

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPOTOWYCH

KKT-41004/05
Nr ewid. 3/2007/P/05/068/KKT

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania komunikacji miejskiej

W a r s z a w a s t y c z e ń 2 0 0 7 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania komunikacji miejskiej

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych
Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia:

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	12
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	12
3.1.1.1. Organizacja przewozów komunikacji miejskiej	12
3.1.1.2. Przepisy Unii Europejskiej	13
3.1.1.3. Stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych	14
3.1.1.4. Warunki wykonywania przewozów w komunikacji miejskiej.....	15
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	18
3.2.1. Przekształcenia organizacyjne i własnościowe w obszarze komunikacji miejskiej	18
3.2.2. Funkcjonowanie konkurencji w obszarze komunikacji miejskiej	22
3.2.3. Jakość komunikacji miejskiej	24
3.2.4. Wykorzystanie środków publicznych w komunikacji miejskiej.....	29
3.2.5. Inne ustalenia kontroli	32
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	37
4.1. Przygotowanie kontroli.....	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	37
5. Załączniki.....	42
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	42
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	45

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli. Funkcjonowanie komunikacji miejskiej, Nr P/05/068.

Ogólne tło badanej problematyki oraz przyczyna podjęcia decyzji o przeprowadzeniu kontroli. W Polsce dominująca formą funkcjonowania komunikacji miejskiej jest monopol działalności przewozowej realizowanej przez przewoźnika komunalnego. Wolne tempo, a w większości miast wręcz zaniechanie liberalizacji¹, prywatyzacji i wprowadzania konkurencji na rynek transportu miejskiego jest sprzeczne z interesami lokalnych społeczności, a ponadto kosztowne i sprzeczne z kierunkiem zmian postępujących w Unii Europejskiej. Przeprowadzona w 2004 r. doraźna kontrola NIK w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym w Lublinie² wykazała, że przeprowadzane tam działania restrukturyzacyjne były nieskuteczne i nie przyczyniły się do poprawy jakości przewozów oraz zmniejszenia strat finansowych, stanowiących obciążenie budżetu miasta. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK.

Cel kontroli. Dokonanie oceny wykorzystania funduszy publicznych na finansowanie potrzeb komunikacji miejskiej, jej funkcjonowanie i rozwój oraz dokonanie oceny przygotowania krajowych podmiotów transportu miejskiego do warunków funkcjonowania na otwartym rynku europejskim.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli. Legalność i gospodarność dokonanych przekształceń organizacyjnych i własnościowych jednostek działających w obszarze komunikacji miejskiej, funkcjonowanie konkurencji w obszarze komunikacji miejskiej, jakość transportu publicznego w miastach, rzetelność rozliczania się organizatorów komunikacji miejskiej i przewoźników z otrzymywanych środków publicznych, rozwój przewozów publicznych w miastach.

Zakres podmiotowy kontroli. Jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im samorządowe jednostki organizacyjne nadzorujące, organizujące lub realizujące przewozy komunikacji miejskiej w 16 miastach i obszarach przyległych – po jednym w każdym województwie³. Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty badaniami kontrolnymi. Rok 2004 i I półrocze 2005 r.

Okres przeprowadzenia kontroli. II półrocze 2005 r. / I kwartał 2006 r.

Udział w kontroli innych organów kontroli, rewizji lub inspekcji. Inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego oraz funkcjonariusze Policji przeprowadzali badania stanu technicznego pojazdów służących do przewozu osób w komunikacji miejskiej⁴.

¹ Rozumianej jako dopuszczenie do wykonywania usług przez przewoźników innych niż przewoźnicy komunalni.

² Kontrola Nr S/04/004/LKR „Działania restrukturyzacyjne w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Spółka z o.o. w Lublinie w latach 2001-2003”.

³ Wykaz skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik 5.2. do niniejszej Informacji.

⁴ W trybie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.)

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie komunikacji miejskiej w miejscowościach, w których przeprowadzono kontrolę⁵. Władze samorządowe w tych miejscowościach wprowadziły realizowały zadanie własne gmin i zapewniały działanie lokalnego transportu zbiorowego, ale do wykonywania przewozów używany był tabor w niewłaściwym stanie technicznym oraz z brakami wyposażenia wymaganego dla przewozu pasażerów. Nie zapewniono również dobrej jakości komunikacji, w tym jej bezpieczeństwa.

Wielkość przeznaczanych przez władze miast środków na komunikację miejską, nie pozwalała na dokonanie odnowy taboru i uzyskanie pożądaną przez mieszkańców jakości przewozów. Wydatkowanie środków publicznych na komunikację miejską nie było przez władze samorządowe poddawane analizom i ocenom efektywności ich wykorzystywania.

Dokonane w komunikacji miejskiej przekształcenia organizacyjne, polegające w szczególności na rozdzieleniu funkcji organizacji komunikacji od wykonywania przewozów, w tym utworzenie komunalnych spółek przewozowych, nie spowodowało istotnych zmian w jej funkcjonowaniu. Nie zostały wykorzystane możliwości poprawy jakości komunikacji miejskiej drogą zaangażowania do wykonywania przewozów, konkurujących ze sobą (ceną i jakością usług), prywatnych przewoźników. Dokonane przekształcenia w wielu przypadkach zostały wykorzystane do utrwalenia dotychczasowego monopolu przewoźników komunalnych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dokonanych przekształceń organizacyjnych w komunikacji miejskiej, w szczególności przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych i zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Nie oceniając celowości dokonanych przekształceń⁶ NIK uważa, że nie wpłynęły one zarówno na poprawę funkcjonowania komunikacji miejskiej, jak i na sposób

⁵ T.j. w Białymstoku, Bochni, Bydgoszczy, Elblągu, Gdańsku, Gnieźnie, Gorzowie Wlkp., Kędzierzynie-Koźlu, Łodzi, Lublinie, Rzeszowie, Starachowicach, Szczecinie, Tychach, Wałbrzychu i Warszawie.

⁶ Kontrolę działalności samorządu terytorialnego NIK przeprowadza pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

gospodarowania środkami publicznymi przeznaczanymi na ten cel. (patrz str. 17-20)

2.2.2. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności i rzetelności, iż władze 8 miast, w których przeprowadzono kontrole⁷, nie analizowały efektywności wykorzystania środków przeznaczanych na realizację przewozów komunikacji miejskiej oraz nie oceniały wpływu przewoźników na efektywność wykorzystania środków publicznych. Na dofinansowanie komunikacji miejskiej z budżetów miast, w których przeprowadzono kontrolę, wydatkowano w 2004 r. 1247 mln zł, a w 2005 r. zaplanowano na ten cel 1371 mln zł. W poszczególnych miastach dofinansowanie to wynosiło od 64,8% (w Warszawie) do 15,1% (w Rzeszowie) całkowitych kosztów funkcjonowania tej komunikacji. (s. 28-31)

2.2.3. NIK pozytywnie ocenia organizację funkcjonowania komunikacji miejskiej, natomiast ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, wykonywanie przez wszystkie skontrolowane jednostki samorządowe zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb terytorialnej wspólnoty samorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Jakość podróżowania w miejscowościach, w których przeprowadzono kontrole, była niezadowalająca ze względu na zły stan techniczny taboru, który wynikał głównie z jego wieku. Średni wiek wagonów tramwajowych u poszczególnych przewoźników mieścił się w przedziale od 21,5 do 33 lat, a średni wiek eksploatowanych autobusów wynosił od 8,2 do 13,6 lat. Pozostający tak długo w eksploatacji tabor nie był również właściwie utrzymywany, a jego część będąca w złym stanie technicznym była używana do przewozu pasażerów. W trakcie kontroli podano oględzinom⁸ 15% ogółu pojazdów posiadanych przez przewoźników komunalnych. Aż 46% z nich (391 pojazdów) miało usterki techniczne lub usterki wyposażenia niezbędnego do prowadzenia przewozów pasażerskich. Usterki ujawnione w 121 pojazdach, tj. 17,5% skontrolowanych, w takim stopniu zagrażały bezpieczeństwu podróżnych lub bezpieczeństwu ruchu drogowego, że kontrolujący spowodowali wycofanie tych pojazdów z ruchu, przez zatrzymanie dowodów rejestracyjnych pojazdów. (s. 23-27)

Poprawę warunków podróżowania w komunikacji miejskiej uniemożliwiał przewoźnikom komunalnym brak środków na zakup nowego taboru. Trudna sytuacja finansowa spółek komunalnych realizujących przewozy w komunikacji miejskiej, niezezwalająca na osiągnięcie zysku bilansowego i uzyskanie środków na rozwój, była wynikiem bądź nie otrzymywania od władz miast pełnych należności za wykonywane przewozy, bądź była skutkiem

⁷ Kontrole przeprowadzono w 15 urzędach miejskich oraz w Zarządzie Związku Komunalnego Gmin ds. Komunikacji Miejskiej Rejonu Bocheńskiego. W dalszej treści jednostki te określane są jednolicie jako „miasta”.

⁸ Badania stanu technicznego pojazdów komunikacji miejskiej przeprowadzili, na zlecenie NIK, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego oraz funkcjonariusze Policji.

niewyposażenia tych spółek, w chwili utworzenia, w środki niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań przewozowych. (s. 17-19)

2.2.4. Dokonane w latach 2000 - 2005 przez 19 przewoźników (tj. 79%, na 24 skontrolowanych przewoźników) zakupy nowego taboru nie spowodowały znaczącej jego poprawy, gdyż ilość zakupionego taboru tylko u dwóch przewoźników spowodowała znaczącą odnowę środków transportu⁹. U pozostałych 17 przewoźników zakupiony tabor stanowił jedynie od 1,2% (2005 r. - Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie) do 9,8% (Tramwaje Warszawskie) stanu inwentarzowego. Przed 2000 r. zakupów nowego taboru dokonało 2 przewoźników (8%), a pozostali ograniczali się do nabywania taboru już eksploatowanego. W ocenie NIK, mimo planowania przez wszystkie skontrolowane podmioty, w mniejszym lub większym stopniu, rozwoju komunikacji miejskiej, jakość jej funkcjonowania nie ulegnie poprawie, gdyż odnowa taboru postępuje zbyt wolno. (s. 26-27)

2.2.5. Dokonane przekształcenia organizacyjne, polegające na oddzieleniu wykonywania funkcji organizacyjnych od realizacji przewozów, nie spowodowały powstania konkurencji prywatnych przewoźników na rynku przewozów komunikacji miejskiej (co mogłyby zaowocować obniżką cen usług i poprawą jakości oferowanych usług) i nadal zdecydowanie przeważa monopol przewoźników komunalnych. Tylko w jednym mieście (Elblągu) przewozy w komunikacji autobusowej realizowane są w całości przez 3 przewoźników prywatnych wybranych w przetargu nieograniczonym. Natomiast władze 3 miast zawarły z przewoźnikami komunalnymi porozumienia w których zagwarantowały znaczący udział przewoźnika komunalnego na rynku komunikacji miejskiej (nie mniej niż 75% do 2010 r. – w przypadku Miejskich Zakładów Autobusowych w Warszawie), co było sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁰. W 4 miastach postępowania przetargowe na wykonywanie przewozów komunikacji miejskiej zostały zorganizowane, z naruszeniem zasad wyrażonych w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych¹¹, w sposób dający preferencje przewoźnikom komunalnym. (s. 21-23)

2.2.6. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności, funkcjonowanie 6 skontrolowanych podmiotów organizujących lub wykonujących przewozy komunikacji miejskiej w sposób naruszający przepisy prawa.

⁹ Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Bochni wymieniło w 2000 r. 36% autobusów, a Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne wymieniło w 2004 r. 14,5% stanu inwentarzowego autobusów.

¹⁰ J.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080. Przywołany przepis stanowi, że zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ograniczaniu dostępu do rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.

