

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4101-02/2010

Nr ewid.: 57/2011/P/10/062/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorządy terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych

Warszawa maj 2011 r.

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

Wizją 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 wykonywania zadań przez samorządy terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych

Dyrektor
Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

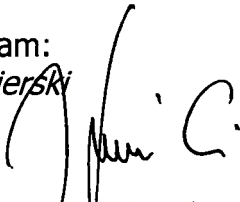


Akceptuję:
Jacek Kościelniak



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
dnia: 19. 05. 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
1.1. Temat i numer kontroli.....	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki.....	4
1.3. Cel kontroli.....	5
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli	5
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	6
1.6. Słowniczek ważniejszych pojęć:	7
2. Podsumowanie wyników kontroli	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	20
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	20
3.1.1. Stan prawny	20
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	26
3.2. Istotne ustalenia kontroli	27
3.2.1. Opracowywanie analiz sytuacji rynkowej	27
3.2.2. Postępowania administracyjne w sprawie wydawania uprawnień przewozowych	33
3.2.3. Nadzór i kontrola przewoźników w zakresie wykonywania przewozu osób	43
3.2.4. Rozliczanie dopłat z tytułu honorowania przez przewoźników ulg ustawowych	60
3.2.5. Przygotowanie organizacyjne urzędów w zakresie wykonywania zadań regulacyjnych	67
3.2.6. Jakość świadczonych usług przewozowych	71
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	75
4.1. Przygotowanie kontroli	75
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	75
5. Załączniki	79
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	79
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	79
5.3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności	80
5.4. Dane obrazujące aktualną sytuację autobusowej komunikacji pasażerskiej	83
5.5. Dokumentacja fotograficzna stanu technicznego skontrolowanych autobusów (sporządzona na podstawie materiałów przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego).....	89
5.6. Rzetelność informacji przekazywanych Ministrowi Infrastruktury przez kontrolowane samorzady informacji	94
5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	96

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Wykonywanie zadań przez samorzady terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych
- P/10/062

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

Przewóz osób środkami komunikacji autobusowej jest ważną działalnością tak gospodarczą, jak i społeczną. W funkcjonowaniu oraz rozwoju poszczególnych miejscowości i regionów, transport autobusowy spełnia zarówno rolę socjalną (tzn. daje możliwość przemieszczania się osobom nie mającym dostępu do innych form transportu), jak i rolę kształtowania zachowań transportowych, w zakresie ograniczania ruchu samochodowego w miejscach, gdzie zatłoczenie dróg (tzw. zjawisko kongestii) stwarza bariery dla funkcjonowania gospodarki oraz poważnie obniża jakość życia mieszkańców.

Mimo spadku liczby przewiezionych pasażerów (głównie z uwagi na dynamiczny rozwój transportu indywidualnego) udział transportu drogowego w rynku przewozów pasażerskich jest nadal wysoki i wynosi około 75%. Wynika to przede wszystkim z dużej dostępności tego rodzaju transportu, tradycji oraz przejmowania pasażerów z likwidowanych linii kolejowych.

W zakresie komunikacji autobusowej w Polsce przyjęty został model konkurencji regulowanej. Jego wprowadzanie następowało ewolucyjnie (począwszy od 1989 r.) w wyniku wprowadzenia deregulacji rynku przewozów autobusowych (dostęp do rynku uzyskały przedsiębiorstwa spoza sektora państwowego) oraz zastosowania regulacji prawnych wprowadzających dla przedsiębiorców transportowych obowiązek uzyskania zezwolenia oraz licencji na prowadzenie działalności w zakresie krajowego zarobkowego przewozu. Dokumenty te są niezbędnym warunkiem wykonywania transportu drogowego osób. Zadania w zakresie regulowania rynku oraz organizowania regionalnych przewozów autobusowych nałożone zostały na samorzady terytorialne. Zasadnicze zadania samorządów w skontrolowanym obszarze

(w okresie objętym kontrolą) wynikały z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹ (zwanej w dalszej części *Informacji* utd) i dotyczyły wykonywania funkcji:

- regulacyjnej (poprzez przeprowadzanie tzw. analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób),
- koncesyjno – kontrolnej (wydawanie zezwoleń i licencji oraz nadzór i kontrola przedsiębiorców),
- finansowej (przekazywanie i rozliczanie dopłat na pokrycie kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusami).

Działania regulacyjne i kontrolne mają - w swym założeniu - zapobiegać powstawaniu patologii w drogowym transporcie osób, które mogą powstać w związku z pojawieniem się konkurencji na rynku przewozów pasażerskich. Do takich zjawisk zaliczyć można m.in. koncentrację ofert kilku przedsiębiorców w godzinach wysokiej frekwencji podróży, czy też brak dbałości przewoźników o bezpieczeństwo pasażerów – czego przejawem może być jazda z nadmierną prędkością i niedostosowanie wielkości pojazdu do liczby pasażerów. Może też dochodzić do wykonywania przewozów pojazdami znajdującymi się w złym stanie technicznym, jak też unikania przez kierowców przekazania pasażerom dowodu zapłaty za przejazd.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny wywiązywania się samorządów terytorialnych z obowiązków związanych z organizowaniem krajowych przewozów autobusowych na liniach regularnych, w tym dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów, a także prawidłowości przekazywania i rozliczania dotacji z tytułu honorowania przez przewoźników ulg ustawowych.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli to:

1. Regulowanie i organizowanie (moderowanie) regionalnego transportu autobusowego.
 - 1.1. Wykonywanie regulacji przy pomocy analiz sytuacji rynkowych.
2. Wykonywanie funkcji koncesyjno – kontrolnych.

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

- 2.1. Wydawanie zezwoleń i licencji.
- 2.2. Nadzór i kontrola nad przewoźnikami drogowymi w zakresie przewozu osób.
3. Wykonywanie funkcji finansowej.
 - 3.1. Przekazywanie i rozliczanie dopłat z tytułu kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusami.
4. Bezpieczeństwo regionalnych przewozów autobusowych.
5. Przygotowanie organizacyjne urzędów do wykonywania przez starostów i marszałków województw zadań związanych z organizowaniem regionalnych przewozów autobusowych.

Kontrole przeprowadzono w 7 urzędach marszałkowskich oraz 21 starostwach powiatowych, na podstawie art. 2. ust 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności³.

W informacji wykorzystano także wyniki kontroli planowej pn. „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku”⁴ w części dotyczącej realizacji przez samorządy wojewódzkie zadania związanego z dopłatami do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania przez przewoźników ustawowych ulg. Ponadto uwzględniono wyniki przeprowadzonej w 2009 roku kontroli pn. „Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego”⁵.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik Nr 5.1. do Informacji.

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

Badaniami objęto lata 2009-2010 (do dnia 31 kwietnia). Kontrolę przeprowadzono w dniach od 4 maja do 21 września 2010 r.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwana dalej ustawą o NIK.

³ Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK w związku z art. 2a tej ustawy.

⁴ Informacja z dnia 8 czerwca 2010 r. Nr ewid. 99/2010/P/09/005/KAP.

⁵ Informacja z dnia 26 sierpnia 2010 r. Nr ewid. 172/2009/P/09/138/LKI.

1.6. Słowniczek ważniejszych pojęć:

- **autobus** - pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób ⁶;
- **licencja** (w krajowym transporcie drogowym) - decyzja administracyjna wydana przez starostę właściwego dla siedziby przedsiębiorcy, uprawniająca do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego;
- **linia komunikacyjna** – połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób;
- **przewoźnik drogowy** – przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego;
- **przewóz okazjonalny** – przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego;
- **przewóz regularny** – publiczny przewóz osób i ich bagażu wykonywany według rozkładu jazdy podanego przez przewoźnika do publicznej wiadomości przez ogłoszenie wywieszone na przystankach i dworcach autobusowych, podczas którego wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się na przystankach określonych w rozkładach jazdy, w którym należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości oraz wykonywany zgodnie z warunkami przewozu osób określonymi w zezwoleniu i warunkami przewozu osób określonymi w cenniku/taryfie przewozowej;
- **przystanek** - miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi, z informacją o rozkładzie jazdy, z uwzględnieniem godzin odjazdów środków transportowych przewoźnika drogowego uprawnionego do korzystania z tego miejsca.
- **zezwolenie** (w krajowym transporcie drogowym osób) - decyzja administracyjna wydana przez właściwy organ samorządu terytorialnego, uprawniająca przewoźnika drogowego do wykonywania przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych.

⁶ Art. 2 pkt. 41 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność skontrolowanych samorządów powiatowych i wojewódzkich w zakresie organizowania przewozów na regionalnych liniach autobusowych.

Nieprawidłowości - jakkolwiek w zróżnicowanym zakresie - stwierdzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach, głównie w zakresie realizacji zadań organizacyjno - regulacyjnych. Przede wszystkim samorzady nie przeprowadzały analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, służących do wypracowania instrumentów do regulowania rynku przewozów drogowych. Ponadto samorzady nierzetelnie wykonywały funkcje koncesyjno – kontrolne (udzielanie licencji, wydawanie zezwoleń oraz nadzór i kontrola przewoźników). Nieprawidłowo rozliczały także środki budżetu państwa przeznaczone na refundację kosztów wynikających ze stosowania przez przewoźników ulg ustawowych.

Stwierdzona sytuacja była wynikiem powszechnego nieprzestrzegania przez samorzady przepisów ustawy o transporcie drogowym. Wśród przyczyn tego stanu należy wymienić nieprzygotowanie organizacyjne i kadrowe urzędów do wykonywania nałożonych na samorzady zadań ustawowych dotyczących przewozów drogowych osób. W szeregu przypadków samorzady nie przywiązywały również należytej wagi do wypełniania tych obowiązków.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było wykonywanie przewozów z naruszeniem przepisów dotyczących transportu drogowego osób. Stan ten powodował obniżenie jakości świadczonych usług, a nawet zagrażał bezpieczeństwu pasażerów. Wśród skontrolowanych autobusów, blisko 10% znajdowało się w tak złym stanie technicznym, że konieczne było zatrzymanie ich dowodów rejestracyjnych do czasu wykonania naprawy. Niska jakość usług była także wynikiem:

- wykonywania transportu drogowego osób przez przewoźników nieposiadających licencji;
- wykonywania przewozów bez wymaganego zezwolenia oraz pojazdami nie zgłoszonymi do posiadanej licencji transportowej;
- wykonywania przewozów niezgodnie z rozkładem jazdy (przewozy wykonywano z naruszeniem określonych w zezwoleniu dni lub godzin odjazdu i przyjazdu, albo niezgodnie z ustaloną trasą przejazdu lub wyznaczonymi przystankami);
- wykonywania przewozów regularnych osób pojazdami innymi niż autobus;
- wykonywania przewozów bez obowiązującego rozkładu jazdy oraz pobierania opłat za przejazd niezgodnie z cennikiem podanym do publicznej wiadomości.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. We wszystkich skontrolowanych samorządach ujawniono nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzaniu lub nierzetelnym przeprowadzaniu analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób. Tym samym samorzady nie przestrzegały postanowień przepisu art. 22a ust. 5 utd. Spośród 28 skontrolowanych samorządów, w 25 jednostkach nie wykonywano analiz rocznych. W 16 samorządach nierzetelnie sporządzano analizy poprzedzające wydanie decyzji o uruchomieniu linii autobusowej⁷. W 9 skontrolowanych samorządach nie spełniono wymogu wykonania analizy w każdym przypadku wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia.

