

Nr ewid 215/97/P96063/DTL
PAŹDZIERNIK 1997

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat	Udzielanie koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej i nadzór nad jej funkcjonowaniem.
Numer	P/96/063
Rodzaj	Kontrola koordynowana
Inicjator	Inicjatywa własna NIK
Cel i tematyka	Dokonanie analizy i oceny działalności Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Ministra TiGM) w zakresie udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowych autobusowych przewozów drogowych, kształtowania polityki transportowej państwa w odniesieniu do międzynarodowego transportu drogowego osób oraz skuteczności zabezpieczenia interesów strony polskiej w sferze międzynarodowych przewozów pasażerskich w zawieranych przez Polskę dwustronnych umowach o międzynarodowym transporcie drogowym. Celem kontroli było również dokonanie oceny funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli nad autobusowymi międzynarodowymi przewozami pasażerskimi ze strony Ministra TiGM oraz organów Policji i Straży Granicznej, właściwych do kontroli przewoźników międzynarodowych.
Termin przeprowadzenia kontroli	wrzesień 1996r. - styczeń 1997r.
Okres objęty kontrolą	1992r. - III kwartał 1996r.
Jednostki kontrolowane	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego - gospodarstwo pomocnicze przy wymienionym Ministerstwie (BOTM), 26 przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej, 1 przedsiębiorstwo

komunalne i 1 spółka prawa handlowego. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik Nr 1 do informacji.

Uczestnicy kontroli Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie i Wrocławiu.

Realizując program kontroli, zasięgnięto w trybie art. 29, pkt.2, lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ informacji w ogółem 38 jednostkach, w tym w: Komendzie Głównej Policji i 8 Komendach Wojewódzkich Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej i 6 Odcinkach Straży Granicznej oraz w Państwowej Inspekcji Pracy. Zasięgnięto również informacji w sprawie funkcjonowania międzynarodowych przewozów autobusowych w 8 stowarzyszeniach międzynarodowych przewoźników drogowych i 3 regionalnych izbach gospodarczych.

Wnioski z kontroli NIK przeprowadzonej na przełomie 1992 i 1993r. NIK przeprowadziła na przełomie 1992 i 1993r. w urzędzie Ministra TiGM oraz BOTM kontrolę stosowania przez Ministra TiGM przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego². Wyniki kontroli wykazały, że w realizacji zadań dotyczących międzynarodowego transportu drogowego występowało szereg nieprawidłowości. NIK wnioskowała wówczas m.in. o podjęcie działań mających na celu: wyłączenie z zakresu działania BOTM zadań dotyczących koncesjonowania międzynarodowego transportu drogowego, gdyż było to niezgodne z przepisami powołanej ustawy; udzielania koncesji wyłącznie podmiotom, które spełniają wszystkie określone w ustawie warunki; uporządkowania ewidencji udzielonych koncesji³.

Minister TiGM w grudniu 1993r.⁴ poinformował NIK o podjętych działaniach, mających zapewnić prawidłową realizację wniosków pokontrolnych. W ramach tych prac opracowany został m.in. projekt nowej ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm RP w dniu 2 sierpnia 1997r. i wejdzie w życie 12 grudnia 1997r. Jej postanowienia dopuszczają m.in. możliwość powierzenia niektórych czynności związanych z udzielaniem koncesji utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej.

¹ Dz. U. z 1995r. Nr 13, poz. 59, z 1996r. Nr 64, poz. 315 i Nr 89, poz. 402, z 1997r. Nr 28, poz. 153.

² Dz. U. Nr 75, poz. 332, zm. z 1992r., Dz. U. Nr 75, poz. 369.

³ Opracowanie zbiorcze z listopada 1993r. pod nazwą „Informacja o wynikach kontroli stosowania przez Ministra TiGM przepisów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego,, - Nr ewid. 71/25 A/93.

⁴ Pismo z dnia 31.12.1993r. nr TSW - NIK /21.12/93, skierowane przez Ministra TiGM do Prezesa NIK.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

2.1. Ustalenia kontroli wskazują, iż organizacja postępowania administracyjnego związanego z udzielaniem koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego była niezgodna z przepisami ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego⁵ (zwanej dalej ustawą o m.t.d.).

W czynnościach z zakresu postępowania administracyjnego, związanych z koncesjonowaniem krajowych podmiotów gospodarczych, udział brało gospodarstwo pomocnicze pod nazwą Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM). Przepisy ustawy o m.t.d. nie przewidywały możliwości wykonywania takich czynności przez inne, niż urząd Ministra TiGM, jednostki (opis str. 19-20).

2.2. Częste zmiany organizacyjne i niedostateczna obsada kadrowa Ministerstwa TiGM powodowały, że od 1994r. wykonywanie niektórych zadań z dziedziny obsługi międzynarodowego transportu drogowego o charakterze administracyjnym powierzane było osobom nie zatrudnionym w tym urzędzie. Osoby te w liczbie od 1 do 7 rocznie były zatrudniane w BOTM a następnie oddelegowywane do Ministerstwa TiGM, gdzie powierzano im m.in. wykonywanie czynności administracyjnych związanych z wydawaniem zezwoleń na prowadzenie regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej. W szczególnym przypadku powierzono realizację odpowiedzialnych zadań z zakresu czynności administracyjnych osobie nie będącej nawet etatowym pracownikiem BOTM, lecz zatrudnionej przez BOTM na umowę zlecenie.

Zlecanie tak zatrudnionym osobom zadań należących do urzędu Ministra TiGM powodowało, że nie ponosiły one odpowiedzialności za ich realizację, jaką ponoszą pracownicy mający status urzędnika państwowego. Takie rozwiązanie problemów kadrowych było niezgodne ze statutem Ministerstwa TiGM i ustawą z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych⁶, a zwłaszcza z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego⁷ (opis str. 20-21).

2.3. W kwietniu 1996r. opracowana została w BOTM „Instrukcja dla przyjmujących wnioski” (o udzielenie koncesji). Postanowienia tej instrukcji rażąco naruszały przepisy ustawy o m.t.d. i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych oraz k.p.a. Usankcjonowano nią m.in. praktykę akceptowania wniosków o udzielenie koncesji, w których brak było dokumentów świadczących o spełnieniu przez wnioskodawców wszystkich warunków określonych w ustawie o m.t.d. W zbadanych kompletach dokumentacji stwierdzono m.in. brak dokumentów potwierdzających odpowiednie zabezpieczenie finansowe bądź majątkowe (w 16 wnioskach na 25 zbadanych pod tym kątem) oraz dokumentów potwierdzających niekaralność kierowców (w 20 na 24 zbadane wnioski) - opis str. 21-24.

⁵ Patrz przypis 2.

⁶ Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego - j.t. Dz. U. z 1980r. Nr 9, poz. 26 ze zm. (k.p.a.).

2.4. Wydawanie przewoźnikom zagranicznym zezwoleń na wykonywanie na terytorium Polski międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej, a zwłaszcza kwalifikowanie polskich przewoźników jako partnerów w obsłudze tych linii (co było warunkiem koniecznym do otrzymania przez nich podobnych zezwoleń od władz innych krajów) nie było prowadzone należycie. Tworzenie linii nie było poprzedzone kompleksowym rozeznaniem przez Ministerstwo TiGM oraz przewoźników zapotrzebowania na tego rodzaju przewozy. Efektem było późniejsze nie podejmowanie m.in. przez polskich przewoźników obsługi utworzonych linii lub wykonywanie przewozów liniowych niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu (opis str. 27).

2.5. Do połowy 1996r. krajowi przewoźnicy dopuszczani byli do obsługi połączeń liniowych na podstawie porozumień dwustronnych Polski z innymi krajami. Po tym okresie Ministerstwo TiGM (przy udziale instytucji zrzeszających przewoźników) wprowadziło kryteria dostępu polskich przewoźników do wykonywania tego rodzaju przewozów. Jakkolwiek uregulowania te dla celów porządkowych i jakościowych w przewozach liniowych są korzystne, to jednak były wydane bez podstawy prawnej (opis str.25-26).

Ustawa o m.t.d. określa jedynie warunki, jakie podmiot musi spełnić w celu uzyskania koncesji na międzynarodowy drogowy przewóz osób, niezależnie od rodzaju tego przewozu.

2.6. Istotny wpływ na niezadawalający poziom rozpoznania przez Ministerstwo TiGM funkcjonowania komunikacji liniowej miała nierzetelnie prowadzona ewidencja w tym zakresie. Posiadana ewidencja była niepełna. Nie obejmowała bowiem niezbędnych danych dotyczących wydanych zezwoleń podmiotom zagranicznym w zakresie liczby linii oraz rozkładów jazdy, przebiegu linii z ustalonymi przystankami i przejściami granicznymi, taryf i terminów ważności zezwoleń. Niedociągnięcia te dotyczyły również podmiotów krajowych obsługujących komunikację liniową (opis str. 27-28).

2.7. Wnioski w sprawach przyznania obsługi linii rozpatrywane były z naruszeniem terminów, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ministerstwo TiGM nie przestrzegało terminów i trybu ich rozpatrywania. Odnotowano to w 34 na 46 spraw (75%) zbadanych w toku kontroli. Stwierdzono, że wnioski nie były rozpatrywane w terminie a wnioskodawców nie informowano o przyczynach zwłoki i przewidywanym terminie rozpatrzenia lub w ogóle nie udzielano odpowiedzi. Prowadzona korespondencja jeśli już zawierała informacje niezbędne dla dalszego rozpatrywania spraw, przekazywana była wnioskodawcom nawet po upływie 1.5 roku (opis str. 26-27).

2.8. Działalność krajowych podmiotów gospodarczych w zakresie objętym udzielonymi im koncesjami nie była dostatecznie nadzorowana i kontrolowana.

W okresie od wejścia w życie przepisów ustawy o m.t.d. nie zdołano zorganizować żadnego, funkcjonującego w praktyce i na bieżąco systemu kontroli przestrzegania

przez przewoźników warunków uprawniających ich do prowadzenia działalności koncesjonowanej. W rezultacie organ koncesyjny pozbawił się możliwości porządkowania rynku przewoźników międzynarodowych poprzez wykorzystywanie uprawnień wynikających z przepisów tej ustawy określających przypadki, zaistnienie których umożliwia cofanie udzielonych wcześniej koncesji. Ministerstwo TiGM m.in. nie korzystało w żadnej formie z przysługującego mu uprawnienia do kontroli podmiotów, którym udzieliło koncesje na wykonywanie międzynarodowych przewozów osób. Uprawnienie takie wynika z przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej⁸ (opis str. 28-31).

2.9. Efektem braku właściwego nadzoru nad procesem koncesjonowania była także nierzetelna ewidencja udzielonych koncesji. Stworzona przez BOTM pod nadzorem Ministerstwa TiGM ewidencja udzielonych koncesji obarczona była licznymi błędami a nawet niezgodnościami z dokumentacją koncesyjną oraz nie obejmowała wszystkich udzielonych koncesji. Informacje zgromadzone w ramach tej ewidencji, dotyczące koncesji i podmiotów nie były przy tym aktualizowane (opis str. 24-25).

2.10. Niedostateczna była również kontrola działalności przewoźników wykonujących regularne przewozy pasażerskie w komunikacji międzynarodowej na podstawie uzyskanych zezwoleń.

Ministerstwo TiGM przyjęło zasadę, iż kontrola wykonywania przewozów liniowych jest prowadzona przez urząd Ministra TiGM w trakcie załatwiania formalności związanych z przedłużeniem zezwoleń. Stanowiło to możliwość niekontrolowanego wykonywania przewozów liniowych przez okres nawet 5 lat, bowiem zezwolenia wydawane są z ważnością do 5 lat (opis str. 31-32).

Niezadawalająca i mało skuteczna była w szczególności kontrola działalności liniowych przewoźników zagranicznych na terenie Polski.

W niedostatecznym stopniu wykorzystywane były organa wyspecjalizowane, tj. Policji i Staży Granicznej, które zgodnie z rozporządzeniem Ministra TiGM z dnia 3 lutego 1993r. w sprawie kontroli przewoźników zagranicznych dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych⁹ są właściwe w sprawach kontroli przestrzegania przez przewoźników zagranicznych obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowych przewozów drogowych.

Ministerstwo TiGM nie wykazywało zainteresowania pozyskiwaniem zwłaszcza od organów Policji, informacji o działaniach podejmowanych w związku z realizacją omawianego rozporządzenia. W efekcie do Ministerstwa TiGM nie napływały pełne informacje o nieprawidłowo wykonywanych przewozach liniowych (opis str. 33-43).

2.11. Postanowienia ustawy o m.t.d. nie były przestrzegane. Z 28 przewoźników objętych kontrolą, 6 podmiotów (tj. 21.4 %) prowadziło działalność przewozową o zasięgu międzynarodowym bez spełnienia wymogów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Dotyczyło to

⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988r. o działalności gospodarczej - Dz. U. 41, poz. 324 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 68.

braku wymaganej praktyki zawodowej i dobrej reputacji kierowców oraz stanu technicznego autobusów. Co trzecie z 28 kontrolowanych przedsiębiorstw przewozowych nie przestrzegało warunku prowadzenia działalności przewozowej z przerwami nie przekraczającymi 6 miesięcy (opis str. 39-43).

Odnotowano nawet przypadek wykonywania przez jedno z kontrolowanych przedsiębiorstw międzynarodowych przewozów drogowych przy użyciu 4 autobusów bez koncesji (opis str. 40-41).

2.12. Międzynarodowe autobusowe przewozy liniowe prowadzi około 150 polskich przewoźników. Wyniki kontroli wskazują, że przewoźnicy krajowi i zagraniczni prowadzący międzynarodową liniową komunikację autobusową, samowolnie - bez wymaganej zgody Ministerstwa TiGM - dokonywali zmian warunków funkcjonowania połączeń liniowych, określonych w zezwoleniach. Dotyczyło to zwłaszcza dni i częstotliwości kursowania oraz przebiegu trasy. Część z tych podmiotów w ogóle nie przystępowała do obsługi połączeń liniowych lub zawieszała ich obsługę. Nieprawidłowości te występowały w 22 (88%) z 25 polskich przedsiębiorstw objętych kontrolą.

Ponadto badania dokumentacji ofertowej 25 firm krajowych i zagranicznych, obejmującej 31 połączeń liniowych wykazały, że 15 firm oferowało regularne przewozy autobusowe na 17 liniach, na warunkach odbiegających od zaakceptowanych przez Ministerstwo TiGM (opis str. 43-45).

2.13. Wyniki kontroli wykazały brak publikacji w akcie promulgacyjnym obowiązującej Polskę od 4 lat umowy AETR¹⁰. Z odpowiedzi Ministra TiGM na interpelację poselską w sprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, udzielonej Marszałkowi Sejmu RP wynika, że ogłoszenie tekstu umowy AETR utrudniały kolejne zmiany wprowadzane do Umowy po jej ratyfikowaniu.

Z informacji uzyskanych od organów kontroli (Policji i Straży Granicznej) wynika, że była to główna przyczyna nie przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przez przewoźników krajowych i zagranicznych na obszarze Polski norm czasu pracy załóg pojazdów, zapewniających bezpieczeństwo w prowadzeniu autobusów.

Nie publikowano również umów dwustronnych o międzynarodowych przewozach drogowych oraz aktów wykonawczych do tych umów, obowiązujących stronę polską. Dotyczyło to także protokołów z posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych, działających w ramach tych umów. Stan taki nie ułatwiał przewoźnikom polskim prawidłowego wykonywania przewozów (opis str. 46-49).

¹⁰ Umowa Europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowie,

zwana w skrócie AETR, została wypracowana w lipcu 1970r. przez Europejską Komisję Gospodarczą

ONZ w Genewie. Polska ratyfikowała tę umowę w dniu 15 maja 1992r. Z dniem 10 stycznia 1993r. umowa AETR weszła w Polskę w życie.

2.14. Nienależycie przebiegały w Ministerstwie TiGM prace nad dostosowaniem polskiego systemu prawnego do unormowań obowiązujących w Unii Europejskiej.

Prace w tym zakresie, przewidziane do wykonania w latach 1994 - 1996, nie zostały zrealizowane.

2.15. Z ustaleń kontroli wynika, że strona polska niedostatecznie wykorzystywała posiedzenia dwustronnych komisji mieszanych, odbywające się z udziałem przedstawicieli Ministerstwa TiGM i właściwych władz innych państw, jako jedną z możliwości oddziaływania na prawidłowe funkcjonowanie przewozów międzynarodowych. Posiedzenia te mają charakter negocjacji, to też istotna jest rzetelna znajomość omawianej problematyki. Ze względu na przedstawione już niedostatki w funkcjonowaniu kontroli i nadzoru nad przewozami liniowymi, strona polska nie była w pełni przygotowana do rozmów. Ministerstwo TiGM również nie zawsze właściwie korzystało z możliwości zaangażowania do prac przygotowawczych polskich stowarzyszeń przewoźników drogowych.

Na posiedzeniach komisji mieszanych zapadały niejednokrotnie ustalenia zmierzające do porządkowania działalności przewozowej i zapobiegania występowaniu np. nielegalnych przewozów liniowych, czy też przewozów mikrobusek, zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego i pasażerów. Jednak ustalenia te nie znajdowały dostatecznego odzwierciedlenia w działaniach Ministerstwa TiGM dla ich realizacji, np. poprzez aktywne zaangażowanie do tego właściwych organów kontroli. W rezultacie w transporcie osób do i z Polski eliminacja tego rodzaju przewozów była dalece niedostateczna (opis str. 49-51).

3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Wyniki kontroli upoważniają NIK do sformułowania następujących wniosków:

1. Minister TiGM powinien niezwłocznie wprowadzić odpowiednie rozwiązanie organizacyjne w zakresie obsługi administracyjnej procesu koncesjonowania, które nie naruszałoby przepisów ustawowych oraz statutowych obowiązków określonej jednostki organizacyjnej Ministerstwa TiGM.

2. Minister TiGM powinien usprawnić przebieg procesu udzielania uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego osób (koncesji i zezwoleń na prowadzenie międzynarodowej komunikacji autobusowej) m.in. poprzez:

- właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek organizacyjnych bezpośrednio obsługujących proces wydawania tych uprawnień oraz właściwy nadzór nad ich pracą, w szczególności w zakresie przestrzegania kryteriów udzielania koncesji i zasad postępowania administracyjnego,

- wykorzystywanie przy koncesjonowaniu wszelkich możliwych źródeł informacji świadczących o spełnianiu przez podmioty i zatrudnianych przez nie kierowców warunków określonych ustawą o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, w tym np. informacji z Centralnego Rejestru Skazanych o niekaralności m.in. kierowców zatrudnianych w przewozach międzynarodowych,
- odpowiednio intensywne szkolenie kadr Ministerstwa TiGM, zatrudnionych w obsłudze procesu wydawania tych uprawnień,
- wdrożenie komplementarnej komputerowej ewidencji udzielonych uprawnień,
- stworzenie skutecznej procedury postępowania w zakresie cofania udzielonych uprawnień i egzekwowania ich zwrotu od przewoźników.

3. Minister TiGM powinien zapewnić właściwy przebieg prac nad dostosowaniem przepisów z zakresu transportu drogowego, obowiązujących w Polsce, do unormowań Unii Europejskiej, zgodnie z przyjętym przez kierownictwo resortu harmonogramem.

4. Minister TiGM w celu należytej ochrony interesów strony polskiej powinien:

- w pełni i konsekwentnie wdrażać postanowienia komisji dwustronnych, w tym w zakresie kontroli przewoźników zagranicznych,
- bardziej aktywnie angażować organizacje stowarzyszające polskich przewoźników drogowych do prac przygotowawczych w ramach posiedzeń tych komisji,

5. W celu stworzenia warunków do właściwego funkcjonowania krajowych przewoźników międzynarodowych:

- Ministrowie: Spraw Zagranicznych oraz Transportu i Gospodarki Morskiej powinny bezzwłocznie podjąć działania zmierzające do ogłoszenia umowy AETR,
- Minister TiGM powinien następnie zadbać o właściwe wykorzystywanie jej postanowień przez organy kontroli przewoźników drogowych,
- Minister TiGM powinien zapewnić podmiotom krajowym wykonującym międzynarodowe przewozy drogowe dostępność do treści dwustronnych umów o międzynarodowych przewozach drogowych, włączając w to ustalenia odnoszące się do funkcjonowania międzynarodowych przewozów drogowych, przyjmowane przez dwustronne komisje mieszane.

6. Minister TiGM powinien wdrożyć system kontrolowania przewoźników wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe na terenie Polski, uwzględniający współpracę Ministerstwa TiGM z właściwymi instytucjami i organami kontroli państwowej oraz rzeczywisty i skuteczny ich udział w procesie kontroli i nadzoru nad przewozami międzynarodowymi w Polsce, zapewniający również skuteczne egzekwowanie warunków określonych w udzielonych uprawnieniach przewozowych, m.in. poprzez:

- zinstytucjonalizowanie współpracy szczególnie z organami Policji i Straży Granicznej w zakresie kontroli drogowej i granicznej przewoźników w pełnym zakresie, obejmującym bezpieczeństwo w ruchu drogowym i zgodność wykonywania działalności przewozowej z obowiązującymi przepisami o międzynarodowych przewozach drogowych, łącznie z zapewnieniem właściwego przepływu informacji o wynikach kontroli,
- podjęcie we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy inicjatyw w zakresie przeprowadzania u przewoźników drogowych kontroli przestrzegania określonych umową AETR norm czasu pracy kierowców, zatrudnianych przez nich w międzynarodowych przewozach drogowych.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

1. Ogólne regulacje prawne

Ustawa o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę objętą kontrolą jest ustawa z dnia 26 lipca 1991r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (zwana ustawą o m.t.d.)¹¹, która weszła w życie - zgodnie z art. 25 - z dniem 27 września 1991r. Ustawa określiła zasady wykonywania przez krajowe podmioty gospodarcze międzynarodowego zarobkowego transportu drogowego i międzynarodowych niezarobkowych przewozów dla potrzeb własnych pojazdami zarejestrowanymi w kraju oraz warunki wykonywania przewozów drogowych na terytorium Polski przez zagraniczne podmioty gospodarcze pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi za granicą.

Ustawa o m.t.d. wyodrębnia trzy grupy podmiotów, zajmujących się międzynarodowym transportem drogowym i określa warunki jego wykonywania przez każdą z tych grup (art. 1, ust.1). Do pierwszej grupy należą krajowe podmioty gospodarcze, które prowadzą zarobkowo działalność gospodarczą w zakresie międzynarodowego transportu drogowego pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju. Drugą grupę stanowią podmioty, wykonujące międzynarodowe przewozy drogowe niezarobkowo i dla własnych potrzeb pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju (działalność nie objęta kontrolą). Do trzeciej grupy należą zagraniczne podmioty gospodarcze, wykonujące międzynarodowe przewozy drogowe pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi za

¹¹ Dz U. Nr 75, poz. 332, zm. z 1992r., Dz. U. Nr 75, poz. 369.

granicą. Działalność gospodarcza w zakresie międzynarodowych przewozów autobusowych jest prowadzona przez podmioty z grupy pierwszej i trzeciej.