¹¹ Art. 7 ust. 1. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Miejski Zakład Komunikacyjny w Kędzierzynie-Koźlu, przewoźnik autobusowy, nie posiadał licencji na wykonywanie transportu drogowego, wymaganej przepisem art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹². Zarząd Miasta uznawał, że przewoźnik, będący zakładem budżetowym, realizującym zadania własne gminy, nie ma obowiązku posiadania licencji. (s. 19-20)

Pięć podmiotów¹³ wykonujących funkcje organizacyjne i regulacyjne w komunikacji miejskiej bezprawnie dokonywało kontroli posiadania przez podróżujących dokumentów przewozu i w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu pobierało właściwą należność wraz z opłatą dodatkową. Było to sprzeczne z art. 33a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe¹⁴, na podstawie którego do tej czynności uprawniony jest przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona. (s. 20-21)

2.2.7. NIK negatywnie ocenia ujawnione w trakcie kontroli przypadki stwarzania zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez kierowców autobusów miejskich, spowodowane znacznym przekraczaniem (nawet do 100 godzin miesięcznie) dozwolonego czasu pracy kierowców, określonego w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców¹⁵. Na takie nieprawidłowości pozwala jednak ułomność prawa, które nie zawiera przepisów umożliwiających przeciwdziałanie przypadkom przekraczania dozwolonego czasu pracy przez kierowców pracujących po godzinach pracy etatowej¹⁶. Kierowcy jednego z przewoźników komunikacji miejskiej (Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” Sp. z o.o.) po godzinach pracy „etatowej”, nadal kierowali autobusami – jako podmioty prowadzące indywidualną działalność gospodarczą, lub jako kierowcy zatrudnieni przez przedsiębiorców świadczących na rzecz przewoźnika usługi, polegające na kierowaniu autobusem. (s. 31-33)

2.2.8. W skontrolowanych jednostkach ujawniono nieprawidłowości finansowe na kwotę 19.210.805zł. Na kwotę tę złożyły się: kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 1.367.370 zł, kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie – 7.255.993 zł, kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 1.117.406 zł oraz kwota 8.598.384 zł będąca wynikiem innych nieprawidłowości finansowych. (s. 34-35)

¹² Art. 5. 1. Podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego, zwanej dalej "licencją".

¹³ Urząd Miasta Białystok, Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach, Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie oraz Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie.

¹⁴ J.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

¹⁵ Dz. U. nr 92 poz. 879. Wg jej art. 11 i 13 czas pracy kierowców nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy w 4-ro miesięcznym okresie rozliczeniowym.

¹⁶ Przywołana ustawa obejmuje swoimi regulacjami tylko czas pracy kierowców zatrudnionych na podstawie stosunku pracy (art. 1 pkt 1).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Przekształcenia organizacyjne i własnościowe w komunikacji miejskiej w skontrolowanych jednostkach nie spowodowały jej urynkowienia i poprawy jakości funkcjonowania. Poprzedni monopol państwowych przedsiębiorstw przewozowych lub zakładów budżetowych został jedynie zastąpiony monopolem spółek komunalnych. W ocenie NIK, aby komunikacja miejska tworzyła alternatywę dla poruszania się indywidualnymi samochodami, niezbędny jest jej rozwój jakościowy i ilościowy. Wymaga to od władz miast opracowania strategii rozwoju komunikacji miejskiej. Władze samorządowe muszą też w większym stopniu analizować efektywność wydatkowania przez nie środków przeznaczanych na funkcjonowanie transportu publicznego.

Dla zwiększenia bezpieczeństwa podróżowania komunikacją miejską wydaje się być celowym zwiększenie przez funkcjonariuszy Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego intensywności kontroli stanu technicznego pojazdów realizujących przewozy w tej komunikacji.

W świetle wyników kontroli NIK uważa za celowe zainicjowanie przez Ministra Transportu działań legislacyjnych:

- prowadzących do jednoznacznego ustalenia, że jednostki samorządu terytorialnego wykonujące przewozy pasażerów transportem samochodowym muszą posiadać odpowiednie licencje na wykonywanie transportu drogowego;

Przepis art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym stanowi, że podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania przez przedsiębiorcę odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego. W trakcie kontroli ustalono, że przewoźnik komunikacji miejskiej, będący zakładem budżetowym gminy, nie posiadał takiej licencji. Zarząd gminy nie występował o licencję na wykonywanie transportu drogowego, gdyż nie jest przedsiębiorcą lecz realizuje wyłącznie zadanie własne gminy – w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Jednakże nie posiadanie przez takiego przewoźnika licencji na wykonywanie transportu drogowego może spowodować, że nie będzie on spełniał warunków określonych w art. 5 ust. 3-6 ustawy o transporcie drogowym, w tym warunków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym. (str. 18-19)

- w kierunku wprowadzenia uregulowań uniemożliwiających omijanie przez kierowców transportu samochodowego przepisów o dopuszczalnym czasie pracy kierowców.

Przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, mając na względzie bezpieczeństwo ruchu drogowego, ograniczają dopuszczalny czas ich pracy. Przepisy te mają jednak zastosowanie do kierowców zatrudnionych tylko na podstawie stosunku pracy (art. 1 pkt 1) i nie dają przewoźnikowi uprawnień do kontrolowania łącznego

czasu pracy kierowcy zatrudnionego przez więcej niż jednego pracodawcę lub w innej formie niż umowa o pracę. W trakcie kontroli NIK ustalono, że kierowcy zatrudnieni na podstawie stosunku pracy wykonywali czynności kierowcy również poza swym zakładem pracy, pracując bądź jako jednoosobowe podmioty gospodarcze, lub na zlecenie innych przedsiębiorców. Łączny czas tak wykonywanej pracy kierowcy przekraczał znacznie dopuszczalny czas pracy określony przepisami ww. ustawy, co mogło w znaczący sposób przyczyniać się do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. (str. 30-31)

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Organizacja przewozów komunikacji miejskiej

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷ stanowi w art. 7 ust. 1 pkt 4, iż do zadań własnych gminy (w tym gminy o statusie miasta) należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, w tym lokalnego transportu zbiorowego. W celu wykonywania tych zadań publicznych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać umowy z innymi podmiotami, a także realizować je w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (art. 10).

Zasady i formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania zadań określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych – określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁸. Wg przepisów art. 2 tejże ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych - z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3). O wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej oraz wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej stanowią rady gmin (miast). Uprawnienia w sprawie ustalania wspomnianych cen i opłat mogą one powierzyć organom wykonawczym, tj. burmistrzom, prezydentom miast

¹⁷ j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

(art. 4). Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej stosuje się odpowiednio do wykonywania określonych w niej zadań przez związki międzygminne (art. 5).

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powoływać, likwidować lub przekształcać komunalne zakłady budżetowe zgodnie z przepisami omawianej ustawy oraz przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁹, a także tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne i przystępować do takich spółek (art. 9). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Składniki mienia zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki, prawo zarządu gruntem zakładu budżetowego staje się prawem użytkowania wieczystego spółki, a powstała spółka wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego (art. 23).

Poprzednio istniejące przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji powinny, z mocy prawa, ulec z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy.

Odmienne zostały określone zasady przekształcenia jednostek gospodarki komunalnej w Warszawie. W art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁰ postanowiono, że przedsiębiorstwa komunalne i zakłady budżetowe, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej mające znaczenie dla całego miasta, podporządkowane i nadzorowane przez Zarząd m.st. Warszawy, ulegają z mocy prawa przekształceniu w jednoosobowe spółki prawa handlowego m.st. Warszawy z dniem 1 stycznia 2003 r. W art. 21 ust. 3 wymieniono, iż przekształceniom takim podlegają również zakłady budżetowe: Miejskie Zakłady Autobusowe, Tramwaje Warszawskie i Metro Warszawskie.

3.1.1.2. Przepisy Unii Europejskiej

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej²¹, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej²²,

¹⁹ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.

²¹ Dz. U. UE-sp. 07-1-19

²² Dz. U. UE-sp. 07-1-314

stosuje się do przedsiębiorstw transportowych, które świadczą usługi w zakresie przewozów kolejowych, drogowych i żeglugi śródlądowej (art. 1 ust. 1). Państwa Członkowskie mogą wyłączyć z zakresu jego stosowania przedsiębiorstwo, którego działalność ogranicza się wyłącznie do świadczenia usług w zakresie przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych (art. 1 ust. 1) lecz Państwo Polskie dotychczas takiego wyłączenia nie dokonało.

W art. 1 ust. 2 rozporządzenia zdefiniowano „usługi w zakresie przewozów miejskich i podmiejskich” – jako usługi przewozowe świadczone w celu zabezpieczenia potrzeb centrów miast lub zespołów miejskich oraz między nimi i otaczającymi je obszarami. Przepisy art. 1 ust. 4 rozporządzenia stanowią, iż w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług przewozowych, w szczególności uwzględniających czynniki socjalne i potrzeby środowiska naturalnego oraz planowania przestrzennego lub mając w perspektywie oferowanie specjalnych opłat za przewozy niektórym grupom pasażerów, właściwe władze Państw Członkowskich mogą zawrzeć, na warunkach określonych w sekcji V rozporządzenia, z przedsiębiorstwami przewozowymi umowy o świadczeniu usług publicznych. Z tym, że jeżeli przedsiębiorstwa przewozowe działają nie tylko w dziedzinie świadczenia usług publicznych, lecz także podejmują działalność innego rodzaju, usługa publiczna musi być wykonywana jako odrębna dziedzina spełniająca przynajmniej następujące warunki:

- rozliczenia operacyjne odpowiadające każdej z form działalności będą prowadzone oddzielnie i proporcjonalna część majątku odnosząca się do każdej z nich będzie rozliczana zgodnie z obowiązującymi zasadami prowadzenia rachunkowości;
- wydatki będą równoważone przez dochody operacyjne i wypłaty pochodzące od władz publicznych, bez żadnej możliwości dokonania przeniesienia z lub na rzecz innego sektora działalności przedsiębiorstwa.

Aktywa zaangażowane w świadczenie usług przewozowych, które objęte są umowami o świadczenie usług publicznych mogą należeć do przedsiębiorstwa lub być pozostawione do jego dyspozycji (art. 14 ust. 3).

3.1.1.3. Stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych

Przepisy art. 122 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ stanowią, że jeżeli zamówienia publiczne dotyczą obsługi sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu tramwajowego lub trolejbusowego, albo obsługi sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu autobusowego, to do zamówień takich nie mają zastosowania w pełni przepisy Prawa zamówień publicznych lecz tylko przepisy dotyczące „zamówień sektorowych”, pod warunkiem, że wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 400.000 euro

²³ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

(art. 123 ust. 1). Ponadto ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień sektorowych na usługi udzielanych podmiotom, w których zamawiający posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub posiadają prawo mianowania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego (art. 129 ust. 1).

3.1.1.4. Warunki wykonywania przewozów w komunikacji miejskiej

Przepisy art. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe²⁴ stanowią, iż przewoźnicy wykonujący regularne przewozy osób są obowiązani w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy oraz są obowiązani do okresowej aktualizacji i publikowania informacji o wykonywanej komunikacji. Przewoźnik jest obowiązany również podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, ustalone lub stosowane przez niego taryfy lub cenniki (art. 11 ust.1). Treść, sposób i terminy ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunki ponoszenia kosztów z tym związanych reguluje, wydane na podstawie art. 34 Prawa przewozowego²⁵, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych²⁶. W zakresie podanym do wiadomości publicznej przewoźnik jest obowiązany do przewozu osób i rzeczy (art. 3 ust. 1). Przewoźnik może wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy (art. 4), natomiast rada gminy określa przepisy porządkowe w odniesieniu do gminnego transportu zbiorowego (art. 15 ust. 5).

Umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia - przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym (art. 16 ust. 1). Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu i w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego powinni pobrać właściwą należność i opłatę dodatkową (art. 33a ust. 1 i 3).

Na podstawie przepisów art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach²⁷ rada gminy może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego na terenie gminy.

Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób reguluje ustawa z dnia 20 czerwca

²⁴ j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

²⁵ Treść tego artykułu uległa zmianie z dniem 31 stycznia 2005 r.

²⁶ Dz. U. Nr 232, poz. 2332

²⁷ Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.

1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁸, lecz jej przepisów, na podstawie art. 1 ust. 2, nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Do komunikacji miejskiej natomiast stosuje się przepisy szeregu innych ustaw, które uprawniają do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej różne grupy pasażerów.

Przepisy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁹ stanowią, iż podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania licencji, której udziela na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat (art. 5 ust. 1 i 2), w drodze decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1), starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy (art. 7 ust. 2 pkt 1), jeżeli przedsiębiorca spełnia warunki określone w art. 5 ust. 3 ustawy. Wykonywanie przewozów regularnych na liniach komunikacji miejskiej wymaga ponadto posiadania zezwolenia wydanego przez burmistrza albo prezydenta miasta (art. 18 ust. 1 pkt 1). Zezwolenie, w którym określa się w szczególności warunki wykonywania przewozów (art. 20 ust. 1), wydaje się na czas nie dłuższy niż 5 lat (art. 21 ust. 1 pkt 1). Do kontroli, o której mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, posiadania przez kierowcę dokumentów uprawniających do wykonywania przewozów regularnych są uprawnione osoby wymienione w art. 89 ust. 1 ustawy. Do osób tych od 21 października 2005 r. zaliczono również uprawnionych pracowników organów właściwych do wydawania zezwoleń³⁰.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³¹ stanowi w art. 2 pkt. 41, że autobusem jest pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą. Przewóz osób może odbywać się tylko pojazdem do tego przeznaczonym lub przystosowanym, a liczba przewożonych osób nie może przekraczać liczby miejsc określonych w dowodzie rejestracyjnym (art. 63 ust. 1). Dokumentem stwierdzającym dopuszczenie do ruchu pojazdu samochodowego jest dowód rejestracyjny albo pozwolenie czasowe (art. 71 ust. 1). Dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania autobusem jest prawo jazdy kategorii D (lub kategorii D1 w przypadku autobusu przeznaczonego konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 17 osób łącznie z kierowcą) (art. 88 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 7 i 8); dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania tramwajem jest pozwolenie.