Spośród 6 samorządów, które skorzystały z możliwości przewidzianej w art. 22a ust. 7 ustawy o transporcie drogowym i zleciły wykonywanie analiz sytuacji rynkowej wyspecjalizowanym podmiotom, tylko jeden zawarł umowę na wykonanie rocznych analiz sytuacji rynkowej. W pozostałych 5 urzędach analizy były sporządzane przez jednostki zewnętrzne wyłącznie w przypadkach wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia. Stwierdzono, że wykonane analizy były niekompletne i nie spełniały wszystkich wymagań ustawowych.

Nieopracowywanie bądź nierzetelne wykonanie analiz spowodowało, że samorzady nie wypracowały podstawowych instrumentów, niezbędnych do regulacji rynku przewozów autobusowych (str. 27-33).

2.2.2. W co trzecim ze skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania licencji na wykonywanie transportu drogowego. Nieprawidłowości polegały na nieprzestrzeganiu postanowień przepisów art. 8 utd. Ustalono, że licencje wydawano, mimo że wnioski przedsiębiorców były niekompletne, załączano do nich nieaktualne dokumenty lub wymagane przepisami dokumenty zastępowano oświadczeniami, czego nie przewidywały przepisy. Brakowało także wymaganych przepisami wyliczeń zabezpieczeń finansowych.

⁷ Przede wszystkim analizy nie uwzględniały wszystkich elementów określonych w art. 22a ust. 5 utd (analizy nie zawierały w szczególności informacji w zakresie dotychczasowego wywiązywania się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych taryf, przewidywanych zmian w natężeniu przewozu podróżnych oraz stanu istniejącej komunikacji, w tym rodzaju pojazdów, godzin ich odjazdów lub częstotliwości kursów oraz ich dostosowania do potrzeb społecznych).

Istotną nieprawidłowością było wydawanie licencji, pomimo że wnioskodawcy nie udokumentowali spełnienia stosownych wymagań technicznych przez pojazdy zgłaszane do wykonywania przewozów (str. 33-34).

2.2.3. Zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wydawano z naruszeniem prawa (art. 20 ust. 1 oraz art. 22 utd). Nieprawidłowości stwierdzone w 19 skontrolowanych samorządach (68% objętych kontrolą jednostek) polegały na wydawaniu zezwoleń, pomimo złożenia przez wnioskodawców niekompletnych wniosków, tj. niezawierających wszystkich informacji i dokumentów określonych w art. 22 ustawy o transporcie drogowym, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy sytuacji rynkowej oraz wykluczenia przesłanek stanowiących podstawę udzielenia decyzji odmownej⁸. Nie weryfikowano poprawności sporządzenia załączanych do wniosków rozkładów jazdy. Z tego względu akceptowano rozkłady nie spełniające wymagań określonych przepisami, w tym również takie, które narażały bezpieczeństwo pasażerów, ponieważ wymuszały na kierowcach kursowanie z prędkością większą niż dozwolona (str. 34-39).

2.2.4. Ponad połowa samorządów powiatowych nie cofała zezwoleń, mimo zaistnienia prawnych przesłanek uzasadniających podjęcie takich decyzji. Pomimo otrzymania od organów kontroli ruchu drogowego informacji o poważnym naruszeniu przez przewoźników warunków zezwoleń, nie cofano zezwoleń w przypadkach, które tego wymagały. Postępowania w tych sprawach prowadzono w sposób przewlekły, a w 19 skontrolowanych jednostkach nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie. Również w przypadkach stwierdzenia przez pracowników skontrolowanych jednostek naruszenia lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, tylko nieliczne samorzady podejmowały decyzje o ich cofnięciu (str. 54-55).

2.2.5. W 24 skontrolowanych samorządach (86% objętych kontrolą) nie przeprowadzano, co najmniej raz na 5 lat, kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania przez nich wymogów będących podstawą wydania licencji i zezwoleń. Nie przestrzegano tym samym postanowień przepisów art. 84 ust. 1 i 2 utd. Urzędy te nie posiadały rzetelnej wiedzy o przedsiębiorcach, których działalność należało

⁸ Określonych w art. 22a ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym.

skontrolować. Nie opracowywały planów kontroli a także zagadnień, niezbędnych do objęcia badaniami kontrolnymi. W przypadkach przeprowadzenia kontroli wykonywano je pobieżnie, nie sprawdzano wszystkich zagadnień dot. spełniania wymogów będących podstawą wydania licencji lub zezwolenia, a przede wszystkim zagadnień określających przypadki, w których ww. uprawnienia należy cofnąć. Wadliwie wystawiano upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (str. 43-46).

2.2.6. W 22 przypadkach (79%) skontrolowane samorzady nie korzystały z uprawnienia do przeprowadzania kontroli dokumentów oraz warunków w nich określonych, wynikającego z art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym.⁹ W konsekwencji tego stanu nie nakładano kar pieniężnych lub grzywnien na przewoźników, którzy naruszyli obowiązki lub warunki wynikające z przepisów wspomnianej ustawy. Przyczyną zasygnalizowanych nieprawidłowości było z jednej strony nieplanowanie tego typu działań kontrolnych, a z drugiej błędna interpretacja przepisów przez organy samorządowe, polegająca na bezpodstawnym przyjmowaniu, że pracownicy samorządowi nie są uprawnieni do kontroli kierowców. Wspomniana sytuacja prowadziła do pogłębiania się nieprawidłowości polegających na wykonywaniu przewozów przez przedsiębiorców nie posiadających wymaganych uprawnień. Wskutek niewykonywania kontroli przewoźników, organy samorządowe nie były w stanie ocenić, czy występowały nieprawidłowości stanowiące podstawę do cofnięcia zezwoleń. Podkreślić należy, że sprawdzenie, czy przewozy realizowane są wg zasad określonych w art. 18b ww. ustawy możliwe jest wyłącznie na podstawie wyników bezpośredniej kontroli (str. 46-49).

2.2.7. Organy samorządowe powszechnie nie egzekwowały od przewoźników obowiązku aktualizowania rozkładów jazdy, w sposób określony w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do

⁹ Upoważnieni pracownicy samorządowi mają prawo do kontroli następujących dokumentów, które kierowca podczas wykonywania przewozu drogowego osób jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać: kartę opłaty drogowej, kartę kierowcy, wypis z licencji, zezwolenie lub wypis z zezwolenia wraz z obowiązującym rozkładem jazdy – art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym.

publicznej wiadomości.¹⁰ Nieprawidłowości w tym zakresie miały miejsce w 25 samorządach (89%). Wskutek niepodejmowania działań w tym zakresie organy wydające zezwolenia pozbawione były wiedzy o tym, czy przewoźnicy wykonują obowiązek aktualizacji informacji treści rozkładu jazdy, określony w § 3 rozporządzenia, a także o aktualnej sytuacji na lokalnym rynku przewozów pasażerskich, niezbędnej dla rzetelnego wykonania corocznej analizy sytuacji rynkowej, obejmującej wszystkie czynne linie komunikacyjne na danym terenie, również te na które zezwolenia wydały organy sąsiednie. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny przystanków wykazały nieprawidłowości na terenie 21 skontrolowanych powiatów i województw. W wyniku zaniechania realizacji wymienionego wyżej obowiązku w zakresie aktualizacji treści rozkładów jazdy, podróżni pozbawieni byli podstawowych informacji niezbędnych do zaplanowania i odbycia podróży, jak również informacji o przysługujących im prawach (str. 49-53).

2.2.8. Większość samorządów nie wykorzystywała instrumentu do sprawowania nadzoru i kontroli nad przewoźnikami - określonego w art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym - polegającego na możliwości nałożenia na przewoźników obowiązku przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełniają oni wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu. Przede wszystkim nie korzystano z takiej możliwości wobec przewoźników, którzy nie zostali poddani kontroli, co najmniej raz w ciągu 5 lat Nieprawidłowości z tym związane stwierdzono w 20 skontrolowanych jednostkach (71%), (str. 53–54).

2.2.9. W 9 skontrolowanych urządach marszałkowskich (75%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania i rozliczania środków budżetowych przeznaczonych na refundację kosztów ponoszonych przez przewoźników z tytułu stosowania przez nich ustawowych ulg do biletów.¹¹ Zawierane umowy nienależycie zabezpieczały interes budżetu państwa. Nagminnym zjawiskiem było

¹⁰ Dz. U. Nr 12, poz. 79.

¹¹ Problematykę tę zbadano w 12 urządach marszałkowskich (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa oraz Zielona Góra) w ramach niniejszej kontroli oraz kontroli „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku” oraz „Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego”.

nieprzeprowadzanie kontroli realizacji postanowień tych umów. Nieskuteczne były procedury weryfikacji wniosków, ponieważ nie pozwalały na wykrycie nieprawidłowości w przedkładanej przez przewoźników dokumentacji o przekazanie dopłat do biletów ulgowych. W wyniku tego stanu dopłaty przekazywano przewoźnikom, którzy nie spełniali wszystkich warunków określonych w przepisach prawa. W trzech urzędach marszałkowskich zawarto umowy z wsteczną mocą obowiązywania. Finansowe skutki stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości wyniosły 3.043 tys. zł (str. 60-67).

2.2.10. Skontrolowane samorządy nieprawidłowo pobierały od przewoźników drogowych opłaty za czynności związane z opracowaniem analiz sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób oraz za czynności administracyjne dotyczące udzielania licencji i zezwoleń. Nieprawidłowości w zakresie uiszczania przez przewoźników opłat związanych z opracowaniem analiz sytuacji rynkowej miały miejsce w co trzecim ze skontrolowanych urzędów. Ustalono, że w 7 samorządach pobierano opłaty za wykonanie analizy poprzedzającej podjęcie decyzji w sprawie wydania lub zmiany warunków zezwolenia, pomimo niewykonania tej czynności. W innych przypadkach opłaty naliczono nieprawidłowo (w wysokościach zarówno zaniżonych, jak i zawyżonych), rezygnowano z pobrania opłaty a także naliczono opłaty za opracowanie analizy w sytuacji przedłużania zezwolenia, pomimo że przepisy w tym przypadku nie nakładały obowiązku jej sporządzenia.

W co czwartym starostwie stwierdzono nieprawidłowe wyliczanie opłat za czynności administracyjne związane z wdawaniem licencji i zezwoleń (w jednym z urzędów opłat za rozpatrzenie wniosków o zmianę zezwolenia nie pobrano w 14 postępowaniach na 23 objęte kontrolą), (str. 40-43).

2.2.11. W co czwartym ze skontrolowanych urzędów stwierdzano nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów Kpa. Wnioski o wydanie licencji i zezwoleń rozpatrywano z naruszeniem terminów ustawowych. Nie przestrzegano zasady pisemności postępowania administracyjnego oraz zawiadamiania stron o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie lub o wystąpieniu do innych organów w sprawie dokonania wymaganych uzgodnień (str. 39-40).

2.2.12. Ponad połowa skontrolowanych samorządów nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie, zarówno do wykonywania funkcji regulacyjnych

(sporządzania analiz sytuacji rynkowych), jak i funkcji koncesyjno-kontrolnych.