Przepis art. 1, ust. 2 ustawy o m.t.d. zdefiniował międzynarodowy zarobkowy transport drogowy jako przemieszczanie osób lub ładunków po drogach publicznych przy pomocy pojazdów samochodowych, w czasie którego następuje przekroczenie przez pojazd granicy państwowej.

Inne regulacje prawne Do innych obowiązujących przepisów, mających zastosowanie do wykonywania międzynarodowych przewozów autobusowych należą:

- ustawa z dnia 15 listopada 1984r. Prawo przewozowe¹², która reguluje przewóz osób i rzeczy, wykonywany odpłatnie na podstawie umowy przez uprawnionych do tego przewoźników (z wyjątkami określonymi w art. 1, ust.1). Jej przepisy mają zastosowanie do przewozów międzynarodowych, jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej (art. 1, ust. 3). Przepisy dotyczące przewozu osób i przesyłek bagażowych zawiera rozdział 2 tej ustawy;
- ustawa z dnia 1 lutego 1983r. Prawo o ruchu drogowym¹³, która jest podstawowym aktem prawnym normującym warunki i zasady ruchu pojazdów na drogach i wyjaśniającym (w art. 4) podstawowe pojęcia związane z ruchem drogowym, wśród nich pojęcie „autobus„ (pkt 14) - a także następujące akty wykonawcze, wydane na podstawie tej ustawy:
 - rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 1 lutego 1993r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów¹⁴,
 - zarządzenie Ministra TiGM z dnia 12 października 1995r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów stosowanych przy tym dokumentów¹⁵, które zastąpiło uprzednio obowiązujące zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 12 grudnia 1983r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach¹⁶;
- ustawa z dnia 23 grudnia 1988r. o działalności gospodarczej¹⁷. Przepisy tej ustawy, z wyłączeniem art. 23, mają zastosowanie w sprawach międzynarodowego transportu drogowego nieuregulowanych ustawą o m.t.d. - o czym stanowi przepis art. 23, ust. 3 ustawy o m.t.d.

Międzynarodowy transport drogowy osób stanowi dziedzinę uregulowaną nie tylko w przepisach prawa wewnętrznego poszczególnych państw, lecz również w

¹² J.t. Dz. U. z 1995r. Nr 119, poz 575 ze zm.

¹³ J.t. Dz. U. z 1992r. Nr 11, poz. 41 ze zm.

¹⁴ J.t. Dz. U. z 1996r. Nr 155, poz. 772.

¹⁵ M. P. Nr 63, poz. 695.

¹⁶ Dz. T. i Z. K. Nr 20, poz. 148.

¹⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

umowach międzynarodowych. Fakt ten podkreślił polski ustawodawca w ustawie o m.t.d. Art. 2 tej ustawy stanowi, iż przepisy ustawy nie naruszają umów międzynarodowych, obowiązujących Rzeczypospolitą Polską w zakresie międzynarodowego transportu drogowego. Ustawa o m.t.d. wymaga od podmiotów krajowych spełnienia warunków wynikających z umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczypospolitą Polską w zakresie międzynarodowego transportu drogowego dla uzyskania koncesji na wykonywanie tego transportu (art. 6, ust.1, pkt 5).

Do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego w szczególności ma zastosowanie Konwencja Wiedeńska o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968r.¹⁸. Zgodnie z art. 47 ust. 2 tej Konwencji, weszła ona w życie dla Polski z dniem 23 sierpnia 1985r. Polska jest również stroną:

- umów dwustronnych (bilateralnych) o międzynarodowym transporcie drogowym, z reguły o charakterze rządowym (niepublikowanych), zawartych z państwami europejskimi i pozaeuropejskimi, regulujących m.in. wykonywanie przewozów, udzielanie zezwoleń dotyczących różnego rodzaju przewozów oraz kwestie dotyczące podatków i opłat;
- Umowy Europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (zwanej dalej umową AETR). Ze względu

na jej szczególne znaczenie dla problematyki objętej zakresem kontroli oraz trudności związane ze stosowaniem jej postanowień, umowa ta jest szczegółowo omówiona w dalszej części niniejszej „Analizy ... „.

Według stanu na dzień 30 września 1996r. Polska zawarła dwustronne umowy o międzynarodowych przewozach drogowych z 38 państwami. Teksty umów nie były publikowane w aktach promulgacyjnych¹⁹. Obowiązek ich publikacji określa przepis art. 1 ustawy z dnia 30 grudnia 1950r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”²⁰.

Postanowienia umów dwustronnych w zakresie przewozu osób przewidują m.in., iż:

- ◆ przewozy drogowe osób o charakterze regularnym (tj. przewozy liniowe) mogą odbywać się wyłącznie na podstawie posiadanych zezwoleń, wydanych przez władze drugiej umawiającej się strony,
- ◆ właściwe władze państw - stron umowy - wydają zezwolenia ważne na część przewozu wykonywaną na ich terytorium, a przewoźnicy i ich personel zobowiązani

¹⁸ Dz. U. z 1988r. Nr 5, poz. 40 ze zm.

¹⁹ Teksty 35 umów dwustronnych zostały zamieszczone w niskonakładowej publikacji pt. „Międzynarodowe przewozy drogowe (Dwustronne umowy międzynarodowe)”, wydanej w 1993r. przez „Bizant Spółka z

o.o. „ (ISBN 83-900810-1-6, autorzy: Ch.Wójcik, H.Brdulak).

²⁰ Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.

są podczas dokonywania przewozu do przestrzegania przepisów, obowiązujących

na terytorium państwa, od którego otrzymali zezwolenie,

- ◆ przy wydawaniu zezwoleń obowiązuje zasada wzajemności,
- ◆ o prawo do wykonywania przewozów liniowych mogą ubiegać się uprawnieni przewoźnicy, tj. uznani przez władze swojego kraju (w Polsce są to przewoźnicy posiadający koncesje),
- ◆ rozpatrywanie wniosków o uruchomienie linii i wykonywanie przewozów regularnych każdorazowo następuje za pośrednictwem właściwych władz (w Polsce taką władzą jest Minister Transportu i Gospodarki Morskiej),
- ◆ przekazanie wniosku przewoźnika o dopuszczenie do wykonywania przewozów liniowych (na określonej linii) oznacza, iż przewoźnik został zaakceptowany przez władze kraju wnioskodawcy.

Warunki i tryb rozpatrywania wniosków o uruchomienie linii regularnych i wydawania zezwoleń określone są:

- ◆ bezpośrednio w umowach dwustronnych (np. z: Niemcami, Francją i Rosją),
- ◆ w protokołach wykonawczych do tych umów (np. z: Bułgarią, Grecją, Hiszpanią, Portugalią, Belgią, Holandią, Litwą i Białorusią),
- ◆ w protokołach z posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych.

Ustanowienie komisji mieszanych przewidują postanowienia umów dwustronnych. W uogólnieniu

ich zadaniem jest zapewnienie należytego wykonania postanowień zawartych umów, m.in. przez: ustalanie warunków i trybu rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń, warunków wykonywania przewozów, wzorów wzajemnie

obowiązujących dokumentów. Protokoły z posiedzeń komisji mieszanych nie są publikowane.

Umowy i protokoły określają w sposób zróżnicowany warunki rozpatrywania wniosków o uruchomienie linii i wykonywanie w jej ramach przewozów regularnych osób. Niektóre z nich określają nawet terminy rozpatrywania wniosków o uruchomienie linii regularnych.

2. Koncesjonowanie i wydawanie zezwoleń

Ustawa o m.t.d. zmieniła porządek prawny określony ustawą o działalności gospodarczej, zezwalający podmiotom gospodarczym na swobodny dostęp do przewozów międzynarodowych. Wprowadziła bowiem koncesjonowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty krajowe, polegającej na zarobkowym wykonywaniu międzynarodowego transportu drogowego (art. 5, ust. 1). Celem wprowadzenia regulacji objętych ustawą o m.t.d. było zapewnienie zorganizowania i prawidłowego funkcjonowania rynku międzynarodowych przewozów drogowych, obsługiwanego wyłącznie przez przewoźników spełniających warunki określone w

ustawie, w tym gwarantujących fachowość, rzetelność i wiarygodność finansową w zakresie wykonywanych usług przewozowych.

Pojęcie koncesji przybliży definicja:

„Koncesja jest prawną formą reglamentacji działalności gospodarczej, przez państwo. Wyraża również akt zgody władzy publicznej na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej przez dany podmiot. Koncesja jest aktem o charakterze konstytutywnym. Nadaje ona bowiem koncesjonariuszowi określone prawa, skuteczne zarówno wobec organu koncesyjnego, jak i wobec osób trzecich. Określa też obowiązki koncesjonariusza i warunki wykonywania uzyskiwanego przez niego prawa.,”²¹.

Organem właściwym do udzielania, odmowy udzielania i cofania koncesji jest Minister TiGM (art. 5, ust. 2 ustawy o m.t.d.). Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 5, ust. 3). Przepis ten nakłada na organ koncesyjny obowiązek przestrzegania w postępowaniu dotyczącym ww spraw przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²².

Przepis art. 6, ust. 1 ustawy o m.t.d., w brzmieniu zmienionym nowelą ustawy o m.t.d. z 1992r.²³, ustalił dla podmiotów gospodarczych ubiegających się o udzielenie koncesji, następujące warunki:

- posiadanie udokumentowanej, co najmniej trzyletniej praktyki w zakresie wykonywania krajowego transportu pojazdami samochodowymi lub rocznej praktyki w wykonywaniu międzynarodowego o transportu drogowego,
 - posiadanie dobrej reputacji zawodowej, za którą uważa się niekaralność w ostatnich 3 latach za przestępstwa przeciw bezpieczeństwu w ruchu lądowym lub przeciw mieniu,
 - posiadanie kapitału w postaci pieniężnej lub rzeczowej w wysokości równej co najmniej 3000 ECU na pojazd lub 150 ECU na tonę dopuszczalnej ładowności pojazdu ciężarowego lub na jedno miejsce siedzące w autobusie, lub innego zabezpieczenia majątkowego dla roszczeń wierzycieli, w powyższej wysokości,
 - dysponowanie pojazdem lub pojazdami samochodowymi, które odpowiadają warunkom technicznym wymagany przepisami o ruchu drogowym,
- spełnienie warunków wynikających z umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczypospolitą Polską w zakresie międzynarodowego transportu drogowego.

Pomimo spełnienia przez podmiot gospodarczy warunków ustalonych w art. 6 ustawy o m.t.d., Minister TiGM na podstawie art. 8 ustawy:

- odmówi udzielenia koncesji bądź może zmienić jej ustalenia w przypadku braku zezwoleń zagranicznych, o których mowa w art. 10, ust.1,

²¹ Cezary Kosikowski - „Koncesje w prawie polskim,, - Wydawnictwo Instytutu Prawa Spółek i Inwestycji Zagranicznych, Kraków 1996r.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) - j.t. Dz. U. z 1980r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

²³ Ustawa z dnia 4 września 1992r. o zmianie ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego - Dz. U. Nr 75, poz. 369. Nowela weszła w życie z dniem 27 października 1992r.

- może odmówić udzielenia koncesji lub zmienić jej ustalenia ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Posiadacz koncesji jest obowiązany do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego stosownie do warunków ustalonych w koncesji (art. 7, ust.2).

Przepis art. 9 ustawy o m.t.d. stanowi, że koncesję cofa się, jeżeli jej posiadacz:

- przestał spełniać warunki wymagane do jej uzyskania,
- przekracza uprawnienia lub nie dopełnia warunków określonych w koncesji,
- nie wykonuje na skutek okoliczności leżących po jego stronie przewozów międzynarodowych przez okres co najmniej 6 miesięcy,
- nie przestrzega warunków określonych w umowach międzynarodowych o przewozach drogowych, obowiązujących Rzeczypospolitą Polską.

Należy też dodać, że w art. 103a Kodeksu wykroczeń²⁴ przewiduje się odpowiedzialność karną każdego, kto prowadzi międzynarodowy transport drogowy bez koncesji lub nie przestrzega podstawowych warunków wynikających z koncesji. Podlega on karze grzywny. Orzekanie w tych sprawach następuje na wniosek właściwych organów kontroli lub organu koncesyjnego.

Wykaz dokumentów, niezbędnych do uzyskania koncesji, oraz treść i wzór koncesji określa rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 10 grudnia 1993r. w sprawie określenia niezbędnych dokumentów do wydania koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego oraz treści i wzoru koncesji²⁵.

Wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności w zakresie międzynarodowej komunikacji autobusowej przez zagraniczne podmioty gospodarcze pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi za granicą wymaga zezwolenia, wydawanego przez Ministra TiGM z ważnością do pięciu lat (art. 11 ustawy o m.t.d.). Udzielenie zezwolenia może być uzależnione od realizacji zasady wzajemności w stosunkach z krajem podmiotu zagranicznego (art. 13). Zasadę tę potwierdzają odpowiednie postanowienia powołanych już umów dwustronnych o międzynarodowym transporcie drogowym.

Ustawa o m.t.d. nie zawiera przepisów określających tryb udzielania, zmiany, odmowy udzielania oraz cofnięcia zezwoleń. W zakresie stosunków międzynarodowych zagadnienia te regulują powołane umowy dwustronne.

Jak stwierdza C. Kosikowski w cytowanym wcześniej opracowaniu, „instytucja zezwolenia oznacza stosunek prawny, jaki zachodzi między organami państwowymi lub samorządowymi a podmiotami gospodarczymi, którego treścią jest przyznanie im uprawnienia do działalności gospodarczej w formie, kierunku i rozmiarach ustalonych w sposób możliwy do przyjęcia ze względu na interes publiczny. Źródłem jego powstania jest akt administracyjny, czyli władcze działanie prawne organu administracji, oparte na obowiązujących przepisach prawa i skierowane do imiennie oznaczonego adresata w celu wywołania określonych skutków prawnych”.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w treści art. 1 par. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Udzielenie, zmiana, odmowa udzielenia oraz

²⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń - Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 126, poz. 579; zm. z 1994r. Nr 140, poz. 803.

cofnięcie zezwolenia powinno mieć zatem formę decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie przepisów ww Kodeksu.

Ustawa o m.t.d., sytuując Ministra TiGM jako organ koncesyjny i wydający zezwolenia, zawiera w art. 19 regulację, na mocy której Minister TiGM może upoważnić polskie organizacje zrzeszające międzynarodowych przewoźników drogowych lub inny podmiot do realizacji niektórych zadań określonych tą ustawą. Są to:

- wydawanie zezwoleń zagranicznym podmiotom gospodarczym, wymienionych w art. 11 i 12, z wyłączeniem zezwoleń na wykonywanie regularnej komunikacji autobusowej (przyznawanych przez Ministra TiGM),
- wydawanie posiadaczom koncesji oraz podmiotom, wykonującym przewozy dla własnych potrzeb, wymaganych zezwoleń zagranicznych, o których mowa w art. 10,
- pobór opłat za ww zezwolenia.

3. Kierowcy i pojazdy

Od fachowości, rzetelności i kondycji psychofizycznej kierowcy oraz od zapewnienia mu sprawnego pojazdu zależy bezpieczeństwo przewożonych osób. Fakt ten jest podkreślony w ustawie o m.t.d., która w art. 6 ust. 2 wymaga spełnienia przez kierowców pojazdów samochodowych realizujących przewozy międzynarodowe, warunków wymienionych w art. 6 ust. 1, pkt. 1 i 2, dotyczących praktyki zawodowej i dobrej reputacji.

Pojazdy eksploatowane w przewozach międzynarodowych muszą - w myśl przepisu art. 6, ust. 1, pkt. 4 ustawy o m.t.d. - odpowiadać warunkom technicznym wymagany przepisami o ruchu drogowym. Warunki te określa powołane już rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 1 lutego 1993r. (przypis 14). Rozporządzenie to określa ogólne warunki dla pojazdów (rozdział drugi) oraz dodatkowe warunki dla pojazdów używanych w ruchu międzynarodowym (par. 41 i zał. nr 4 do rozporządzenia). Określa również warunki dodatkowe, jakie muszą spełniać autobusy (par. 16 - 21).

Pojazdy samochodowe, w tym autobusy, poddawane są okresowym badaniom stanu technicznego, których wynik decyduje o dopuszczeniu pojazdu do ruchu, w tym do przewozów międzynarodowych. Zagadnienia badań technicznych reguluje powołane już zarządzenie Ministra TiGM z dnia 12 października 1995r. (przypis 15). Załącznik nr 1 do tego zarządzenia zawiera wykaz czynności kontrolnych oraz określa metody i kryteria oceny stanu technicznego pojazdu. Do wejścia w życie tego zarządzenia (dnia 13 stycznia 1996r.) obowiązywało zarządzenie Ministra Komunikacji z 12 grudnia 1983r. (przypis 16).

Kierowcy i pojazdy (w tym autobusy) w ruchu międzynarodowym muszą również spełniać postanowienia powołanej umowy AETR.

4. Umowa AETR. Ważniejsze aspekty tej umowy, dotyczące czasu pracy kierowców pojazdów samochodowych i wymagań odnoszących się do pojazdów samochodowych

Umowa Europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (umowa AETR), została sporządzona w Genewie w dniu 1 lipca 1970r. Do jej treści wprowadzono trzy zmiany, w tym: z dnia 3 sierpnia 1983r., 24 kwietnia 1992r. i 28 lutego 1995r. Polska ratyfikowała tę umowę w dniu 15 maja 1992r. Z dniem 10 stycznia 1993r. umowa AETR weszła w Polsce w życie. Tekst umowy nie został opublikowany w akcie promulgacyjnym²⁶.

Zgodnie z art. 1, ust. 1, pkt. 3 powołanej ustawy z dnia 30 grudnia 1950r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, umowy zawarte przez Polskę z innymi państwami oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw, ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

W preambule umowy AETR określone zostały podstawowe cele przyświecające jej wypracowaniu, w tym m. in.:

- *usprawnienie międzynarodowych przewozów drogowych pasażerów,*
- *zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

Umowa AETR definiuje szczegółowo pojęcia związane z międzynarodowym przewozem drogowym, określa terytorialny zakres jej stosowania, ustanawia warunki i wymagania dla kierowców realizujących przewozy, szczegółowo reguluje czas ich pracy, wprowadza obowiązek stosowania urządzenia kontrolnego (tachografu) i ustala zasady realizacji tego obowiązku, a także określa zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania jej postanowień.

Czas pracy kierowców w Polsce do dnia 1 stycznia 1997r. regulowały przepisy Działu VI ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Kp)²⁷ oraz przepisy: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1988r. w sprawie czasu pracy w zakładach pracy²⁸, wydane na podstawie art. 129 Kp oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974r. w sprawie stosowania równoważnych norm czasu pracy w komunikacji samochodowej i transporcie samochodowym²⁹, wydane na podstawie art. 141, par. 4 Kp.

Zmiany w ww przepisach prawa pracy - w tym dotyczące czasu pracy - wprowadziła ustawa z dnia 2 lutego 1996r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰. Zmiany te obowiązują - z mocy art. 43, pkt 1 tej ustawy -

²⁶ Dla potrzeb kontroli posługiwano się tekstami umowy AETR: zamieszczonym w „Informatorze transportowca”, Nr 1-2 z 1994r. uwzględniającym dwie pierwsze zmiany oraz załącznik w sprawie „Indywidualnej książeczki kontrolnej”, którym posługiwało się Ministerstwo TiGM oraz tekstem opracowanym i upowszechnionym w kwietniu 1995r. przez ZMPD na podstawie oryginalnego tekstu umowy

AETR, udostępnionego temu zrzeszeniu przez Międzynarodową Unię Transportu Drogowego w Genewie

(IRU). Upowszechniony wśród około 3500 przewoźników tekst w języku polskim, uwzględniał prowadzone do tego czasu trzy zmiany i załącznik w sprawie urządzeń kontrolnych.

²⁷ Dz. U. Nr 24, poz. 141 ze zm.

²⁸ J.t. Dz. U. z 1991r. Nr. 117, poz. 511 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 51, poz. 332 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 24, poz. 110.

od dnia 1 stycznia 1997r. Z tym dniem przestały obowiązywać ww rozporządzenia (w myśl odpowiednio art. 17 i art. 1, pkt 138 noweli Kp). Obecnie czas pracy kierowców regulują przepisy działu VI Kp, w brzmieniu wprowadzonym ww ustawą. Wymienione regulacje nie uwzględniają określonych umową AETR pojęć i norm czasu pracy kierowców, w tym czasu prowadzenia i przerw w prowadzeniu pojazdu oraz odpoczynku kierowców. Nie odnoszą się również do przypadku świadczenia przez kierowców pracy naprzemiennie w przewozach krajowych i międzynarodowych.

Umowa AETR ustanawia obowiązek montowania i stosowania tachografu w pojazdach przeznaczonych do przewozu towarów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3.5 t, a w pojazdach przeznaczonych do przewozu pasażerów - o pojemności powyżej 9 osób, łącznie z kierowcą. Przedsiębiorstwa przewozowe państw stron umowy AETR, dokonujące międzynarodowych przewozów drogowych, od 24 kwietnia 1995r. zobowiązane są do montowania i używania w pojazdach samochodowych urządzenia kontrolnego - tzw. tachografu, spełniającego warunki techniczne określone w załączniku do umowy (art.10, par.1 i art. 13). Przedsiębiorstwa te obowiązane są postanowieniem art. 11 umowy do jej przestrzegania, w tym do prowadzenia regularnej kontroli okresów kierowania pojazdem, czasu trwania innej pracy oraz godzin wypoczynku kierowcy (dokonywanej na podstawie zapisów zawartych w kartach kontrolnych tachografów). Kierowcy pojazdów - dla celów kontroli - zobowiązani są do posiadania podczas jazdy kart kontrolnych tachografów z bieżącego tygodnia i za ostatni dzień tygodnia poprzedniego, w którym prowadzili pojazd (art. 10, par.1, lit. d). Przedsiębiorstwa przewozowe zobowiązane są dla celów kontroli do przechowywania kart kontrolnych przez okres co najmniej jednego roku (art.10, par. 3). Do dnia 23 kwietnia 1995r. obowiązywała w rejestracji pracy kierowcy pojazdu tzw. „Indywidualna książeczka kontrolna,, (art. 13).