Osoba ubiegająca się o wydanie prawa jazdy lub pozwolenia do kierowania tramwajem podlega badaniu lekarskiemu przeprowadzanemu w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (art. 122 ust. 1 i 5), a pracująca jako kierowca autobusu lub kierujący

²⁸ j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

²⁹ j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088

³⁰ W związku z dodaniem punktu 7 do art. 89 ust. 1 przepisem art. 1 pkt 27 lit. a) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497).

³¹ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.

tramwajem podlega okresowym lekarskim badaniom kontrolnym, w tym badaniom psychologicznym.

Zapewnieniu bezpieczeństwa oraz właściwych warunków podróżowania pasażerom pojazdów komunikacji miejskiej służą przepisy rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw transportu – wymienione w załączniku nr 5.3. do niniejszej informacji.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Kontrola została przeprowadzona w 15 miastach oraz w 1 związku komunalnym gmin, na terenie których długość linii komunikacji miejskiej wynosiła ogółem 13 109 km. Na liniach tych przewieziono w 2004 r. ok. 1 838 mln pasażerów, wykonując pracę przewozową 13 109 mln wozokilometrów.

W miejscowościach tych przekształcenia poszczególnych jednostek organizacyjnych działających w obszarze komunikacji miejskiej miały miejsce od połowy lat 90 ubiegłego wieku, aż do 2005 r.³² i w ich wyniku, w okresie objętym kontrolą, zadania organizacyjne i regulacyjne w zakresie komunikacji miejskiej w 3 miastach wykonywały urzędy miejskie. Zadania te wykonywał również Zarząd Związku Komunalnego Gmin ds. Komunikacji Miejskiej Rejonu Bocheńskiego. W pozostałych 12 miastach urzędy tych miast sprawowały jedynie nadzór nad funkcjonowaniem komunikacji miejskiej; zadania organizacyjne i regulacyjne w 8 miastach realizowały specjalnie w tym celu powołane jednostki organizacyjne, a w 4 miastach całokształtem spraw związanych z funkcjonowaniem komunikacji miejskiej zajmowali się przewoźnicy.

Jednostki utworzone w celu realizacji zadań organizacyjnych i regulacyjnych w komunikacji miejskiej w 3 miastach funkcjonowały jako zakłady budżetowe, a w pozostałych miastach jako jednostki budżetowe.

Spośród 15 miast, w których przeprowadzono kontrole, w 7 realizacją przewozów w komunikacji miejskiej zajmowały się zarówno podmioty komunalne, jak i przedsiębiorcy prywatni. W pozostałych miastach oraz w związku komunalnym przewozy realizowały wyłącznie podmioty komunalne.

Przewoźników komunalnych było ogółem 24 i 3 z nich funkcjonowało w formie zakładu budżetowego. Pozostali przewoźnicy funkcjonowali w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których jedynymi właścicielami, lub posiadaczami zdecydowanej większości udziałów były jednostki samorządu terytorialnego.

³² Z dniem 1 maja 2005 r. został utworzony w Gdańsku Zarząd Transportu Miejskiego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przekształcenia organizacyjne i własnościowe w obszarze komunikacji miejskiej

Kontrola NIK nie ujawniła nieprawidłowości, pod względem legalności i rzetelności, w zakresie dokonanych przekształceń organizacyjnych w komunikacji miejskiej, w szczególności w procesie przekształceń przedsiębiorstw komunalnych i zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Natomiast NIK negatywnie ocenia, pod względem gospodarności, efekty niektórych z tych przekształceń.

W 4 miastach³³ (z 16, na terenie których przeprowadzono kontrole) jednostki wykonujące przewozy w komunikacji miejskiej już na etapie ich przekształceń w spółki komunalne nie tylko, że nie zostały przez władze miast wyposażone w środki niezbędne dla prawidłowego wykonywania ich zadań przewozowych, ale zostały obciążone spłatami zaciągniętych przez władze miasta zobowiązań w obszarze działania komunikacji miejskiej. Działania takie stawiały spółki komunalne na początku ich działalności w trudnej sytuacji finansowej, uniemożliwiały im osiągnięcie zysku bilansowego i rozwój. W szczególności pozbawiały środków na zakup nowego taboru, a co za tym idzie, poprawę warunków podróżowania w komunikacji miejskiej.

- Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie, po ich przekształceniu z dniem 1 stycznia 2003 r. w spółkę z o.o., zostały obciążone zobowiązaniami m.st. Warszawy w wysokości 111,8 mln zł, za autobusy zakupione w latach 1999 – 2002 i wniesione do majątku spółki po dokonaniu przekształcenia. Obciążenie to stanowiło równowartość 74,9% kapitału zakładowego spółki wynoszącego 149,3 mln zł (znajdującego pokrycie głównie w wartości posiadanych autobusów) i przesądzało o braku wiarygodności finansowej koniecznej do uzyskania kredytu komercyjnego na wymianę taboru autobusowego. Zarząd m. st. Warszawy, mimo przyjętych zobowiązań, nie wniósł w 2003 r. do majątku Miejskich Zakładów Autobusowych, nieruchomości (w tym zajezdni autobusowych), którymi dysponowały jako zakład budżetowy. Przekazanie wspomnianych nieruchomości nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK. Zarząd Warszawy nie udzielił także spółce pomocy w spłacie zobowiązań Miasta z tytułu zakupionych autobusów
- Gmina Wałbrzych dopiero w okresie pomiędzy 1 kwietnia a 30 września 2005 r. uregulowała swoje zobowiązania finansowe, w kwocie 1 362 tys. zł, wobec Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Wałbrzychu z tytułu przejęcia od Gminy Wałbrzych z dniem 1 października 2001 r. przez MPK należności oraz zobowiązań, jakie pozostały po zlikwidowanym zakładzie budżetowym Gminy – Miejskim Zakładzie Komunikacyjnym w Wałbrzychu. Kwotę różnicy między zobowiązaniami i należnościami Gmina zobowiązała się przekazać na konto MPK w terminie do dnia 31 grudnia 2002 r.
- Przekazanie w kwietniu 2002 r. przez Zarząd Miasta Bydgoszczy spółce komunalnej - Miejskie Zakłady Komunikacyjne sp. z o.o., długu miasta

³³ Białymstoku, Bydgoszczy, Wałbrzychu i Warszawie.

Bydgoszczy w kwocie 5.927,3 tys. euro, zaciągniętego w 1997 r. na zakup autobusów, wpłynęło w okresie spłaty kredytu (do października 2005 r.) negatywnie na sytuację finansową spółki i spowodowało zaprzestanie zakupu przez nią taboru. Strata MZK w 2004 r. ze sprzedaży usług wyniosła 53 tys. zł, ale strata netto ogółem, spowodowana spłatą kredytu, wyniosła 12,9 mln zł, podczas gdy w latach 1999-2001 spółka wypracowała zysk w wysokości od 920 tys. zł do 1,6 mln zł.

W okresie funkcjonowania jednostek komunikacji miejskiej po przeprowadzonych przekształceniach władze 7 miast³⁴ nie wywiązywały się z zobowiązań przyjętych wobec spółek komunalnych będących przewoźnikami i nie przekazywały im środków finansowych należnych za zrealizowane usługi przewozowe.

- Władze Lublina, pomimo zobowiązania się do pokrywania przewoźnikowi strat przychodów, wynikających z respektowania przez niego ulg w cenach biletów, nie rekompensowały w pełni tych strat. Kwota przewidziana w budżecie miasta na zrekompensowanie ulg przewozowych stanowiła w 2004 r. tylko 18,8 % kwoty wnioskowanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. oraz 27,1 % kwoty wnioskowanej w 2005 r.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Gnieźnie wystąpiło do Urzędu Miasta o zrekompensowanie utraconych wpływów z tytułu stosowania ustalonych przez Radę Miasta Gniezna ulg, zarówno dotyczących przejazdów ulgowych, jak i bezpłatnych w 2004 r. na kwotę 2.758 tys. zł, a w I półroczu 2005 r. - 1.227 tys. zł. Natomiast Urząd Miasta zrekompensował te straty MPK odpowiednio w 73,1% i w 84,6 %. Prezydent Miasta podał, w złożonych wyjaśnieniach, jako przyczynę nie rekompensowania MPK Gnieźno całości utraconych wpływów, iż „wnioski o rekompensatę utraconych wpływów opiewały na kwoty zdecydowanie przewyższające możliwości finansowe budżetu miasta”.
- Przekazane z budżetu miasta Rzeszowa kwoty refundacji nie pokrywały w pełni określonych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne utraty przychodów z tytułu uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów uzyskanych na podstawie uchwał Rady Miasta i uprawnień ustawowych. W ramach refundacji MPK otrzymało w 2003 r. kwotę 6,5 mln zł, co stanowiło 53,5% kwoty, o której zwrot jako niezbędnego minimum do sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa występowało MPK i która stanowiła tylko 70 % kwoty utraty przychodów. W 2004 r. kwota refundacji z budżetu Miasta wynosiła 50,98% kwoty, o którą występowało MPK. W budżecie Miasta na 2005 r. przewidziana została kwota stanowiąca 53,07 % kwoty, o którą występowało MPK.

Dokonanie przekształceń organizacyjnych w zakresie jednostek wykonujących funkcje organizacyjne i regulacyjne w komunikacji miejskiej oraz przekształcenie jednostek realizujących przewozy w spółki prawa handlowego nie było jednoznaczne z poprawą racjonalności ich funkcjonowania. Nadal w niektórych miastach przewozy w komunikacji miejskiej były wykonywane, bez technicznego lub ekonomicznego uzasadnienia, przez więcej niż jednego przewoźnika komunalnego. Działanie kilku takich przewoźników skutkowało wzrostem kosztu ich funkcjonowania, powodowanym nieracjonalnością

³⁴ Białegostoku, Gdańska, Gniezna, Lublina, Rzeszowa, Szczecina i Warszawy.

wykorzystania taboru (np. każdy przewoźnik musiał niezależnie utrzymywać niezbędną rezerwę taboru).

- W Białymstoku przewozami autobusowymi zajmowały się miejskie spółki z o.o.: Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej, Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne oraz Komunalny Zakład Komunikacyjny.
- W Szczecinie przewozy tramwajowe realizował Miejski Zakład Komunikacyjny (zakład budżetowy), a przewozy autobusowe wykonywały komunalne spółki z o.o.: Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Klonowica”, Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” i Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne oraz przedsiębiorcy niekomunalni.

NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, sprawowanie przez zarządy 6 miast³⁵ nadzoru nad funkcjonowaniem komunikacji miejskiej, pozwalające na naruszanie przepisów prawa w trakcie tej działalności. Naruszenia te polegały na:

⇒ prowadzeniu działalności przewozowej w zakresie większym od posiadanego upoważnienia do dysponowania majątkiem miasta i powodowania z tego tytułu strat.

- Zarząd Miasta Tychy nie orientował się, na jakiej podstawie i na jakich warunkach finansowych Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach organizował przewozy pasażerskie na terenie 12 ościennych gmin, poza miastem Mikołów. MZK (zakład budżetowy) wykonywał od 1997 r. przewozy pasażerskie w Tychach oraz na terenie 13 gmin poza miastem Tychy, mimo iż Rada Miasta nie podjęła uchwał w sprawach współdziałania gminy Tychy z innymi gminami w tym zakresie. W przypadku 6 gmin nie zawarto w tej sprawie porozumień komunalnych, ani żadnych innych umów, w związku z czym gminy te nie partycypowały w kosztach przewozów. W przypadku 4 gmin podstawą do realizowania na ich terenie transportu zbiorowego były umowy lub porozumienia międzygminne zawarte na przełomie lat 1996-1997 pomiędzy tymi gminami, a gminą Tychy, reprezentowaną przez ówczesnych członków Zarządu Miasta – bez wymaganej zgody Rady Miasta. W przypadku 3 dalszych gmin podstawą do realizowania na ich terenie transportu zbiorowego stanowiły umowy podpisane w grudniu 1996 r. przez te gminy z MZK, reprezentowanym przez ówczesne jego kierownictwo, bez uprzedniego zawarcia przez ustawowych przedstawicieli gminy Tychy umów lub porozumień międzygminnych. Tylko z gminą Mikołów zostało zawarte porozumienie dotyczące organizowania przez gminę Tychy lokalnego transportu zbiorowego na terenie gminy Mikołów i połączeń międzygminnych oraz partycypowania przez gminę Mikołów w kosztach świadczenia usług komunikacyjnych.