W regulaminach organizacyjnych oraz w zakresach czynności poszczególnych pracowników nie zostały skonkretyzowane zadania, jakie należy wykonać. Nie zostały ustanowione i nie funkcjonowały procedury, określające jednoznacznie sposób wykonywania zadań przez pracowników podczas postępowań administracyjnych i kontrolnych. Nie przeprowadzano wymaganych okresowych ocen pracowników realizujących te czynności. Przyczyny nieskutecznego nadzoru tkwiły w słabości systemu kontroli wewnętrznej oraz w nieprzywiązywaniu wagi do sprawowania nadzoru nad przewoźnikami drogowymi (str. 67–71). Pomimo trudności organizacyjno-kadrowych samorządy nie korzystały z możliwości powierzenia kontroli przewoźników, organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu na podstawie przepisu art. 86 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (str. 59-60).

2.2.13. Starostowie oraz marszałkowie województw przekazywali Ministrowi Infrastruktury nierzetelne (niepełne i niewiarygodne) informacje dotyczące liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń lub takich danych nie przekazywali w ogóle. W ten sposób organy te nie wypełniały postanowień przepisu art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 23 skontrolowanych samorządach (82%). W 3 przypadkach informacji nie przekazano w ogóle. W pozostałych przypadkach przesłane informacje były niekompletne, zawierały nieprawdziwe, niezgodne ze stanem faktycznym dane bądź zostały wysłane po wymaganym terminie. Konsekwencją zasygnalizowanych nieprawidłowości było nieposiadanie przez Ministra Infrastruktury rzetelnych informacji na temat zakresu działalności związanej z drogowym przewozem osób. Np. liczba udzielonych przez skontrolowanych starostów licencji na koniec I półrocza 2010 r., według Ministerstwa Infrastruktury wynosiła 165, natomiast liczba aktualnych licencji (w tym samym czasie) ustalona w toku kontroli NIK wyniosła 699. Podobnie liczba wydanych przez starostów i marszałków województw zezwoleń, według ww. Ministerstwa wynosiła 2.180, a ustalona w toku kontroli liczba aktualnych zezwoleń to 4999. Przyczyną tego stanu było lekceważenie przez samorządy obowiązków ustawowych w tym zakresie (str. 55–59).

2.2.14. Nieprawidłowości w wykonywaniu funkcji koncesyjno – kontrolnych przez samorządy, wpływały na obniżenie jakości usług świadczonych na rynku przewozu osób transportem drogowym, w tym na powstanie zagrożeń dla

bezpieczeństwa pasażerów. Z danych uzyskanych w toku kontroli z Inspekcji Transportu Drogowego (z którą współpracowano w ramach niniejszej kontroli) wynika, że jakość usług obniżana była wskutek wykonywania transportu drogowego osób przez przewoźników nieposiadających wymaganych licencji; wykonywania przewozów pojazdami niezgłoszonymi do posiadanej licencji transportowej; wykonywania przewozów bez wymaganego zezwolenia; wykonywania przewozów niezgodnie z rozkładem jazdy, który jest załącznikiem do zezwolenia (przewozy wykonywano z naruszeniem określonych w zezwoleniu dni lub godzin odjazdu i przyjazdu, albo niezgodnie z ustaloną trasą przejazdu lub wyznaczonymi przystankami); wykonywania przewozów regularnych osób pojazdami innymi niż autobus; wykonywania transportu autobusami, które nie spełniały wymaganych warunków technicznych; wykonywania przewozów bez obowiązującego rozkładu jazdy oraz pobieranie opłat za przejazd niezgodnie z cennikiem podanym do publicznej wiadomości (str. 71-74).

Dla bezpieczeństwa pasażerów, szczególne zagrożenie stanowiło wykonywanie przewozów autobusami znajdującymi się w złym stanie technicznym. Z danych uzyskanych w toku kontroli zarówno z ITD, jak i Policji wynika, że co 9 – 10 skontrolowany autobus znajdował się w tak złym stanie technicznym, że konieczne było zatrzymanie jego dowodu rejestracyjnego do czasu wykonania naprawy¹² (str. 73).

2.2.15. Ustalenia dokonane w toku kontroli w zakresie organizowania przewozów na regionalnych liniach autobusowych wskazywały na występowanie mechanizmów korupcjogennych, głównie takich jak dowolność postępowania urzędników, słabość systemu nadzoru i kontroli oraz nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika. Mechanizmy te były immanentną cechą procesu wydawania licencji, zezwoleń oraz przeprowadzania kontroli przewoźników. Przejawiało się to m.in. w udzielaniu zezwoleń i licencji podmiotom nie spełniającym warunków określonych przepisami, niecofaniu uprawnień przewozowych

¹² W październiku i listopadzie 2010 r. funkcjonariusze Policji z powodu złego stanu technicznego zatrzymali co dziewiąty dowód rejestracyjny skontrolowanego autobusu wykonującego regularny przewóz osób (kontroli drogowej poddano 6573 autobusów, zatrzymano 712 dowodów rejestracyjnych). Podobnie zły stan techniczny autobusów stwierdzały wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego. Na 39 tys. kontroli drogowych pojazdów wykonujących przewóz osób, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2010 r., zatrzymano 4281 dowodów rejestracyjnych.

w sytuacjach tego wymagających, wykonywaniu przewozów pojazdami nie spełniającymi podstawowych warunków technicznych, braku reakcji na odstępstwa od warunków określonych w zezwoleniu podczas wykonywania przewozów (str. 70-71).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli wykazały, że samorzady nie wywiązywały się z powierzonej im przez ustawodawcę funkcji w zakresie organizowania regularnych przewozów osób oraz regulowania rynku tej działalności i sprawowania nadzoru nad jej wykonywaniem. W okresie objętym kontrolą, organy samorządowe nie były należycie przygotowane do realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Nieprzestrzeganie oraz niewłaściwa interpretacja obowiązujących przepisów, naruszanie wymagań ustawowych i brak inicjatywy w wykorzystywaniu uprawnień określonych w ustawie, sprzyjały naruszaniu obowiązków przez podmioty wykonujące przewozy i stwarzały przyzwolenie na dowolność w wykonywaniu ich działalności. Przywoływany wielokrotnie przez organy samorządowe argument dotyczący braku odpowiednio przygotowanych kadr, nie może stanowić istotnego usprawiedliwienia dla stwierdzonych nieprawidłowości, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że nie wykorzystywano nawet uprawnień ustawowych, z których wynikały określone ułatwienia w realizacji zadań ustawowych.

W związku z powyższymi ustaleniami NIK skierowała do wszystkich skontrolowanych organów samorządowych wnioski pokontrolne mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w sferze prawnej oraz organizacyjnej (opis str. 76-78).

Wyniki kontroli NIK wskazujące, że organy samorządowe nie przestrzegają, w zakresie kontrolowanej działalności obowiązującego prawa, potwierdzają (niezależnie od skierowanych już wniosków pod adresem skontrolowanych starostów oraz marszałków województw) potrzebę podjęcia dalszych działań usprawniających funkcjonowanie autobusowej regionalnej komunikacji publicznej.

Z dniem 1 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym. Przepisy tej ustawy określają nowe wymagania dla gmin, powiatów, związków międzygminnych i związków powiatów oraz województw, które uzyskują status organizatora publicznego transportu zbiorowego. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Wymienione

jednostki samorządu terytorialnego (obejmujące określoną w ustawie liczbę mieszkańców) opracowują plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Organizator dokonuje wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego i zawiera z nim umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (lub realizuje przewozy w formie samorządowego zakładu budżetowego). Jednocześnie przepisy przejściowe ustawy ustalają jako datę graniczną dzień 31 grudnia 2016 r. – w tym okresie podmioty prowadzące działalność m. in. W zakresie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, mogą ją nadal wykonywać na podstawie posiadanych uprawnień; działalność w zakresie krajowego regularnego przewozu osób może być podejmowana i wykonywana na podstawie przepisów dotychczasowych; zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie krajowego regularnego przewozu osób mogą być wydawane na okres nie dłuższy, niż do tej daty. Uregulowania wprowadzone ustawą stanowią zatem duże wyzwanie dla samorządów, które w okresie przejściowym będą stosować zasady dotychczasowe omawianej działalności, a jednocześnie wdrażać przepisy ustawy o publicznym transporcie drogowym.

W ocenie NIK, w świetle ustaleń kontroli i w związku z obecnym stanem prawnym, określającym zasady organizacji i regulowania krajowego transportu drogowego osób - niezbędne jest zarówno wzmożenie nadzoru nad działalnością samorządu w omawianym obszarze, jak i udzielenie jednostkom samorządu pomocy w usprawnieniu tej działalności, ustaleniu zgodnych z prawem procedur działania i wyeliminowaniu nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega zatem potrzebę podjęcia przez Ministra Infrastruktury, jako ministra właściwego do spraw transportu, działań mających na celu:

1) Zobowiązanie Głównego Inspektora Transportu Drogowego - organu podległego ministrowi właściwemu do spraw transportu - do zapewnienia skutecznego nadzoru wojewódzkich inspektorów transportu drogowego nad wydawaniem licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym.

Dotychczasowy sposób sprawowania nadzoru, realizowany przede wszystkim poprzez przeprowadzanie kontroli i zobowiązanie organów samorządowych do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, nie stanowił istotnego narzędzia dyscyplinującego organy samorządowe, o czym świadczy zakres nieprawidłowości ustalonych w toku kontroli NIK. Należy podkreślić, że na skuteczność sprawowania omawianego

nadzoru, ze względu na dużą liczbę jednostek samorządowych, znaczący wpływ będzie mieć wielkość przekazywanych Inspekcji Transportu Drogowego środków.

2) Wprowadzenie zmian w art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym (w drodze inicjatywy legislacyjnej Ministra Infrastruktury), mających na celu szczegółowe i jednoznaczne określenie zakresu i sposobu realizacji obowiązku informacyjnego organów samorządowych, odnoszącego się do przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw transportu informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń oraz liczby wypisów z tych dokumentów.

Przepis ten zobowiązuje organy udzielające licencji i zezwoleń do przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw transportu, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do dnia 15 stycznia oraz do dnia 15 lipca, informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń oraz liczby wypisów z tych dokumentów.

W ocenie NIK, wskazane jest dokonanie zmiany powyższego przepisu w taki sposób, aby jednoznacznie wynikało z niego, że:

- informacje mają być przekazywane dwa razy w roku, w terminach do dnia 15 stycznia oraz do dnia 15 lipca (w ocenie NIK, określenie „co najmniej” jest zbędne i może utrudniać interpretację przepisu oraz powodować różny sposób jego realizacji przez samorzady), a przedstawiane dane powinny obejmować odpowiednio liczbę decyzji: 1) wydanych w roku (półroczu) sprawozdawczym, 2) obowiązujących (aktualnych) na koniec roku (półrocza) sprawozdawczego;
- przekazywane informacje powinny obejmować (niezależnie od decyzji wymienionych w obecnie obowiązującym przepisie) również liczbę i zakres wydanych decyzji o cofnięciu, przedłużeniu, zmianie i wygaśnięciu wymienionych uprawnień. Proponowane rozszerzenie zakresu przedstawianych danych byłoby istotnym uzupełnieniem informacji, objętych dotychczasowym obowiązkiem sprawozdawczym i umożliwiłoby ministrowi właściwemu do spraw transportu uzyskanie informacji w zakresie kształtowania się rynku przewozów regularnych.