5. Nadzór i kontrola

Funkcje nadzorcze Ministra TiGM w zakresie kontrolowanej materii wynikają z:

- ustawy z dnia 1 grudnia 1989r. o utworzeniu urzędu Ministra TiGM³¹. Do zakresu działania Ministra TiGM należą m. in. sprawy ruchu drogowego oraz przewozu osób i rzeczy środkami transportu drogowego (art. 3, pkt 2 i 3). Zadania te Minister TiGM wykonuje w szczególności przez: *opracowywanie założeń polityki państwa w zakresie transportu; inicjowanie przedsięwzięć i tworzenie warunków ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych i technicznych w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania transportu; zapewnienie warunków i udział w kształtowaniu zasad współpracy gospodarczej z zagranicą oraz inicjowanie i realizację porozumień międzynarodowych w zakresie transportu (art. 4, ust. 1, pkt 1,3 i 4),*
- ustawy o m.t.d. (art.13.1),
- ustawy o działalności gospodarczej, która w art. 22 określa uprawnienia kontrolne organu koncesyjnego w zakresie działalności gospodarczej objętej koncesjonowaniem oraz zasady postępowania kontrolnego,

³¹ Dz. U. Nr 67, poz. 407.

- ustawy z dnia 1 lutego 1983r. Prawo o ruchu drogowym, z której wynika, że Minister TiGM m.in. sprawuje nadzór w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych (art. 7, ust.1).

Art. 13.1 ustawy o m.t.d. upoważnił Ministra TiGM do określenia w drodze rozporządzenia - w porozumieniu z Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą i Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Prezesem Głównego Urzędu - organów właściwych w sprawach kontroli przestrzegania przez zagranicznych przewoźników obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowych przewozów drogowych oraz zasad jej przeprowadzania. Minister TiGM wykonując powyższe upoważnienie wydał rozporządzenie z dnia 3 lutego 1994r. w sprawie kontroli przewoźników zagranicznych dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych³². Rozporządzenie to ustaliło organy Policji, administracji celnej w sprawach celnych i Straży Granicznej w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, jako właściwe w sprawach kontroli w powyższym zakresie (par. 1, ust. 2). Czynności kontrolne tych organów zostały określone w par. 3 tego rozporządzenia.

Stosownie do postanowień art. 4 ustawy o m.t.d., przewoźnik przekraczający granicę obowiązany jest do posiadania niezbędnych dokumentów określonych w tej ustawie i umowach międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską w międzynarodowych przewozach drogowych i przedkładania ich na żądanie uprawnionych organów kontrolnych. Obowiązek sprawowania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wynika z ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej³³. Zasady przeprowadzania kontroli przez jej funkcjonariuszy reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1992r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej³⁴.

Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do właściwości organów Policji (art. 92, ust. 1 Prawa o ruchu drogowym). Zakres tej kontroli został określony w art. 92, ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Zasady przeprowadzania kontroli na drogach publicznych reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 1983r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego³⁵.

Wykaz aktów prawnych stanowi załącznik nr 2 do informacji.

³² Dz. U. Nr 18, poz. 68.

³³ Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 44, poz. 197.

³⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 341 ze zm.

2. CHARAKTERYSTYKA UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Koncesje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego oraz zezwolenia na wykonywanie międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej udzielane były przez Ministra TiGM. W procesie udzielania ww uprawnień przewozowych brał udział urząd Ministra TiGM. BOTM brał udział w udzielaniu koncesji.

Organizacja wewnętrzna urzędu Ministra TiGM w okresie objętym kontrolą nie była trwała. Od początku 1992r. departament odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z koncesjonowaniem i wydawaniem zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej był 3-krotnie reorganizowany³⁶. Zmianom organizacyjnym towarzyszyły zmiany w obsadzie kierownictw następujących po sobie departamentów. Zmiany te dotyczyły również obsady funkcji wicedyrektorów.

W okresie ostatnich 5 lat prowadzenie spraw z zakresu międzynarodowego transportu drogowego nadzorowało z ramienia kierownictwa resortu TiGM kolejno 4 podsekretarzy stanu.

Wyniki kontroli wykazały, iż organizacja wewnętrzna BOTM również nie była ustabilizowana. Przez okres blisko 4 lat, tj. od utworzenia, BOTM funkcjonowało w strukturze organizacyjnej nie zatwierdzonej przez Ministra TiGM. Regulamin organizacyjny tego biura został zatwierdzony przez Ministra TiGM dopiero w dniu 24 listopada 1995r.

Na tle uwarunkowań organizacyjnych podkreślenia wymaga wielkość zadań Ministra TiGM związanych z realizacją postanowień ustawy o m.t.d. Skalę tych zadań obrazuje liczba około 20 tysięcy pojazdów samochodowych, które po wejściu w życie powołanej ustawy, zostały objęte koncesjami, w tym około 4.7 tysiąca autobusów.

Dynamicznie w tym okresie rozwijały się przewozy w międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej. Liczba regularnych linii autobusowych łączących Polskę z innymi krajami wzrosła ze 138 w 1992r. do 429 w 1996r. Liczba krajów, z którymi Polska posiadała połączenia regularne wzrosła w tym okresie z 15 do 25.

3. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI

3.1. Przygotowanie urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do wykonywania obowiązków w zakresie przewozu osób w komunikacji międzynarodowej

Organizacja procesu udzielania koncesji	Ustalenia kontroli wskazują, że okres 5 lat, jaki upłynął od wejścia w życie przepisów ustawy o m.t.d., nie został przez Ministra TiGM należycie wykorzystany dla realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na międzynarodowe przewozy drogowe. W celu realizacji części zadań wynikających z tej ustawy, Minister TiGM utworzył gospodarstwo pomocnicze pod nazwą Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM) i powierzył temu podmiotowi m. in.
--	---

³⁶ Od stycznia 1995r. jest to Departament Administracji Transportu Drogowego (Departament ATD).

wykonywanie czynności administracyjnych, związanych z udzielaniem koncesji podmiotom gospodarczym.

Powierzenie temu gospodarstwu zadań z zakresu koncesjonowania, było niezgodne z postanowieniami ustawy o m.t.d. Przepisy tej ustawy nie przewidywały bowiem możliwości powierzenia takich czynności do realizacji przez inne jednostki, niż urząd Ministra TiGM.

Stosownie do wydanego w sprawie utworzenia BOTM zarządzenia³⁷, Minister TiGM w zakresie koncesjonowania upoważnił BOTM do:

- przyjmowania wniosków o wydanie lub zamianę koncesji oraz wydawanie udzielonych koncesji przez MTiGM,
- prowadzenie ewidencji udzielonych i cofniętych koncesji.

W listopadzie 1995 r. zakres działań BOTM poszerzony został o:

- sprawdzanie, kompletowanie i przechowywanie dokumentów oraz przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych w sprawach koncesji.

Niezależnie od faktu, że zadań tych nie powinien wykonywać BOTM, gdyż była to działalność nielegalna, powyższe poszerzenie obowiązków BOTM zostało dokonane z naruszeniem przepisu par. 2, pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych³⁸. Poszerzenia tego nie dokonano bowiem w drodze wprowadzenia zmian stosownych zapisów w akcie o utworzeniu BOTM, lecz poprzez określenie dodatkowych obowiązków w regulaminie organizacyjnym BOTM, zatwierdzonym przez Ministra TiGM w listopadzie 1995r.³⁹. Część z dodatkowo przypisanych obowiązków BOTM realizowało przy tym już od początku swojego istnienia, tj. przed ich formalnym określeniem w regulaminie. Dotyczyło to *sprawdzania, kompletowania i przechowywania dokumentów w sprawach koncesji*.

Pracownicy BOTM, wykonujący czynności związane z koncesjonowaniem, byli szkoleni w zakresie powierzonych im obowiązków. Intensywność działań w tym zakresie nie była jednak wystarczająca. Dokonano bowiem tylko jednego szkolenia pracowników BOTM, choć wyniki bieżącej kontroli wskazywały na konieczność ciągłego działania w tym zakresie.

Z powodu niedostatecznej obsady kadrowej w Ministerstwie TiGM, od 1994r. powierzano realizację niektórych zadań z zakresu obsługi międzynarodowego transportu drogowego, osobom nie będącym etatowymi pracownikami Ministerstwa. Osoby te w liczbie od 1 do 7 rocznie, były zatrudniane w BOTM a następnie

³⁷ Zarządzenie nr 311 Ministra TiGM z dnia 20 grudnia 1991r. w sprawie utworzenia gospodarstwa pomocniczego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej pod nazwą Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego, zm. Nr 33 z dnia 29 lipca 1994r. i Nr 32 z dnia 1 lipca 1995r. (zarządzenia nie były publikowane).

³⁸ Dz. U. Nr 42, poz.185. Przepis par. 2 pkt 3 tego rozporządzenia stanowi, że decyzja o utworzeniu

gospodarstwa pomocniczego powinna określać przedmiot jego działalności.

³⁹ Postanowienie par. 6 zarządzenia o utworzeniu BOTM określa, iż regulamin BOTM podlega zatwierdzeniu przez Ministra TiGM. Regulamin organizacyjny BOTM został zatwierdzony w dniu 24 listopada 1995r. i z tym dniem wszedł w życie.

oddelegowywane do Ministerstwa TiGM, gdzie powierzano im m.in. wykonywanie czynności administracyjnych. Do wykonywania zadań przypisanych tym departamentom, Ministerstwo TiGM zatrudniało w tym okresie również od 1 do 4 pracowników na zasadzie umowy zlecenia.

I tak na przykład:

Jedną z osób zatrudniono w BOTM na podstawie umowy zlecenia a następnie od lipca 1995 r. oddelegowano do pracy w Departamencie ATD. Osobie tej powierzono realizację części obowiązków przypisanych temu departamentowi, dotyczących obsługi administracyjnej międzynarodowego transportu osób pomiędzy Polską a 10 krajami Europy Zachodniej (w tym: Francją, Belgią, Austrią i Wielką Brytanią). Do jej zadań należało m.in. rozpatrywanie spraw związanych z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie międzynarodowej komunikacji autobusowej, przedłużanie ważności zezwoleń, prowadzenie spraw dotyczących stosunków dwustronnych Polski z tymi krajami, w tym przygotowywanie i udział w posiedzeniach dwustronnych komisji mieszanych oraz realizacja ustaleń tych komisji, a także prowadzenie korespondencji i załatwianie interesantów w powyższym zakresie.

Powierzanie wymienionych obowiązków osobom nie zatrudnionym w tym urzędzie naruszyło postanowienia par. 1 i par. 2, ust. 2 statutu Ministerstwa TiGM⁴⁰ oraz przepis art. 268a k.p.a. Stosowana przez Ministerstwo TiGM praktyka również nie sprzyjała ciągłości wykonywania przez urząd obowiązków z zakresu obsługi transportu międzynarodowego. Wykluczała także odpowiedzialność zatrudnionych w ten sposób pracowników z tytułu wykonywania czynności administracyjnych. Osoby te bowiem nie posiadały statusu pracownika urzędu państwowego, nie obejmowały ich przepisy stanowiące o obowiązkach i prawach oraz odpowiedzialności urzędnika państwowego⁴¹.

Niedomagania organizacyjne w pracy BOTM i MTiGM, brak stabilności kadrowej i organizacyjnej w funkcjonowaniu obu wymienionych jednostek, a zwłaszcza wadliwe rozwiązania wewnętrzne w zakresie koncesjonowania międzynarodowych przewozów drogowych, trwające przez cały okres objęty bieżącą kontrolą, świadczą o tymczasowym charakterze rozwiązań i działań, związanych z obsługą międzynarodowego transportu drogowego w Polsce. Wpływały one na jakość realizacji powierzonych tym jednostkom zadań i były źródłem nieprawidłowości oraz zaniedbań w udzielaniu koncesji i wydawaniu zezwoleń na wykonywanie międzynarodowych autobusowych przewozów liniowych. Wpływały również - ze względu na brak wyspecjalizowanego aparatu kontrolnego - na niedostateczne

⁴⁰ Statut Ministerstwa TiGM określony został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1994r. - Dz. U. Nr 59, poz. 242. Postanowienie par. 1 statutu określa, iż Ministerstwo TiGM jest aparatem

wykonawczym Ministra TiGM, działającym zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami i poleceniami oraz pod jego bezpośrednim nadzorem i kierownictwem. Postanowienie par. 2, ust. 2 statutu określa, iż Minister TiGM może upoważnić podsekretarzy stanu, dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) oraz innych pracowników Ministerstwa TiGM zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych

do podejmowania decyzji w imieniu Ministra, w określonych przez niego sprawach. Powyższy statut

obowiązywał do dnia 28 lutego 1997r.

⁴¹ Obowiązki i prawa urzędnika państwowego określają przepisy rozdziału 3 (art. 17 - 30) ustawy z dnia

16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

Odpowiedzialność urzędników państwowych określają przepisy rozdz. 5 (art. 34-37) tej ustawy.

sprawowanie nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem międzynarodowych przewozów drogowych, co zostało przedstawione w kolejnych rozdziałach niniejszej „Informacji...”.

3.2. Udzielanie koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób

Prawidłowość udzielania koncesji Koncesje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób udzielane były przez Ministra TiGM z naruszeniem przepisu art. 6 ustawy o m.t.d. Przeprowadzona w BOTM kontrola dokumentacji, na podstawie której udzielano koncesji wykazała, że biuro to przyjmowało i akceptowało wnioski podmiotów gospodarczych, ubiegających się o udzielenie koncesji, mimo że dokumentacja składana przez nie w tym zakresie była niekompletna lub zawierała dokumenty, z treści których nie wynikało, iż wnioskodawca spełnia warunki do udzielenia mu koncesji, określonych w art. 6 powyższej ustawy

Przepis par.1, pkt. 5 rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 10 grudnia 1993r. w sprawie określenia niezbędnych dokumentów do wydania koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego oraz treści i wzoru koncesji⁴² stanowi, że do wniosku o koncesję należy dołączyć „potwierdzenie bankowe o posiadaniu gwarancji finansowej lub udokumentowanie posiadania kapitału w postaci rzeczowej,,.

Na 25 koncesji objętych badaniami kontrolnymi, udzielonych w latach 1992-1996, w 16 przypadkach stwierdzono brak dokumentów potwierdzających posiadanie kapitału w postaci pieniężnej lub rzeczowej.

W 9 pozostałych przypadkach w dokumentacji udzielonych koncesji znajdowały się różnej treści oświadczenia przewoźnika dotyczące zabezpieczenia kapitałowego. W 6 z ww 9 przypadków BOTM przyjął oświadczenia o złożeniu zabezpieczenia w postaci autobusu, w tym w dwóch przypadkach bez określenia ich wartości. W pozostałych 3 przypadkach podmiot ubiegający się o koncesję wnioskował o przyjęcie zabezpieczenia w postaci majątku firmy, w tym w jednym przypadku również bez podania jego wartości.

Udzielanie przez Ministra TiGM koncesji bez udokumentowania posiadania zabezpieczenia finansowego lub majątkowego obrazują przykłady:

- Biuro Podróży i Usług „Globus” Spółka z o.o. z Pszczyny udokumentowało posiadanie kapitału w postaci rzeczowej przez złożenie odręcznie sporządzonego oświadczenia, podpisanego nieczytelnie i bez daty o treści: „ Proszę o uznanie kapitału firmy jako gwarancji finansowej,,. W oświadczeniu nie podano wysokości kapitału firmy. Minister TiGM na podstawie m.in. takiego dokumentu udzielił ww firmie w dniu 16.09.1996r. koncesję na przewóz osób obejmującą autobus nr rej. WUY 6632.
- „Radtur,, Spółka z o.o. z Krakowa wnioskując o udzielenie koncesji na autobus nr rej. KWN 6017 nie przedłożyła dokumentu stanowiącego o spełnieniu

⁴² Patrz przypis 25.

powyższego wymogu. W dokumentacji tej firmy, złożonej w sprawie udzielenia koncesji obejmującej autobus nr rej. WUX 8851 widnieje natomiast jedynie karteczka z niepodpisaną i nieczytelną adnotacją o treści: „gwar. fin. R-OP 22472 z dnia 22 kwietnia 1996r. „. W obu tych przypadkach Minister TiGM udzielił wnioskodawcy koncesje obejmujące autobusy wyszczególnione we wnioskach.

W myśl przepisu par. 1 pkt. 6 powołanego rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 10 grudnia 1993r., do wniosku o koncesję należy dołączyć m.in. dokumenty informujące o niekaralności kierowców w trzech ostatnich latach za przestępstwa przeciw bezpieczeństwu w ruchu lądowym lub przeciw mieniu.

W dokumentacji 20 z 24 koncesji objętych badaniami kontrolnymi pod tym kątem stwierdzono brak dokumentów stanowiących o spełnieniu warunku posiadania dobrej reputacji zawodowej przez kierowców realizujących międzynarodowe przewozy drogowe. W 4 przypadkach stwierdzono złożenie przez wnioskodawców (pracodawców) oświadczeń o niekaralności kierowców.

Źródłem informacji o spełnieniu tego wymogu jest Centralny Rejestr Skazanych, o czym stanowią przepisy par. 1 i 2 rozporządzenia Ministrów Sprawiedliwości i Obrony Narodowej z 30 sierpnia 1993r. w sprawie prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych, udzielania informacji z rejestru oraz trybu zbierania danych w postępowaniu karnym dotyczących tych osób⁴³.

Ministerstwo TiGM nie żądało od podmiotów ubiegających się o koncesje udokumentowania niekaralności kierowców na podstawie świadectwa o niekaralności.

Przepis art. 6, ust 1 pkt 4 ustawy o m.t.d. stanowi, że koncesje udziela się podmiotom dysponującym pojazdami samochodowymi, które odpowiadają warunkom technicznym wymagany przepisami o ruchu drogowym.

Wyniki kontroli dokumentacji składanej przez podmioty ubiegające się o koncesje wykazały, że BOTM przyjmował i akceptował dokumentację, z której wynikało, iż wnioskodawca nie dysponuje pojazdem wyszczególnionym we wniosku. Minister TiGM w wyniku nierzetelnego wykonywania przez BOTM powierzonych obowiązków, również na podstawie takiej dokumentacji udzielał koncesji.

I tak:

Biuro Podróży i Usług „Globus” Spółka z o.o. z Pszczyny złożyło dwa wnioski o udzielenie koncesji na dwa autobusy o nr rej. WUY 0363 i WUY 6632. Autobusy objęte powyższymi wnioskami były wyleasingowane od ich właściciela nie przez wnioskodawcę, lecz przez inną firmę o nazwie Biuro Podróży i Usług „Interglobus” Spółka z o.o. z Pszczyny, legitymującą się tym samym adresem co wnioskodawca. Opłaty za udzielone w sierpniu i wrześniu 1996r. koncesje wniosły obie firmy, w tym „Globus,,

opłaty w wysokości jedynie 200 zł a resztę (tj. 4800 zł za każdą koncesję) uiściła firma „Interglobus”. W obu tych przypadkach wnioskodawca również nie

dokumentował posiadania zabezpieczenia finansowego lub majątkowego oraz dobrej reputacji zawodowej zatrudnianych kierowców.

⁴³ Dz. U. Nr 82, poz 388.

W jednym ze zbadanych przypadków stwierdzono, iż koncesja została udzielona podmiotowi, który nie udokumentował spełnienia żadnego z warunków określonych ustawą o m.t.d.

I tak:

Przedsiębiorstwo Turystyczno - Usługowe SUW - POL Jan Andrzejewski Wiesław Zadrozny, z Suwałk w złożonym w dniu 13.12.1995r. wniosku nie udokumentowało spełnienia żadnego z warunków określonych ustawą o m.t.d. Minister TiGM udzielił tej firmie w dniu 8.01.1996r. koncesję obejmującą autobus nr rej. SWW 4994. Przeprowadzona w końcu października 1996r. przez Policję kontrola drogowa autobusu tej firmy wykazała, że na przednich siedzeniach podróżowały 4 osoby z WNP, pozostałe siedzenia były wymontowane a w ich miejscu załadowane były wersalki, przy czym towar ten złożony był również na dachu autobusu.

Organ koncesyjny nie przestrzegał również właściwego wypełniania druków koncesji, umieszczając na nich niepełne nazwy podmiotów będących właścicielem pojazdów objętych koncesjami. Stosowanie tej praktyki odnotowano w odniesieniu do 2 z 8 podmiotów gospodarczych, których dokumentacja objęta była badaniami kontrolnymi z tego punktu widzenia.

Przykładowo:

Na drukach 18 koncesji udzielonych w latach 1992-1996r. firmie pn. Biuro Podróży i Usług „Globus” Spółka z o.o. z Pszczyny umieszczono nazwę w skrócie brzmiącym „Globus”.

Stosowanie skrótów nazwy firmy na drukach koncesji stwarzało możliwość posługiwania się tymi koncesjami przez inne, nieuprawnione podmioty gospodarcze. Niepełne oznaczenie w koncesji nazwy podmiotu gospodarczego naruszało również przepis art 107, par. 1 k.p.a.⁴⁴.

Stosowana od 1992r. praktyka pomijania obowiązku udokumentowania przez wnioskodawców wszystkich ustawowych warunków przed udzieleniem koncesji, została przez BOTM usankcjonowana poprzez przyjęcie w kwietniu 1996r. i wdrożenie wewnętrznego uregulowania w tym zakresie w postaci instrukcji dla przyjmujących wnioski. Instrukcja ta - mimo konsultowania jej zapisów przez nadzorujący pracę BOTM departament Ministerstwa TiGM - zawierała uregulowania naruszające przepisy ustawy o m.t.d. i wydanych na jej podstawie niektórych aktów wykonawczych, a także zasady postępowania administracyjnego, określone w k.p.a. Uregulowania te niewątpliwie przyczyniały się do powstawania nieprawidłowości w procesie udzielania koncesji.

I tak na przykład w instrukcji przyjęto, że:

- do udokumentowania posiadania gwarancji finansowej wystarczy np. faktura zakupu pojazdu, wycena nieruchomości czy zaświadczenie o stanie konta. Przepis par. 1, pkt.

5

⁴⁴ Patrz przypis 22. Koncesje udzielane są w myśl przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o m.t.d. w drodze decyzji administracyjnej. Ministerstwo TiGM przyjęło, że druk udzielonej koncesji jest decyzją administracyjną. Przepis art. 107, par. 1 k.p.a. stanowi, że decyzja powinna określać strony.

powołanego rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 10 grudnia 1993r. stanowi, iż do wniosku o udzielenie koncesji dołączyć należy potwierdzenie bankowe o posiadanej gwarancji finansowej lub udokumentowanie posiadania kapitału w postaci rzeczowej;

- od podmiotów już posiadających koncesje nie wymaga się wszystkich dokumentów, niezbędnych do udzielenia koncesji - czego ani przepisy ustawy ani

powołanego

rozporządzenia nie przewidują;

- nie będą przyjmowane od podmiotów gospodarczych wnioski, zdaniem BOTM niekompletne - chyba, że wnioskodawcy będą „zdecydowanie nalegali”, na ich przyjęcie. Takie uregulowanie narusza przepis art. 64 par. 2 k.p.a.