⇒ prowadzeniu przewozów w komunikacji miejskiej bez wymaganych licencji i zezwoleń;

- Miejski Zakład Komunikacyjny w Kędzierzynie-Koźlu, realizujący przewozy autobusowe w komunikacji miejskiej nie posiadał licencji na wykonywanie transportu drogowego, wymaganej przepisem art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Urząd Miasta uznawał, iż MZK,

³⁵ Białegostoku, Bydgoszczy, Kędzierzyna-Koźla, Szczecina, Tych i Warszawy.

jako zakład budżetowy realizujący zadania własne gminy, nie ma obowiązku posiadania licencji.

- Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Klonowica” Sp. z o.o. wykonywała przewozy w komunikacji miejskiej na 4 regularnych liniach bez posiadania zezwoleń wymaganych przepisami art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, a zezwolenia posiadane dla 19 linii regularnych straciły aktualność. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK Spółka wystąpiła do Prezydenta Szczecina z wnioskami o wydanie brakujących i aktualizację posiadanych zezwoleń.

⇒ dokonywania przez osoby do tego nieuprawnione kontroli posiadania przez pasażerów dokumentów uprawniających do przejazdu.

Mimo, iż przepisy art. 33a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe stanowią, że kontroli dokumentów przewozu może dokonywać przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona, którzy w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego powinni pobrać właściwą należność i opłatę dodatkową, w 5 miastach³⁶ kontrole takie przeprowadzali, nie mając stosownego upoważnienia, pracownicy jednostek wykonujących funkcje organizacyjne i regulacyjne w komunikacji miejskiej. Przy czym w 4 z tych miast³⁷ jednostki organizacyjne dokonujące bezprawnie kontroli dokumentów przewozu jeszcze dodatkowo zleciły dokonywanie takich kontroli innym, zewnętrznym podmiotom gospodarczym.

- W Bydgoszczy zadanie dokonywania kontroli dokumentów przewozu zostało nałożone na Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej uchwałami Rady Miasta³⁸ i Zarządu Miasta³⁹. Faktycznie kontrole przeprowadzali pracownicy „Renoma” sp. z o.o., na mocy umowy cywilno-prawnej zawartej z Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej.
- W Warszawie kontroli dokumentów przewozu dokonywali pracownicy Zarządu Transportu Miejskiego, gdyż zawarte przez ZTM z przewoźnikami komunalnymi, tj. Miejskimi Zakładami Autobusowymi, Tramwajami Warszawskimi i Metrem Warszawskim, porozumienia w sprawie wykonywania przewozów w komunikacji miejskiej zawierały postanowienia upoważniające ZTM do wykonywania takich kontroli. Jednakże tego rodzaju kontrole ZTM przeprowadzał również w środkach transportowych innych (prywatnych) przewoźników pomimo, iż zawarte z nimi umowy na wykonywanie usług przewozowych nie zawierały stosownych upoważnień. Ponadto w pojazdach wszystkich przewoźników kontrole dokumentów przewozu były przeprowadzane również przez pracowników przedsiębiorcy pod firmą ZET-KA s.c. – na podstawie umowy zawartej z tym przedsiębiorcą przez dyrektora ZTM, działającego z upoważnienia Prezydenta m. st. Warszawy.

Jednostki dokonujące bezprawnie kontroli dokumentów przejazdu działania takie uzasadniały, w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach, faktem prowadzenia przez nie sprzedaży biletów pasażerom komunikacji miejskiej

³⁶ Białymstoku, Bydgoszczy, Tychach, Szczecinie i Warszawie.

³⁷ Białymstoku, Bydgoszczy, Szczecinie i Warszawie.

³⁸ Nr XLIX/496/94 z dnia 17 lutego 1994 r.

³⁹ Nr 253/2002 z dnia 25 marca 2002 r.

oraz zawierania umów z przewoźnikami na wykonywanie przez nich usług przewozowych na rzecz posiadaczy takich biletów. Podnosili również argument o braku ekonomicznego zainteresowania przewoźników kontrolami biletów, za które opłaty nie stanowią przychodu przewoźnika.

3.2.2. Funkcjonowanie konkurencji w obszarze komunikacji miejskiej

Konkurencja na rynku przewozów komunikacji miejskiej w skontrolowanych podmiotach funkcjonuje w bardzo niewielkim stopniu, zdecydowanie przeważa monopol przewoźników komunalnych. Wprawdzie w 5 miastach⁴⁰ spośród 16, w których przeprowadzono kontrole, przewozy wykonywali również przewoźnicy prywatni, ale fakt ten nie spowodował powstania faktycznej konkurencji. Tylko w jednym mieście, w Elblągu, przewozy w komunikacji autobusowej realizowane są w całości przez przewoźników prywatnych (trzech) wybranych w przetargu nieograniczonym (funkcjonuje tam również przewoźnik komunalny Tramwaje Elbląskie Sp. z o.o.). W pozostałych 4 miastach, mimo funkcjonowania przewoźników prywatnych obok przewoźników komunalnych, nie można uznać, iż występują w nich elementy konkurencji, gdyż udział przewoźników prywatnych ogranicza się do kilkunastu procent całości przewozów.

Nawet w miastach, w których działają prywatni przewoźnicy w komunikacji miejskiej, konkurencja nie funkcjonowała, gdyż władze miast podejmowały lub akceptowały działania zapewniające uprzywilejowaną pozycję przewoźników komunalnych na tym rynku przewozowym. Np. w umowach zawieranych z przewoźnikami komunalnymi wprowadzano postanowienia gwarantujące im określony udział w przewozach:

- W Warszawie zawarte w dniu 27 grudnia 2002 r. pomiędzy Zarządem Transportu Miejskiego a Miejskimi Zakładami Autobusowymi „Porozumienie w sprawie realizacji usług przewozowych środkami komunikacji zbiorowej w latach 2003 – 2010”, zawierało zapisy gwarantujące MZA do końca 2005 r. co najmniej 85% udziału w przewozach autobusowych realizowanych na zlecenie ZTM. W okresie do 2010 r. udział ten nie mógł spaść poniżej 75%.
- Zawarta przez Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy umowa z 27 stycznia 2003 r. z Miejskimi Zakładami Komunikacyjnymi sp. z o.o. na świadczenie usług przewozowych zawierała postanowienie: „przewoźnik w latach 2003 – 2005 (...) będzie miał zabezpieczone wykonawstwo ok. 80% wozokilometrów w komunikacji autobusowej i 100% wzm w komunikacji tramwajowej w ramach systemu miejskiej komunikacji zbiorowej.”
- Umowa na świadczenie usług w komunikacji miejskiej w Gdańsku przez Zakład Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. zawierała zapis, że w okresie 2 lat od jej zawarcia ZKM będzie wykonywać usługi przewozowe na wszystkich nowo tworzonych liniach. Po tym okresie tj. od 1 stycznia 2006 r. Zarząd Transportu Miejskiego będzie dokonywał wyboru przewoźnika do obsługi nowo

⁴⁰ Bydgoszczy, Elblągu, Lublinie, Szczecinie i Warszawie.

tworzonych linii w drodze postępowania przetargowego. Pełne otwarcie rynku usług komunikacyjnych w Gdańsku nastąpić ma od 2009 r.

W ocenie NIK zawarcie powyżej przytoczonych ustaleń w umowach z przewoźnikami jest niezgodne z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴¹ stanowiącym, że zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ograniczaniu dostępu do rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.

W 5 miastach⁴² (z 16) przewoźnicy komunikacji miejskiej byli wybierani w przetargu nieograniczonym, lecz przyjęcie takiej formy wyboru przewoźników nie oznaczało, że zostały zachowane zasady uczciwej konkurencji i przewoźnicy komunalni nie będą preferowani. Przykładowo:

- Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie przystępując do wyboru, w formie postępowania o zamówienie publiczne, w 2005 r. na okres 10 lat⁴³ wykonawców przewozów autobusowych komunikacji miejskiej, przedmiot zamówienia określił w sposób preferujący dotychczasowych przewoźników będących spółkami miejskimi. Będące przedmiotem zamówienia linie autobusowe do obsługi zgrupowano w sposób pokrywający się z rejonem komunikacyjnym obsługiwanym przez dotychczasowych przewoźników komunalnych, a warunki stawiane potencjalnym wykonawcom (m.in. ilość i wiek taboru) odpowiadały warunkom spełnianym przez spółki miejskie. Jednocześnie 10-letni okres udzielenia zamówienia, utrwałaby istniejący stan organizacyjny i sposób funkcjonowania komunikacji miejskiej. To postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało unieważnione.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Wałbrzychu przystępując do przetargu organizowanego w 2004 r. przez Zarząd Dróg i Komunikacji na świadczenia usług przewozowych w komunikacji miejskiej organizowanej przez Gminę Wałbrzych proponowało cenę 1 wozokilometra nie opartą na przeprowadzonej kalkulacji własnych kosztów lecz dostosowało swoją ofertę do poznanych możliwości finansowych Gminy.
- Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach ogłosił w listopadzie przetarg nieograniczony na wykonywanie zbiorowej komunikacji miejskiej w okresie od 1.01.2006 r. do 31.12.2008 r. Przetarg dotyczył wykonywania przewozów na wszystkich liniach komunikacji miejskiej: autobusowych, mikrobusowych i trolejbusowych, bez możliwości składania ofert na obsługę poszczególnych linii komunikacyjnych. Sformułowane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia warunki przetargu uniemożliwiały praktycznie ubieganie się o zamówienie komukolwiek innemu niż dwóm miejskim spółkom komunalnym. W złożonym zamawiającemu przez jednego z przewoźników proteście podniesiono sprawę warunków preferujących spółki komunalne, lecz protest ten został w całości odrzucony, bez uzasadnienia tego rozstrzygnięcia, tj. z naruszeniem art. 183 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Protestujący wniósł odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia protestu, zamawiający nie może zawrzeć

⁴¹ J.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080

⁴² Bydgoszczy, Elblągu, Szczecinie, Tychach i Warszawie.

⁴³ Naruszając tym samym przepisy art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

umowy, która zastąpiłaby umowę wygasającą z dniem 31 grudnia 2005 r., tym samym zostało zagrożone funkcjonowanie komunikacji zbiorowej na terenie Tych i 13 okolicznych gmin.

W ocenie NIK w postępowaniach tych naruszono zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania oferentów wymagana art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Brak właściwego nadzoru ze strony władz miasta i niewprowadzenie stosownych uregulowań organizacyjnych w przypadku funkcjonowania znacznej liczby przewoźników na rynku usług przewozowych, prowadzi nie do powstania zdrowej konkurencji lecz do sytuacji patologicznych, przykładem czego może być funkcjonowanie komunikacji miejskiej w Lublinie (o czym NIK informował władze miasta po kontroli przeprowadzonej w 2003 r.⁴⁴).

- W Lublinie przewozy w komunikacji miejskiej wykonywał przewoźnik komunalny Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. oraz 27 przedsiębiorców na podstawie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w komunikacji miejskiej. Władze Miasta nie podejmowały działań zmierzających do zaangażowania tych przewoźników do wykonywania przewozów w komunikacji publicznej (które stanowią realizację zadania własnego gminy) i wykonują oni przewozy w sposób dla siebie najkorzystniejszy. W efekcie przewoźnicy prywatni, konkurując cenowo z przewozami realizowanymi przez spółkę komunalną, odbierają tej spółce pasażerów w godzinach szczytów komunikacyjnych, a Miasto zostaje pozbawione przychodów ze sprzedaży biletów. Miastu jednak pozostaje problem zapewnienia mieszkańcom dostępu do komunikacji publicznej w okresach poza szczytami przewozowymi, gdy następuje spadek rentowności usług przewozowych spowodowany spadkiem liczby pasażerów.

3.2.3. Jakość komunikacji miejskiej

W ocenie NIK, ustalenia kontroli dają podstawę do stwierdzenia, że dokonane w skontrolowanych podmiotach przekształcenia nie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa podróżowania środkami komunikacji miejskiej, ze względu na zły stan techniczny taboru. W 9 miastach⁴⁵, spośród miast w których przeprowadzono kontrolę, jednostki organizujące przewozy komunikacji miejskiej lub realizujące te przewozy dokonywały badań marketingowych w zakresie oceny funkcjonowania komunikacji miejskiej przez osoby z niej korzystające. Wprawdzie w 8 z tych miast funkcjonowanie komunikacji miejskiej było przez pasażerów oceniane dobrze, a tylko w jednym (Starachowice) funkcjonowanie komunikacji miejskiej oceniono dostatecznie, to jednak ustalenia kontroli NIK nie potwierdzają tak dobrej oceny funkcjonowania komunikacji miejskiej.