Ponadto, biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości w realizacji przez organy samorządowe obowiązku informacyjnego, NIK proponuje rozważenie możliwości wprowadzenia w ustawie o transporcie drogowym przepisu dotyczącego kontroli organów samorządowych w tym zakresie. Sprawdzenia realizacji tego obowiązku

mógłby dokonywać – po wprowadzeniu odpowiedniego uregulowania ustawowego - wojewódzki inspektor transportu drogowego, w ramach nadzoru sprawowanego nad wydawaniem licencji i zezwoleń. Podkreślić należy, że dane o liczbie udzielonych licencji i wydanych zezwoleniach, publikowane przez Ministerstwo Infrastruktury, są jedynym źródłem podstawowych informacji o rynku przewozów osób i rzeczy w krajowym transporcie drogowym.

3) Przygotowanie i wdrożenie – ewentualnie przy współdziałaniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także np. Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz organizacji społecznych zrzeszających przewoźników drogowych - programu szkolenia i wydania materiałów pomocniczych w zakresie stosowania obowiązujących procedur.

W celu obniżenia kosztów szkolenia, można byłoby przykładowo rozważyć jego prowadzenie w formie tzw. e-learningu. Podkreślenia wymaga fakt, że w polskim systemie organizowania przewozów regularnych brak jest działań edukacyjnych, umożliwiających prawidłowe stosowanie przez organy samorządowe obowiązujących przepisów i stymulowanie rozwoju regionów poprzez rozwój drogowej sieci komunikacyjnej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Transport drogowy stanowi jeden z rodzajów działalności, podlegających reglamentacji, a jednocześnie stale rozwijający się sektor gospodarki wolnorynkowej. Regulacje z zakresu zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego zawierają zarówno prawo wspólnotowe, jak i prawo krajowe. Podstawowe akty prawne dotyczące organizowania regionalnych przewozów autobusowych to utd oraz ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe¹³ (zwana dalej upp).

Dnia 3 grudnia 2009 r. weszło w życie Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁴.

Wydawanie licencji i zezwoleń

Działalność gospodarcza w zakresie regionalnych przewozów autobusowych objęta jest dwoma formami reglamentacji: licencją na wykonywanie transportu drogowego i zezwoleniem na przewozy regularne.

Organem właściwym do udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia licencji w zakresie krajowego transportu drogowego (w drodze decyzji administracyjnej), jest starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy (art. 7 utd)¹⁵. Licencji udziela się przedsiębiorcy na jego wniosek, jeżeli spełnia warunki określone w art. 5 ust. 3 utd.¹⁶

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

¹⁴ Dz. U. L 315 z 3.12.2007, s. 1. Według art. 8 tego Rozporządzenia zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu drogowego powinny być udzielane zgodnie z zasadami określonymi w tym Rozporządzeniu od dnia 3 grudnia 2019 r. W okresie przejściowym państwa członkowskie podejmują środki mające na celu stopniowe osiągnięcie zgodności z przepisami Rozporządzenia w celu uniknięcia poważnych problemów strukturalnych, zwłaszcza związanych ze zdolnością przepustową w transporcie.

¹⁵ Zadania jednostek samorządu terytorialnego, w tym związane z funkcjonowaniem transportu, określone są przede wszystkim w ustawach ustrojowych tj. w: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁶ W tym m.in.: przynajmniej jedna z osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym legitymuje się certyfikatem kompetencji zawodowych

Licencji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż dwa lata i nie dłuższy niż 50 lat. Treść ww. dokumentu określono w art. 11 u.t.d., natomiast wzory licencji oraz wypisów z tych licencji zawarte są w stosownym rozporządzeniu¹⁷. Przewoźnik drogowy jest obowiązany zgłaszać na piśmie organowi, który udzielił licencji, wszelkie zmiany danych zawartych we wniosku o wydanie licencji, nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich powstania (art. 14 ust. 1 u.t.d.). Cofnięcie licencji następuje w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 15 u.t.d. Licencja wygasa m.in. w razie likwidacji albo postanowienia o upadłości przedsiębiorcy, któremu została udzielona (art. 16 u.t.d.).

Wykonywanie przewozów regularnych – w krajowym transporcie drogowym – wymaga zezwolenia wydanego w formie decyzji administracyjnej przez właściwy organ samorządowy, w zależności od zasięgu tych przewozów na wniosek przedsiębiorcy, na czas nie dłuższy niż 5 lat. (art. 18, 21 ust. 1 u.t.d.). W zezwoleniu określa się w szczególności warunki wykonywania przewozów, przebieg trasy przewozów, w tym miejscowości, w których znajdują się miejsca początkowe i docelowe przewozów i miejscowości, w których znajdują się przystanki. Załącznikiem do zezwolenia jest rozkład jazdy (art. 20 ust. 1a u.t.d.)¹⁸. Przewoźnik drogowy jest obowiązany zgłaszać na piśmie organowi, który udzielił zezwolenia, wszelkie zmiany danych, zawartych we wniosku o wydanie zezwolenia nie później niż 14 dni od dnia ich powstania. Jeżeli zmiany obejmują dane zawarte w zezwoleniu, przedsiębiorca jest obowiązany wystąpić z wnioskiem o zmianę zezwolenia (dotyczy to również wszelkich zmian w rozkładzie jazdy). Zezwolenie wygasa w razie zrzeczenia się zezwolenia (z zastrzeżeniem przypadku wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwolenia), upływu terminu określonego w zezwoleniu oraz upływu okresu na jaki została wydana licencja (art. 24 ust. 3 u.t.d.). Zezwolenie

(warunki i tryb uzyskiwania tego certyfikatu określa rozdział 7 ustawy o transporcie drogowym), przedsiębiorca posiada sytuację finansową zapewniającą podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego, przedsiębiorca posiada tytuł prawny do dysponowania pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz wypisów z tych licencji Dz. U. Nr 153, poz. 1612.

¹⁸ Wzory zezwoleń na wykonywanie przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń - Dz. U. Nr 144, poz. 1519.

cofa się w razie: cofnięcia licencji¹⁹, naruszenia lub zmiany warunków, na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu, niewykonywania przez przedsiębiorcę, na skutek okoliczności zależnych od niego, przewozów regularnych co najmniej przez 3 miesiące, odstąpienia zezwolenia osobie trzeciej - (art. 24 ust. 4 utd).

Nadzór i kontrola

Na podstawie art. 83 ust. 1 utd organy, które udzieliły licencji lub zezwolenia, mogą nałożyć na przewoźnika obowiązek przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełnia on wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu²⁰. Organy te zobowiązane są przedstawiać ministrowi właściwemu do spraw transportu, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do dnia 15 stycznia oraz do dnia 15 lipca, informacje dotyczące liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń - art. 83 ust. 3 utd.

Nadzór nad wydawaniem licencji, zezwoleń w zakresie krajowego przewozu drogowego sprawuje właściwy miejscowo wojewódzki inspektor transportu drogowego (art. 86 ust. 2 utd)²¹.

Organy, które udzieliły licencji lub zezwolenia uprawnione są do kontroli przedsiębiorcy²².

Upoważnieni pracownicy właściwego organu wydającego zezwolenia – w odniesieniu do przewozów regularnych (art. 89 ust. 1 pkt. 7 utd) uprawnieni są również do kontroli dokumentów, które powinien posiadać kierowca pojazdu

¹⁹ W razie cofnięcia zezwolenia wnioski o ponowne wydanie zezwolenia nie może być rozpatrzony wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna, przy czym przedsiębiorca nie może zrzec się zezwolenia w przypadku wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwolenia (art. 24 ust. 5 i 6 utd).

²⁰ Zakres tych danych i informacji został określony w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2002 r. w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia Dz. U. Nr 117, poz. 1010.

²¹ Szczegółowe warunki i sposób prowadzenia czynności związanych z nadzorem nad wydawaniem licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym oraz zaświadczeń na przewozy na potrzeby własne, a także dokumenty stosowane przy wykonywaniu czynności nadzorczych i ich wzory określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia czynności związanych z nadzorem nad wydawaniem dokumentów w krajowym przewozie drogowym Dz. U. Nr 114, poz. 778.

²² Kontrola ta może być wykonywana w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów. Kontrolę przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat - (art. 84 utd)

samochodowego podczas wykonywania przewozu drogowego, oraz warunków w nich określonych²³.

W przypadku, gdy podczas kontroli drogowej zostaną stwierdzone naruszenia obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów, kierowca pojazdu samochodowego realizujący przewóz drogowy podlega karze grzywny (art. 92a ust. 1 pkt 1utd). Ponadto na podstawie art. 93 utd uprawnieni do kontroli, mają prawo nałożyć na wykonującego przewozy drogowe lub inne czynności związane z tym przewozem karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej²⁴.

Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁵.

Regulacja rynku w zakresie regularnych przewozów autobusowych

Podjęcie decyzji w sprawie wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia na linie komunikacyjne o długości do 100 km, w szczególności w zakresie zwiększenia pojemności pojazdów, częstotliwości ich kursowania, zmiany godzin odjazdów z poszczególnych przystanków powinno być poprzedzone analizą sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób - art. 22a ust. 3 utd. Za czynności związane z opracowaniem analizy, organ właściwy do spraw zezwoleń pobiera opłatę od wnioskodawcy²⁶.

²³ Wzory dokumentów stosowane przez osoby uprawnione do kontroli przewozu drogowego, sposób przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy, podczas kontroli drogowych i kontroli w przedsiębiorstwie, a także wymagane standardowe wyposażenie osób dokonujących tej kontroli i wykaz podstawowych elementów, które jej podlegają oraz rodzaj danych statystycznych gromadzonych w wyniku kontroli i rejestrowanych przez organy kontrolne, a także tryb, sposób i wzory dokumentów do ich przekazywania do Głównego Inspektora Transportu Drogowego określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2009 r. w sprawie kontroli w zakresie przewozu drogowego (Dz. U. Nr 145, poz. 1184).

²⁴ Decyzja taka wydawana jest w imieniu organu właściwego ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli. Od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do organu nadrzędnego w stosunku do organu, który karę tę nałożył. Jeżeli stwierdzone zostanie, że naruszenie przepisów nastąpiło wskutek zdarzeń lub okoliczności, których podmiot wykonujący przewozy nie mógł przewidzieć właściwy organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

²⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stawek opłat uiszczanych przez przewoźników drogowych za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób (Dz. U. Nr 232, poz. 2331).

Organy administracji wydające zezwolenia zobowiązane są odmówić udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym w przypadku, gdy wnioskodawca nie jest w stanie świadczyć usług będących przedmiotem wniosku, korzystając z pojazdów pozostających w jego bezpośredniej dyspozycji - art. 22a ust. 1 utd. Organy te mogą odmówić udzielenia lub zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, w przypadku wystąpienia jednej z okoliczności wskazanych w art. 22a ust. 2 utd.²⁷

Należy również zwrócić uwagę, że rada powiatu może, ustalić ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego na terenie powiatu.²⁸

Umowne warunki wykonywania drogowego przewozu osób

Umowa przewozu ma charakter umowy zobowiązującej, odpłatnej i wzajemnej. Przewoźnik obowiązany jest do zapewnienia podróżnym odpowiadających rodzajowi transportu warunków bezpieczeństwa i higieny oraz takich wygod, jakie ze względu na rodzaj transportu uważa się za niezbędne – art. 776 k.c.²⁹

Zgodnie z art. 2 upp przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości zakres swojego działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu oraz rozkład jazdy środków transportowych³⁰ – przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych

²⁷ 1. Zostanie wykazane, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników;

2. zostanie wykazane, że wydanie zezwolenia ujemnie wpłynie na rentowność porównywalnych usług kolejowych na liniach bezpośrednio związanych z trasą usług drogowych;

3. wnioskodawca nie wykonuje, na skutek okoliczności zależnych od niego, krajowych przewozów regularnych na innych obsługiwanych liniach komunikacyjnych, co najmniej przez 7 dni;

4. wnioskodawca nie przestrzega warunków określonych w posiadanym już zezwoleniu lub wykonuje przewozy niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

²⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.) - art. 8 ust. 2.