Ewidencja udzielonych koncesji

Ustalenia kontroli wykazały, że BOTM niewłaściwie wywiązywało się z obowiązku prowadzenia ewidencji udzielonych i cofniętych koncesji. Stworzona przez BOTM ewidencja komputerowa obciążona była licznymi błędami a nawet niezgodnościami z dokumentacją koncesyjną.

Wg prowadzonej przez BOTM ewidencji, Minister TiGM do dnia 30.09.1996r. udzielił ogółem 4646 koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób.

Dane ewidencyjne w zakresie udzielonych koncesji odbiegają od rzeczywistości. Wyniki kontroli dokumentacji 35 przypadków udzielenia koncesji wykazały, że:

- ewidencja nie obejmuje wszystkich udzielonych koncesji. Przykładowo nie obejmuje ona 3 koncesji udzielonych P PKS w Sokołowie Podlaskim (w tym 2 udzielonych w 1994r. i 1 w 1996r.), jednej koncesji udzielonej w 1992r. PPKS w Nowym Dworze Mazowieckim,
- ewidencja obejmuje 4 koncesje, wydane na pojazdy wycofane z komunikacji międzynarodowej i zastąpione innymi pojazdami, na które wydano nowe koncesje (po 2 pojazdy firm: P PKS w Sokołowie Podlaskim i „Radtur” Sp. z o.o. z Krakowa),
- ewidencja obejmuje 2 koncesje firmy „Radtur sc” z Krakowa, choć w aktach BOTM widnieją dokumenty świadczące o zaprzestaniu przez ten podmiot działalności gospodarczej w lutym 1993r. Ponadto ewidencja w odniesieniu do tej firmy obejmuje koncesję o nr 1508 wydaną na autobus nr rej. KKO 6414, co do której w dokumentacji BOTM brak jest stosownego wniosku, natomiast nie obejmuje koncesji nr 1432 udzielonej na autobus nr rej. KWB 0161, na udzielenie której spółka złożyła stosowny wniosek,
- ewidencja zawiera błędne zapisy numerów rejestracyjnych pojazdów objętych koncesjami. Przykładem tego jest koncesja udzielona firmie pn. „Przedsiębiorstwo Turystyczno - Usługowe SUWPOL Jan Andrzejewski Wiesław Zadrozny” z Suwałk. Minister TiGM udzielił tej firmie w dniu 8.01.1996r. koncesję nr 5664 obejmującą autobus o nr rej. SWW 4996, podczas gdy w ewidencji wyszczególniono nr rej. SWW 7996.

Aktualność danych zawartych w ewidencji koncesyjnej podważają również wyniki dokonanych przez Departament ATD w IV kwartale 1996r. badań w zakresie wykonywania autobusowych przewozów międzynarodowych przez 40 wytypowanych losowo podmiotów koncesjonowanych. Badania te zostały dokonane z inicjatywy kontrolerów NIK, przeprowadzających kontrolę w Ministerstwie TiGM. Wyniki przeprowadzonych w ten sposób badań wykazały m.in., że:

- w 16 przypadkach Ministerstwo TiGM w ogóle nie otrzymało odpowiedzi od podmiotów,
do których skierowało zapytania o działalność koncesyjną. Poczta w tych przypadkach zwróciła korespondencję z adnotacją, iż adresat „nie istnieje, wyprowadził się, został zlikwidowany,, ,
- 12 podmiotów wykonywało przewozy o zasięgu międzynarodowym z przerwami dłuższymi niż 6 miesięcy, w tym nawet sięgającymi 30 miesięcy (w przypadku P PKS w Zamościu).
- 2 firmy w ogóle zaprzestały działalności w przewozach międzynarodowych, w tym jedna firma 2 lata temu.

3.3. Wydawanie zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej

Przepisy ustawy o m.t.d. nie określają warunków, jakie muszą spełniać podmioty ubiegające się o zezwolenia, w tym jakie dokumenty winny być załączone do wniosków. Ministerstwo TiGM przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie zezwolenia, złożonych przez przewoźników zagranicznych za pośrednictwem odpowiednich władz innych państw, kierowało się:

- *ustaleniami dwustronnych umów międzynarodowych i protokołów sporządzanych na ich podstawie,*
- *uzgodnieniami czynionymi podczas posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych,*
- *określonym w ustawie o m.t.d. kryterium czasowym ważności zezwolenia.*

Ministerstwo TiGM stosując zasadę wzajemności, wynikającą z dwustronnych umów międzynarodowych, równolegle do wniosków przewoźników zagranicznych, rozpatrywało wnioski przewoźników polskich, którzy zamierzali wspólnie z przewoźnikami zagranicznymi wykonywać przewozy na danej linii.

Od czerwca 1996r. Ministerstwo TiGM przy uruchamianiu linii regularnych stosowało wobec polskich przewoźników:

- zasady rozpatrywania wniosków, określone w umowach dwustronnych i sporządzanych na ich podstawie protokołach (w tym z posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych),
- wewnętrzne uregulowania pod nazwą „kryteria stosowane w procedurze rozpatrywania wniosków na uruchomienie regularnych połączeń liniowych w ramach pasażerskiej komunikacji międzynarodowej,, , opracowane przez Ministerstwo TiGM w kwietniu 1996r. przy udziale przedstawicieli stowarzyszeń przewoźników krajowych.

Powyższa wewnętrzna regulacja została upowszechniona wśród polskich przewoźników za pośrednictwem instytucji, w których są oni zrzeszeni oraz za pośrednictwem BOTM⁴⁵.

⁴⁵ Pismo Departamentu Administracji Transportu Drogowego MTiGM nr TS 2k - 0861/699/96/24 z dnia 6 maja 1996r. do stowarzyszeń i nr TS 2k-0861/925/96 z dnia 19 czerwca 1996r. do BOTM.

W ramach wewnętrznych uregulowań, rozpatrywanie wniosków o uruchomienie regularnych połączeń liniowych, składanych przez polskich przewoźników uzależniono m.in. od:

- załączenia do wniosku udokumentowania podstawy prawnej działania firmy oraz danych o osobie odpowiedzialnej w firmie za międzynarodowe przewozy osób,
- spełnienia warunków, w tym:
 - posiadania przez przewoźnika posiadającego koncesję przynajmniej 3-letniej praktyki zawodowej w zakresie wykonywania międzynarodowego pasażerskiego transportu drogowego lub 5-letniej praktyki zawodowej w zakresie wykonywania krajowego transportu autobusowego,
 - posiadania odpowiedniej liczby autobusów objętych koncesjami, zapewniającej funkcjonowanie wnioskowanej linii przy posiadanych już zezwoleniach oraz co najmniej jednego autobusu rezerwowego na każde 10 sztuk autobusów używanych do obsługi przyznanych linii,
 - nie posiadania zaległości płatniczych w rozliczeniach podatkowych.

Przyjęcie powyższych regulacji, w tym uzależnienie wydania zezwolenia na przewóz regularny osób od spełnienia dodatkowych warunków przez podmioty krajowe posiadające koncesje na wykonywanie międzynarodowych przewozów drogowych osób, nie miało podstawy prawnej.

Do listopada 1996r. zarejestrowano w Ministerstwie TiGM 500 spraw dotyczących wydania zezwolenia na prowadzenie regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej, wniesionych przez polskich przewoźników. Wnioski o wydanie zezwolenia, składane przez polskich przewoźników, były rozpatrywane z naruszeniem procedury postępowania administracyjnego. Ministerstwo TiGM nie przestrzegało terminów i trybu ich rozpatrywania, określonych przepisami art. 35, par. 1, 2 i 3 oraz art. 36 k.p.a.⁴⁶. Odnotowano to w 34 na 46 spraw zbadanych w toku kontroli. Stwierdzono, że wnioski nie były rozpatrywane w terminie a wnioskodawców nie informowano o przyczynach zwłoki i przewidywanym terminie rozpatrzenia lub w ogóle nie udzielono odpowiedzi. Kierowana przez Ministerstwo TiGM do przewoźników korespondencja w tych sprawach, jeśli już zawierała pouczenie o

⁴⁶ Przepis art. 35 k.p.a. stanowi:

„Par. 1. Organy administracji państwowej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.
 Par. 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym się toczy postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.
 Par. 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania ...”.

Przepis art. 36 k.p.a. stanowi:

„Par. 1. O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji państwowej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
 Par. 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji państwowej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, .

konieczności uzupełnienia lub zmiany treści wniosku, niezbędnego dla dalszego rozpatrywania spraw, przekazywana była wnioskodawcom nawet po upływie 1.5 roku. Wpływało to - obok przyczyn niezależnych od Ministerstwa TiGM, leżących po stronie władz innych państw - na przewlekłość rozpatrywania wniosków.

- Przykładem tego jest wniosek złożony w marcu 1994r. przez PPKS w Suwałkach w sprawie uruchomienia linii w relacji Suwałki-Jurbarkas (Litwa). Ministerstwo TiGM po upływie 1.5 roku przesłało wnioskodawcy informację o konieczności aktualizacji wniosku w związku z otwarciem nowego granicznego przejścia drogowego Budzisko-Kalwaria na granicy polsko-litewskiej. W marcu 1996r. - po licznej wymianie korespondencji - Ministerstwo TiGM poinformowało wnioskodawcę o przekazaniu wniosku do uzgodnienia przez Ministerstwo Transportu Litwy. Do zakończenia kontroli NIK linia nie została uruchomiona.
- Wniosek złożony w lutym 1994r. przez firmę Comfort Lines z Zabrze w sprawie udzielenia zezwoleń na uruchomienie m.in. linii: Białystok-Turyn, rozpatrzony został przez Ministerstwo TiGM odmownie ze względu na pokrywanie się trasy autobusowej wnioskowanej z już istniejącą. Ministerstwo TiGM potrzebowało aż

8

miejęcy na udzielenie wnioskodawcy odpowiedzi, zawierającej powyższe uzasadnienie.

Jedną z przyczyn niewłaściwego postępowania przy rozpatrywaniu wniosków było niedostateczne przygotowanie się tego urzędu do prowadzenia spraw z zakresu międzynarodowych drogowych przewozów osób, wnoszonych do Ministerstwa TiGM. *Przygotowanie urzędu Ministra TiGM do realizacji tych zadań zostało przedstawione w rozdziale 3.1. niniejszej „Informacji ...”.*

Ministerstwo TiGM w toku rozpatrywania wniosków, nie posiadało pełnego rozeznania o potrzebach przewozowych i rzeczywistej realizacji przewozów na już funkcjonujących liniach. Wskazują na to wyniki niniejszej kontroli, szczegółowo przedstawione w rozdziałach 3.4 i 3.5 niniejszej „Informacji ...”. Ministerstwu TiGM nie była znana skala nierzetelnie lub nielegalnie wykonywanych przewozów liniowych, stwierdzona w toku niniejszej kontroli. Posiadało ono jedynie jednostkowe informacje o wykonywaniu przez niektórych przewoźników krajowych i zagranicznych przewozów liniowych z naruszeniem postanowień dwustronnych umów o międzynarodowych przewozach drogowych i przepisów ustawy o m.t.d., w tym niezgodnie z warunkami określonymi w udzielonych im zezwoleniach. W uogólnieniu wyniki kontroli NIK wykazały, iż:

- przewoźnicy posiadając zezwolenia samowolnie wprowadzali zmiany w obsłudze linii, dotyczące: przebiegu trasy i rozkładu przystanków, rozkładu jazdy, w tym częstotliwości i dni kursowania, nie powiadamiając o tym Ministerstwa TiGM,
- niektórzy przewoźnicy wykonywali przewozy regularne bez wymaganych zezwoleń.

Ewidencja wydanych zezwoleń

Prowadzona przez Ministerstwo TiGM ewidencja, obejmująca przewoźników i linie nie była rzetelna. Nie zawierała informacji z zakresu regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej, koniecznych do podejmowania przez Ministra TiGM decyzji, w

tym informacji o:

- liczbie wniosków o wydanie zezwolenia,

- przewoźniku i jego zagranicznym partnerze w obsłudze linii,
- terminie ważności zezwolenia,
- obowiązującej taryfie, rozkładzie jazdy (częstotliwości i dniach kursowania), przebiegu trasy (miejsu początkowym i końcowym oraz przystankach i przejściach granicznych),
- wprowadzonych zmianach i okresach ich obowiązywania.

Posiadane przez Ministerstwo TiGM informacje z powyższego zakresu w znacznej mierze były niepełne lub nieaktualne. Było to m.in. efektem zaniedbania nadzoru i kontroli nad tego rodzaju przewozami i niewielkiego wykorzystania w tym zakresie właściwych organów kontrolnych. Składało się na to również nieprowadzenie (do dnia 9 października 1995r.) odpowiednich rejestrów obejmujących wpływające wnioski i wydane zezwolenia, uniemożliwiające m.in. określenie faktycznej liczby wniosków złożonych w Ministerstwie TiGM przez przewoźników zagranicznych za pośrednictwem swoich władz.

Na podstawie takiej jakości danych ustalono szacunkową liczbę międzynarodowych połączeń liniowych Polski z innymi krajami.

- Według stanu na koniec 1992r. funkcjonowało 138 linii regularnych. Łączyły one Polskę bezpośrednio z 15 krajami Europy. Najliczniejsze były połączenia Polski z Ukrainą (48 linii), Litwą (25 linii), Niemcami i Białorusią (po 15 połączeń),
- na koniec września 1996r. Polskę łączyło bezpośrednio z 25 krajami Europy 429 linii regularnych. Najliczniejsze były połączenia Niemcami (112 linii), Ukrainą (69), Białorusią (44), Litwą (39) i Wielką Brytanią (20).

Liczba połączeń liniowych w tym okresie, w odniesieniu do końca 1992r. wzrosła ponad trzykrotnie. Ich liczba - biorąc pod uwagę połączenia funkcjonujące w ramach linii tranzytujących poszczególne kraje, jest znacznie większa. I tak na przykład liczba połączeń: z Niemcami zwiększa się o 43 (tj. do 155), z Francją o 18 (tj. do 29)

i

Czechami o 19 (tj. do 37).

- Dla porównania - do 1989r. funkcjonowało jedynie 9 połączeń liniowych.

Liczba przewoźników zagranicznych, faktycznie wykonujących przewozy liniowe nie była możliwa do ustalenia. Według stanu na dzień 30 września 1996r. przewozy liniowe wykonywało około 146 podmiotów krajowych. Świadczy to o wzroście zapotrzebowania na przewozy i rozwoju konkurencji, bowiem na koniec 1992r. przewozy tego rodzaju wykonywało około 64 przewoźników.

Ministerstwo TiGM dopiero od połowy lipca 1995r. podjęło działania w kierunku stworzenia kompleksowego systemu ewidencji zezwoleń (a także koncesji) z zastosowaniem techniki informatycznej. Na koniec 1996r. prace te są znacznie zaawansowane.

3.4. Nadzór i kontrola nad przewozem osób w międzynarodowej komunikacji autobusowej

3.4.1. Nadzór i kontrola nad krajowymi podmiotami gospodarczymi w zakresie działalności objętej koncesją

Kontrola działalności objętej koncesją Do kontroli krajowych podmiotów gospodarczych w zakresie ich działalności objętej koncesją, Minister TiGM posiadał uprawnienia, wynikające z przepisu art. 22 ustawy z dnia 23 grudnia 1988r. o działalności gospodarczej⁴⁷. Minister TiGM w latach 1992 - 1996 nie przeprowadzał kontroli działalności podmiotów gospodarczych, którym udzielił koncesji.

W efekcie Ministerstwo TiGM nie posiadało pełnego rozeznania rynku przewozowego w zakresie liczby krajowych podmiotów gospodarczych, faktycznie realizujących międzynarodowe przewozy osób oraz wiedzy w zakresie legalności i rzetelności wykonywania przez nie działalności przewozowej.

Z ustaleń kontroli BOTM wynika, że weryfikacja koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób została zaplanowana po zakończeniu weryfikacji koncesji udzielonych na wykonywanie transportu towarowego - tj. na 1997r. mimo, iż koncesje te udzielane są od początku 1992r. W październiku 1996r. wydany został komunikat⁴⁸, w którym zobowiązano przewoźników osobowych do „zweryfikowania swoich koncesji” przez przedłożenie m. in. aktualnych badań technicznych autobusów, dopuszczających je do ruchu w międzynarodowym transporcie drogowym.

Powyższe założenia i stosowana praktyka przyczyniły się do zaniechania prowadzenia kontroli spełniania przez podmioty posiadające koncesje, warunków do ich uzyskania, określonych ustawą o m.t.d. Kontrolę taką organ koncesyjny mógł przeprowadzać w toku prowadzenia przez podmioty działalności koncesjonowanej. Szczególną ku temu sposobność miał w toku rozpatrywania wniosków o udzielenie kolejnych koncesji lub o ich udzielenie na pojazdy zastępujące pojazdy objęte wcześniej koncesjami. Kontrola NIK wykazała, że Minister TiGM nie wykorzystywał tych możliwości.

I tak:

- Kontrola dokumentacji koncesyjnej w BOTM wykazała, iż wobec 4 podmiotów posiadających koncesje, ubiegających się o udzielenie kolejnych koncesji lub o ich wymianę, podyktowaną wymianą taboru autobusowego, nie żądano udokumentowania spełniania wszystkich warunków określonych w ustawie o m.t.d. Dotyczyło to: P PKS w Sokołowie Podlaskim, P PKS w Nowym Dworze Mazowieckim, BPiU "Globus" z Pszczyny i „Radtur” Sp. z o.o. z Krakowa.
- Wyniki kontroli 28 przewoźników wykazały, iż w przypadku 8 z nich w toku udzielania kolejnych koncesji nie wymagano dowodów spełnienia wszystkich warunków, określonych ustawą o m.t.d., w tym: posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego lub materialnego, zatrudniania kierowców posiadających dobrą reputację zawodową. Dotyczyło to przedsiębiorstw PKS w: Warszawie, Bartoszycach,

Łodzi,

Stalowej Woli, Nowym Sączu, Bydgoszczy, Grudziądzu oraz Olsztynie.

⁴⁷ Patrz przypis 17. W myśl przepisu art. 22, ust.1 tej ustawy, organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie m.in. zgodności prowadzonej działalności z udzieloną koncesją (pkt 1)

i przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej (określonych w koncesji - pkt 2).

⁴⁸ Komunikat opublikowany w siedzibie BOTM w Warszawie i w „Rzeczypospolitej” Nr 261 z dnia 8 listopada 1996r.

Ciągłość wykonywania przewozów liniowych Urząd Ministra TiGM nie prowadził w szczególności kontroli ciągłości wykonywania przewozów międzynarodowych przez podmioty, którym zostały udzielone koncesje. Na wniosek kontrolerów NIK Ministerstwo TiGM zwróciło się pisemnie do wybranej losowo grupy 40 przewoźników osobowych posiadających koncesje, o złożenie informacji dotyczących „wykorzystywania koncesji na międzynarodowy transport drogowy” w okresie 1992r.- październik 1996r.

Wyniki przeprowadzonego przez Ministerstwo TiGM rozpoznania były następujące:

- Jedynie 6 przedsiębiorstw poinformowało, iż w wykonywanych przewozach międzynarodowych nie występowały przerwy dłuższe niż 6 miesięcy.
- W 10 z 40 podmiotów gospodarczych objętych przez Ministra TiGM badaniami (30%), wystąpiły przerwy w wykonywaniu międzynarodowych przewozów autobusowych, trwające co najmniej 6 miesięcy. Przykładowo w P PKS w Lublinie przerwy w wykonywaniu międzynarodowych przewozów autobusowych, trwające co najmniej 6-miesięcy dotyczyły wykorzystywania wszystkich posiadanych koncesji.
- Dwa podmioty całkowicie zaprzestały prowadzenia działalności przewozowej, w tym

Zakład

Produkcyjno - Usługowo - Handlowy Lasów Państwowych w Olsztynie i „Ignacek Dorota Biuro Turystyczne AGATA,, z Milanówka. Drugi z tych podmiotów zaprzestał prowadzenia działalności przewozowej aż 2 lata temu. Oba podmioty sprzedały autobusy objęte koncesjami.

Od pozostałych 22 podmiotów (55% objętych badaniem) Ministerstwo TiGM nie uzyskało informacji o działalności w zakresie określonym w koncesji, w tym o występujących przerwach w działalności przewozowej. W odniesieniu do 16 z nich poczta skierowane do nich zapytania przesłała zwrotnie z adnotacjami, iż adresat: „nie istnieje, wyprowadził się, został zlikwidowany,,. Pozostałe 6 podmiotów nie udzieliło odpowiedzi.

Wykorzystanie innych organów do kontroli działalności objętej Minister TiGM nie korzystał również z możliwości zlecenia dokonania kontroli działalności gospodarczej objętej koncesją innemu organowi państwowemu, wyspecjalizowanemu w kontroli danego rodzaju działalności. Uprawnienia takie wynikają z przepisu art. 22 , ust. 5 ustawy o działalności gospodarczej⁴⁹. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK ujawniły jeden

⁴⁹ Patrz przypis 17. Przepis art. 22, ust. 5 ustawy o działalności gospodarczej stanowi, że: „Organ koncesyjny może powierzyć dokonanie kontroli ... , innemu organowi państwowemu, wyspecjalizowanemu w kontroli danego rodzaju działalności ... „.

koncesja przypadek przekazania Ministerstwu TiGM, przez taki organ, wyników kontroli, wskazujących na zaniechanie prowadzenia działalności gospodarczej objętej koncesjami przez podmiot posiadający koncesję. Nawet w tym przypadku nie został on jednak do końca właściwie wykorzystany.

I tak:

W następstwie przesłania przez inspektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach wyników kontroli przeprowadzonej w firmie pn. Biuro Podróży i Usług „Globus” Sp. z o.o. z Pszczyny wskazujących, że podmiot ten nie wykonywał w 1993r. międzynarodowego przewozu osób, Minister TiGM w kwietniu 1994r. cofnął tej firmie 10 udzielonych jej uprzednio koncesji. Faktu tego nie odnotowano w stosownej ewidencji udzielonych koncesji. Złożono jedynie dokumentację dotyczącą cofnięcia koncesji w aktach tej firmy, przechowywanych w BOTM. Brak było jednak w tej dokumentacji 9 z 10 egzemplarzy druków koncesji, wydawanych na użytek kierowcy (koloru zielonego). Dopiero w wyniku niniejszej kontroli NIK, Ministerstwo TiGM zapowiedziało wyegzekwowanie zwrotu brakujących 9 egzemplarzy cofniętych ponad 2.5 roku temu koncesji.