NIK w szczególności negatywnie ocenia przewoźników za stan techniczny taboru przy pomocy którego były realizowane przewozy komunikacji

⁴⁴ Kontrola S/04/004/LKR „Działania restrukturyzacyjne w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Spółka z o.o. w Lublinie w latach 2001-2003”.

⁴⁵ Bochnia, Bydgoszcz, Elbląg, Gdańsk, Gorzów Wlkp., Kędzieżyn-Koźle, Łódź, Starachowice, Warszawa.

miejskiej. Był to głównie tabor eksploatowany od wielu lat o przestarzałych rozwiązaniach technicznych. Średni wiek wagonów tramwajowych u poszczególnych przewoźników mieścił się w przedziale od 33 lat (Tramwaje Elbląskie sp. z o.o.) do 21,5 lat (Tramwaje Warszawskie sp. z o.o.). Średni wiek eksploatowanych autobusów wynosił od 13,6 lat (Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Starachowicach) do 8,2 lat (Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Bochni). Tak długi okres eksploatacji posiadanego taboru skutkowało koniecznością częstszego dokonywania jego napraw, a co z tym związane, wyłączania jego z przewozów. U skontrolowanych przewoźników wskaźnik gotowości technicznej taboru⁴⁶ mieścił się w przedziale od 73,8% (Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Tychach) do 97,5% (Zakład Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Gdańsku).

Dokonywane przez przewoźników bieżące naprawy eksploatowanego taboru nie gwarantowały jednak pasażerom komunikacji miejskiej w pełni bezpiecznych podróży. Przeprowadzone w trakcie kontroli, na zlecenie NIK, przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz Policję badania stanu technicznego pojazdów kursujących w komunikacji miejskiej wykazały nieodpowiedni stan techniczny znacznej części pojazdów komunikacji miejskiej.

Badaniami objęto 691 pojazdów, tj. 15% ogółu pojazdów posiadanych przez 19 skontrolowanych przewoźników⁴⁷ i w 391 pojazdach, tj. 46% pojazdów skontrolowanych, stwierdzono usterki w zakresie ich stanu technicznego lub w wyposażeniu niezbędnym do prowadzenia przewozów pasażerskich. Usterki ujawnione w 121 pojazdach, tj. 17,5% skontrolowanych, w takim stopniu zagrażały bezpieczeństwu podróżnych lub bezpieczeństwu ruchu drogowego, że kontrolujący (Policja) spowodowali wycofanie tych pojazdów z ruchu, przez zatrzymanie dowodów rejestracyjnych pojazdów.

O rodzaju i skali ujawnionych usterek świadczą następujące przykłady:

- Przeprowadzona w grudniu 2005 roku przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku kontrola stanu technicznego 220 autobusów służących do przewozu osób w komunikacji miejskiej (72 % ogólnego stanu taboru) wykazała w 115 z nich (52,3 %) usterki stanu technicznego i niezbędnego wyposażenia w zakresie bezpieczeństwa, takie jak: brak młotków do rozbicia wyjść awaryjnych stanowiących obowiązkowe wyposażenie (83 przypadki), brak lub niewłaściwe oznaczenie wyjść awaryjnych (39), niesprawne urządzenie do awaryjnego otwierania drzwi (6), niesprawne oświetlenie zewnętrzne (21), niesprawność układu hamulcowego (12), brak możliwości włączenia wstecznego biegu (2), pęknięta szyba i niesprawność układu kierowniczego (po 1 przypadku), przekroczenie dopuszczalnych norm w zakresie emisji spalin (5). W związku ze

⁴⁶ Zdefiniowany jako wyrażony w procentach iloraz liczby taboru gotowego technicznie do wykonywania przewozów oraz liczby taboru ujętego w inwentarzu.

⁴⁷ Nie kontrolowano stanu technicznego wagonów metra i tramwajów – ani Policja, ani Inspekcja Transportu Drogowego nie są uprawnieni do dokonywania takich kontroli.

stwierdzonymi usterkami stanu technicznego zatrzymano dowody rejestracyjne 26 autobusów (11,8 % skontrolowanych).

- Funkcjonariusze Powiatowej Komendy Policji w Policach dokonując w dniach 3-13.10.2005 r. kontroli powracających z trasy 25 autobusów własności Szczecińsko-Polickiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. (z 69 będących w dyspozycji Spółki) zakwestionowali stan techniczny 20 pojazdów (80 % kontrolowanych). Funkcjonariusze Policji stwierdzili niewłaściwy stan techniczny stwarzający zagrożenia dla ruchu drogowego upoważniający do zatrzymania dowodów rejestracyjnych 15 autobusów (60% kontrolowanych). Spółka, dopiero w wyniku tej kontroli, 1 autobus przeznaczyła do kasacji (z uwagi na duży stopień skorodowania nadwozia oraz ubytki w obłachowaniu zewnętrznym), a 3 pojazdy wycofała z eksploatacji i skierowała do remontu. Usterki w stanie technicznym autobusów miały miejsce, mimo iż Spółka od marca 2004 r. posiada certyfikat potwierdzający wprowadzenie i stosowanie systemu zarządzania jakością (zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001) w zakresie transportu zbiorowego w komunikacji miejskiej oraz usług diagnostycznych na własnej Stacji Kontroli Pojazdów.
- Przeprowadzane przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Warszawie (WITD) kontrole stanu technicznego autobusów należących do Miejskich Zakładów Autobusowych sp. z o.o. systematycznie ujawniały pojazdy w stanie zagrażającym bezpieczeństwu ruchu drogowego i bezpieczeństwu pasażerów. W 2003 r. inspektorzy WITD wycofali z eksploatacji (przez zatrzymanie dowodów rejestracyjnych) 15 z 16 (94%) skontrolowanych autobusów, w 2004 r. stwierdzili usterki w 21% skontrolowanych autobusów (w tym 12% zatrzymano dowody rejestracyjne), a w 2005 r. (do 20 października) ujawnili usterki w 26% skontrolowanych autobusów. Podczas kontroli NIK, spośród 62 skontrolowanych autobusów w 17 (27% skontrolowanych) stwierdzono usterki, przy czym usterki te były tak istotne, że 15 pojazdów (24%) zostało przez WITD wycofanych z ruchu (zatrzymano ich dowody rejestracyjne).
- W Tyskich Liniach Trolejbusowych sp. z o.o. dokumentacja okresowych przeglądów trolejbusów nie zawierała wskazań do usunięcia stwierdzonych usterek technicznych pojazdów (braki lub niedostateczne wyizolowania poręczy drzwi, podstopni i silnika trakcyjnego), co w konsekwencji skutkowało brakiem zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa pasażerom.

W związku z ujawnionymi usterkami stanu technicznego pojazdów, Inspekcja Transportu Drogowego wszczęła 13 postępowań administracyjnych, w trybie art. 75 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, wobec przedsiębiorców eksploatujących te pojazdy.

Nieprawidłowość stanowiło okresowe funkcjonowanie Metra Warszawskiego bez posiadania świadectw bezpieczeństwa, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. W 2004 r. przez miesiąc i 10 dni metro funkcjonowało bez posiadania świadectwa bezpieczeństwa dla zarządcy infrastruktury, a przez 3 miesiące bez świadectwa bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego. Natomiast w 2005 r. przez dwa miesiące i 19 dni ponownie prowadzono przewozy bez posiadania stosownych świadectw.

- Obowiązek uzyskania do dnia 31 grudnia 2003 r. świadectw bezpieczeństwa nałożył na przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury kolejowej art. 69 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Realizując ten obowiązek Zarząd Metra Warszawskiego Sp. z o.o. wystąpił do Urzędu

Transportu Kolejowego w dniu 8 września 2003 r. o świadectwo bezpieczeństwa dla zarządcy infrastruktury i otrzymało je w dniu 10 lutego 2004 r. W dniu 1 kwietnia 2004 r. Metro Warszawskie otrzymało, na podstawie wystąpienia z dnia 4 grudnia 2003 r., świadectwo bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego. Wspomniane świadectwa zostały wydane Metru Warszawskiemu z terminem ważności do dnia 28 lutego 2005 r. W związku z tym, Metro wystąpiło w dniu 25 stycznia 2005 r. do UTK o przedłużenie ważności świadectw. Nowe świadectwa bezpieczeństwa zostały wydane dopiero z dniem 20 czerwca 2005 r.

W ocenie NIK przyczyna braku świadectw bezpieczeństwa tkwiła w głównej mierze, w przedłużającym się nadmiernie załatwianiu spraw przez Urząd Transportu Kolejowego.

Izba pozytywnie ocenia, pod względem rzetelności, przewoźników w zakresie dbałości o zapewnienie pasażerom komunikacji miejskiej punktualności i niezawodności kursowania tej komunikacji. W skontrolowanych przedsiębiorstwach komunikacyjnych wskaźnik punktualności⁴⁸ wynosił od 85% (Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o. w Warszawie) do 100% (Metro Warszawskie sp. z o.o.). Wskaźnik niezawodności⁴⁹ tylko w przypadku jednego przewoźnika (Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Łodzi) wynosił 97,2%, u pozostałych przewoźników mieścił się w przedziale 99,3% - 100%.

NIK pozytywnie ocenia, pod względem rzetelności, przewoźników również w zakresie wywiązywania się z obowiązku, określonego w art. 2 i art. 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, podawania do publicznej wiadomości na wszystkich dworcach i przystankach rozkładów jazdy i ich okresowej aktualizacji oraz podawania do publicznej wiadomości stosowanych taryf i cenników. Mało istotne nieprawidłowości w tym zakresie ustalono jedynie w 4 miastach.

Kontrola nie ujawniła istotnych nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania skarg zgłaszanych przez pasażerów komunikacji miejskiej.

Zmiany w organizacji funkcjonowania komunikacji miejskiej były we wszystkich miastach, w których przeprowadzono kontrolę, poprzedzane konsultacjami, w mniejszym lub większym zakresie, z użytkownikami tej komunikacji.

Ustalenia kontroli wskazują, że we wszystkich miastach, w których przeprowadzono kontrolę, przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej w okresie objętym kontrolą miały tendencję malejącą (z wyjątkiem przewozów realizowanych przez Metro Warszawskie sp. z o.o.). Jedną

⁴⁸ Wskaźnik punktualności $\Rightarrow$ procentowy udział kursów mieszczących się w ustalonym przedziale tolerancji w stosunku do rozkładu jazdy; granice tolerancji określa jednostka wykonująca funkcje regulacyjne – organizator komunikacji miejskiej.

⁴⁹ Wskaźnik niezawodności (regularności) $\Rightarrow$ stosunek liczby kursów wykonanych do ogólnej liczby kursów zamieszczonych w rozkładzie jazdy, wyrażony w procentach.

z przyczyn odchodzenia podróżnych od komunikacji miejskiej⁵⁰ jest stan techniczny i estetyczny mających przeciętnie ok. 10 lat autobusów i ok. 25 lat tramwajów, a wymiana taboru następuje w tempie nie gwarantującym skrócenia średniego wieku taboru.

Wprawdzie tylko 8% objętych kontrolą przewoźników dokonało zakupu nowego taboru przed 2000 r., lecz zakupy dokonane po tym terminie też nie spowodowały znaczącego odnowienia taboru. Zakupione nowe autobusy tylko u 3 przewoźników spowodowały liczącą się odnowę taboru, stanowiły bowiem równowartość 36% (2000 r. - Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Bochni), 14,5% (2004 r. - Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.) i 9,8% (2001 r. - Tramwaje Warszawskie) inwentarzowego stanu taboru. U pozostałych przewoźników zakupiony tabor stanowił jedynie od 1,2% (2005 r. - Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie) do 8% (2003 r. - Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Gnieźnie).

Izba pozytywnie, pod względem legalności, ocenia większość skontrolowanych przewoźników w zakresie dokonywanych zakupów taboru dla potrzeb komunikacji miejskiej. Dokonywane one były w okresie objętym kontrolą na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Kontrola ujawniła nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów tej ustawy tylko w jednym przypadku.

- W trakcie prowadzonego przez Miejskie Zakłady Komunikacyjne w Bydgoszczy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zakup 23 autobusów nastąpiło naruszenie przepisów art. 41 pkt. 2 (niewłaściwe nazewnictwo trybu na ogłoszeniu wywieszonym w siedzibie Spółki), art. 86 ust. 3 (podanie niepełnej kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia), art. 89 ust. 1 (nie zasadne odrzucenie jednej z ofert) ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przewoźnicy nie posiadając wystarczających środków na zakup nowego taboru kupowali tabor nie nowy, już kilka lat eksploatowany, ale znajdujący się w stanie technicznym lepszym niż posiadany przez kupującego. Uczyniła tak 1/3 przewoźników.