²⁹ Umowa ta jest umową nazwaną, opisaną w księdze trzeciej tytułu XXV kodeksu cywilnego – art. 774 – 793. Przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy.

³⁰ Na podstawie art. 34 upp zostało wydane rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości. §1 wymienia wymagane elementy rozkładu jazdy (Dz. U. Nr 12, poz. 79).

w rozkładzie jazdy. Jest także zobowiązany do okresowej aktualizacji i publikowania informacji o wykonywanej komunikacji.

Umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu za przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich niespełnienia – przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym. W bilecie na przejazd określa się wysokość należności za przejazd oraz dane potrzebne do ustalenia zakresu uprawnień podróznego - art. 16 upp.

Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona uprawnieni są do kontroli pasażerów pod kątem legalności przejazdów – posiadania biletów oraz stosownych dokumentów uzasadniających udzielenie ulg ustawowych w przejazdach - art. 33a upp.

W razie braku m.in. odpowiedniego dokumentu przewozu czy ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu pobiera się opłaty dodatkowe. Sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych określony został rozporządzeniem ministra właściwego do spraw transportu³¹.

Finansowanie regionalnych przewozów autobusowych

Ze środków budżetu państwa pokrywane są koszty związane z dofinansowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusami. Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez przewoźników autobusowych, reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (dalej uou)³².

Kwotę dopłaty, stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg, a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi - art. 8a ust. 3 uou.

Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób, poza uprawnieniami pasażerów do ulgowych przejazdów określonymi w odrębnych przepisach, uwzględnia także

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zabranych ze sobą do przewozu rzeczy i zwierząt oraz wysokości opłaty manipulacyjnej (Dz. U. Nr 14, poz. 117).

³² Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz.1440 ze zm. Rodzaje stosowanych ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego szczegółowo określa art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust. 1-3 i 5 oraz art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy.

uprawnienia pasażerów do innych ulgowych przejazdów, jeżeli podmiot, który ustanawia te ulgi, ustali z przewoźnikiem w drodze umowy, warunki zwrotu kosztów stosowania tych ulg (art. 18a uou).

Koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusami pokrywane są z dotacji celowej budżetu państwa dla samorządu województwa (art. 8a ust. 1a uou)³³.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Wg danych GUS w 2009 r. wszystkimi środkami transportu publicznego (drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego) przewieziono łącznie 902,2 mln pasażerów, tj. o 6,6 % mniej niż przed rokiem. Z liczby tej dominującą pozycję 612,9 mln pasażerów (67,9%) stanowiły przewozy transportem samochodowym, następną - transport kolejowy (31,4 %). Na pozostałe 0,6 % przewozów składał się transport lotniczy oraz wodny³⁴.

Podkreślić należy, że rynek przewozów pasażerskich charakteryzuje się od lat 90-tych zmniejszającą się liczbą pasażerów. Na koniec 2009 r. wystąpił blisko 3,5 – krotny spadek przewozów w stosunku do roku 1990. W komunikacji samochodowej regularnej w 2003 r. liczba przewiezionych osób wynosiła 688,7 mln osób a w 2009 r. już tylko 516,7 mln osób (spadek o 25%)³⁵. Zmniejszała się także praca przewozowa, wykonywana przez przewoźników (w 2003 r. – 23 407 mln pkm³⁶, w 2009 r. – 18 886 mln pkm).

Z danych GUS za 2009 r. wynika, że regularna komunikacja autobusowa (regionalna i podmiejska)³⁷ prowadzona była na 21 140 linii o ogólnej długości 843,8 tys. km

³³ Zasady udzielania, rozliczania i zwrotu dotacji pobranych nienależnie lub pobranych w nadmiernej wysokości zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Reguły i zakres dotowania zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.).

³⁴ Dane liczbowe na podstawie informacji GUS: *Transport – wyniki działalności w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010 r. (wg przyjętej przez GUS metodyki, dane obejmują przedsiębiorców deklarujących zatrudnienie powyżej 9 osób).

³⁵ Dane nie obejmują przewozów osób taborem autobusowym przedsiębiorstw komunikacji miejskiej i przedsiębiorstw obsługi ruchu turystycznego.

³⁶ pkm – pasażerokilometry, jednostka pracy przewozowej wykonanej przy przewozie pasażerów.

³⁷ Komunikacja w ruchu krajowym, realizowana przez przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób; bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej i dalekobieżnej.

i stanowiła 95,2% wszystkich linii krajowych. Odpowiednio w 2003 r. odnotowano 25 173 linii o długości 1 038,7 tys. km.

W jednostkach transportu samochodowego³⁸ przewozy regularne osób wykonywało w 2003 r. 20,2 tys. autobusów, a w 2009 r. – 18,2 tys. szt.

Nadal dużą rolę w komunikacji autobusowej odgrywały przedsiębiorstwa należące do sektora publicznego, choć ich udział w ogólnych przewozach pasażerów transportem autobusowym od 2000 r. znacznie się zmniejszył. W 2000 r. wskaźnik ten wynosił 92 % natomiast w 2009 r. już tylko 54 %. Szczegółowe dane dotyczące aktualnej sytuacji autobusowej komunikacji pasażerskiej przedstawiono w załączniku Nr 5.4 do Informacji.

Według Ministerstwa Infrastruktury³⁹, na dzień 30 czerwca 2010 r. organy samorządowe udzieliły 9,1 tys. licencji na krajowy drogowy przewóz osób oraz wydały 63,2 tys. wypisów. Ponadto udzielonych zostało 27,8 tys. zezwoleń na przewozy regularne osób oraz 124,0 tys. wypisów z tych zezwoleń.

Ustawowe uprawnienia do ulgowych przejazdów autobusowych do 2007 r. finansowane były jako zadania własne przez samorzady terytorialne. Natomiast od 1 stycznia 2008 r. koszty związane z finansowaniem tych uprawnień pokrywane są z budżetu państwa. Od 2008 r. samorzady województw występują do wojewodów o dotację w wysokości będącej kwalifikowaną sumą zgłoszonych przez przewoźników dopłat, stanowiących zwrot za sprzedaż biletów ulgowych. W ustawie budżetowej na rok 2010⁴⁰, na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe przewidziano w budżetach wojewodów łącznie 560 mln zł.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Opracowywanie analiz sytuacji rynkowej

Ustalenia kontroli wskazują, że 25 skontrolowanych samorządów (89%) nie realizowało podstawowego zadania niezbędnego dla prawidłowej regulacji rynku przewozów, tj. nie wykonywało co najmniej raz w roku analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób. Ponadto w dwóch samorządach analizy takie

³⁸ W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób, bez komunikacji miejskiej, świadczących usługi przewozowe za opłatą.

³⁹ Informacja MI z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie realizacji przez organy samorządowe obowiązku przekazywania informacji o wydanych licencjach i zezwolenia na przewóz drogowy osób, który wynika z art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

⁴⁰ Dz. U. Nr 19, poz. 102.

wprawdzie sporządzono lecz w sposób nierzetelny, ponieważ nie uwzględniały one wszystkich wymagań ustawowych. Zgodnie z przepisem art. 22a ust 5. utd analiza, którą przeprowadza organ właściwy do spraw zezwoleń co najmniej raz w roku, powinna uwzględniać:

- 1) istniejącą komunikację, w tym rodzaj pojazdów, godziny ich odjazdów lub częstotliwości kursów oraz ich dostosowanie do potrzeb społecznych;
- 2) dotychczasowe wywiązywanie się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych taryf;
- 3) przewidywane zmiany w natężeniu przewozu podróźnych;
- 4) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy lub planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Organ samorządowy przeprowadzający analizę, powinien również zasięgnąć opinii w sprawie proponowanych zmian w zakresie udzielanych lub zmienianych zezwoleń od organizacji konsumentów.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego Marszałek nie przeprowadził analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób za 2009 r. na terenie województwa mazowieckiego. Do zakończenia kontroli NIK, nie zostały również podjęte działania w celu opracowania ww. analizy za 2010 r.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego nie sporządzano rocznej analizy sytuacji rynkowej w odniesieniu do wszystkich funkcjonujących linii komunikacyjnych⁴¹ (analizy sporządzano tylko w przypadku wydania zezwolenia dla danej linii).*
- *W Starostwie Powiatu Gnieźnieńskiego w styczniu 2010 r. Starosta zgodnie z przepisem art. 22a ust. 5 utd, przeprowadził analizę sytuacji rynkowej dla zezwoleń obowiązujących w 2009 r. Jednak dokument ten w sposób ogólny odnosił się do wykonywania transportu drogowego osób na obszarze Powiatu Gnieźnieńskiego. Analiza była ogólnikowa i nie zawierała szczegółowych zapisów dotyczących istniejącej komunikacji, poszczególnych linii komunikacyjnych, w tym rodzaju pojazdów, godzin ich odjazdów lub częstotliwości kursów oraz ich dostosowania do potrzeb społecznych a także o wywiązywaniu się przewoźników z realizacji przewozów i stosowanych taryfach.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego, pomimo że obowiązek wykonania analizy - co najmniej raz w roku - określony został przez ustawę o transporcie drogowym, analizy takiej nie wykonano do grudnia 2007 r. oraz w 2009 r. i 2010 r. Analizy sporządzone natomiast w styczniu 2008 r. za kwotę 18 300 zł (obejmującą sytuację poza sezonem turystycznym) oraz we wrześniu za kwotę 26 840 zł (obejmującą sytuację w sezonie turystycznym) nie spełniały wymogów określonych przez art. 22a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. W zawartych ze zleceniobiorcą umowach pominięto, a tym samym nie uwzględniono w analizach, powiązania linii autobusowych na terenie powiatu z liniami kolejowymi oraz z autobusowymi liniami wojewódzkimi*

⁴¹ Na dzień 30.04.2010 r. w obrocie prawnym funkcjonowało 388 zezwoleń, w tym 253 wydano w okresie objętym kontrolą.

Podstawową przyczyną niesporządzania analiz była błędna interpretacja przez samorządy przepisów ustawy o transporcie drogowym. Bezpodstawnie przyjmowano, że obowiązek wykonania analizy wynika z art. 22a ust. 3 wspomnianej ustawy i dotyczy wyłącznie sytuacji wydania zezwolenia na konkretną linię komunikacyjną, pomimo że art. 22a ust. 5 wyraźnie wskazuje na konieczność wykonania analizy (w cyklach co najmniej rocznych) uwzględniającej wszystkie czynniki wpływające na stan połączeń komunikacyjnych w regionie. Przedmiotowa analiza ma uwzględniać dotychczasowe wywiązywanie się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych taryf a nie tylko wnioskodawcy, jak również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy lub plan zagospodarowania przestrzennego województwa, czego nie obejmowały analizy sporządzane tylko w zakresie jednej linii komunikacyjnej. Analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, opracowane wyłącznie w zakresie obszaru wskazanego we wniosku (dotyczącego konkretnej linii), a nie obejmujące uwarunkowań związanych z przewozami pasażerów na terenie całego powiatu/województwa, tj. pełnej sieci komunikacyjnej, w tym kolejowej nie spełniają wymogów określonych w art. 22a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym.