Powyższy przykład świadczy również o braku skuteczności w realizowaniu decyzji podejmowanych w sprawach koncesjonowania. W okresie lipiec - wrzesień 1996r. firmie tej udzielone zostały kolejne trzy koncesje. Przed ich udzieleniem BOTM i Ministerstwo TiGM miały możliwość skontrolowania dokumentacji tej firmy i wyegzekwowania zwrotu koncesji.

Ministerstwo TiGM oraz BOTM zaniedbały również odbioru 2 kompletów koncesji od firmy pn. „Radtur sc., z Krakowa, choć już 3.5 roku wcześniej otrzymały pisemną wiadomość o wykreśleniu jej z ewidencji działalności gospodarczej. Faktu wykreślenia firmy z rejestru nie odnotowano w ewidencji udzielonych koncesji.

Zaniedbanie odbioru koncesji od firm, które zaprzestały działalności przewozowej stwarzało możliwość posługiwania się tymi dokumentami przez nieuprawnione podmioty lub osoby.

3.4.2. Nadzór nad przewozem osób w regularnej komunikacji międzynarodowej

Kontrola wykonywania przewozów Minister TiGM nie sprawował również należytego nadzoru i nie przeprowadzał kontroli międzynarodowych regularnych przewozów autobusowych, wykonywanych przez polskich przewoźników drogowych w ramach zezwoleń wydanych im przez władze innych państw oraz przez przewoźników zagranicznych, którym wydał stosowne zezwolenia na obsługę międzynarodowych linii autobusowych.

Ministerstwo TiGM stosowało praktykę kontrolowania realizacji przewozów liniowych dopiero w trakcie przedłużania ważności zezwoleń na obsługę danej linii. Przyjęcie takiego rozwiązania stwarzało możliwość niekontrolowanej działalności w ramach zezwoleń nawet przez 5 lat, bowiem zezwolenia na obsługę linii regularnych wydawane są z ważnością do 5 lat⁵⁰.

⁵⁰ Przepis art. 11, ust. 3 ustawy o m.t.d. stanowi, że zezwolenie na prowadzenie regularnej komunikacji autobusowej może być udzielone na okres nie przekraczający 5 lat.

Zaniedbanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej przez przewoźników krajowych i zagranicznych powodowało, iż Ministerstwo TiGM pozbawiało się wiadomości z zakresu jakości świadczonych usług przewozowych, ich rzetelności i legalności, a także rozpoznania skali i tendencji niewłaściwie wykonywanych przewozów liniowych.

Ministerstwo TiGM w trakcie rozpatrywania wniosków i wydawania zezwoleń na obsługę linii regularnych informowało przewoźników o obowiązku uzgadniania zmian w warunkach obsługi linii, dotyczących stosowanej taryfy i rozkładów jazdy, w tym częstotliwości i godzin kursowania oraz przebiegu trasy i przystanków. Nie prowadziło jednak kontroli przewoźników w zakresie wykonywania przez nich przewozów w okresie ważności wydanych im zezwoleń. Nie żądało również nadsyłania przez przewoźników stosownych informacji o wykonywaniu przewozów liniowych.

Badania pozyskanej przez kontrolerów NIK dokumentacji ofertowej firm przewozowych wykazały, że przewoźnicy polscy i zagraniczni samowolnie dokonywali zmian poszczególnych parametrów linii (np. przebiegu trasy i przystanków, rozkładu jazdy), nie powiadamiając o tym Ministerstwa TiGM. Wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu linii bez ich uzgodnienia z Ministerstwem TiGM, powodowało iż linie te funkcjonowały nielegalnie.

Badania dokumentacji ofertowej ogółem 25 firm krajowych i zagranicznych, obejmującej 31 połączeń liniowych wykazały, że 15 firm oferowało regularne przewozy autobusowe na 17 liniach na warunkach odbiegających od zaakceptowanych przez Ministerstwo TiGM.

Przykładowo:

- „Zakład Usług Turystyczno-Przewozowych Eurotrans,, z Lublińca świadczył na podstawie opublikowanej oferty regularne usługi przewozowe w relacji: Warszawa-Koeln, Warszawa - Stuttgart i Warszawa - Heiebronn, umieszczając w rozkładach jazdy przystanki w miastach, które nie były uwzględnione w rozkładach uzgodnionych z Ministerstwem TiGM, w tym we Wrocławiu, Chorzowie, Piotrkowie Trybunalskim i Twarogu.
 - firma hiszpańska „Autocares V. Jimenez S.A., świadczyła usługi przewozowe w relacji Warszawa - Madryt. Firma ta bez uzgodnienia z Ministerstwem TiGM zmieniła rozkład jazdy, w tym przyspieszyła o 3 godziny odjazd z Warszawy i wprowadziła przystanki na trasie w: Krakowie, Gliwicach i Wrocławiu, czego nie przewidywał zaakceptowany przez Ministerstwo TiGM rozkład jazdy.
 - firma „Radtur Spółka z o.o." z Krakowa posiadała zezwolenia na obsługę linii Krosno Latina (Włochy) z przystankami w: Tarnowie i Krakowie. W oferowanym aktualnie rozkładzie jazdy podano, iż linia ta posiada przystanki również w: Warszawie, Radomiu, Skarżysku Kamiennej, Kielcach, Sanoku, Jaśle, Gorlicach, Nowym Sączu, Przemyśle, Jarosławiu, Rzeszowie, Dębicy, Pilźnie, Brzesku i Nowym Targu, tj. w dodatkowych 15 miastach, które nie były uwzględnione w zaakceptowanym przez Ministerstwo TiGM rozkładzie jazdy.
-

Badania ww dokumentacji ofertowej wykazały również, że iż 13 tych firm (tj. 52%) oferowało regularne przewozy osób na 14 liniach bez posiadania wymaganych zezwoleń.

Przykładowo:

- Niemiecka firma „Delta - Trans GmbH,, oferowała przewozy na trasie: Lublin-Aachen-
 -Koeln i Białystok-Aachen-Koeln bez zezwolenia. Oznaczało to przewóz osób z: Białegostoku, Łomży, Ostrołęki, Makowa Mazowieckiego, Ciechanowa, Płocka, Kutna, Konina i Poznania bez zezwolenia.
- Brytyjska firma „Euroway" w swoim prospekcie ogłaszała, że świadczy usługi przewozowe w relacjach: Warszawa-Londyn przez Łódź i Poznań (w każdą sobotę) oraz Londyn -
 Warszawa (w każdy czwartek). Firma ta nie posiadała zezwolenia Ministra TiGM na wykonywanie przewozów w tych relacjach.
- Firma niemiecka Reisendiest „Lorek,, z Bremy oferowała świadczenie regularnych przewozów osób w niedziele w relacji Warszawa-Brema na podstawie zezwolenia wydanego firmie „Gerlach,,. W ramach przewozów obsługiwano przy tym miasta: Wałcz i Stargard Szczeciński, które nie były wyszczególnione w zezwoleniu.
- Biuro Turystyczne „Victor” z Krakowa oferowało świadczenie bez zezwolenia regularnych przewozów osób w relacji Olsztyn-Rzym-Neapol z obsługą Torunia, Łodzi, Częstochowy, Krakowa, Katowic i Bielska Białej o częstotliwości kursowania we wtorki i piątki do Włoch oraz piątki i poniedziałki z Włoch. Ministerstwo TiGM nie posiadało o tym przewoźniku żadnych informacji.

Wyniki badań dokumentacji ofertowej wykazały również, że część firm przewozowych, oferując swoje usługi w materiałach reklamowych, stosowało praktykę zatajania informacji o swojej nazwie i siedzibie. Firmy te podawały w swoich ofertach jedynie telefony, pod którymi w różnych miastach Polski i za granicą można było zasięgać dokładnych informacji o usługach przewozowych i firmie oraz dokonywać rezerwacji biletów. Ministerstwo TiGM nie posiadało informacji o tych firmach.

Przykładowo:

Jedna z firm oferowała tanie, szybkie i wygodne połączenie z Warszawy do Gottingen, Kassel i Frankfurtu n/Menem, proponując wyjazdy w poniedziałki, czwartki i soboty o godz. 9 z górnego parkingu przy Dworcu Centralnym w Warszawie od strony ul. E.Platter. Firma ta nie podała w ofercie swojej nazwy i adresu.

3.4.3. Współdziałanie Ministerstwa TiGM z organami właściwymi w sprawach kontroli przewoźników dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych

Organami właściwymi w sprawach kontroli przewoźników dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych są:

- organy Policji, administracji celnej w sprawach celnych oraz Straży Granicznej w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego - w sprawach kontroli przestrzegania przez przewoźników zagranicznych obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowych

*przewozów drogowych - od połowy marca 1994r.⁵¹,
- organy Policji⁵² - w sprawach przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez
przewoźników krajowych i zagranicznych.*

Wyniki kontroli wskazują na brak kompleksowych rozwiązań prawnych w zakresie współdziałania Ministerstwa TiGM z organami właściwymi w sprawie kontroli przewoźników dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych. Stwierdzone w tym zakresie niedostatki dotyczyły w szczególności:

- *nie uwzględnienia w obowiązujących rozwiązaniach prawnych ogółu zagadnień współdziałania w zakresie kontroli przewoźników krajowych, dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych, w tym określenia organów właściwych w sprawach kontroli przestrzegania przez przewoźników krajowych obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowych przewozów drogowych oraz zasad ich prowadzenia, przepływu informacji o kontrolach i ich wynikach,*
- *przepływu informacji o wynikach kontroli przewoźników zagranicznych, dokonujących tego rodzaju rodzaju przewozów.*

**Pozyskiwanie
przez MTiGM
informacji
o wynikach
kontroli**

Wyniki kontroli wykazały, że Ministerstwo TiGM nie zapewniło sobie właściwego dopływu informacji o wynikach kontroli przeprowadzanych przez organy Policji i Straży Granicznej, w efekcie czego przekazywały one jedynie jednostkowe informacje z tego zakresu. Wyniki kontroli wskazują natomiast, że Policja i Straż Graniczna⁵³ prowadziły kontrole w tym zakresie i posiadały rozeznanie o nieprawidłowościach występujących w międzynarodowych przewozach drogowych. Świadczy o tym treść przekazanych NIK informacji⁵⁴ w tym zakresie przez:

- Komendę Główną Straży Granicznej i Komendantów 6 Oddziałów Straży Granicznej,
- Komendę Główną Policji i Komendantów 18 Komend Wojewódzkich Policji.

**Dokonywanie
kontroli
przez organy
Straży
Granicznej**

Komenda Główna Straży Granicznej (KGSG) poinformowała NIK, że w okresie marzec 1994r. - I połowa 1996r. funkcjonariusze Straży Granicznej dokonali kontroli 1.320.900 autobusów należących do przewoźników krajowych i zagranicznych. Kontrole te ujawniły występowanie następujących nieprawidłowości w międzynarodowych przewozach drogowych (w tym autobusowych):

- W 1994r. ujawnionych zostało 1609 przypadków nieprawidłowego wykonywania międzynarodowych przewozów drogowych. KGSG w tym okresie jednak nie gromadziła

⁵¹ Organy te określił przepis par.1 rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 3 lutego 1994r. w sprawie kontroli

przewoźników zagranicznych dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych - Dz. U. Nr 18, poz. 68., który wszedł w życie z dniem 14 marca 1994r.

⁵² Organy Policji wyznaczone są do dokonywania kontroli drogowych przepisem art. 92, ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym - j.t. z 1992r. Dz. U. Nr 11, poz. 41 ze zm.

⁵³ Wykonywanie funkcji kontrolnych przez organy administracji celnej nie było objęte przez NIK programem kontroli i badaniami kontrolnymi.

⁵⁴ Informacje pozyskane w trybie art. 29, pkt. 2, lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz. U. z 1995r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

danych dotyczących rodzaju naruszenia przepisów obowiązujących w międzynarodowej

komunikacji drogowej.

- W 1995r. i I połowie 1996r. w ramach kontroli międzynarodowych przewoźników drogowych ujawniono 2007 przypadków nieprawidłowo wykonywanych międzynarodowych przewozów drogowych, w tym 677 wykonanych przez polskich i 1330 przez zagranicznych przewoźników drogowych. Nieprawidłowości w ich wykonywaniu przez podmioty krajowe dotyczyły głównie: braku posiadania ważnych badań technicznych pojazdu (ujawniono 328 przypadków) i braku wymaganych w przewozach międzynarodowych dokumentów (171). Nieprawidłowości w wykonywaniu międzynarodowych przewozów drogowych przez przewoźników zagranicznych polegały najczęściej na: braku zezwoleń (498 przypadków) lub formularza jazdy (100) oraz niezgodności konstrukcyjnej pojazdu z dokumentem rejestracyjnym (227 takich przypadków). Z powyższych nieprawidłowości jedynie brak formularza jazdy utożsamia się jednoznacznie z autobusowymi międzynarodowymi przewozami osób.

Występowanie nieprawidłowości w wykonywaniu międzynarodowych przewozów drogowych (w tym autobusowych) ujawnili funkcjonariusze Straży Granicznej we wszystkich 6 Oddziałach Straży Granicznej, z których napłynęły do NIK informacje.

Przykładowo:

- Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej poinformował, iż w I półroczu 1996r. funkcjonariusze z Granicznego Punktu Kontrolnego w Dorohusku stwierdzili 183 przypadki naruszenia przez przewoźników przepisów obowiązujących w międzynarodowym transporcie drogowym, w tym 181 dotyczących przewoźników zagranicznych. Na przykład: stwierdzono 126 przypadków niezgodności zezwolenia i rodzaju przewozu, w tym 124 dotyczące przewoźników zagranicznych.
- Komendant Karpackiego Oddziału Straży Granicznej poinformował, iż w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą międzynarodowych przewozów drogowych ujawniono: w 1994r. 79 przypadków, w 1995r. 138 przypadków i w I półroczu 1996r. 83 przypadki wykonywania przewozów niezgodnie z przepisami obowiązującymi w międzynarodowych przewozach drogowych.

Sposób wykorzystania wyników kontroli przeprowadzanych przez Straż Graniczną przedstawiono w dalszej części niniejszego rozdziału.

Dokonywanie kontroli przez organy Policji

Komenda Główna Policji (KGP) poinformowała NIK, że przewoźnicy autobusowi z uwagi na specyfikę transportu pasażerskiego poddawani są poza codziennymi kontrolami - wzmożonym działaniom kontrolnym prowadzonym w skali ogólnopolskiej. Intensywność tych działań, obejmujących wszelkiego rodzaju przewozy, przedstawiała się następująco:

- w 1995r. przeprowadzono czterokrotnie wzmożone działania kontrolne. W całym kraju funkcjonariusze policji w ramach tych działań skontrolowali 50.786 autobusów,
- w 1996r. przeprowadzono dwukrotnie wzmożone działania kontrolne. Ujawniono

wówczas

wystąpienie 9295 nieprawidłowo wykonywanych przewozów, w wyniku czego zatrzymano 86 polskim kierowcom prawo jazdy za prowadzenie autobusu w stanie nietrzeźwym. W 1357 przypadkach stwierdzono niewłaściwy stan techniczny autobusu, eliminujący możliwość kontynuowania jazdy.

Według informacji KGP, w okresie 1994r. - 1995r. przeprowadzone były trzykrotnie kontrole ukierunkowane na przewozy międzynarodowe, obejmujące swoim zasięgiem cały kraj i wszystkich przewoźników, tj. towarowych i osobowych. Kontrole te nie przyniosły oczekiwanych efektów, czego przyczyn upatrywano w "...brakach kadrowych w pionie ruchu drogowego, brakach w specjalistycznym sprzęcie oraz w ostatnich latach nowych nieznanym dotychczas sposobach popełniania przestępstw i wykroczeń w transporcie międzynarodowym".

Komendanci Wojewódzcy Policji w złożonych informacjach podali, iż nie jest wymagane prowadzenie statystyk w zakresie kontroli przewoźników międzynarodowych. Dane o wynikach kontroli drogowych przeprowadzanych przez policjantów, rejestrowane są w prowadzonych przez nich notatnikach służbowych. W złożonych informacjach Komendanci podali ogólne dane o wynikach kontroli przeprowadzonych w okresie marzec 1994 r. - I połowa 1996r.

I tak na przykład:

- Funkcjonariusze policji z województwa suwalskiego przeprowadzili w okresie 1994-1995r.

102 kontrole przewoźników międzynarodowych i 37 kontroli w I półroczu 1996r., stosując wobec popełniających wykroczenia drogowe postępowanie mandatowe.

- Komenda Wojewódzka we Wrocławiu szacuje, że 2 - 4% z 444 przeprowadzonych w I półroczu 1996r. kontroli dotyczyło przewoźników międzynarodowych.

- W województwie krakowskim w 1996r. objęto kontrolą 335 autobusów, w tym 17 w ruchu międzynarodowym, z czego w 4 przypadkach polskim przewoźnikom zakazano dalszej jazdy ze względu na zły stan techniczny użytkowanego taboru autobusowego.

- Policjanci z województwa nowosądeckiego w okresie 1994-I półrocze 1996r. skontrolowali 35 autobusów użytych do międzynarodowego przewozu osób. Dane te nie są pełne ze względu na brak wymogu prowadzenia statystyki wyróżniającej te kontrole.

Szczegółowe dane o przeprowadzonych kontrolach zagranicznych przewoźników autobusowych nadesłał jedynie Komendant Wojewódzki Policji w Chełmie. Dotyczyły one kontroli przeprowadzonych przez policjantów z jednej z trzech podległych Komend Rejonowych (w Chełmie). *Dane o przeprowadzonych kontrolach zostały opracowane na podstawie zapisów z notatników służbowych 16 policjantów z Wydziału Ruchu Drogowego tej komendy z I półrocza 1996r.* Według tej informacji, funkcjonariusze Policji przeprowadzili 810 kontroli drogowych autobusów na zagranicznych numerach rejestracyjnych. Nie było możliwe ustalenie rodzaju przewozu (regularne czy okazjonalne), ponieważ policjanci nie mają obowiązku odnotowywania tego w dokumentacji kontrolnej. W toku kontroli policjanci stwierdzili m.in.:

- w każdym przypadku posiadanie przez kierowcę dokumentów wymaganych w przewozach międzynarodowych,
- 363 przypadki wykorzystywania autobusu niezgodnie z przeznaczeniem,
- 513 przypadki zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i przewożonych osób, w tym m.in.: brak właściwych uprawnień do prowadzenia autobusu

tachograf, (6 przypadków), usterki techniczne (niesprawne światła, niesprawny uszkodzone szyby przednie w stopniu ograniczającym pole widzenia kierowcy) i brak wymaganego wyposażenia, niewłaściwe użytkowanie autobusu (np. zablokowanie tylnych drzwi lub brak przejścia przez autobus, spowodowane przez nadmierną ilość bagażu). Według złożonej informacji, policjanci w efekcie poczynionych ustaleń kontrolnych, zastosowali postępowanie mandatowe w 528 kontrolach, wymierzając grzywny na kwotę ogółem 37720 zł.

W przypadku stwierdzenia występowania nieprawidłowości, kontrola przewoźnika zagranicznego winna być zakończona spisaniem stosownego protokołu⁵⁵.

Treść złożonych NIK informacji przez Komendantów Wojewódzkich Policji wskazuje, że funkcjonariusze policji z obszarów działania 6 Komend Wojewódzkich Policji nie sporządzali wymaganych protokółów z kontroli przewoźników. Dotyczyło to Komend w: Kielcach, Łodzi, Przemyśle, Rzeszowie, Krośnie i we Wrocławiu.

Przykładowo:

- Komendant Wojewódzki Policji w Kielcach podał, że „... Dokumentowanie kontroli przewoźników zagranicznych dokonuje się na takiej samej zasadzie jak przewoźników krajowych, a wyniki przeprowadzanych działań w formie sprawozdania przekazywane są do BRD KGP”⁵⁶.

Komendanci pozostałych 12 Komend Wojewódzkich Policji poinformowali NIK, że kierują się w postępowaniu kontrolnym m.in. przepisami rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 3 lutego 1994r. Z treści informacji złożonych przez Komendantów Wojewódzkich Policji z Zamościa i z Suwałk wynika, iż nie istniała konieczność sporządzania protokółów z kontroli przewoźników zagranicznych. Pozostałych 10 Komendantów Wojewódzkich Policji sygnalizowało w informacjach ujawnianie nieprawidłowości w wykonywaniu międzynarodowych przewozów drogowych.

Przykładowo:

- Komendant Wojewódzki Policji w Olsztynie poinformował, iż w okresie 1994r. - I połowa 1996r. przeprowadzono 10 kontroli, z których sporządzano protokoły.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że Ministerstwo TiGM posiada jedynie 2 z ww 10 protokółów. Nie posiadało również protokółów sporządzanych przez policjantów z kontroli przeprowadzanych w pozostałych 9 województwach.

⁵⁵ Wymóg sporządzania protokołu z przeprowadzonych czynności kontrolnych przewoźnika zagranicznego jest określony przepisem par. 5, ust. 1 rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 3 lutego 1994r. w sprawie kontroli przewoźników zagranicznych dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych - Dz. U.

Nr 18, poz. 68. Przepis par. 5, ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że osoba dokonująca kontroli za zgodą kontrolowanego może odstąpić od sporządzenia protokołu, jeżeli nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁶ BRD KGP - Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji. Organizację i zasady wykonywania kontroli ruchu drogowego regulują: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 1983r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 75, poz. 341) oraz rozkaz Nr 7/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 lipca 1995r. (nie publikowany).

Wykorzystywanie wyników kontroli Wyniki kontroli NIK wykazały, iż Ministerstwo TiGM nie wykorzystywało efektywnie informacji o wynikach kontroli, będących w jego dyspozycji. Nie ewidencjonowało protokółów z kontroli, sporządzanych i przekazywanych przez organy Straży Granicznej. Nie analizowało również ich treści mimo, iż prowadzenie spraw dotyczących międzynarodowego transportu drogowego, w tym prowadzenie analiz w zakresie jego struktury i organizacji, należy do właściwości Departamentu Administracji Transportu Drogowego tego Ministerstwa.

Przeprowadzanie analiz treści protokółów oraz sporządzanie okresowych informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Straż Graniczną powierzone zostało BOTM.

Sporządzane przez BOTM informacje o ujawnionych podczas odprawy granicznej nieprawidłowościach w wykonywaniu międzynarodowych przewozów drogowych przez przewoźników zagranicznych, nie określały liczby wpływających protokółów. Zawierały natomiast liczbę ujawnianych nieprawidłowości (w ujęciu ilościowym i rodzajowym). Ze względu na występowanie wielu nieprawidłowości w wykonywaniu jednego przewozu, liczba ta nie odpowiadała liczbie sporządzanych protokółów. Zawarte w informacjach dane liczbowe obejmowały przy tym przewoźników towarowych i osobowych, bez ich rozdzielenia według tego podziału. W rezultacie Ministerstwo TiGM nie posiadało rozeznania o występowaniu nieprawidłowości w autobusowych przewozach międzynarodowych, ujawnianych przez te organy. Posiadało natomiast ogólne liczbowe rozeznanie w zakresie rodzajów występujących nieprawidłowości.