Z ustaleń kontroli wynika, iż 80% skontrolowanych przewoźników planowało zakup nowego taboru. Z tego u połowy trwało przygotowanie do podpisania stosownych umów, lub trwało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Zarządy połowy miast⁵¹, w których przeprowadzono kontrolę, planowały przedsięwzięcia mające na celu rozwój komunikacji miejskiej, w szczególności budowę nowych linii tramwajowych (Warszawa, Łódź) oraz uruchomienie nowych linii autobusowych.

⁵⁰ Wskazywaną w trakcie badań marketingowych prowadzonych przez organizatorów komunikacji miejskiej.

⁵¹ Bochni, Elbląga, Gdańska, Gorzowa Wlkp., Kędzierzyna-Koźla, Lublina, Łodzi i Warszawy.

3.2.4. Wykorzystanie środków publicznych w komunikacji miejskiej

We wszystkich miastach, w których przeprowadzono kontrole, funkcjonowanie komunikacji miejskiej było dofinansowywane ze środków budżetów gmin. Dofinansowanie to wyniosło ogółem 1247 mln zł w 2004 r. oraz zostało zaplanowane w kwocie 1371 mln zł na 2005 r. W poszczególnych miastach dofinansowanie to stanowiło w 2004 r. od 64,8% (w Warszawie) do 15,1% (w Rzeszowie) całkowitych kosztów funkcjonowania tej komunikacji.

Wydatkowanie tak znacznych środków publicznych na komunikację miejską nie było, w ocenie NIK, rzetelnie nadzorowane przez władze samorządowe. W połowie miast (8)⁵² ich władze nie analizowały efektywności wykorzystania środków przeznaczanych na funkcjonowanie komunikacji miejskiej oraz nie oceniały wpływu istniejących rozwiązań komunikacyjnych na efektywność wykorzystania środków publicznych, a w kolejnych 2 miastach⁵³ analizy takie prowadzono w ograniczonym zakresie. Dokonanie tego typu analiz pozwoliłoby, w ocenie NIK, na rzetelną ocenę efektywności wykorzystania środków przeznaczonych na komunikację miejską i byłoby spełnieniem wymagań określonych w art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵⁴, według których wydatkowanie środków winno być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

- W Szczecinie Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego, mimo iż był organizatorem komunikacji miejskiej, nie posiadał informacji o liczbie pasażerów korzystających z określonych rodzajów biletów. Nie prowadził ewidencji kosztów w układzie kalkulacyjnym i nie dysponował rachunkiem ekonomicznej efektywności linii. Zarząd nie prowadził badań ruchu na liniach komunikacyjnych oraz nie analizował potrzeb pasażerów dotyczących funkcjonowania komunikacji miejskiej.

Zarządy miast i ich organy stanowiące, bądź bezkrytycznie przyjmowały i zatwierdzały ceny biletów komunikacji miejskiej w wysokościach proponowanych przez przewoźników, lub obarczały przewoźników skutkami prowadzonej przez siebie polityki socjalnej, polegającej na rozszerzaniu na kolejne grupy mieszkańców uprawnień do biletów ulgowych lub bezpłatnych przewozów. Głównie skutkiem takiej polityki w 2004 r. spośród przewoźników funkcjonujących w formie spółek komunalnych 10⁵⁵ poniosło na swej

⁵² Białystok, Bydgoszcz, Gniezno, Rzeszów, Starachowice, Szczecin, Tychy, Wałbrzych.

⁵³ Kędzierzyn-Koźle i Warszawa.

⁵⁴ J.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. – obecnie, obowiązujący od 1 stycznia 2006 r., art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 249, poz. 2104 ze zm.)

⁵⁵ Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie, Miejskie Zakłady Komunikacyjne w Bydgoszczy, Komunalny Zakład Komunikacyjny w Białymstoku, Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku, Miejski Zakład Komunikacyjny w Starachowicach, przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Tychach, Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Bochni, Miejskie Przedsiębiorstwo

działalności straty finansowe. W spółkach tych rentowność sprzedaży netto wyniosła od -24,9% (Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie”) do -1,5% (Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Bochni). Rentowność 11 spółek⁵⁶, które nie miały strat wyniosła od 0,02% (Tyskie Linie Trolejbusowe) do 3,03% (Metro Warszawskie). Takie efekty gospodarcze spółek komunalnych nie stwarzały im warunków niezbędnych do dokonywania koniecznej wymiany taboru.

Władze miast (poniżej wymienionych) bądź nie wypłacały terminowo przewoźnikom ich należności bądź wymuszały na spółkach, których były jedynymi właścicielami, przyjęcie w zawieranych umowach stawek opłat za wykonanie 1 wozokilometra w wysokości niepokrywającej kosztów przewozu.

- Na koniec 2004 roku zobowiązania Urzędu Miasta Białystok wobec przewoźników wynosiły 9,1 mln zł (za 2004 r.), zaś na koniec I półrocza 2005 roku 5,6 mln zł (za 2005 r.). W umowach nie określono sankcji za nieterminowe regulowanie zobowiązań i Urząd nie płacił przewoźnikom odsetek za zwłokę, a wyliczona w trakcie kontroli wartość odsetek ustawowych z tego tytułu za 2004 r. i 8 miesięcy 2005 r. wyniosła łącznie 163 tys. zł.
- Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Białymstoku poniosło w latach 2003-2005 straty na działalności komunikacyjnej odpowiednio: 600,8 tys. zł, 605,2 tys. zł i 474 tys. zł, gdyż uzyskiwane stawki za wozokilometr autobusów dwuczłonowych (którymi realizowano od 43,6% do 44,5% usług) były niższe od rzeczywistego kosztu wozokilometra odpowiednio o: 0,76 zł, 0,45 zł i 0,42 zł.
- W Warszawie, wysokość stawek za wozokm była ustalana w drodze negocjacji pomiędzy Miejskimi Zakładami Autobusowymi sp. z o.o. i Zarządem Transportu Miejskiego wielokrotnie (najczęściej w okresach miesięcznych). Stawki te ustalano w wysokościach niższych od proponowanych przez Zarząd Spółki, który swoje propozycje uzasadniał ponoszonymi kosztami usług. W konsekwencji ustalona stawka za wozokm była średnio w 2003 r. o 23 gr. niższa od kosztu uzyskania tego przychodu, a w 2004 r. o 20 gr. pomimo, iż Spółka w 2004 r., w porównaniu do roku poprzedniego, osiągnęła spadek kosztu 1 wozokm o 16 gr. przy wzroście ceny oleju napędowego o 55%.

Nieprzewodzenie przez władze, wcześniej wymienionych 8 miast, analiz efektywności wydatkowania środków na komunikację miejską prowadziło do ponoszenia nieuzasadnionych wydatków na tę komunikację, a przewoźnikom pozwalało na uzyskiwanie nienależnych przychodów, na co wskazują poniższe przykłady.

- Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach, zakład budżetowy, organizator i regulator komunikacji miejskiej, bezzasadnie finansował koszty funkcjonowania tej komunikacji również na terenie 13 sąsiednich gmin. Nie pokryte przez te gminy koszty zrealizowanych na ich terenie usług

Komunikacyjne w Lublinie, Rzeszowska Gospodarka Komunalna, Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie”, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Wałbrzychu.

⁵⁶ Tramwaje Warszawskie, Metro Warszawskie, Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Białymstoku, Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Białymstoku, Tyskie Linie Trolejbusowe, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Łodzi, Tramwaje Elbląskie, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Gnieźnie, Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Klonowica”, Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne.

komunikacyjnych zostały sfinansowane ze środków budżetowych miasta Tychy (tj. dotacji i przychodów własnych MZK) w kwocie ogółem 15,4 mln zł za 2004 r. oraz I półrocze 2005 r. Stanowiło to w 2004 r. równowartość 97,1% kwoty dotacji przekazanej w MZK ze środków budżetu miasta Tychy na sfinansowanie kosztów przewozów w komunikacji miejskiej, a w I półroczu 2005 r. równowartość 89,7% dotacji. W składanych zarządowi miasta sprawozdaniach finansowych z wykonania budżetu MZK przedstawiał niezgodne ze stanem faktycznym informacje o pracy przewozowej wykonanej na terenie poszczególnych gmin, a także źródłach sfinansowania kosztów tych przewozów.

- W latach 2003-2004 przewoźnicy komunikacji miejskiej w Bydgoszczy, realizujący przewozy na podstawie umów z Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej, wykonali pracę przewozową mniejszą o 772120 wozokilometrów od prognozowanej, będącej podstawą naliczenia dotacji przekazanej z budżetu miasta dla ZDMiKP. Różnica między dotacją przekazaną, a należną za ilość wykonanych wozokilometrów wynosiła 1.215 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto czynności zmierzające do zwrotu kwoty nienależnie pobranej dotacji.

NIK ocenia negatywnie, pod względem gospodarności i rzetelności organizatorów komunikacji miejskiej i przewoźników komunalnych (poniżej opisanych), którzy nie przejawiali należytej dbałości o pozyskiwanie wpływów za realizowane usługi przewozowe:

- Strata bilansowa Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Starachowicach netto za 2004 r. wyniosła 491,8 tys. zł. Jednocześnie z kwoty 144,3 tys. zł opłat dodatkowych należnych od pasażerów za jazdę bez biletów do MZK wpłynęło tylko ok. 9%. W stosunku do pozostałej kwoty 131.469,30 zł działania windykacyjne MZK ograniczyły się jedynie do wystawienia wezwań bez dalszego dochodzenia należności. Ponadto kwota należności za jazdę bez biletu nie została ujęta w ewidencji księgowej Spółki, pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 i art. 24 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁷.
- Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu, jednostka budżetowa zajmująca się m.in. organizacją komunikacji miejskiej, bezpodstawnie nie ujmował w ewidencji księgowej należności z tytułu niezapłaconych opłat dodatkowych (za jazdę bez biletu), które na koniec czerwca 2005 r. wynosiły 7,7 mln zł. Efektywność windykacji tych należności wynosiła ok. 5%, co doprowadziło, w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2005 r., do przedawnienia na kwotę ponad 6 mln zł.

NIK pozytywnie ocenia, pod względem gospodarności, prowadzenie przez większość przewoźników komunalnych dodatkowo działalności innej niż przewozy regularne w komunikacji miejskiej. Działalności takiej nie prowadziło tylko 3 przewoźników⁵⁸, tj. 12,5%. Przynosiła ona przewoźnikom zyski, które służyły obniżaniu strat powstających na przewozach komunikacji miejskiej.

- Przewozy wykonywane przez Tramwaje Warszawskie sp. z o.o. na zlecenie Zarządu Transportu Miejskiego przynosiły Spółce deficyt: 5,1 mln zł

⁵⁷ J.t. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

⁵⁸ Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Białymstoku, Komunalny Zakład Komunikacyjny w Białymstoku i Miejski Zakład Komunikacyjny w Kędzierzynie-Koźlu.

w 2003 r., 11,1 mln zł w 2004 r. i 6,5 mln zł po 3 kw. 2005 r. Deficyt ten kompensowany był zyskami ze sprzedaży usług pozaprzewozowych, takich jak: udostępnianie powierzchni pod ekspozycję reklam, zlecane przez PZU naprawy po kolizjach i wypadkach, wynajem i dzierżawy, sprzedaż materiałów odzyskiwanych w trakcie prac remontowych wagonów tramwajowych oraz infrastruktury. W efekcie na całej działalności Spółka uzyskała w 2003 r. stratę netto 5 mln zł, w 2004 roku zysk netto 2 mln zł, a za 3 kw. 2005 r. stratę netto 5,1 mln zł.

- Straty Komunalnego Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Białymstoku na działalności przewozowej w latach 2003-2004 została pokryta zyskami z działalności pozaprzewozowej w wysokości odpowiednio 502,5 tys. zł i 968,5 tys. zł, w wyniku czego osiągnięto dodatni wynik finansowy netto odpowiednio: 326,0 tys. zł i 152,3 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności większość skontrolowanych przewoźników komunikacji miejskiej (23) w zakresie przestrzegania przepisów art. 1 ust. 5 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 roku zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, nakazujące prowadzenie odrębnego rozliczania prowadzonej działalności w dziedzinie świadczenia usług publicznych oraz innej działalności, w celu ustalenia rzeczywistych kosztów usług komunikacyjnych. Tylko w Komunalnym Przedsiębiorstwie Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Białymstoku nie prowadzono wyodrębnionego rozliczenia księgowego dotyczącego usług komunikacji miejskiej.