W opinii sporządzonej przez Departament Ruchu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury⁴² w sprawie przeprowadzania analiz stwierdzono, że analizę sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób organ powinien sporządzać raz w roku, niezależnie od cząstkowych analiz przeprowadzanych na podstawie art. 22a ust. 3 ww. ustawy.

- *Analizy cząstkowe mogą nie zawierać niektórych elementów wymaganych przy analizie rocznej, jak np. oceny wywiązywania się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych taryf, czy też przewidywanych zmian w natężeniu przewozów, z uwagi na to, że dotyczą zwykle obszaru działalności jednego przewoźnika - linii, a nie obszaru, który obejmuje organ zobowiązany do przeprowadzenia analizy. Dodatkowa roczna analiza sytuacji rynkowej ma służyć organowi zobowiązanemu do udzielania zezwoleń na przewozy regularne i regularne specjalne, jako pomoc - przy podejmowaniu przyszłych oraz ocenie podjętych już decyzji i powinna obejmować cały obszar właściwy danemu organowi, z uwzględnieniem również funkcjonujących zezwoleń wydanych (w uzgodnieniu) przez inne organy (Prezydenta Miasta i Marszałka Województwa).*

⁴² W odpowiedzi na zapytanie Starosty Olsztyńskiego - Pismo MI nr TD 2mg-022/51/2010 z dnia 12 sierpnia 2010 r.

Wskutek braku rzetelnie i corocznie wykonywanych analiz samorzady nie zapewniły sobie w wymaganym zakresie aktualnej informacji, niezbędnej do właściwej oceny lokalnego rynku komunikacyjnego i prawidłowego wydawania decyzji w zakresie udzielania zezwoleń.

Wyniki kontroli wskazują, że nierzetelnie wykonywano również analizy sytuacji rynkowej, w przypadkach prowadzenia postępowań administracyjnych wynikających z wniosków o zmianę lub wydanie nowego zezwolenia. Sporządzane analizy nie uwzględniały wszystkich elementów określonych w art. 22a ust 5 ww. ustawy. Ustalenia, stwierdzone w 16 skontrolowanych samorządach, wskazują na brak udokumentowania dotychczasowego wywiązywania się przewoźników posiadających zezwolenia z realizacji przewozów i stosowanych obowiązujących taryf. Nie uwzględniano przewidywanych zmian w natężeniu przewozu podróźnych a także istniejącej komunikacji, w tym rodzaju pojazdów, godzin ich odjazdów lub częstotliwości kursów. Brakowało odniesień do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono również, że nie występowało do lokalnych organizacji konsumentów w celu udzielenia opinii odnośnie wprowadzanych zmian w komunikacji.

- *W Starostwie Powiatu Drawskiego 3 analizy opracowane przed wydaniem zezwoleń na nowo utworzone linie nie uwzględniały zakresu wymaganego w art. 22a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Podano w nich jedynie opis linii, przyczyny zmiany oraz dokonano wyliczeń opłat z podaniem podstawy prawnej określającej ich wysokość.*
- *W Starostwie Powiatu Ostrołęckiego analizę za 2009 r. przeprowadzono nierzetelnie gdyż nie uwzględniono w niej wszystkich wymaganych elementów, a w szczególności: godzin odjazdów w ramach istniejącej komunikacji lub częstotliwości kursów i ich dostosowania do potrzeb społecznych oraz dotychczasowego wywiązywania się przewoźników z realizacji przewozów i stosowanych taryf. Natomiast analiza sporządzona przed wydaniem zezwolenia dla PKS w Przasnyszu zawierała odmienne dane, niż wynikały z załączonego przez przewoźnika rozkładu jazdy. Ponadto przy przeprowadzaniu przedmiotowych analiz, Starostwo nie zasięgało opinii od organizacji konsumentów w sprawie proponowanych zmian. Do akt wszystkich przewoźników załączono jednolitą kserokopię informacji ze Stowarzyszenia Konsumentów Polskich z siedzibą w Warszawie, w której organizacja ta wskazuje na brak wiedzy pozwalającej na wydawanie opinii w sprawach dotyczących przewozów pasażerskich. Powyższe pismo nie pozwalało jednak na ustalenie, jakiemu podmiotowi i w jakiej sprawie zostało wydane.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego przed wydaniem zezwoleń na regularny przewóz osób (zezwoleń) sporządzano analizy wg schematu (wzorca) określonego przez Małopolski Urząd Marszałkowski w Krakowie, lecz z pominięciem sytuacji panującej na terenie powiatu tatrzańskiego. Analizy te nie określały bowiem obciążenia na poszczególnych liniach komunikacyjnych, potrzeb wprowadzania kolejnych przewoźników lub ich ograniczania. W analizach brak było danych dotyczących: dostosowania rozkładu jazdy do potrzeb społecznych, potoków podróźnych, wielkości i struktury popytu z uwzględnieniem sezonowości i dobowego różnicowania, zaludnienia i układu przestrzennego sieci osadniczej, konkurencyjności i komplementarności innych niż komunikacja autobusowa, środków komunikacji. Analizy te ponadto nie zawierały informacji czy występowały (lub nie) okoliczności stanowiące podstawę odmowy*

udzielenia lub zmiany zezwolenia, określone przez art. 22a ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** sporządzane analizy nie zawierały zapisów dotyczących dostosowania częstotliwości planowanych kursów do potrzeb społecznych, co było niezgodne z art. 22a ust. 5 pkt 1 Utd. Zamieszczone w analizach informacje dotyczące wywiązywania się przewoźników z realizacji przewozów i stosowanych taryf (art. 22a ust. 5 pkt 2) nie miały podstaw w ustaleniach kontrolnych, a zapisy dotyczące przewidywanych zmian w natężeniu przewozu podróźnych (art. 22a ust. 5 pkt 3) opierały się wyłącznie na informacjach przekazywanych przez przewoźników. W toku przeprowadzania przedmiotowych analiz, zgodnie z art. 22a ust. 6 Utd, zasięgnięto od prezesa poznańskiego oddziału Federacji Konsumentów opinii dotyczących zmian udzielanych zezwoleń, jednak organizacja ta nie dysponowała wystarczającymi danymi w zakresie postulowanych zmian, w szczególności w odniesieniu do treści rozkładów jazdy. Niepodawanie w części wniosków, kierowanych do organizacji konsumenckiej, informacji o zakresie zmian, dodatkowo utrudniało wydawanie takich opinii.

Stwierdzono, że pomimo obowiązku wykonania analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób w każdym przypadku podjęcia decyzji w sprawie wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia na linie komunikacyjne o długości do 100 km, w szczególności w zakresie zwiększenia pojemności pojazdów, częstotliwości ich kursowania, zmiany godzin odjazdów z poszczególnych przystanków, w 9 skontrolowanych urzędach (w których analizy jednostkowe wykonywano) nie spełniono tego wymogu dla wszystkich wydanych zezwoleń.

- W **Starostwie Powiatu Tatrzańskiego** nie sporządzano analiz sytuacji rynkowej w sprawach z wniosków kończących się wydaniem decyzji o zmianie zezwolenia na regularny przewóz osób. Na 23 decyzje objęte kontrolą, 22 zostały wydane przez zastępcę naczelnika Wydziału KiT z pominięciem analizy, pomimo wymogu określonego przez art. 22a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** stwierdzono 20 przypadków (100% badanych spraw), niesporządzenia analiz przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany zezwolenia polegającej na zmniejszeniu przez przewoźników liczby kursów autobusów. Naruszało to przepis art. 22a ust. 3 Utd, ponieważ przepis ten jako jedną z przesłanek do obligatoryjnego przeprowadzenia analizy, wymienia zmianę zezwolenia w zakresie częstotliwości kursowania autobusów. Zdaniem NIK, szczególnie istotne w takich przypadkach jest uwzględnienie w analizie kwestii: dostosowania liczby kursów do potrzeb społecznych (art. 22a ust. 5 pkt 1 Utd) oraz przewidywanych zmian w natężeniu przewozów podróźnych (art. 22a ust. 5 pkt 3 Utd).

Skontrolowane jednostki tylko w 6 przypadkach skorzystały z możliwości przewidzianej w art. 22a ust. 7 ustawy o transporcie drogowym i zleciły wykonywania analiz sytuacji rynkowej wyspecjalizowanym podmiotom⁴³. Jednak poza Urzędem Marszałkowskim w Krakowie, który jako jedyny zawarł umowę na

⁴³ Wykonanie analiz zlecono: Polskiej Izbie Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji (Starostwa Powiatów Gnieźnieńskiego oraz Złotowskiego), Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Lubuskiego (Starostwa Powiatów: Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim oraz Strzelecko-Drezdeneckiego), Zarządowi Dróg Powiatowych w Wieliczce (Starostwo Powiatu Wielickiego), Spółce Ecorys Polska (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego).

wykonanie rocznych analiz (za rok 2008 i 2009), w pozostałych pięciu urzędach analizy były wykonywane przez wybrane jednostki zewnętrzne wyłącznie w przypadkach wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia, jak również z pominięciem wymogu w zakresie przeprowadzania analiz co najmniej raz w roku.

- *W Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim* analizą sytuacji rynkowej, sporządzaną przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, poprzedzono wyłącznie wydanie zezwoleń. Natomiast naruszając przepis art. 22a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym nie przeprowadzono co najmniej raz w roku analizy sytuacji rynkowej rocznej uwzględniającej wszystkie linie komunikacyjne.
- *W Starostwie Powiatu Złotowskiego*, pomimo że wydawanie przewoźnikom nowych zezwoleń było poprzedzane analizą sytuacji rynkowej, przygotowywaną przez PIGTSiS, to jednak naruszano dyspozycję zawartą w przepisie art. 22a ust. 5 utd, który określa, że przeprowadzenie ww. analizy powinno odbywać się z częstotliwością co najmniej raz w roku.

Pomimo, że analizy wykonane przez jednostki zewnętrzne nie uwzględniały wszystkich elementów wymienionych w art. 22a ust. 5 pkt 1-4 ustawy o transporcie drogowym, samorządy nie zadbały o wyegzekwowanie od zleceniobiorców przedkładania dokumentów spełniających wymogi przepisów ustawy.