I tak:

- Według danych liczbowych zawartych w sporządzanych przez BOTM informacjach,

obejmujących 1995r., organy Straży Granicznej ujawniły ogółem 634 nieprawidłowości. Najwięcej wykroczeń popełnili przewoźnicy słowaccy (75 przypadków), niemieccy (69) i litewscy (57). W ogólnej klasyfikacji najczęściej pojawiały się wykroczenia polegające na:

- braku zezwoleń polskich na wjazd (236 przypadków),
- brak formularza jazdy (48),
- niezgodność konstrukcyjna pojazdu z dokumentem rejestracyjnym (41).

Z tej klasyfikacji jednoznacznie można utożsamiać z międzynarodowymi przewozami drogowymi osób jedynie występowanie nieprawidłowości polegającej na braku formularza jazdy, wymaganego przy międzynarodowych okazjonalnych przewozach autobusowych. Brak takiego dokumentu utrudnia m.in. identyfikację rodzaju międzynarodowego przewozu autobusowego (wg podziału na: liniowy, okazjonalny lub wahadłowy).

Wyniki kontroli wykazały, iż organy Straży Granicznej przekazywały Ministerstwu TiGM również informacje o nieprawidłowo wykonywanych międzynarodowych przewozach drogowych przez przewoźników krajowych. Informacje te również podlegały ewidencjonowaniu i analizowaniu przez BOTM.

Do grudnia 1996r. BOTM zarejestrował 515 „przewinień” polskich przewoźników, z czego 42 dotyczyły przewoźników posiadających koncesje na przewóz osób. W katalogu stwierdzonych przez organy Straży Granicznej nieprawidłowości w wykonywaniu

przewozów drogowych występował m.in. brak formularza jazdy.

Posiadane informacje o wynikach kontroli granicznych nie były wykorzystywane dla dyscyplinowania przewoźników. Nie podejmowano na ich podstawie działań w celu ewentualnego cofnięcia koncesji (w przypadku przewoźnika krajowego). Nie podejmowano również działań zmierzających do pozbawienia przewoźników krajowych i zagranicznych możliwości prowadzenia regularnej międzynarodowej komunikacji autobusowej.

Wyjątkiem jest podjęcie przez Ministerstwo TiGM działań w stosunku do niemieckiego przewoźnika „Scheer Reisen” z Wuppertal. Przebieg tych działań wskazuje jednak na brak zdecydowania i konsekwencji.

I tak:

Minister TiGM w kwietniu 1993r. wydał niemieckiej firmie Scheer Reisen z Wuppertal zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów na trasie Dusseldorf - Olsztyn

(wstępnie bez partnera polskiego). Mimo późniejszego wezwania tej firmy - w październiku

1993r. - do przedłożenia dowodów jej współdziałania na rynku z partnerem polskim na zasadach wzajemności, nie okazała ona żądanych dokumentów w tym zakresie i kontynuowała samodzielnie przewozy osób na wymienionej linii do listopada 1994r., tj. do wygaśnięcia terminu ważności zezwolenia. W grudniu 1994r. Komenda Główna Policji poinformowała Ministerstwo TiGM o wynikach przeprowadzonych przez KWP w Olsztynie kontroli działalności przewozowej ww firmy Scheer Reisen i przesłała

2

protokół. Wskazała jednocześnie, iż firma ta działa bez zezwolenia. Firma Scheer Reisen w 1995r. kontynuowała nielegalną działalność przewozową na linii Olsztyn-Dusseldorf.

Dopiero po ośmiu miesiącach od podjęcia powyższej wiadomości, w sierpniu 1995r. Ministerstwo TiGM poinformowało KGSG o nielegalnym przewozie osób przez tą firmę

na ww trasie (bez zezwolenia) i na linii tranzytowej Kolonia - Kłajpeda, na którą również

nie posiadała zezwolenia. Ministerstwo TiGM pomijając fakt wykonywania przez około

16

miesięcy przewozów liniowych nielegalnie, w kwietniu 1996r. wydało tej firmie zezwolenie na prowadzenie międzynarodowych przewozów na linii Olsztyn-Dusseldorf -Kolonia.

W kwietniu 1996r. wydało również zezwolenie na przewozy osobowe na trasie tranzytowej Kolonia-Kłajpeda (bez możliwości obsługi na terenie Polski). Termin ważności obu zezwoleń określony został na koniec października 1996r. Przed upływem ważności zezwoleń Ministerstwo TiGM zwróciło się do KGP o skontrolowanie, czy przewoźnik

niemiecki obsługuje podróżnych z Polski na trasie tranzytowej wbrew warunkom określonym w posiadanym zezwoleniu. Na podstawie otrzymanych wyników kontroli wskazujących na to, iż Scheer Reisen przewoził pasażerów z Polski na trasie Olsztyn

-

Bezledy, a więc bez zezwolenia, Minister TiGM w połowie listopada 1996r. wydał decyzję, na mocy której odmówił wydania tej firmie zezwolenia na przewozy regularne osób na trasie Olsztyn - Dusseldorf - Kolonia.

Podjęta przez Ministra TiGM decyzja o odmowie wydania firmie Scheer Reisen zezwolenia na obsługę linii Olsztyn-Dusseldorf-Kolonia była bezskuteczna. Firma ta

bowiem - mimo iż organy Straży Granicznej zostały powiadomione przez Ministerstwo TiGM o odmowie udzielenia tej firmie zezwoleń - nadal wykonywała przewozy liniowe (bez zezwolenia). Ostatni sygnał o nielegalnym prowadzeniu przez tą firmę przewozów na linii Olsztyn-Dusseldorf-Kolonia pochodzi z 11.02.1997r. Jest nim bilet seria A nr 036985 z dnia 10.02.1997r. na przejazd na trasie Olsztyn-Wuppertal, ważny na dzień 11.02.1997r.

W sprawie podjęcia kontroli działalności tej firmy przez właściwe organy Policji Straży Granicznej występowali do Ministerstwa TiGM m.in. polscy przewoźnicy liniowi z Olsztyna⁵⁷. Ministerstwo TiGM jednorazowo w grudniu 1996r. zwróciło się jedynie do Komendy Głównej Policji o kontrolowanie działalności ww firmy.

Wyniki kontroli wykazały, iż Organy Straży Granicznej uznaniowo traktowały przewoźników wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe. Jednym przewoźnikom wykonującym przewozy nieprawidłowo, zezwalano na przekroczenie granicy a innym nie pozwalano. Uznaniowość dotyczyła nawet tego samego rodzaju nieprawidłowości, ujawnionych w tym samym granicznym punkcie kontrolnym.

Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza kontrolna treści losowo wybranych 30 protokołów z kontroli przewoźników zagranicznych, przeprowadzonych w okresie listopad 1995r. - czerwiec 1996r. wykazała, iż nierówno traktowano przewoźników wykonujących przewozy bez wymaganych zezwoleń lub niezgodnie z nimi. Przykładem uznaniowego i nierównego traktowania przewoźników jest postępowanie wobec przewoźników przewożących towary zamiast pasażerów.

Treść 30 protokołów objętych badaniami kontrolnymi wskazuje, iż w toku 17 kontroli granicznych przeprowadzonych w Granicznych Punktach Kontroli (GPK) w Medyce, Dorohusku i Ogrodnikach ujawniono dokonywanie przewozu autobusem „znacznej„ ilości towarów (bagażu) zamiast pasażerów, co było niezgodne z posiadanym zezwoleniem. W Ogrodnikach i Medyce łącznie 8-krotnie zezwolono przewoźnikom dokonującym przewozu towarów autobusem na przekroczenie granicy państwa. Pozostałym przewoźnikom nie

zezwolono na jej przekroczenie.

Z ujawnionych 17 przypadków przewozu towarów zamiast pasażerów, 14 wystąpiło w GPK w Medyce (94.4%). Co drugiemu przewoźnikowi wykonującemu w ten sposób przewozy, zezwolono na przekroczenie granicy.

I tak:

- w dniu 1.06.1996r. podczas kontroli przewoźnika wykonującego przewóz okazjonalny stwierdzono, iż autobus był załadowany w 2/3 bagażem, w wyniku czego nie zezwolono na przekroczenie granicy.
- Podczas kontroli granicznej w dniu 5.06.1996r. stwierdzono indentyczne przewinienie (załadowanie autobusu w 50% bagażem), decyzja była tym razem odmienna, tj. zezwolono na wyjazd autobusu z kraju.

Badania treści przywołanych wcześniej 30 protokołów z kontroli przewoźników zagranicznych wykazały, iż mimo ujawnianych nieprawidłowości, takich jak: *brak*

⁵⁷ Firmy: Biuro Podróży „Star Tunist” Sp. z o. o. i Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Grajan”.

zezwolenia, brak rozkładu jazdy, niezgodność rodzaju wykonywanego przewozu z zezwoleniem, niezgodność składu pasażerów z formularzem jazdy (stosowanym w przewozach nieregularnych) - w 15 przypadkach (50%) zezwolono przewoźnikom na przekroczenie granicy państwa.

Organy Straży Granicznej zezwalały na przekraczanie granicy państwa również przewoźnikom krajowym posługującym się pojazdami, które nie odpowiadały warunkom technicznym wymaganym przepisami o ruchu drogowym lub które nie były poddane badaniom technicznym, wymaganym dla pojazdów przeznaczonych do ruchu międzynarodowego. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 28 przedsiębiorstwach przewozowych wykazały, że 6 przewoźników użytkowało w przewozach międzynarodowych takie autobusy (bliżej problem przedstawiono na str. 41-43 niniejszej „Informacji...”).

Przykładowo:

- Przedsiębiorstwa PKS we Wrocławiu i w Zgorzelcu oraz ZGKMWiK w Sejnach użytkowały w międzynarodowych przewozach liniowych autobusy, które nie zostały uprzednio poddane wymaganym badaniom technicznym. Na przykład: P PKS w Zgorzelcu regularnie używał 4 takie autobusy przez okres blisko 3.5 lat.
- Przedsiębiorstwo PKS w Przemyśle i ZGKMWiK w Sejnach użytkowały w przewozach międzynarodowych autobusy niesprawne technicznie (bez tachografu lub ważnego ich uwierzytelnienia).

Straż Graniczna zezwalała również na przekraczanie granicy państwa przewoźnikowi, posługującemu się w przewozach autobusami nie objętym koncesjami.

Przedsiębiorstwo PKS w Zgorzelcu przez okres blisko 3.5 roku używało regularnie do przewozu osób przez granicę państwa na linii Zgorzelec-Goerlitz 4 ww autobusy nie objęte koncesjami.

Przepis art.4 ustawy o m.t.d. stanowi, że: „Przewoźnik przekraczający granicę obowiązany jest posiadać niezbędne dokumenty określone w ustawie i w umowach międzynarodowych obowiązujących Rzeczypospolitą Polską w międzynarodowych przewozach drogowych i przedkładać je na żądanie uprawnionych organów kontrolnych na granicy” .

Zezwolenia i inne wymagane dokumenty (m.in. rozkład jazdy) według postanowień rządowych umów dwustronnych o międzynarodowych przewozach drogowych stanowią podstawę do wykonywania międzynarodowego przewozu drogowego osób i powinny podczas każdej jazdy znajdować się w pojeździe.

Przekroczenie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia - o czym stanowi przepis art. 14 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1990r. o ochronie granicy państwowej⁵⁸.

Ministerstwo TiGM nie podejmowało w KGSG interwencji w sprawie uznaniowego i nierównego traktowania przewoźników zagranicznych, w tym w sprawie zezwalania na przekraczanie granicy państwa bez wymaganych dokumentów. Nie wykazywało również należytego zainteresowania bardziej intensywnym wykorzystaniem kompetencji kontrolnych organów Straży Granicznej i Policji.

W okresie wrzesień 1995r. - maj 1996r. Ministerstwo TiGM jedynie czterokrotnie wystąpiło do KGSG z wnioskami o przeprowadzenie kontroli. Trzy wnioski dotyczyły

⁵⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 461.

połowy działalności poszczególnych przewoźników zagranicznych. Mimo upływu ponad roku od skierowania pierwszego z wniosków (dn. 5.09.1995r.), Ministerstwo TiGM do października 1996r. nie otrzymało odpowiedzi. Nie zabiegało przy tym o ich przekazanie. Do organów Policji - za wyjątkiem kontroli firmy Scheer Reisen z Wuppertal, co do której Ministerstwo TiGM posiadało wiedzę o nieprawidłowo wykonywanych przewozach, w ogóle nie zwracało się w tych sprawach.

3.5. Wyniki kontroli przewoźników krajowych wykonujących usługi w zakresie międzynarodowych przewozów osób

Ustalenia kontroli w poszczególnych przedsiębiorstwach świadczą o konieczności podjęcia zdecydowanych działań ze strony wszystkich odpowiedzialnych organów kontrolnych państwa, właściwych w sprawach międzynarodowego transportu drogowego.

Wyniki kontroli wykazały, że jedno z 28 przedsiębiorstw objętych kontrolą wykonywało przewozy międzynarodowe w komunikacji regularnej w ogóle bez koncesji.

I tak:

- Przedsiębiorstwo PKS w Zgorzelcu przez blisko 3.5 roku użytkowało w międzynarodowej komunikacji regularnej 4 autobusy, nie posiadając wymaganych koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób tymi autobusami. Przedsiębiorstwo to w ogóle nie występowało do Ministra TiGM o ich udzielenie.
- Autobusy
- te bez koncesji były używane przy obsłudze linii regularnej w relacji Zgorzelec - Goerlitz, w tym dwa od połowy 1993r. a pozostałe dwa od września 1993r.

Sześć z ww 28 przedsiębiorstw prowadziło działalność objętą koncesjami z naruszeniem przepisów ustawy o m.t.d. Przedsiębiorstwa te zatrudniały kierowców bez właściwej praktyki i dobrej reputacji zawodowej lub dysponowały taborem autobusowym, który nie odpowiadał warunkom technicznym, wymaganym przepisami o ruchu drogowym. Dwa z tych podmiotów (przedsiębiorstwa PKS w Przemyśle i w Łodzi) nie spełniały obu wymienionych warunków.

Trzy przedsiębiorstwa (P PKS w Bartoszycach, Przemyśle i Łodzi) po uzyskaniu koncesji zatrudniały w przewozach międzynarodowych kierowców nie legitymujących się dobrą reputacją lub wymaganą praktyką zawodową.

Stwierdzono, że:

- W P PKS w Bartoszycach jeden z 6 zatrudnionych kierowców, karany był za przestępstwo przeciw bezpieczeństwu w ruchu lądowym.
- P PKS w Przemyslu zatrudnił w przewozach międzynarodowych jednego kierowcę z jedynie roczną (zamiast 3-letniej) praktyką zawodową.
- P PKS w Łodzi powierzył wykonanie przewozu do Francji pracownikowi nie zatrudnionemu na etacie kierowcy, wobec którego nie posiadało udokumentowania dobrej reputacji i wymaganej praktyki zawodowej. Fakt ten przedsiębiorstwo potraktowało jako „zdobywanie doświadczenia zawodowego” przez tego pracownika.
- Ponadto 6 innych przedsiębiorstw nie posiadało stosownych dowodów na niekaralność zatrudnionych kierowców, w tym w: P PKS w Bydgoszczy, Suwałkach, Siemiatyczach, Nowym Sączu oraz PO PKS w Olsztynie i ZGKMWiK w Sejnach.

W 6 przedsiębiorstwach z ogółem 28 poddanych kontroli miało miejsce użytkowanie w przewozach międzynarodowych autobusów, które nie odpowiadały warunkom technicznym wymagany przepisami o ruchu drogowym lub nie były poddane wymagany badaniam technicznym.

Stwierdzono występowanie następujących nieprawidłowości:

- brak dodatkowych badań technicznych, wymaganych dla pojazdów przeznaczonych do ruchu międzynarodowego⁵⁹, polegających na sprawdzeniu zgodności budowy, stanu technicznego i wyposażenia pojazdu z dotyczącymi go wymaganiami technicznymi. Wymagania te dotyczą głównie: wyposażenia kabiny zapewniającego i bezpieczeństwo i wygodę pracy kierowcy, wyposażenia zapewniającego wygodę podróży pasażerów, oświetlenia pojazdu, jego ogumienia, wyposażenia i oznakowania;
- brak wyposażenia pojazdu w urządzenie rejestrujące samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy oraz postoju (tzw. tachograf)⁶⁰;

⁵⁹ W myśl art. 64, ust. 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 1992r. Nr 11, poz. 41 ze zm.) - obowiązek przedstawienia pojazdu do badań technicznych spoczywa na właścicielu pojazdu.

Przepis par. 41 rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 1 lutego 1993r. w sprawie warunków technicznych i

badań pojazdów (Dz. U. Nr 21, poz. 91 ze zm.) stanowi, że pojazdy używane w ruchu międzynarodowym

powinny odpowiadać warunkom określonym w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia.

Sprawdzenie, czy pojazd odpowiada warunkom określonym w ww rozporządzeniu definiowane jest

przepisem par. 3, ust. 1, pkt 2 zarządzenia Ministra TiGM z dnia 12 października 1995r. w sprawie

zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów, wzorów oraz stosowanych przy tym dokumentów (M. P. Nr 65, poz. 695) jako „dodatkowe badanie techniczne”. Z przeprowadzonych dodatkowych badań technicznych, wystawiane jest na użytek posiadacza stosowne zaświadczenie.

Do końca 1995r. w zakresie badań technicznych dotyczących pojazdu przeznaczonego do międzynarodowego

przewozu drogowego obowiązywał przepis par. 13 (w związku z par. 7) zarządzenia Ministra Komunikacji

z dnia 12 grudnia 1983r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz

wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz.Z. i T.K. Nr 20, poz. 148). Przepis ten również określał wymóg zamieszczenia w stosownym zaświadczeniu wpisu, że pojazd odpowiada dodatkowym warunkom technicznym dopuszczenia do międzynarodowego przewozu drogowego.

⁶⁰ Przepis par. 1, ust. 1 rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 1 lutego 1993r. w sprawie warunków

- brak uwierzytelnienia tachografu⁶¹.

I tak:

- P PKS we Wrocławiu użytkował w przewozach międzynarodowych w 1996r. dwa autobusy bez ważnych badań technicznych, wymaganych dla pojazdów przeznaczonych do ruchu międzynarodowego, w tym jeden przez okres blisko 9 miesięcy (od 21 marca do połowy grudnia 1996r.).
- P PKS w Zgorzelcu użytkował w międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej przy obsłudze linii w relacji Zgorzelec-Goerlitz 4 autobusy marki Mercedes, w tym dwa od połowy i dwa od września 1993r. Pojazdy te do końca 1996r. nie były poddane badaniom technicznym, wymaganych dla pojazdów przeznaczonych do ruchu międzynarodowego.
- P PKS w Przemyśle użytkował w ruchu międzynarodowym 27 autobusów. 22 z nich od początku 1994r. były wyposażone w tachograf bez ważnego uwierzytelnienia. Przykładowo w marcu 1996r. autobusami bez ważnego uwierzytelnienia wykonano w komunikacji międzynarodowej 17 z ogółem 95 kursów (17.9%).
- Zakład Gospodarki Komunalno - Mieszkaniowej Wodociągów i Kanalizacji w Sejnach użytkował w przewozach międzynarodowych od 1992r. 2 autobusy a od 1993r. dodatkowo trzeci autobus. Wszystkie trzy autobusy nie były od początku ich eksploatacji

wyposażone

w tachograf. Dwa pierwsze z wymienionych autobusów nie posiadały również ważnych badań technicznych, wymaganych dla pojazdów przeznaczonych do ruchu międzynarodowego, w tym odpowiednio od dn. 17.05.1995r. i od dn. 1.02.1996r. Autobusy te były kierowane do obsługi linii regularnej w relacji Sejny-Łódź (Litwa), w tym pierwszy z nich

przez

blisko 7 miesięcy a drugi przez 3 miesiące po upływie terminu ważności tych badań (tj. odpowiednio do dnia 7.01.1996r. i 26.04.1996r.). W toku kontroli NIK pojazdy te zostały przez Zakład w ogóle wycofane z eksploatacji. Trzeci z pojazdów dopiero w kwietniu 1996r. został wyposażony w tachograf i jest nadal kierowany do obsługi wymienionej linii regularnej.

Powyższe przykłady, dotyczące użytkowania przez P PKS w Przemyśle i ZGKMWiK w Sejnach, pojazdów bez uwierzytelnienia tachografu lub w ogóle bez tachografu, świadczą jednocześnie o niewłaściwym wykonywaniu przez stacje diagnostyczne obowiązków z zakresu dopuszczania autobusów do ruchu drogowego. Użytkowane przez te przedsiębiorstwa autobusy były bowiem - mimo stwierdzonych braków w wyposażeniu ich w tachograf lub wyposażeniu w tachograf bez ważnego uwierzytelnienia - ze skutkiem pozytywnym poddawane okresowym (co pół roku) badaniom technicznym. Badania te przeprowadzały odpowiednio stacje diagnostyczne zlokalizowane w siedzibie P PKS w Przemyśle i w P PKS w Suwałkach. Przykłady te

technicznych i badań pojazdów (j.t. Dz. U. z 1996r. Nr 155, poz. 772 ze zm.) stanowi, iż pojazdy

dopuszczone do ruchu na drogach powinny odpowiadać warunkom technicznym, określonym w tym rozporządzeniu. Przepis par. 10, ust. 1, pkt.15 tego rozporządzenia stanowi, że pojazd powinien być wyposażony „w urządzenie rejestrujące samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy oraz postoju,...”. Wg par. 65, ust. 1, pkt 14 - warunek ten dotyczy pojazdów rejestrowanych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 1983r.

⁶¹ Odpowiednio wg załącznika nr 3 (pkt 7.1.12) i nr 1 (pkt 8.1.13) do powołanych w przypisie 17 i 18 zarządzeń z dn. 12.12.1983r. i 12.10.1995r. - jako kryterium uznania stanu technicznego pojazdu

za niezadawalający, określono: brak lub brak działania tachografu, brak legalizacji tachografu (uwierzytelnienia).

świadczą również o niedostatecznym nadzorze nad pracą stacji diagnostycznych ze strony właściwych wojewodów⁶².

Wyniki kontroli wykazały, że przedsiębiorstwa prowadzące międzynarodową regularną komunikację autobusową, dysponowały taborem autobusowym o znacznie zróżnicowanej jakości. Obok autobusów zapewniających bezpieczeństwo i wygodę pracy kierowcy oraz wygodę podróżowania pasażerów, *w tym: wyposażonych w klimatyzację, sprzęt video, toaletę, telefon pokładowy, barek i fotele uchylne*, przewoźnicy dysponowali niekiedy także wyeksploatowanym taborem autobusowym pozbawionym ww wyposażenia.