- W KPKM w Białymstoku do kosztów usług komunikacji miejskiej włączono także koszty niedotyczące tych usług powodując ich zawyżenie o 1,3% (391 tys. zł) w 2003 r., 3,8% (1.227 tys. zł) w 2004 r. oraz 3,4% (582 tys. zł) w I półroczu 2005 r. Te zawyżone koszty stanowiły podstawę ustalania stawki należnej za wykonanie 1 wozokm pracy przewozowej.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

3.2.5.1. Spółki komunalne wykonujące przewozy autobusowe w komunikacji miejskiej na terenie Szczecina zatrudniały do prowadzenia tych autobusów kierowców będących pracownikami spółki, kierowców prowadzących indywidualną działalność gospodarczą (jako kierowcy) oraz podmioty gospodarcze świadczące usługi polegające na kierowaniu autobusem przez zatrudnianych w tych podmiotach kierowców. Tego rodzaju praktyki NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, bowiem powierzanie kierowania autobusem przez kierowców nie będących pracownikami przewoźnika pozbawiało go nadzoru nad bezpieczeństwem wykonywanych przewozów. W szczególności wiązało się to z przekraczaniem dozwolonego czasu pracy kierowców, który, wg art. 11 i 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców⁵⁹, nie może przekraczać 8 godzin na dobę

⁵⁹ Dz. U. nr 92 poz. 879

i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, w przyjętym 4 miesięcznym okresie rozliczeniowym. W roku kalendarzowym kierowca może przepracować maksymalnie 260 godzin nadliczbowych (art. 20 ustawy o czasie pracy kierowców).

- Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” sp. z o.o. powierzało kierowanie autobusami pracownikom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy (154 osób), 18 osobom prowadzącym indywidualną działalność gospodarczą oraz 2 podmiotom świadczącym na rzecz Spółki usługi kierowania autobusem. Część kierowców będących pracownikami Spółki po pracy w Spółce, w tym samym dniu, dodatkowo kierowało autobusami w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub jako pracownicy podmiotów gospodarczych wykonujących zlecenia na rzecz Spółki. I tak np. jeden z ww. podmiotów w październiku 2004 r. i maju 2005 r. zatrudniał 115 kierowców etatowych Spółki, z których odpowiednio 14 i 10 kierowców jeździło w tych miesiącach poza etatem ponad 100 godzin. W tym trzech z nich w maju 2005 r. przepracowało od 278 do 223 godzin łącznie. W maju 2004 r. jeden z kierowców przepracował łącznie 225 godzin (w tym 152 godziny w ramach etatu w Spółce), a w maju 2005 r. jeden z kierowców prowadził autobus łącznie przez 250 godzin (w tym w ramach etatu 160 godzin). Również kierowcy prowadzący działalność gospodarczą prowadzili autobusy Spółki przez ponad 200 godzin miesięcznie, w tym jeden z nich w lipcu 2004 r. przepracował 265 godzin.

Ustawa o czasie pracy kierowców nie reguluje łącznego czasu kierowcy zatrudnionego przez więcej niż jednego pracodawcę i w innej formie niż umowa o pracę.

Kierowanie autobusami przez kierowców innych niż kierowcy zatrudnieni przez przewoźnika na podstawie umowy o pracę, utrudniało lub uniemożliwiało przewoźnikowi zapewnienie prowadzenia autobusów przez kierowców o właściwych kwalifikacjach.

- W czerwcu 2005 r. jedynym dowodem posiadania wymaganych⁶⁰ badań lekarskich i psychologicznych oraz ukończenia kursu dokształcającego kierowców przez 33 kierowców, skierowanych przez zewnętrznych przedsiębiorców do wykonania usługi prowadzenia autobusów Szczecińskiego Przedsiębiorstwa Autobusowego „Klonowica” sp. z o.o., było wystawione przez przedsiębiorcę zaświadczenie o spełnianiu przez kierowcę tych wymagań. Natomiast 5 osób, wykonujących jako samodzielni przedsiębiorcy usługi prowadzenia autobusu Spółki, fakt posiadania aktualnych badań kontrolnych lub ukończenia kursu dokształcającego dokumentowało jedynie własnym oświadczeniem.

Zdaniem NIK, istniejąca sytuacja, w której przewoźnik komunalny powierza bezpieczeństwo pasażerów kierowcom, których kwalifikacji i predyspozycji psychofizycznych nie może kontrolować nie sprzyja zachowaniu pełnego bezpieczeństwa pasażerów komunikacji miejskiej. Zwłaszcza, że w umowach zawieranych przez przewoźników komunalnych z kierowcami, nie będącymi pracownikami spółek komunalnych, nie były określone obowiązki kierowców wobec pasażerów.

⁶⁰ Przepisami art. 39b i 39c ustawy o transporcie drogowym.

- Zatrudnieni przez Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” Sp. z o.o. kierowcy autobusów potwierdzali pisemnie przyjęcie do stosowania podstawowych obowiązków i warunków prawidłowego zachowania kierowców w tym m.in. standardów wykonywania usług przewozów pasażerów. Natomiast osobom prowadzącym indywidualną działalność gospodarczą (świadczącym na rzecz Spółki usługi kierowania autobusami) nie określono obowiązków wynikających z konieczności przestrzegania praw pasażerów. Kierowcy ci byli zobowiązani do należytej staranności i dbałości o autobus Spółki.

3.2.5.2. Kontrola przeprowadzona w Wałbrzychu ujawniła w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej problemy wynikające z istnienia nieuczciwej konkurencji. Na terenie Wałbrzycha przewozy komunikacji miejskiej były realizowane przez 10 podmiotów gospodarczych, z tym że na zlecenie gminy przez spółkę komunalną i 1 przewoźnika prywatnego. W badanym okresie, 39%-45% linii komunikacyjnych było obsługiwanych równocześnie przez 2 przewoźników. Przedsiębiorcy nie działający na zlecenie gminy funkcjonowali samodzielnie na podstawie posiadanych zezwoleń⁶¹ na wykonywanie przewozów regularnych na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej. Ponadto przewozy wykonywali przewoźnicy nie posiadający wspomnianych zezwoleń.

- Przeprowadzona na zlecenie NIK w listopadzie 2005 r. przez Komendę Powiatową Policji Wałbrzychu kontrola autobusów realizujących przewozy komunikacji miejskiej, a stanowiących własność przewoźników nie komunalnych ujawniła, że spośród skontrolowanych 10 pojazdów w 4 przypadkach (40%) kierowcy tych pojazdów nie posiadali wymaganych przepisami ustawy o transporcie drogowym licencji i zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie transportu zbiorowego osób. Poza tym we wszystkich 10 przypadkach funkcjonariusze Policji stwierdzili inne nieprawidłowości polegające m.in. na nieposiadaniu przez kierowców świadectwa kwalifikacji (8 przypadków), niezgodności liczby miejsc zamontowanych w pojeździe z wpisem w dowodzie rejestracyjnym (2), występowaniu usterek technicznych w pojeździe (1) oraz braku kas fiskalnych (6).
- Zlecona przez NIK kontrola Państwowej Inspekcji Pracy Oddziału w Wałbrzychu u 9 przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym potwierdziły występowania elementów nieuczciwej konkurencji między tymi podmiotami. Należały do nich m.in. dopuszczanie do pracy kierowców bez uprzedniego poddania ich badaniom lekarskim potwierdzającym brak przeciwwskazań zdrowotnych do pracy, dopuszczanie do pracy kierowców bez uprzedniego poddania szkoleniu wstępnemu z zakresu BHP, obniżanie wynagrodzenia za pracę, brak potwierdzenia na piśmie warunków umowy o pracę oraz nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy kierowców.
- Wg informacji Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu w trakcie przeprowadzonych w I półroczu 2005 r. kontroli podatkowych w 7 podmiotach realizujących przewozy w komunikacji miejskiej u wszystkich przewoźników stwierdzono nieprawidłowości. Jeden przedsiębiorca wykonywał usługi nielegalnie⁶², a wszystkie skontrolowane podmioty nie posiadały kas

⁶¹ O których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1. ustawy o transporcie drogowym.

⁶² Nie zgłosił prowadzenia działalności gospodarczej.

rejestrujących przy jednoczesnym stosowaniu opłat za przejazd w kwotach niższych niż ceny ustalone przez Radę Miejską Wałbrzycha. Stanowiło to podstawę do wszczęcia postępowań karno skarbowych o przestępstwo skarbowe (nieprowadzenie ksiąg – ewidencji – przy użyciu kasy rejestrującej).

Funkcjonowanie na rynku przewozów komunikacji miejskiej przewoźników nielegalnych, nieposiadających licencji i zezwoleń wymaganych ustawą o transporcie drogowym wpływało, w ocenie NIK, niekorzystnie na jakość i bezpieczeństwo przewozów publicznych, a nieuczciwa konkurencja ze strony podmiotów realizujących przewozy bez wymaganych kas fiskalnych również ograniczała wpływy gminy Wałbrzych z prowadzenia tej komunikacji.

Urząd Miejski w Wałbrzychu oraz podległe mu jednostki podejmowały działania w celu zwalczania opisywanych zjawisk kierując pisma, monity i informacje do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego – co nie przyniosło jednak oczekiwanych skutków w postaci nasilenia działań kontrolnych tych podmiotów. Należy zwrócić uwagę, iż pracownicy Urzędu Miejskiego, w myśl przepisów art. 89 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, nie byli w okresie objętym kontrolą podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania kontroli i karania wykonujących nielegalnie usługi w zakresie komunikacji miejskiej.⁶³

3.2.5.3. Urząd Miejski w Białymstoku swe zaległe zobowiązania wobec przewoźników komunikacji miejskiej realizował za pośrednictwem Banku Kommunalkredit Austria A.G. Koszty tego pośrednictwa wyniosły do czasu zakończenia kontroli 1.367.370 zł, a pozostało jeszcze 549.626 zł do zapłaty w okresie do końca 2007 r.

Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Białymstoku nie wystąpiło w latach 2004 – 2005 o zapłatę kwoty 68.569 zł należnych odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności przez wierzycieli. Jednocześnie Spółka zapłaciła podatek od czynności cywilnoprawnych w kwocie 61.500 zł, z tytułu zawarcia umowy z Bankiem Kommunalkredit Austria – pośredniczącym w spłacie przez Urząd Miejski zaległych należności za usługi przewozowe.

Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. w Białymstoku nie wystąpiło o zapłatę należnych odsetek w kwocie 68.665 zł, oraz zapłaciło 70.000 zł podatku (z takiego samego powodu jak poprzednio wymieniona spółka).

Również Komunalny Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. w Białymstoku, z powodów takich, jak i powyżej wymienione spółki, zapłacił podatek w kwocie 13.450 zł i nie pobrał 25.936 zł odsetek.

Kontrolerzy zatrudnieni przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Lublinie nałożyli w okresie od sierpnia 2003 r. do listopada 2005 r. na

⁶³ Z dniem 21 października 2005 r. wszedł w życie przepis art. 89 ust. 1 pkt 7 – na podstawie art. 1 pkt 27 lit. a) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. zmieniającej ustawę o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 180, poz. 1497) – upoważniający pracowników organów uprawnionych do wydawania zezwoleń na wykonywanie transportu drogowego do przeprowadzania kontroli przewoźników.

pasażerów opłaty dodatkowe, z tytułu przejazdu bez posiadania biletu, na kwotę 7.217.577 zł – nieposiadając podstawy prawnej do takiego działania. Zarząd MPK ustalał bowiem we wprowadzanych przez siebie taryfach cen i opłat za przewozy również wysokość opłat dodatkowych pobieranych w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu – mimo iż Rada Miasta Lublina nie określiła uchwałą sposobu ustalania takich opłat dodatkowych. Z nałożonych opłat za przejazdy bezbiletowe wyegzekwowano, do kontroli NIK, kwotę 1.117.406 zł.

W Miejskim Zakładzie Komunikacyjnym Sp. z o.o. w Starachowicach nie egzekwowano kwoty 131.469 zł nałożonych na pasażerów opłat z tytułu przejazdów bezbiletowych. Ponadto kwot nałożonych opłat za przejazdy bezbiletowe (144.277 zł) nie ujęto w ewidencji księgowej.

Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu nie zaewidencjonował w księgach rachunkowych kwoty 7.726.732 zł należności z tytułu opłat dodatkowych nałożonych na pasażerów nieposiadających dokumentów uprawniających do przejazdu. Ponadto utracił kwotę 6.108.000 zł z tytułu nałożonych opłat dodatkowych, w wyniku ich przedawnienia.

Kontrola NIK w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Sp. z o.o. w Wałbrzychu spowodowała, że spółka wystawiła wierzycielom faktury na kwotę 871.574 zł, z tytułu odsetek należnych za nieterminowe spłaty należności.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzane były metodą bezpośrednich badań, w których przy oględzinach stanu technicznego pojazdów komunikacji miejskiej uczestniczyli funkcjonariusze policji z jednostek służby ruchu drogowego oraz inspektorzy z Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego.