- *W Starostwie Powiatu Ostrowskiego w Ostrowie Wielkopolskim* wszystkie analizy, wykonywane na podstawie umowy przez PIGTSiS, sporządzone były według określonego wzorca, bez uzasadnienia podanych stwierdzeń (nie były one poparte żadną dokumentacją). Opracowania te nie obejmowały uwarunkowań związanych z przewozami na terenie całego powiatu. W analizach tych nie zawarto danych dotyczących m.in. wielkości potoków podróźnych, struktury popytu na usługi przewozowe, zaludnienia i układu przestrzennego sieci osadniczej, potrzeby skomunikowania przewozów kolejowych z przewozami innymi środkami transportu oraz charakterystykę sieci kolejowych.
- *W Starostwie Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego* analizy, sporządzane na podstawie umowy przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, nie spełniały wymogów ustawowych oraz w zawartym porozumieniu i nie zawierały informacji dotyczących przewidywanych zmian w natężeniu podróźnych oraz nie odnosiły się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Pomimo to Starosta nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od zleceniobiorcy rzetelnie przeprowadzanych analiz sytuacji rynkowej. Powyższe nieprawidłowości w materiałach dowodowych, będących podstawą do wydania decyzji w sprawie zmiany zezwoleń (brak analiz rocznych oraz niekompletne analizy sporządzone dla konkretnych linii), stanowią uchybienie przepisom postępowania administracyjnego, zobowiązującym organ do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 Kpa) oraz zgromadzenia całego materiału dowodowego niezbędnego dla prawidłowego rozstrzygnięcia (art. 77 § 1 Kpa).
- *W Starostwie Powiatu Wielickiego* w 4 analizach dotyczących wydania nowych lub zmiany istniejących zezwoleń, wykonanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Wieliczce nie zawarto informacji na tematy: istniejącej komunikacji, w tym rodzaju pojazdów; godzin ich odjazdów lub częstotliwości kursów; potoków podróźnych; uwzględnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; wielkości i struktury popytu na usługi przewozowe z określeniem sezonowego i dobowego zróżnicowania. Ponieważ nie zostały wykonane roczne analizy sytuacji rynkowej, a co za tym idzie nie przeprowadzono stosownych badań, żadna z analiz nie zawierała informacji na tematy: zaludnienia i układu przestrzennego sieci osadniczej w regionie; stopnia bezrobocia; konkurencyjności i komplementarności innych niż komunikacja autobusowa środków komunikacji; strategii rozwoju infrastruktury transportowej; działań mających na uwadze

bezpieczeństwo podróży i ochronę środowiska naturalnego. Na 10 wybranych analiz w 4 stwierdzono niezgodność w zakresie określenia liczby kursów w porównaniu z rozkładami jazdy, pomimo, że w każdej była informacja że podstawą ich sporządzenia były aktualne rozkłady jazdy. W dwóch analizach wystąpiła niezgodność w zakresie określenia rezerwacji miejsc, w porównaniu do informacji załączonych do wniosków o wydanie zezwoleń.

3.2.2. Postępowania administracyjne w sprawie wydawania uprawnień przewozowych

3.2.2.1. Udzielanie licencji na krajowy transport drogowy osób

W co trzecim ze skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości związane z udzielaniem licencji uprawniającej do podjęcia i wykonywania transportu drogowego osób. Rozpatrywano wnioski niekompletne, bez złożenia wszystkich wymaganych podpisów, zawierające nieaktualne zaświadczenia (w tym z rejestru skazanych). W sposób nieprawidłowy dokonywano wyliczeń sytuacji finansowej podmiotów wnioskujących o podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. W miejsce dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań finansowych, szczegółowo określonych w art. 5 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, przyjmowano oświadczenia. Wystąpiły przypadki braku wyliczeń zabezpieczeń finansowych oraz niewniesienia opłat za udzielenie licencji. Licencji udzielano, pomimo że pojazdy zgłaszane do prowadzenia działalności przewozowej nie spełniały wymagań określonych w art. 8 ust. 3 pkt 8 ustawy o transporcie drogowym (nie posiadały wpisu o przeprowadzeniu badań technicznych, bądź dane w tym zakresie miały nieaktualne).

Ustalenia kontroli wskazują, że w nierzetelnie prowadzono rejestry licencji. Nie odzwierciedlały one bowiem stanu faktycznego (np. brakowało daty założenia rejestru, dat wydania licencji, występowały zdublowanie pozycje, nie zachowano kolejności pozycji w rejestrze). Jakkolwiek przepisy prawa nie nakładają obowiązku prowadzenia rejestrów, to w konsekwencji - brak lub nierzetelne prowadzenie rejestrów utrudniało, a nawet uniemożliwiało sprawowanie należytego nadzoru nad przewoźnikami w zakresie kontroli wydawanych decyzji.

- *W Starostwie Powiatu Drawskiego udzielając 3 licencji, w 2 przypadkach rozpatrzono pozytywnie wnioski, zawierające nieaktualne zaświadczenia o zmianie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, o nadaniu numeru identyfikacji statystycznej oraz z rejestru skazanych.*
- *W Starostwie Powiatu Ostrowskiego w Ostrowie Wielkopolskim w wyniku zbadania postępowań dotyczących udzielenia 6 licencji stwierdzono, że w jednym przypadku, potwierdzenie „za zgodność” 2 dokumentów nastąpiło po dacie wydania licencji, notatki weryfikujące wnioski nie były podpisane, w dwóch przypadkach nie było wyliczeń zabezpieczenia finansowego i opłat. W jednym przypadku dokonano wyliczeń zabezpieczeń finansowych niezbędnych do wydania licencji, z naruszeniem art. 5 ust. 1*

pkt. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Wyliczeń dokonano bowiem do kwoty 10.000 € zamiast 14.000 €.

- *W Starostwie Powiatu Szczecineckiego analiza dokumentacji 5 aktualnych licencji wykazała nieprawidłowości w 3 przypadkach:*
 - *rozpatrzono niekompletny wniosek PKS o zmianę licencji, podpisany tylko przez Prezesa Zarządu, mimo że sposób reprezentacji trzyosobowego Zarządu wymagał współdziałania 2 jego członków. Do wniosku nie załączono, wymaganego przepisami art. 8 ust. 3 pkt 8 ustawy o transporcie drogowym, wykazu pojazdów samochodowych wraz z kserokopiami krajowych dokumentów dopuszczających do ruchu. Pomimo, że wniosek został złożony w związku z przekształceniem PKS (komercjalizacja), Starosta nie przeniósł w drodze decyzji administracyjnej uprawnień z licencji wydanej w 2003 r. lecz wydał nową decyzję, czym naruszył przepisy art. 13 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym;*
 - *nie weryfikując prawdziwości danych, przyjęto i rozpatrzono wniosek o udzielenie licencji przez Ewangeliczny Związek Braterski, w którym wnioskodawca podał prowadzenie działalności pod nazwą nieistniejącego przedsiębiorcy – Ewangeliczny Związek Braterski Linia Mikrobusowa „M”;*
 - *rozpatrzono niekompletny wniosek o wydanie licencji złożony przez firmę Usługi Transportowe Autobusami s.c. i w tym samym dniu wydano licencję, pomimo że jeden z pięciu autobusów zgłoszonych do prowadzenia działalności, w dniu złożenia wniosku nie spełniał wymogu w zakresie wymagań technicznych - określonego w art. 5 ust. 3 pkt 5 ustawy o transporcie drogowym, a dla pozostałych 4 - do wniosku nie załączono informacji o aktualnych badaniach technicznych.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego wydano licencje, pomimo że 12 autobusów (na 30 objętych kontrolą) nie posiadało aktualnych badań technicznych, zaś dla jednego pojazdu brakowało danych o tych badaniach. Do każdego wniosku o wydanie licencji objętego kontrolą nie załączano dokumentów o sytuacji finansowej przedsiębiorcy, które w sposób wiarygodny i zgodny z ww. ustawą określałyby tę sytuację. Stwierdzono bowiem, że:*
 - *nie ustalono (brak wyliczeń), czy został spełniony wymóg określony przez art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym,*
 - *w zakresie udokumentowania sytuacji finansowej, przedsiębiorcy składali oświadczenia, pomimo że ustawa o transporcie drogowym nie przewiduje takiej formy udokumentowania a kserokopie aktów notarialnych, wyciągów bankowych były nieaktualne na dzień składania wniosków.*

3.2.2.2. Wydawanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym

W 19 skontrolowanych samorządach (68%) stwierdzono nieprawidłowości związane z wydawaniem zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Podstawową nieprawidłowością było nieprzeprowadzanie co najmniej raz w roku analiz sytuacji rynkowych, stanowiących podstawę do wydania decyzji w sprawie nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia.

- *W Starostwie Powiatu Szczecineckiego kontrola dokumentacji losowo wybranych 10 zezwoleń (17% z 58 wydanych w 2009 r.) wykazała, że przed wydaniem zezwolenia Starosta nie przeprowadził, ani nie zlecił wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu dokonania analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób. Postępowanie takie stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 22a ust. 3 i 5 ustawy o transporcie drogowym. W żadnej z badanych spraw przed wydaniem decyzji nie wykluczono przesłanek stanowiących podstawę do wydania decyzji odmownej (art. 22a ust. 1 ww. ustawy).*

Powszechnym zjawiskiem było nierzetelne rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia⁴⁴. Przedkładane wnioski były niekompletne i nie zawierały przede wszystkim:

- zobowiązań do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na przystankach,
 - wykazów pojazdów, z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierza wykonywać przewozy.
 - potwierdzeń uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków,
 - schematu połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami,
 - potwierdzenia, że pojazdy przewidywane do wykonywania przewozów spełniają wymagania stawiane autobusom.
- *W Starostwie Powiatu Białskiego w przypadku 4 postępowań (40% objętych kontrolą) brakowało zobowiązania przewoźnika do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych, tj. wymogu określonego w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym.*
 - *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego stwierdzono szereg zaniedbań ze strony pracowników Wydziału KiT przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie zezwolenia lub zmianę zezwolenia. Niezasięgano opinii organizacji konsumenckich w sprawie udzielanych lub zmienianych zezwoleń, wymaganej przez art. 22a ust. 6 ustawy o transporcie drogowym a także wydawano zezwolenia na podstawie wniosków niekompletnych i niezuzupełnionych oraz bez szczegółowej analizy:*
 - *pomimo że rozkłady jazdy (załączane do wniosków) nie uwzględniały liczby pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów zgodnie z rozkładem, wymaganych przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie, zastępca naczelnika Wydziału wydała siedem zezwoleń, a także jedno zezwolenie, pomimo że przewoźnik określił w rozkładzie jazdy, iż do przewozu osób będą używane m.in. mikrobusy 8 osobowe, nieodpowiadające wymogom stawianym autobusom (art. 18b ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 2 pkt 41 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. z 2005 r. Dz. U. Nr 108, poz. 908 ze zm.);*
 - *załączane rozkłady jazdy do wniosków wskazywały na brak możliwości realizacji kursów z zachowaniem bezpieczeństwa w czasie przewozu osób.*

Wydano zezwolenie na linię Zakopane Rejon Dworców FIS – Dolina Kościeliska, pomimo niekompletnego wniosku, czego nie zakwestionował Zespół do koordynacji wniosków, analizujący wniosek o wydanie zezwolenia.
 - *W Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim stwierdzono 4 przypadki (spośród 11 zbadanych) wydania decyzji na podstawie niekompletnych wniosków (brakowało w nich schematu połączeń komunikacyjnych lub uzgodnienia zasad*

⁴⁴ Do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym załącza się dokumenty określone w art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

korzystania z niektórych przystanków, wymaganych przepisem art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o transporcie drogowym).

- W **Starostwie Powiatu Wołomińskiego** w skontrolowanym okresie, wpłynęły 2 wnioski o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób, z których jeden – zakończony wydaniem pozytywnej decyzji nie spełniał wymogów określonych w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym, ponieważ przedsiębiorca nie dołączył do wniosku potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z przystanków autobusowych, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi (art. 22 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

Stwierdzono również przypadek wydania zezwolenia z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o transporcie drogowym.