Zróżnicowanie jakości dysponowanego w przewozach autobusowych taboru obrazują następujące przykłady:

- ZGKMWiK w Sejnach dysponował trzema autobusami produkcji krajowej. Dwa z nich posiadały jedynie standardowe (fabryczne) wyposażenie. Ich wiek sięgał przy tym blisko 10 lat. Jedynie trzeci autobus (jednoroczny) posiadał fotele uchylne. Przedsiębiorstwo prowadziło przewozy liniowe na Litwę.
- P PKS w Siemiatyczach posiadał 22 autobusy, w tym 9 z importu. Posiadały one ww wyposażenie o najwyższym standardzie, w tym klimatyzację, barek, video, toaletę i fotele uchylne. Autobusy produkcji krajowej również posiadały podobny poziom wyposażenia (były bez klimatyzacji). Przedsiębiorstwo prowadziło przewozy regularne na liniach do Belgii i na Białoruś.

Wyniki kontroli 28 podmiotów posiadających koncesje wykazały również, że w co trzecim z nich występowały przerwy w wykonywaniu międzynarodowych przewozów autobusowych, trwające co najmniej 6 miesięcy.

Stwierdzono m.in., że:

- P PKS w Toruniu od 5 stycznia 1994r., tj. przez okres 3 lat nie użytkowało w przewozach międzynarodowych 2 z 6 autobusów objętych koncesjami.
- W okresie październik 1994-czerwiec 1996r., P PKS Łomża nie użytkowało 4 z 7 autobusów objętych koncesjami przez okres powyżej 6 miesięcy, w tym w 2 przypadkach przerwy wynosiły 20 miesięcy. Jako przyczynę przerw w użytkowaniu podano: zawansowany wiek autobusów, trudne warunki zimowe i małe zainteresowanie tego rodzaju przewozami.
- PPKS we Wrocławiu posiadając w 1992r. i 1994r. 4 koncesje, skorzystało z nich w tych latach jedynie dwukrotnie, natomiast w 1996r. z 6 autobusów objętych koncesjami, do końca listopada tego roku użył w przewozach międzynarodowych tylko jeden z nich i to jednorazowo.
- P PKS w Zamościu 3 z 4 posiadanych koncesji wykorzystywało z przerwami trwającymi ponad 9 miesięcy, w tym w jednym przypadku przerwa trwała nawet 2.5 roku.

⁶² Autobusy o liczbie miejsc łącznie z miejscem kierowcy powyżej 15, poddawane są badaniom technicznym w cyklu: przed upływem jednego roku od dnia pierwszej rejestracji i następnie co pół roku (przepis art. 64, ust.1, pkt.1 ustawy z dnia 31 grudnia 1983r. Prawo o ruchu drogowym). Wg przepisu par. 4, ust. 1, pkt 9 zarządzenia Ministra TiGM z dnia 12 października 1995r.,zwyczajne badanie techniczne pojazdu

polega na sprawdzeniu m.in. przedmiotów wyposażenia nadwozia. Obejmuje więc sprawdzenie wyposażenia

w tachograf i aktualności jego uwierzytelnienia. Nadzór ze strony wojewodów nad stacjami diagnostycznymi w zakresie przeprowadzania przez nie badań technicznych ustanawia przepis art. 66 Prawa o ruchu drogowym.

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród 28 skontrolowanych przedsiębiorstw przewozowych, 25 posiadało zezwolenia na obsługę konkretnych linii regularnych. Istotnym mankamentem w działaniach części przewoźników liniowych było nie przeprowadzanie analizy zasadności tworzenia połączeń autobusowych przed złożeniem wniosku i uzyskaniem stosownego zezwolenia. Zezwolenia na obsługę utworzonych w ten sposób połączeń liniowych uzyskało 12 z 25 ww przedsiębiorstw.

Ministerstwo TiGM w trakcie rozpatrywania wniosków i informowało przewoźników o obowiązku uzgadniania zmian w warunkach obsługi linii, w szczególności w zakresie stosowanych taryf, rozkładów jazdy i przebiegu trasy wraz z przystankami.

Wyniki kontroli wykazały, że 22 z ww 25 przedsiębiorstw przewozowych okresowo lub na stałe samowolnie zawieszało wykonywanie przewozów na przyznanych im liniach, zmieniało warunki przewozów a nawet w ogóle nie przystępowało do ich obsługi. Należało do nich również 9 z ww przedsiębiorstw, które nie przeprowadziły wstępnej analizy zasadności tworzenia połączenia liniowego.

Szczególny przypadek umotywowania faktu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia ujawniła kontrola przeprowadzona w P PKS w Siemiatyczach. Przedsiębiorstwo to złożyło w Ministerstwie TiGM wniosek o dopuszczenie do wykonywania przewozów na linii Siemiatycze - Mozyr, mimo iż nie było w ogóle zainteresowane wykonywaniem przewozów na tej linii. Wniosek został złożony z uwagi na konieczność spełnienia przez przewoźnika białoruskiego formalnego wymogu posiadania partnera polskiego przy obsłudze tej linii. W rezultacie P PKS w Siemiatyczach mimo zaakceptowania go przez Ministerstwo TiGM i w konsekwencji uzyskania zezwolenia od władz Białorusi, nie przystąpił do obsługi linii. Przewozy wykonywał jedynie przewoźnik białoruski na podstawie zezwolenia wydanego przez Ministra TiGM.

Niektóre z przedsiębiorstw rozpoczęły badania opłacalności prowadzonej komunikacji po otrzymaniu zezwoleń i rozpoczęciu działalności przewozowej.

Pozytywnym przykładem w tym zakresie może być P PKS Warszawa. Kierownictwo tego przedsiębiorstwa od początku 1995r. prowadzi ciągłą analizę rentowności wszystkich linii regularnych (a nawet poszczególnych kursów) a w 1996r. rozpoczęło we współpracy z Ministerstwem TiGM porządkowanie działalności przewozowej poprzez zweryfikowanie treści zawartych porozumień z partnerami zagranicznymi i zapewnienie opłacalności tego rodzaju przewozów.

Z 22 przedsiębiorstw przewozowych prowadzących międzynarodową regularną komunikację autobusową w odstępie od warunków określonych w wydanych im zezwoleniach, jedynie 2, w tym P PKS w Zamościu (z własnej inicjatywy, lecz po upływie 1.5 roku) i P PKS w Grudziądzu (po interwencji Ministerstwa TiGM) poinformowały Ministerstwo TiGM, że linie obsługiwane są przez nie niezgodnie z zezwoleniami. Sposób wykonywania przewozów liniowych obrazują następujące przykłady:

- P PKS w Kielcach posiadał zezwolenia na obsługę 2 linii, wydane przez władze Ukrainy. Od dnia 18.09.1995r. zawiesił obsługę linii w relacji Kałusz-Kielce-Kałusz. Od tego dnia linia obsługiwana była wyłącznie przez przewoźnika ukraińskiego z częstotliwością kursowania raz na tydzień (w sobotę), co było niezgodne z zezwoleniem, określającym wykonywanie przez przewoźników: polskiego i ukraińskiego kursów przemiennie, tj. co drugi dzień. O zawieszeniu obsługi linii polski przewoźnik powiadomił partnera z Ukrainy oraz przedsiębiorstwa współpracujące przy jej obsłudze (sprzedaży biletów, odprawie pasażerów z przystanków pośrednich), nie powiadomił Ministerstwa TiGM o zawieszeniu obsługi linii.
- P PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim posiadał zezwolenia na obsługę 4 linii. Regularnie obsługiwał jedynie linię z Warszawy do Lwowa. Linia z Ostrowca Św. do Mińska nie była od początku jej istnienia (połowa 1993r.) do 21.10.95r. w ogóle obsługiwana przez przewoźnika polskiego i białoruskiego. Linie z Ostrowca Św. do Czerwonogrodu i Doliny (Ukraina) od początku ich istnienia (odpowiednio 1991r. i 1992r.) były obsługiwane wyłącznie przez przewoźnika z Ukrainy i to nieregularnie.
- P PKS w Siemiatyczach posiadał zezwolenia na obsługę 6 linii. Z przyznanych zezwoleń, od początku nie wykonywał przewozów na 3 liniach, w tym z Siemiatycz: do Londynu - od sierpnia 1993r. (ze względu na koszty połączenia), do Mozyra na Białorusi - od listopada 1993r., do Bredy - od czerwca 1995r. (ze względu na frekwencję). 3 pozostałe linie obsługiwał w odstępstwie od warunków określonych w zezwoleniach, w tym m.in.:
 - linię do Trok (Litwa) przy zezwoleniu ważnym od dnia 29.06.1992r. obsługiwał regularnie we wrześniu 1992r. i od lutego do sierpnia 1993r., później sporadycznie od 1 do 3 kursów miesięcznie, z wyjątkiem okresów: maj-czerwiec i listopad 1992r., styczeń i listopad-grudzień 1993r., wrzesień-grudzień 1994r. i całego 1995r., w których w ogóle nie wykonywał przewozów na tej linii. O zawieszaniu przewozów PKS w Siemiatyczach informował wyłącznie partnera litewskiego.
- P PKS w Tomaszowie Lubelskim posiada zezwolenia na obsługę 10 linii łączących Polskę z Ukrainą. Z linii tych regularnie - zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu - obsługiwał jedną, prowadzącą z Tomaszowa Lub. do Lwowa. W ramach drugiej linii - w relacji Tomaszów Lub.- Rawa Ruska - wykonywał przewozy „w razie potrzeby”. Z pozostałych 8 linii PKS obsługiwał „okazjonalnie”, linię Tomaszów Lub. - Dolina i Tomaszów Lub.- Jaworów. Na 6 pozostałych nie prowadził w ogóle przewozów, choć zezwolenia na wykonywanie przewozów na tych liniach obowiązują od 2 do 4 lat. Przewoźnik ukraiński również nie prowadził działalności przewozowej m.in. na trasie Dolina - Tomaszów Lub.

Wyniki kontroli wykazały, że 3 z ww 25 przedsiębiorstw przewozowych wykonywało przewozy regularne na niektórych połączeniach nie posiadając wymaganych zezwoleń.

I tak:

- P PKS w Siemiatyczach uruchomiło linię w relacji Białystok - Charleroi (Belgia), której trasa od Warszawy pokrywała się z trasą linii Siemiatycze - Charleroi. Przedsiębiorstwo to posiadało jedynie zezwolenie belgijskie z lipca 1995r. na obsługę linii z Siemiatycz, uzgodnione z MTiGM.
- P PKS w Białymstoku obsługiwało linię Białystok-Mińsk. Od czerwca 1996r. przejęło od P PKS w Grudziądzu obsługę linii Grudziądz-Mińsk na jej odcinku z Białegostoku do Mińska, pokrywającym się z obsługiwaną już linią. Przekazania obsługi linii nie uzgodniono z Ministerstwem TiGM.
- P PKS w Bartoszycach posiadał zezwolenie na obsługę linii Olsztyn-Kaliningrad, wydane przez

władze Rosji. Od 1992r. samowolnie, bez uzgodnienia z władzami Rosji i Ministerstwem TiGM dopuścił do jej obsługi na zasadach współpracy innego polskiego przewoźnika, tj. P PKS w Olsztynie, nie posiadającego wymaganego zezwolenia. P PKS w Olsztynie przez cały czas wykonywał przewozy na tej linii nielegalnie.

3.6. Stosowanie postanowień Umowy Europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)

Wyniki kontroli przestrzegania postanowień umowy AETR, przeprowadzonej przez NIK w 28 przedsiębiorstwach przewozowych wykazały, że 20 z nich nie stosowało się do jej postanowień. Przedsiębiorstwa te nie stosowały do rejestracji czasu pracy kierowcy "Indywidualnych książeczek kontrolnych". Po wejściu w życie obowiązku montowania i stosowania urządzeń kontrolnych, jedno przedsiębiorstwo w ogóle nie zamontowało tego urządzenia w eksploatowanych autobusach (ZGKMWiK w Sejnach). Trzy inne przedsiębiorstwa (P PKS w: Przemyślu, Nowym Targu i Łodzi) czasowo - przez okres od blisko 1 miesiąca do 3 lat - eksploatowały autobusy z niesprawnymi urządzeniami rejestrującymi. Dalsze cztery przedsiębiorstwa (P PKS w: Białymstoku, Łomży, Grudziądzu i Ostrowcu Świętokrzyskim) stosowały tachografy nie rejestrujące wszystkich wymaganych umową czasów pracy i przerw w pracy kierowcy.

Z ogółem 19 przewoźników eksploatujących autobusy z zamontowanymi tachografami, 6 przedsiębiorstw w ogóle nie stosowało tych przyrządów do kontroli czasu pracy kierowców. Rejestrację przebiegu pracy kierowców za pomocą urządzenia kontrolnego, obejmującą wszystkie lub część przewozów, prowadziło pozostałych 13 przewoźników. Kierowcy tych przedsiębiorstw nie byli jednak w pełni rozliczani ze zwrotu tarcz kontrolnych tachografu po ich wykorzystaniu. Tarcze te nie były również przechowywane przez przewoźników przez wymagany umową AETR okres 12 miesięcy.

Niektórzy przewoźnicy (6 z ww 13) w sposób niewłaściwy użytkowali urządzenie kontrolne do rejestrowania czasu pracy kierowców. W tych przypadkach zapisy zawarte w tarczach kontrolnych tych urządzeń stawały się bezużyteczne dla potrzeb kontroli prowadzonej na drodze i w przedsiębiorstwie.

Przykładowo:

Do kart kontrolnych tego urządzenia wpisywano np. dwa nazwiska kierowców (m.in. w P PKS Nowy Sącz) albo dokonywano wpisów niekompletnych - np. bez daty, stanu licznika albo numeru rejestracyjnego autobusu (m.in. w PPKS w Przemyślu). W kartach kontrolnych dokonywano wpisów o przebiegu pracy kierowców, różniących się od zapisów

dokonywanych w innych dokumentach eksploatacyjnych, stosowanych przez przedsiębiorstwa w celach rozliczeniowych (m.in. w P PKS w Łodzi i w Krakowie). W tych przypadkach przewoźnicy wykorzystywali do kontroli pracy kierowców zapisy czynione przez nich w dokumentach eksploatacyjnych (np. karcie drogowej).

Nie wszystkie przedsiębiorstwa przewozowe wykorzystywały zapisy zawarte w kartach kontrolnych do kontroli przebiegu pracy poszczególnych kierowców. Jedynie trzy z ww 13 przedsiębiorstw (tj. P PKS w: Warszawie, Rzeszowie i PO PKS w

Olsztynie) wykorzystywały karty kontrolne tachografów do rozliczania i kontroli czasu ich pracy. Trzy inne przedsiębiorstwa wykorzystywały te zapisy częściowo (t.j. P PKS w: Białymstoku, Suwałkach i Nowym Sączu). Zakres rozliczeń nie obejmował w tych przypadkach pełnego ilostanu kierowców oraz taboru autobusowego, biorącego udział w przewozach międzynarodowych oraz pełnego ilostanu linii, lecz jedynie linie biegnące w kierunku Europy Zachodniej.

Kierowcy niektórych przedsiębiorstw, wykonujących przewozy do krajów Europy Zachodniej, zakładali tarcze w urządzeniach kontrolnych dopiero przed granicą polsko-niemiecką. Praktykę taką stosowały przedsiębiorstwa P PKS w: Tomaszowie Lubelskim oraz w Siemiatyczach. Kierowcy z Siemiatycz po przejechaniu na terytorium Polski około 750 kilometrów uruchamiali przed granicą państwa zapis tachografu na potrzeby kontroli (m.in. kontroli drogowych w Niemczech).

Uniemożliwiało to właściwym organom kontroli oraz przedsiębiorstwom sprawowanie kontroli nad rzeczywistym czasem prowadzenia, przerw i odpoczynku poszczególnych członków załogi prowadzącej autobus. Uniemożliwiało również dokonywanie rzetelnej oceny bezpieczeństwa przewozu osób.

Kierowcy 5 z 28 kontrolowanych przedsiębiorstw nie zawsze przestrzegali norm czasu pracy, określonych umową AETR.

Przykładowo:

W dniu 8 czerwca 1996r. kierowca z PPKS w Zamościu w ramach przewozu na trasie Zamość-Lyon prowadził autobus nieprzerwanie przez 6 godzin, choć norma maksymalnego nieprzerwanego czasu prowadzenia wynosi 4.5 godziny. Pasażerami autobusu była młodzież szkolna.

Przyczyną nie stosowania się przewoźników do postanowień umowy AETR w zakresie kontrolowania czasu pracy załóg kierowców prowadzących autobusy był brak jej publikacji w akcie promulgacyjnym⁶³. W konsekwencji przedsiębiorstwa posługiwały się nieoficjalnym tekstem umowy AETR, przetłumaczonym przez Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce. Niektóre z nich (np. P PKS w Nowym Targu) dysponowały tym tekstem dopiero od września 1995r. Trzy z kontrolowanych przedsiębiorstw zapoznały się z tekstem umowy dopiero w toku niniejszej kontroli (tj. ZGKMWiK w Sejnach, KPK Białystok i P PKS w Chełmie).

Ustalenia kontroli wskazują, że nie zostały stworzone właściwe warunki do realizacji i stosowania postanowień umowy AETR na terytorium Polski.

Tekst umowy AETR, uwzględniający wprowadzone zmiany w jej treści, nadal przygotowywany jest do publikacji przez Departament Prawno-Traktatowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych - mimo upływu już czterech lat od wejścia w życie jej postanowień⁶⁴.

⁶³ Wymóg publikowania w Dzienniku Ustaw umów zawartych przez Polskę z innymi państwami oraz oświadczeń rządowych w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw wynika z przepisu przywołanego w przypisie 20.

⁶⁴ Minister Spraw Zagranicznych w myśl postanowień par. 6, pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

Art. 12 ust.1 umowy AETR nakłada na strony obowiązek podjęcia właściwych środków, zapewniających przestrzeganie postanowień umowy, „... zwłaszcza poprzez odpowiedni poziom kontroli drogowych i kontroli wykonywanych w pomieszczeniach przedsiębiorstw”.

Ministerstwo TiGM przekazało w 1994r. i 1995r. Komendzie Głównej Straży Granicznej (KGSG) i Komendzie Głównej Policji (KGP) do wykorzystania w celach szkoleniowych materiały zawierające m.in. wyciąg z tekstu umowy AETR, jakim się posługiwało⁶⁵. Opracowało również i wprowadziło do stosowania wzór „protokołu z kontroli przewoźnika zagranicznego”, którego sporządzanie przewiduje przepis par. 5, ust.1 powołanego rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 3 lutego 1994r.⁶⁶ W jego treści nie przewidywało jednak obowiązku odnotowania wyniku kontroli przestrzegania przez przewoźników zagranicznych postanowień umowy AETR. Organy Policji i Straży Granicznej w rezultacie nie przeprowadzały kontroli przewoźników zagranicznych i krajowych w zakresie przestrzegania przez nich postanowień umowy AETR odnoszących się do czasu pracy załóg kierowców. KGP w złożonej informacji podała, że bezpośrednią przyczyną nie kontrolowania przestrzegania przez przewoźników postanowień umowy AETR jest brak publikacji powyższej umowy w Dzienniku Ustaw RP.

Organem właściwym w sprawach nadzoru i kontroli przestrzegania przez zakład pracy czasu pracy jest Państwowa Inspekcja Pracy(PIP)⁶⁷.

Ze złożonej przez PIP informacji wynika, że do końca 1996r. instytucja ta bezpośrednio nie obejmowała kontrolą czasu pracy kierowców zatrudnionych w przewozach międzynarodowych. W informacji również podano, że Główny Inspektor Pracy już w 1995r. bezskutecznie zabiegał u Ministra TiGM o wprowadzenie do przepisów obowiązku rozliczania czasu pracy na podstawie zapisów tachografu (lub innego urządzenia tego rodzaju). Wykonanie tego w odniesieniu do czasu pracy kierowców zatrudnionych w przewozach międzynarodowych - ze względu na brak publikacji umowy AETR - nie było możliwe.

Dostosowanie przepisów wewnętrznych do umowy AETR	Umowa AETR odmiennie od przepisów wewnętrznych reguluje zakres stosowania urządzenia kontrolnego (tachografu). Wprowadziła ona z dniem 24 kwietnia 1995r. obowiązek montowania urządzenia kontrolnego w pojazdach przeznaczonych do przewozu towarów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3.5 t a w pojazdach przeznaczonych do przewozu pasażerów - o pojemności powyżej 9 osób (łącznie z kierowcą) ⁶⁸ . Wydane przez Ministra TiGM w dniu 1 lutego 1993r. - a więc w 4 miesiące po
--	--

31 maja 1974r.w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych - Dz. U. Nr 21,

poz. 121 ze zm. - czuwa nad realizacją umów międzynarodowych oraz kordynuje stosunki z zagranicą,

wynikające z tych umów.

⁶⁵ Patrz przypis 26.

⁶⁶ Patrz przypis 32.

⁶⁷ Stanowi o tym przepis art. 8, ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 6 marca 1981r. o Państwowej Inspekcji

Pracy - j.t. Dz. U. z 1985r. Nr 54, poz. 276 ze zm.

⁶⁸ Stanowi o tym art. 2, pkt. 2, lit. a i b, art. 10 i 13 umowy AETR.

ratyfikacji umowy AETR - rozporządzenie w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów, ustanowiło obowiązek wyposażenia w urządzenie rejestrujące samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i postoju pojazdu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej 9 t i powyżej⁶⁹. Regulacja ta nie została przez Ministra TiGM skorelowana z postanowieniami umowy AETR.

Nie zostały również skorelowane z postanowieniami art. 6, 7 i 8 umowy AETR przepisy działu szóstego Kodeksu pracy⁷⁰, regulujące czas pracy (m.in. kierowców). Przepisy te, jak również regulacje zawarte w wydanych na podstawie Kp rozporządzeniach Rady Ministrów odpowiednio z dnia 23 grudnia 1988r. i 27 grudnia 1974r.⁷¹ nie zawierały regulacji uwzględniających normy czasu pracy określone umową AETR, jakie winni spełniać kierowcy wykonujący międzynarodowe przewozy drogowe. Przepisy te nie zawierały w szczególności uregulowań stanowiących o czasie pracy kierowców, którzy wykonują naprzemiennie przewozy o zasięgu krajowym i międzynarodowym.

Obowiązujące do 31 grudnia 1996r. normy czasu pracy⁷² nie określały w ogóle m.in.:

- nieprzerwanego czasu prowadzenia pojazdu; według art. 7, ust. 1 umowy AETR czas ten wynosi 4.5 godziny,
- obowiązkowych przerw w prowadzeniu pojazdu; według art. 7 ust. 1 i 2 umowy AETR czas ten wynosi 45 min. po 4.5 godzinnym prowadzeniu lub po 15 minut podczas okresu prowadzenia,
- dwutygodniowego czasu kierowania pojazdem; według art. 6, ust. 2 umowy AETR czas ten wynosi 90 godzin.