Typując jednostki do kontroli przyjęto założenie, iż kontrole zostaną przeprowadzone w jednym mieście (lub związku gmin) w każdym województwie, natomiast konkretnej miejscowości pozostawiono do decyzji właściwej Delegatury NIK. Założono również, że w miastach tych badaniami objęte zostaną urzędy miast oraz samorządowe jednostki organizacyjne wykonujące funkcje organizacyjne, regulacyjne lub realizacyjne w komunikacji miejskiej.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Badania kontrolne NIK były uzupełniane doraźnymi kontrolami przeprowadzanymi, na zlecenie NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przez funkcjonariuszy policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego, w trakcie których badano stan techniczny pojazdów komunikacji miejskiej oraz sprawdzano spełnianie przez przewoźników określonych przepisami prawa warunków wykonywania transportu publicznego.

W jednej jednostce kontrolerzy stwierdzili wystąpienie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego wynikające z prowadzenia publicznych przewozów pasażerskich bez stosownego zezwolenia. Powiadomiony przez kontrolerów kierownik jednostki niezwłocznie podjął działania usuwające stwierdzone zagrożenie.

W trakcie kontroli w 30 jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK dotyczących oceny stanu funkcjonowania komunikacji miejskiej. Informacji takich zasięgano u rzeczników praw konsumenta oraz w lokalnych stowarzyszeniach konsumenckich obejmujących swym zakresem działania miasta, w których przeprowadzano kontrole.

W 10 jednostkach odbyły się narady pokontrolne, z udziałem kierownictwa jednostki i zainteresowanych pracowników, na których omówione zostały stwierdzone nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń.

4.2.2. Do wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wystąpienia skierowano również do 2 zarządów miast – jako jednostek nadrzędnych nad skontrolowanymi, jednej rady miasta, komendy policji oraz 2 Wojewódzkich Inspektorów Transportu drogowego.

Wnioski skierowane do jednostek kontrolowanych dotyczyły, m.in.:

- opracowania i wdrożenia koncepcji programowej zmian własnościowych i organizacyjnych w obszarze komunikacji miejskiej pod kątem poprawy konkurencyjności rynku usług komunikacyjnych oraz analizy kosztów finansowania z budżetu miasta przewozów pasażerskich organizowanych na terenie ościennych gmin;
- poprawy jakości przeprowadzanych analiz lokalnego rynku usług komunikacyjnych oraz zaktualizowania badań marketingowych w zakresie oceny zadowolenia pasażerów z funkcjonowania komunikacji miejskiej;
- określenia statusu prawnego organizatora przewozów pasażerskich w komunikacji miejskiej w zakresie zarządzania i koordynowania komunikacji międzygminnej;
- wprowadzenia w szerszym zakresie świadczenia usług przewozowych w komunikacji miejskiej przez przewoźników innych niż przewoźnicy komunalni, celem stworzenia konkurencji w przedmiocie wykonywania tych usług;
- podjęcie działań dla obniżenia kosztów komunikacji miejskiej, np. poprzez powierzanie przewoźnikom obsługi linii komunikacyjnych na podstawie przetargów nieograniczonych, organizowanych z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji;
- wyeliminowania działań wprowadzających nieuzasadnione preferencje na rynku komunikacji miejskiej dla przewoźników komunalnych;
- usunięcia istniejących niezgodności z prawem w zakresie realizacji przez podmioty inne niż przewoźnicy kontroli posiadania przez pasażerów komunikacji miejskiej dokumentów przewozowych;
- usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli usterek i nieprawidłowości w eksploatowanych pojazdach;
- przeprowadzania przez podmioty organizujące przewozy kontroli stanu technicznego pojazdów dysponowanych przez przewoźników do świadczenia usług przewozowych, w tym m.in. wspólnie z Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego;
- wyegzekwowania od przewoźników obowiązku kierowania do przewozu osób pojazdów sprawnych technicznie, spełniających warunki określone w zawartych umowach na świadczenie usług przewozowych;
- przygotowania i skierowania do rady miasta projektów uchwał określających przepisy porządkowe (prawo miejscowe) obowiązujące

- w lokalnym transporcie zbiorowym (komunikacji miejskiej) określających sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych przez przewoźników komunikacji miejskiej od pasażerów w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu lub dokumentu poświadczającego uprawnienia do przejazdów ulgowych;
- dostosowania regulaminu organizacyjnego międzygminnego związku komunalnego do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz uchwalenia programu działania związku i jego rozwoju;
 - prawidłowego rozliczania otrzymanych dotacji przedmiotowych na funkcjonowanie komunikacji miejskiej oraz zwrotu nadmiernie pobranych dotacji;
 - kontrolowania przewoźników w zakresie ilości sprzedawanych biletów ulgowych do których otrzymują dopłaty ze środków publicznych;
 - podejmowania dalszych działań w kierunku pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej, dla realizacji przyjętych programów rozwoju komunikacji miejskiej;
 - pełniejsze wykorzystywanie na zadania rozwojowe komunikacji miejskiej środków otrzymywanych z budżetów samorządu terytorialnego;
 - załatwiania skarg pasażerów komunikacji miejskiej w terminie określonym w art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
 - objęcia przewozów realizowanych miejskim transportem kolejowym takim samym nadzorem, jak pozostałych przewoźników gminnego transportu publicznego.

W wystąpieniach skierowanych do jednostek nadrzędnych nad kontrolowanymi wnioskowano o sprecyzowanie zadań i obowiązków podmiotu wykonującego obowiązki organizatora miejskiej komunikacji zbiorowej oraz zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

W wystąpieniach do Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego oraz komendy policji wnioskowano o zintensyfikowanie działań na rzecz wyeliminowania z komunikacji miejskiej przewoźników działających nielegalnie oraz zmierzających do wyeliminowania z przewozów komunikacji miejskiej pojazdów niesprawnych technicznie.

Do Rady Warszawy wystąpiono o podjęcie działań w celu usunięcia rozbieżności w stanowionych przez Radę przepisach prawa miejscowego z przepisami nadrzędnych aktów prawnych.

W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Gdańsku, skierowano zawiadomienie do prokuratury o ujawnieniu faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 179 k.k., polegającego na dopuszczeniu do ruchu autobusów w stanie bezpośrednio zagrażającym bezpieczeństwu w ruchu lądowym.

4.2.3. Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyli kierownicy 5 jednostek kontrolowanych oraz komendant Komendy Miejskiej Policji w Wałbrzychu.

Zastrzeżenia dotyczące ocen NIK wskazujących na bezprawne prowadzenie kontroli biletów w komunikacji miejskiej przez jednostki organizacyjne inne niż przewoźnicy zostały oddalone. Natomiast zostały uwzględnione zastrzeżenia Komendanta Policji w Wałbrzychu odnośnie zarzutu NIK o zawinionym niekorzystaniu przez policję wałbrzyską z uprawnień określonych w art. 95 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym⁶⁴, który powołał się na wytyczne otrzymane od Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji. Wytyczne te, zawarte w piśmie z dnia 11 października 2002 r., zawierały nakaz znacznego ograniczenia stosowania przepisu art. 95 ust. 1 i 3 ustawy o transporcie drogowym.

4.2.4. Jak dotychczas zrealizowanych zostało 78 wniosków pokontrolnych NIK (na 163 przedstawione). Kolejnych 40 wniosków znajduje się w trakcie realizacji. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne informowano, iż realizując wnioski NIK:

- w urzędach miast zostały wyznaczone osoby zobowiązane do przeprowadzania corocznej analizy efektywności wydatkowania środków budżetowych na komunikację miejską;
- podjęto analizy zasadności wprowadzenia procedury przetargowej na usługi przewozowe, która ma zapewnić warunki konkurencyjności przy wyborze operatora;
- przygotowano projekty nowego układu tras tramwajowych i korektę tras autobusowych w sposób zapewniający konkurencyjność komunikacji tramwajowej w realizacji przewozów, które po publicznych konsultacjach i zatwierdzeniu przez rady miast będą podstawą do opracowania nowych rozkładów jazdy i ustalenia warunków przetargu na obsługę linii autobusowych przez następne lata;
- przygotowano projekty porozumień pomiędzy przewoźnikami a władzami miast dotyczące refundacji utraconych przez przewoźników wpływów z tytułu respektowania ulg przejazdowych uchwalanych przez radę miasta oraz zapewniające rzetelne sporządzanie przez przewoźników zestawień utraconych wpływów ze sprzedaży biletów ulgowych;
- przewoźnicy uzupełnili braki zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych transportu drogowego oraz dokonali aktualizacji posiadanych zezwoleń;
- podmioty, które nie będąc przewoźnikami dokonywały kontroli posiadania dokumentów przejazdowych uzyskały od wszystkich przewoźników upoważnienia do takich kontroli;

⁶⁴ Przepis ten upoważnia do kierowania lub usuwania pojazdu, na koszt przedsiębiorcy, na najbliższy parking strzeżony do czasu usunięcia przez niego stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości.

- przewoźnicy uszczegółowili procedury związane z kierowaniem pojazdów do przewozów w kierunku wyeliminowania występowania uchybień w ich stanie technicznym i wyposażenia;
- usprawniono sposób rozpatrywania skarg i wniosków użytkowników komunikacji miejskiej.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Miasto	Jednostka kontrolowana	Jednostka kontrolowana spełniała w komunikacji miejskiej funkcję:	Jednostka kontrolująca
1	Warszawa	Urząd Miasta	nadzoru	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK
1.1		Zarząd Transportu Miejskiego (j.b.)*	organizatora	
1.2		Miejskie Zakłady Autobusowe sp. z o.o.	przewoźnika	
1.3		Tramwaje Warszawskie sp. z o.o.	przewoźnika	
1.4		Metro Warszawskie sp. z o.o.	przewoźnika	
2	Bydgoszcz	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Bydgoszczy
2.1		Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej (z.b.)**	organizatora	
2.2		Miejskie Zakłady Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
3	Białystok	Urząd Miasta	organizatora	Delegatura NIK w Białymstoku
3.1		Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.	przewoźnika	
3.2		Komunalny Zakład Komunikacyjny sp. z o.o.	przewoźnika	
3.3		Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
4	Gdańsk	Urząd Miejski	nadzoru	Delegatura NIK w Gdańsku
4.1		Zarząd Transportu Miejskiego (j.b.)	organizatora	
4.2		Zakład Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.	przewoźnika	
5	Starachowice	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Kielcach
5.1		Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o.	organizatora i przewoźnika	

6	Tychy	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Katowicach
6.1		Miejski Zarząd Komunikacji (z.b.)	organizatora	
6.2		Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.	przewoźnika	
6.3		Tyskie Linie Trolejbusowe sp. z o.o.	przewoźnika	
7	Bochnia	Zarząd Związku Komunalnego Gmin ds. Komunikacji Miejskiej Rejonu Bocheńskiego (j.b.)	organizatora	Delegatura NIK w Krakowie
7.1		Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.	przewoźnika	
8	Lublin	Urząd Miasta	organizatora	Delegatura NIK w Lublinie
8.1		Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
9	Łódź	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Łodzi
9.1		Zarząd Dróg i Transportu (j.b.)	organizatora	
9.2		Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
10	Elbląg	Urząd Miejski	nadzoru	Delegatura NIK w Olsztynie
10.1		Zarząd Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.	organizatora	
10.2		Tramwaje Elbląskie sp. z o.o.	przewoźnika	
11	Kędzierzyn-Koźle	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Opolu
11.1		Miejski Zakład Komunikacyjny (z.b.)	organizatora i przewoźnika	
12	Gniezno	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Poznaniu
12.1		Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	organizatora i przewoźnika	
13	Rzeszów	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Rzeszowie
13.1		Rzeszowska Gospodarka Komunalna sp. z o.o.	organizatora i przewoźnika	

14	Szczecin	Urząd Miasta	nadzoru	Delegatura NIK w Szczecinie
14.1		Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego (j.b.)	organizatora	
14.2		Miejski Zakład Komunikacyjny (z.b.)	przewoźnika	
14.3		Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe "Klonowica" sp. z o.o.	przewoźnika	
14.4		Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe "Dąbie" sp. z o.o.	przewoźnika	
14.5		Szczecińsko Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
15	Wałbrzych	Urząd Miejski	nadzoru	Delegatura NIK we Wrocławiu
15.1		Zarząd Dróg i Komunikacji (j.b.)	organizatora	
15.2		Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.	przewoźnika	
16	Gorzów Wlkp.	Urząd Miasta	organizatora	Delegatura NIK w Zielonej Górze
16.1		Miejski Zakład Komunikacji (z.b.)	przewoźnika	

* jednostka budżetowa

** zakład budżetowy

5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Transportu
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych