaminów określających warunki obsługi podróżnych i cenników opłat na dworcu autobusowym w Gryfinie (kasa PKS Szczecin) oraz przystanku autobusowym Widuchowa (przewoźnik Ber-Trans) oraz braku aktualnych rozkładów jazdy na 20 z 24 losowo wybranych do oględzin przystankach (wszystkich 3 przewoźników). Weryfikacja zgodności 36 rozkładów jazdy (z 39 dostarczonych przez wszystkich 3 przewoźników¹⁶), zamieszczonych na dworcach autobusowych w Gryfinie i Chojnie oraz na przystankach lokalnych (przewoźnik Ber-Trans) wykazała, że rozkłady jazdy zawierały informacje niezgodne z przekazanymi Starostwu, a dla 2 linii komunikacyjnych obsługiwanych przez Ber-Trans nie było możliwe zweryfikowanie tych informacji z powodu braku tabliczek informacyjnych na przystanku.

W świetle ustaleń kontroli stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące całości spraw z zakresu organizowania regionalnych przewozów autobusowych, spowodowane były m.in. powierzeniem tych zadań tylko jednemu pracownikowi (inspektor ds. transportu drogowego), nad pracą którego brak było właściwego nadzoru ze strony Naczelnika Wydziału i Pana Starosty.

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

1. *Prowadzenie postępowań dotyczących wydawanych zezwoleń zgodnie z wymogami Kpa oraz przedłużanie terminu ich ważności zgodnie z zapisami ustawy o transporcie drogowym.*
2. *Naliczanie i pobieranie opłat z tytułu zmian do wydanych zezwoleń oraz licencji zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r.*
3. *Wyegzekwowanie kwoty 1.090 zł z tytułu zaniżonych i niepobranych opłat za wydane decyzji dotyczących zmian zezwoleń oraz wypisów z tych zezwoleń i licencji oraz dokonanie zwrotu 15 zł przedsiębiorcy, któremu wymierzono opłatę w zawyżonej wysokości za zmianę licencji.*

¹⁵ rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz.U. Nr 12, poz. 79), zwane dalej *rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa*.

¹⁶ PKS Szczecin - 25, PKS Myślibórz - 8, Ber-Trans- 3.

4. *Naliczanie i pobieranie opłat z tytułu analiz sytuacji rynkowej przeprowadzanych przy wydawaniu zezwoleń oraz zmianach zezwoleń zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r.*
5. *Spowodowanie wpływu na rachunek Starostwa kwoty 114,96 zł z tytułu wymierzonych w zaniżonej wysokości opłat za wykonanie 3 analiz oraz dokonanie zwrotu kwoty 368,56 zł pobranej od przedsiębiorcy za analizę której niewykonano.*
6. *Sporządzanie rocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób dla obszaru Powiatu Gryfińskiego.*
7. *Prowadzenie kontroli przedsiębiorców wykonujących przewozy oraz kontroli dokumentów które kierowca jest zobowiązany posiadać podczas wykonywania przewozów - stosownie do wymogów ustawy o transporcie drogowym.*
8. *Opracowanie procedur kontrolnych przewoźników organizujących przewóz drogowy osób uwzględniających tematykę kontroli, częstotliwość ich przeprowadzania oraz działania, do jakich zobowiązany jest kontrolowany w wyniku powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu działalności.*
9. *Egzekwowanie od przewoźników obowiązku terminowego przekazywania Starostwu informacji o treści rozkładów jazdy oraz weryfikację przez Starostwo rzetelności tych informacji m.in. poprzez kontrolę przystanków autobusowych.*
10. *Rzetelne sporządzanie sprawozdawczości o liczbie udzielonych licencji i wydanych zezwoleń.*
11. *Sprawowanie kontroli i nadzoru nad realizacją zadań z zakresu organizowania regionalnych przewozów autobusowych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Starosty o nadesłanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się - stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o NIK - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.