Normy te również odmiennie od postanowień umowy AETR regulowały niektóre czasy pracy. I tak na przykład:

- dobowy czas odpoczynku wynosił 10 godzin; według art. 8, ust. 1 umowy AETR czas ten wynosił 11 godzin i mógł być skrócony do minimum 9 kolejnych godzin nie częściej niż trzy razy w każdym tygodniu pod warunkiem, że przed końcem następnego tygodnia zostanie przyznany odpowiedni czas odpoczynku jako wyrównanie.

Powołane wyżej uregulowania AETR nie są również ujęte w przepisach noweli Kodeksu pracy, obowiązującej od 1 stycznia 1997r.⁷³. Nowela Kodeksu pracy w ogóle nie uwzględnia określonych umową AETR pojęć, w tym czasu prowadzenia i przerw w prowadzeniu pojazdu, a także czasu odpoczynku kierowcy.

3.7. Zabezpieczenie interesów strony polskiej w sferze międzynarodowych przewozów pasażerskich - wybrane aspekty

Udział w dwustronnych	Ustalenia kontroli wskazują, że interesy Polski i polskich przewoźników w sferze międzynarodowych przewozów drogowych reprezentowane są przez Ministerstwo TiGM głównie na forum
------------------------------	--

⁶⁹ Przepis par. 10, ust. 1, pkt 15 rozporządzenia, przywołanego w przypisie 14.

⁷⁰ Przepis przywołany w przypisie 27.

⁷¹ Przepisy przywołane w przypisach odpowiednio 28 i 29.

⁷² Normy określone w przepisie przywołanym w przypisie 29.

⁷³ Ustawa z dnia 2 lutego 1996r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, przywołana w przypisie 30.

komisjach mieszanych dwustronnych komisji mieszanych. W ramach posiedzeń tych komisji strony uzgadniają m.in. szczegółowe warunki wykonywania międzynarodowych przewozów drogowych (w tym liniowych) oraz tryb wydawania stosownych zezwoleń. Na posiedzeniach omawiane są również sprawy dotyczące tworzenia nowych połączeń. Wyjaśniane są również sprawy sporne, powstałe w stosunkach dwustronnych przy przewozie osób, w tym wynikające z konfliktów na styku przewoźnik - władze państwa. *Uzgodnienia i rozwiązywanie kwestii spornych ma charakter negocjacji. Z tego tytułu strona polska - ze względów od niej niezależnych - nie zawsze mogła uzyskać zakładane na wstępie rezultaty. Obrazują to obustronnie podpisywane protokoły z posiedzeń komisji mieszanych i późniejsza dokumentacja sprawozdawcza, sporządzana dla potrzeb Ministra TiGM.*

Przykładem są wzajemne stosunki polsko-włoskie:

Strona polska - mimo co najmniej dwuletnich negocjacji - nie uzyskała zadawalającej liczby połączeń liniowych z ważniejszymi regionami (lub miastami Włoch). Podejmowała starania o uruchomienie ogółem 35-40 połączeń, w tym w latach 1994-1995r. 12 połączeń - do tej pory bezskutecznie. W sprawozdaniu z posiedzenia komisji polsko-włoskiej z maja 1995r. złożonym Ministrowi TiGM wskazano, iż negocjacje miały „burzliwy przebieg”. Ich efektem było wynegocjowanie możliwości utworzenia jedynie 3 nowych połączeń. O skali trudności prowadzonych negocjacji może również stanowić fakt prowadzenia przez blisko 3 lata - przy zaangażowaniu polskich służb dyplomatycznych - rozmów w sprawie zniesienia wiz dla polskich kierowców. Problem ten, stanowiący dla przewoźników znaczne utrudnienie, został pozytywnie rozwiązany dopiero w I kwartale 1997r.

Równie trudne negocjacje prowadzono w toku posiedzeń komisji polsko-niemieckiej. Przykładowo strona polska w ostatnich trzech latach konsekwentnie broniła stanowiska, iż odpowiednie władze ustalają przebieg linii regularnej na terenie swojego kraju. Było to wynikiem stosowania przez władze niemieckie praktyki wyznaczania na istniejących liniach przystanków leżących na terytorium Polski.

W toku posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych dokonywano również takich ustaleń, które nie były później w pełni realizowane. W ślad za ustaleniami czynionymi w toku posiedzeń komisji mieszanych nie szły bowiem działania zmierzające do skutecznego usunięcia omawianych nieprawidłowości. Potwierdzają to ustalenia kontroli NIK, przedstawione w rozdziale 3.4. niniejszej „Informacji”. Ustalenia te wskazują na znikome działania Ministerstwa TiGM w zakresie uaktywnienia właściwych w Polsce służb kontrolnych do zwalczania ujawnianych nieprawidłowości. Wskazują również na mało efektywne korzystanie z wyników kontroli przeprowadzanych przez te organy - jeśli już w ogóle były temu urzędowi przekazane.

Przykładem tego jest brak działań w zakresie realizacji następujących ustaleń:

- W grudniu 1994r. w ramach posiedzenia polsko-niemieckiej komisji mieszanej strony uzgodniły, że zaostrzą kontrole w zakresie bezpieczeństwa przewozu pasażerów autobusami (w tym stanu technicznego pojazdów). W marcu 1995r. w ramach tej

część	samej komisji mieszanej strony wyraziły stanowisko, że konieczne jest bezwzględne przestrzeganie przez przewoźników taryf i rozkładów jazdy, stanowiących składową zezwolenia. W marcu 1996r. na posiedzeniu tej komisji strony ustaliły, że przewozy mikrobusowe muszą być konsekwentnie kontrolowane a nielegalne przewozy zlikwidowane. - Na posiedzeniu polsko-białoruskiej komisji mieszanej w maju 1995r. strona białoruska zwróciła uwagę na dokonywanie przez przewoźników polskich
przewozów	okazjonalnych jako regularnych i wskazała na wykonywanie międzynarodowego przewozu osób taksówkami przez polskich właścicieli taksówek. Obie strony
przy	tym uznały, że tego rodzaju przewozy nie są przewidziane w umowie
dwustronnej.	Strona polska zobowiązała się zwrócić do polskich służb granicznych z propozycją zaostrzenia kontroli na polskich przejściach granicznych. - W lutym 1996r. polsko-ukraińska komisja mieszana ustaliła, że nieprzestrzeganie zatwierdzonych rozkładów jazdy spowoduje sankcje w stosunku do przewoźnika, łącznie z zakazem przewozów międzynarodowych. Strony uzgodniły na tym posiedzeniu wspólne podjęcie przedsięwzięć dla niedopuszczenia do
wykonywania	nielegalnych okazjonalnych przewozów autobusowych i przewozów ukraińskimi autobusami przystosowanymi do przewozu bagażu kosztem zmniejszenia
ilości	miejsc siedzących.
nadmiernych	W sprawie likwidacji zjawiska używania autobusów do przewozu
polско-	ilości bagażu kosztem przewozu podróżnych prezentowana była podobnie również podczas posiedzeń m.in. komisji polsko rumuńskiej (w sierpniu 1996r.) i
	łotewskiej (w lipcu 1996r.).

Udział Ustalenia kontroli wskazują, że Ministerstwo TiGM nie w pełni
zrzeszeń korzystało z możliwości pozyskiwania informacji z zakresu
polskich przewozów międzynarodowych od polskich organizacji
przewoźników zrzeszających przewoźników drogowych. Stowarzyszenia
 reprezentują znaczną liczbę międzynarodowych
 przewoźników drogowych. Przykładowo Zrzeszenie Międzynarodowych
 Przewoźników Drogowych w Polsce (ZMPD) skupia w swoich szeregach 3700
 przewoźników. Znaczną liczbę przewoźników wyspecjalizowanych w
 międzynarodowych przewozach autobusowych (około 70) skupia również Polskie
 Stowarzyszenie Przewoźników Pasażerskich Międzynarodowego Transportu
 Samochodowego (PSPPMTS). Stowarzyszenia w złożonych informacjach⁷⁴ wskazały
 na małą aktywność Ministerstwa TiGM w angażowaniu ich do prac w ramach komisji
 mieszanych. Stowarzyszenia te - jeśli otrzymywały zaproszenie do udziału w

⁷⁴ Informacje pozyskane w trybie art. 29, pkt 2, lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz. U. z 1995r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

posiedzeniach komisji, to kierowane były one w terminach, które nie zawsze pozwalały na zebranie wśród przewoźników niezbędnych informacji dotyczących porządku obrad. Przy braku kompleksowego rozeznania w zakresie faktycznego funkcjonowania przewozów liniowych (co szczegółowo przedstawiono w rozdziale 3.4 niniejszej „Informacji...” - Ministerstwo TiGM pozbawiało się źródła wiarygodnych informacji, służących pełniejszemu przygotowaniu się do negocjacji z władzami innych państw i rozstrzyganiu spraw spornych. PSPPMTS jako celowe uznało ustalenie procedury uzgodnienia wspólnego stanowiska Ministerstwa TiGM i przewoźników w sprawach objętych porządkiem obrad przed przystąpieniem do rozmów na forum komisji mieszanych.

PSPPMTS podało, że „szczególnie negatywny wpływ na stan międzynarodowej komunikacji autokarowej z punktu polskiego przewoźnika m.in. ma:

- utrudniony dostęp przewoźników do wiedzy w zakresie prawa międzynarodowego (PSPPMTS wskazało nawet na wyraźną niechęć Ministerstwa TiGM do upowszechniania ustaleń komisji mieszanych). Zdaniem stowarzyszenia utrudniało

to

polским przewoźnikom wykonywanie przewozów w zgodności z warunkami ustalonymi wzajemnie przez Ministerstwo TiGM i władze innych państw;

- brak precyzyjnych przepisów wykonawczych umożliwiających skuteczną kontrolę przestrzegania obowiązującego prawa;
- brak reakcji władz na masowy nielegalny zarobkowy przewóz osób mikrobusami, jako przewóz „piracki”, z szarej strefy i niebezpieczny ze względu na zatrudnianie

do

przewozu jednego kierowcy, przez co łamane są prawa czasu pracy kierowcy”.

Stowarzyszenia zwróciły również uwagę na utrudnienia w rozwoju przewozów autokarowych, wykonywanych przez polskich przewoźników, spowodowane wysokimi cłami oraz brakiem bezcłowego kontyngentu na import autobusów produkcji zachodnioeuropejskiej (o wysokim standardzie technicznym), a także zakazem importu autobusów starszych niż 3 lata⁷⁵. Zakup nowego taboru autobusowego, przy używaniu którego polscy przewoźnicy mogą skutecznie konkurować z przewoźnikami z Europy Zachodniej przekracza możliwości finansowe indywidualnych przewoźników.

Dostosowanie polskiego systemu prawnego do uregulowań Unii Europejskiej

w Unii⁷⁶. Kierownictwo resortu przyjęło w kwietniu 1994r. program

Ustalenia kontroli wykazały, że Ministerstwo TiGM już na początku 1994r. zapoczątkowało prace nad dostosowaniem przepisów wewnętrznych w dziedzinie transportu drogowego dostawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej. Zapewniło sobie przegląd porównawczy uregulowań z tego zakresu, obowiązujących w Polsce i

⁷⁵ Zakaz importu określony przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1994r. w sprawie

zakazu przywozu niektórych towarów - Dz. U. Nr 77, poz. 353.

⁷⁶ Na zlecenie Ministerstwa TiGM przeglądu dokonał i sporządził stosowne opracowanie Ośrodek Ekonomiki Transportu (OBET) - praca OBE 4-1062/94, autorstwa doc.dr A.Tylutki, doc. dr J. Wrona.

OBET w grudniu 1995r. sporządził również opracowanie pt. „Ewolucja polskiego systemu

dostosowujący w okresie 1994-1996r. system prawny do wymagań Układu Europejskiego⁷⁷. Blisko rok później - bo w lutym 1995r., również rozpatrywało zagadnienia integracji europejskiej. Na tych posiedzeniach kierownictwo resortu TiGM zobowiązało poszczególne departamenty do realizacji zadań określonych w powołanym programie dostosowawczym oraz w harmonogramie, jaki w zakresie działań dostosowujących polską gospodarkę w odniesieniu do resortu transportu Ministerstwo TiGM opracowało w październiku 1994r.⁷⁸. Z realizacji tych prac miały być sporządzane stosowne raporty.

Ustaień tych w ogóle nie realizowano lub podejmowano działania w czasie nie zapewniającym ich realizacji w przyjętych terminach. Poszczególne departamenty uchylały się przy tym od obowiązku informowania wyznaczonej jednostki organizacyjnej Ministerstwa TiGM⁷⁹ o realizacji zadań określonych w harmonogramie.

Przykładowo:

Departamentom: Administracji Transportu Drogowego i Ruchu Drogowego powierzone został o przygotowanie w latach 1996-1997r. materiałów umożliwiających wystąpienie Ministerstwu TiGM do Rady Ministrów w sprawie wydania rozporządzenia, którego regulacje dostosują przepisy wewnętrzne do postanowień Umowy AETR⁸⁰. Zadanie to w 1996r. w ogóle nie było realizowane, bowiem wyznaczone departamenty uznały - bez formalnej zgody kierownictwa resortu - iż nie leży to w ich kompetencjach, lecz w kompetencjach innej jednostki organizacyjnej Ministerstwa TiGM.

Ustalenia kontroli wskazują na nie w pełni właściwe realizowanie prac nad dostosowaniem przepisów wewnętrznych z zakresu międzynarodowego transportu drogowego do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej. Ich wcześniejsze i pełne dostosowanie, wdrożenie i właściwe upowszechnienie wśród polskich przewoźników jest - w opinii NIK - niezbędne dla zachowania równych szans polskich przewoźników w konkurencji z przewoźnikami zagranicznymi, zwłaszcza z krajów Unii Europejskiej.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Działania kontrolne dotyczące niniejszej kontroli zakończono w styczniu 1997r. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń co do ustaleń w nich zawartych. Stosownie do postanowień

transportowego w kierunku uregulowań Unii Europejskiej - praca nr OBE4-1107/95.

⁷⁷ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991r. - Dz. U. z 1994r. Nr 11 poz. 38 ze zmianami. Układ wszedł w życie z dniem

1 lutego 1994r.

⁷⁸ Harmonogram ten został przekazany w dniu 16 listopada 1994r. Pełnomocnikowi Rządu ds. Integracji Europejskiej.

⁷⁹ Minister TiGM decyzją z dnia 28 czerwca 1993r. utworzył Sekretariat ds. Zagranicznych Programów Pomocowych i Integracji Europejskiej jako jednostkę właściwą w sprawie realizacji harmonogramu.

⁸⁰ Umowa AETR została bliżej przywołana w rozdziale 3.6 niniejszej „Informacji...”.

art. 58 ust. 1 ustawy o NIK w 19 jednostkach przeprowadzono narady pokontrolne w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i podjęcia wniosków wynikających z ustaleń kontroli.

W zakresie tematyki kontroli, zasięgnięto w trybie art. 29, pkt. 2, lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli informacji w ogółem 38 jednostkach, w tym w: Komendzie Głównej Policji i 18 Komendach Wojewódzkich Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej i 6 Odcinkach Straży Granicznej oraz w Państwowej Inspekcji Pracy. Zasięgnięto również informacji w sprawie funkcjonowania międzynarodowych przewozów autobusowych w 8 stowarzyszeniach międzynarodowych przewoźników drogowych i 3 regionalnych izbach gospodarczych.

Po przeprowadzonych kontrolach w Ministerstwie TiGM i w BOTM, skierowane zostały do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wystąpienia pokontrolne, w których wskazano, iż przyjęte przez Ministra TiGM rozwiązanie organizacyjno-prawne w zakresie obsługi administracyjnej procesu koncesjonowania narusza kryterium legalności. Wnioskowano w nich o wprowadzenie właściwych, zgodnych z obowiązującymi przepisami, rozwiązań organizacyjnych i kadrowych, w szczególności w zakresie obsługi administracyjnej procesu koncesjonowania, zapewniających udzielanie koncesji podmiotom krajowym zgodnie z obowiązującymi przepisami (w tym: ustawą o m.t.d. i k.p.a.).

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra TiGM po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie TiGM - niezależnie od powyższego - wnioskowano również o:

- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, kadrowych i prawnych zapewniających zgodne z obowiązującymi przepisami (w tym z: ustawą o m.t.d. i k.p.a.) wydawanie zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej regularnej komunikacji autobusowej,
- prowadzenie rzetelnej ewidencji wydawanych uprawnień przewozowych (koncesji i zezwoleń na prowadzenie komunikacji regularnej),
- wdrożenie systemu kontrolowania przewoźników wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe na terenie Polski, uwzględniającego współpracę Ministerstwa TiGM z właściwymi organami kontroli państwowej i skuteczne egzekwowanie warunków określonych w udzielonych uprawnieniach przewozowych,
- rzetelną realizację postanowień dotyczących transportu drogowego (w tym: organizacji międzynarodowych przewozów liniowych i kontrolowania legalności oraz rzetelności ich wykonywania), przyjmowanych do realizacji w toku posiedzeń dwustronnych komisji mieszanych,
- zapewnienie właściwego tempa i dyscypliny pracy nad dostosowaniem przepisów z zakresu transportu drogowego, obowiązujących w Polsce, do unormowań Unii Europejskiej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra TiGM po kontroli przeprowadzonej w BOTM wnioskowano również o zapewnienie w procesie koncesjonowania:

- przestrzegania określonych ustawą o m.t.d. kryteriów w zakresie udzielania koncesji a także przestrzeganie innych przepisów, regulujących tryb i sposób postępowania w tym procesie oraz odpowiednio intensywny proces szkolenia kadry pracowniczej zatrudnionej w procesie koncesjonowania,
- rzetelnego prowadzenia ewidencji udzielanych koncesji,
- stworzenia skutecznej procedury postępowania w zakresie cofania udzielonych koncesji, zapewniającej egzekwowanie ich zwrotu od przewoźników.

NIK wnioskowała również o prowadzenie rzetelnego nadzoru nad pracą BOTM.

Minister TiGM nie wniósł zastrzeżeń do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu skierowanym do niego po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie TiGM. Korzystając z przepisu art. 61, ust.1 i 2 ustawy o NIK Minister TiGM wniósł natomiast do Kolegium NIK w dniu 24 lutego 1997r. zastrzeżenia w sprawie 4 z 14 ocen, zawartych w wystąpieniu skierowanym do niego po kontroli BOTM. Minister TiGM w zastrzeżeniach nie podzielił oceny NIK, iż:

- poszerzenie zakresu działań BOTM poprzez stosowne zapisy w regulaminie organizacyjnym tej jednostki było działaniem nielegalnym,
- BOTM w trakcie przyjmowania wniosków nie żądał pełnej dokumentacji dotyczącej stanu autobusów,
- prowadzenie szkoleń pracowników BOTM było niedostatecznie aktywne,
- dopuszczone przez instrukcję BOTM przyjmowanie od istniejących już międzynarodowych przewoźników drogowych wniosków o następne koncesje bez niektórych dokumentów jest działaniem sprzecznym z przepisami.

Kolegium NIK w dniu 28 maja 1997r. podjęło uchwałę nr 9/97 w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, uznając je w całości za bezzasadne. Uchwała Kolegium NIK została doręczona Ministrowi TiGM.

Odpowiedzi udzielone przez Ministra TiGM po otrzymaniu ww uchwały i wystąpienia z kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie TiGM wskazują, iż zostały podjęte działania zmierzające do usunięcia wykazanych w toku kontroli nieprawidłowości.

Po przeprowadzonej kontroli w BOTM zostało skierowane do kierownika tej jednostki wystąpienie, w którym - niezależnie od oceny wskazującej na nielegalne prowadzenie przez BOTM obsługi procesu koncesjonowania - wskazano na nierzetelną realizację zadań powierzonych przez Ministra TiGM. Wystąpienie zawierało uwagi i wnioski dotyczące m.in.:

- zapewnienia warunków do prowadzenia właściwej i pełnej ewidencji wydawanych i cofanych koncesji,
- prowadzenia ciągłego procesu szkolenia kadr w zakresie przepisów stanowiących dla nich podstawę działania.

Dyrektor BOTM nie złożył zastrzeżeń do uwag i ocen zawartych w przesłanym do niego wystąpieniu.

Do kierowników 25 z 28 jednostek kontrolowanych prowadzących działalność przewozową, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne,

zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, m.in. poprzez:

- zapewnienie właściwego funkcjonowania międzynarodowych linii autobusowych poprzez m.in.: prowadzenie analiz ekonomicznych funkcjonujących i tworzonych połączeń; weryfikację umów o wspólnej obsłudze linii, zawartych z partnerami zagranicznymi; prowadzenie obsługi linii zgodnie z posiadanymi zezwoleniami oraz wprowadzanie zmian w ich funkcjonowaniu w uzgodnieniu z Ministerstwem TiGM,
- wykonywanie przewozów międzynarodowych zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o m.t.d., w tym: zatrudniania kierowców posiadających odpowiednią praktykę zawodową i dobrą reputację oraz używania do tych przewozów taboru autobusowego, odpowiadającego warunkom technicznym wymagany przepisami o ruchu drogowym,
- zapewnienie ciągłości prowadzenia międzynarodowych przewozów autobusowych w ramach posiadanych koncesji,
- stosowanie urządzeń samorejestrujących (tachografów) do kontroli czasu pracy kierowców wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe,
- zaznajomienie się z treścią dwustronnych umów o międzynarodowym transporcie drogowym, regulujących warunki prowadzenia międzynarodowej komunikacji autobusowej na obsługiwanych liniach regularnych.

Kontrole 3 przedsiębiorstw przewozowych zakończyły się wystąpieniami nie zawierającymi negatywnych ocen kontrolowanej działalności. W efekcie nie sformułowano pod ich adresem wniosków pokontrolnych.

Kierownicy kontrolowanych przedsiębiorstw przewozowych nie zgłosili zastrzeżeń do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazują, że kontrolowane przedsiębiorstwa przewozowe wdrożyły działania dla wyeliminowania wykazanych nieprawidłowości.

Działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych podjął również BOTM.

Delegatura NIK we Wrocławiu skierowała w lutym 1997r. do Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w Zgorzelcu wniosek o ukaranie dyrektora P PKS w Zgorzelcu za to, że w okresie od października 1993r. do grudnia 1996r. pełniąc wymienioną funkcję, prowadził międzynarodowy transport drogowy bez koncesji, tj. popełnił wykroczenie określone w art. 103a, ust. 1 pkt. 1 Kodeksu wykroczeń.

Warszawa, dnia 14 października 1997r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej
i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia 15 października 1997r.