- W **Starostwie Powiatu Tatrzańskiego** w latach 2004 i 2005 wydano zezwolenia dla członków Zrzeszenia Transportu Prywatnego (ZTP), z naruszeniem ustawy o transporcie drogowym. W 2004 r. naczelnik Wydziału (z up. Starosty) na okres 6 miesięcy wydała 116 zezwoleń na nazwiska poszczególnych członków ZTP, pomimo że wniosek był złożony przez ZTP oraz wszystkie uzgodnienia dotyczyły tego Zrzeszenia, a nie poszczególnych osób, dla których te zezwolenia wydano. Naczelnik w wyjaśnieniach przyznała, że wniosek nie spełniał warunków wymaganych w ustawie, jednak mając na względzie dobro społeczne wydała te zezwolenia.

Starosta odebrał upoważnienia do wydawania zezwoleń naczelnikowi Wydziału, gdyż sprzeciwiła się – jak wyjaśniła – przedłużeniu zezwoleń dla członków ZTP z powodu nie spełnienia przez nich wymogów określonych ustawą o transporcie drogowym, a odmowa została zaakceptowana przez radcę prawnego w Starostwie, w formie ustnej, który odmówił w tej sprawie wydania pisemnej opinii prawnej. Starosta wydał następnie 84 zezwolenia dla 50 przewoźników, traktowane jako przedłużenie ważności zezwoleń wydanych w 2004 r., pomimo że wnioski nie spełniały wymogów określonych ustawą o transporcie drogowym. Na nielegalne wydanie zezwoleń zwracał uwagę Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w wystąpieniu z 3 grudnia 2008 r., a także przewoźnicy w opiniach, wyrażonych 29 lutego 2009 r. na spotkaniu zorganizowanym przez Burmistrza Miasta Zakopane. Również Komisja Rewizyjna Rady Powiatu, badająca w 2009 r. skargi na przewoźników, krytycznie oceniła wydanie przez Starostę w 2005 r. zezwoleń dla członków ZTP.

Starosta – powołując się na konieczność wypełnienia zalecenia pokontrolnego, wydanego przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego – wezwał 6 stycznia 2009 r. 50 przewoźników (członków ZTP) do zmiany rozkładu jazdy, gdyż linie regularne nie mogą być obsługiwane na jednym rozkładzie jazdy, z zaznaczeniem, że nie złożenie w terminie 14 dni podzielonych rozkładów jazdy spowoduje, że decyzje o wydaniu zezwoleń zostaną przesłane do SKO, w celu ich uchylecia. Wezwanie to pozostało bez odpowiedzi a Starosta nie podjął dalszych działań, usprawiedliwiając się niewiążącym stanowiskiem w sprawie rozkładu jazdy, nadesłanym 10 marca 2009 r. przez zastępcę dyrektora Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury.

Wyniki kontroli wskazują również, że w aktach postępowań brakowało dokumentów potwierdzających brak zaistnienia przesłanek stanowiących podstawę odmowy do udzielenia lub zmiany zezwolenia (art. 22a ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym).

- W **Starostwie Powiatu Wielickiego** pomimo obowiązku wynikającego z art. 22a ust. 6 ustawy o transporcie drogowym nie zasięgano opinii organizacji konsumentów we wszystkich sprawach dotyczących udzielanych lub zmienianych zezwoleń. Na liczbę 25 analiz sporządzonych w zakresie regularnego przewozu osób, w organizacjach konsumentów zasięgano 11 opinii, z czego 7 w związku z udzielaniem zezwoleń i 4 w związku ze zmianą rozkładów jazdy linii komunikacyjnych. W efekcie bez opinii organizacji konsumentów udzielono 9 zezwoleń dla 7 przewoźników. Jako działanie

nierzetelne, oceniono brak adnotacji potwierdzających sprawdzenie podstawy do wydania decyzji odmownej udzielenia lub zmiany zezwolenia, na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, w odniesieniu do 3 przewoźników. Natomiast w przypadku 7 przewoźników stwierdzono brak sprawdzenia przesłanek enumeratywnie wyliczonych w ustawie o transporcie drogowym, mogących być podstawą odmowy udzielenia lub zmiany zezwolenia, na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy.

Istotną nieprawidłowością w zakresie wydawania zezwoleń było nierzetelne weryfikowanie projektów rozkładów jazdy przedkładanych przez przewoźników. W 13 skontrolowanych samorządach, stwierdzono nieprawidłowości polegające na zatwierdzaniu załączanych do wniosku o wydanie zezwolenia, projektów rozkładów jazdy, bez dokonania weryfikacji tych dokumentów. Pomimo szczegółowego określenia w rozporządzeniu Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.⁴⁵ zawartości rozkładów jazdy, w aktach spraw o wydanie zezwoleń znajdowały się rozkłady, które nie spełniały – w różnym zakresie - szeregu wymagań określonych w ww. rozporządzeniu. Zatwierdzano rozkłady, w których brakowało m.in.: adresu siedziby przewoźnika; wskazania - poza określeniem przystanku początkowego i końcowego, również co najmniej jednego przystanku pośredniego; daty wejścia w życie rozkładu jazdy oraz terminu ważności; rodzaju prowadzonych usług komunikacyjnych, w szczególności ekspresowych, pospiesznych, przyspieszonych, zwykłych oraz osobowych, a także środków transportowych objętych częściowo lub całkowicie rezerwacją miejsc lub środków transportowych przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych.

- *W Starostwie Powiatu Bialskiego w każdym z 26 rozkładów jazdy dla aktualnie obsługiwanych linii komunikacyjnych nie określono dat wejścia w życie tych rozkładów, a w 8 przypadkach nieprawidłowo określono nazwy linii komunikacyjnej (nie podano nazw co najmniej jednego przystanku pośredniego), tj. informacji określonych w § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy (...).*
- *W Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim nierzetelnie weryfikowano przedkładane przez przewoźnika rozkłady jazdy. Stwierdzono bowiem, że żaden ze zbadanych 53 rozkładów jazdy nie spełniał wymogów określonych w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. Braki dotyczyły m.in.: we wszystkich przypadkach informacji o dniu wejścia w życie rozkładu jazdy, terminie jego ważności oraz rodzaju prowadzonych usług komunikacyjnych a także środkach transportowych objętych częściowo lub całkowicie rezerwacją miejsc lub środkach transportowych przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych; w niektórych rozkładach stwierdzono brak informacji dotyczących siedziby przewoźnika oraz co najmniej jednego przystanku pośredniego.*

⁴⁵ W sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz. U. Nr 12, poz. 79).

- *W Starostwie Powiatu Wielickiego nie wszystkie zatwierdzone rozkłady jazdy, składane z wnioskami o udzielenie zezwoleń i w związku z aktualizacją rozkładów jazdy, spełniały wymagania określone w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r. Stwierdzono również brak żądania uzupełnienia proponowanych rozkładów jazdy: w przypadku jednego przewoźnika, który nie określił w nim liczby pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów oraz przez dwóch przewoźników, którzy nie określili jednolitej liczby środków komunikacyjnych. Na 27 rozkładów jazdy zatwierdzonych przez pracownika ZDP (wykonującego analizy sytuacji rynkowej) stwierdzono brak: określenia daty wejścia w życie (w pięciu rozkładach), terminu ważności (w 24), nazwy przystanku pośredniego w nazwie linii komunikacyjnej (w 16), rodzaju usług komunikacyjnych (w trzech), określenia rezerwacji miejsc (w 15).*
- *W Starostwie Powiatu Zielonogórskiego analiza 28 rozkładów wykazała, że w 10 przypadkach żaden z rozkładów nie spełniał wymogów określonych w § 1 ust. 1 pkt 1-8 rozporządzenia w sprawie rozkładu jazdy (w toku kontroli NIK Starostwo wyegzekwowało od przewoźników uzupełnienie danych).*

Nie przeprowadzono również analiz prawidłowości rozkładu jazdy pod kątem zapewnienia bezpiecznej prędkości podróźnej, pomimo że przekazywane przez przewoźników informacje umożliwiały wykonanie takiej oceny. Na konieczność weryfikacji przez samorządy przedkładanych przez przewoźników projektów rozkładów jazdy pod względem zapewnienia bezpieczeństwa podróźnym wskazują przypadki tragicznych w skutkach wypadków drogowych, ustalenia przeprowadzonej kontroli, jak również informacje uzyskane z Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego. Z danych tych wynika, że część przedsiębiorców tak skonstruowała rozkłady jazdy, że dotrzymanie ich warunków wymagało przekraczania dozwolonych prędkości jazdy nawet o kilkadziesiąt km/h.

- *W Starostwie Powiatu Ostrowskiego w Ostrowie Wielkopolskim ustalone na podstawie danych z rozkładów jazdy prędkości jazdy na niektórych analizowanych trasach autobusów nie zapewniały bezpieczeństwa podróźnych.. W przypadku 2 kursów, przy liczbie 15 przystanków (z uwzględnieniem 1 minuty na postój), faktyczne prędkości na trasie wyniosły około 100 km/h, przy dopuszczalnej prędkości poza obszarem zabudowanym 70 km/h.*
- *W Starostwie Powiatu Wielickiego stwierdzono, że zatwierdzony rozkład jazdy mógł stanowić zagrożenie bezpieczeństwa podróźnych. Na jego podstawie wyliczono, że średnia prędkość na trasie komunikacyjnej wynosiła 66,7 km/h, przy czym w obliczeniach nie uwzględniono czasu postoju autobusu na każdym z 10 przystanków a także czasu związanego z zatrzymaniem a następnie rozpędzeniem autobusu – co spowodowałoby, że podana prędkość byłaby znacznie wyższa. Dopuszczalna prędkość ustalona podczas przeprowadzonych oględzin tej trasy wynosiła 50 km/h.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego czas kursu określony w rozkładzie nie był możliwy do zrealizowania z zachowaniem obowiązujących prędkości jazdy. Dotyczyło to linii Zakopane rejon dworców FIS – Polana Palenica przez Bukowinę Tatrzańską o długości 28 km, 16 przystankach, dla której czas kursu określony został na 29 minut, tj. średnio 57,9 km/godz. niezależnie od pory dnia i odcinków trasy.*

Według informacji Policji⁴⁶ - podczas kontroli autobusów wykonujących regularny przewóz osób przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Policji w okresie od 1 października do 30 listopada 2010 r.⁴⁷ - w 353 przypadkach stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych prędkości dla autobusów.

3.2.2.3. Postępowanie administracyjne w sprawach o wydanie zezwoleń

W co czwartym ze skontrolowanych urzędów stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu przepisów Kpa. Przede wszystkim naruszano zasadę pisemności postępowania administracyjnego, a także przepisy zobowiązujące organ do zawiadamiania strony o przyczynach niezafatwienia sprawy w terminie (i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy) oraz o wystąpieniu do innych organów w sprawie dokonania wymaganych uzgodnień.

- *W Starostwie Powiatu Gnieźnieńskiego na 10 poddanych badaniu postępowań o wydanie zezwolenia, w czterech przypadkach strony nie zostały zawiadomione o niezafatwieniu sprawy w terminie wynikającym z art. 35 Kpa, co stanowiło naruszenie art. 36 tej ustawy.*
- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego przy rozpatrywaniu 8 z 15 skontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenia, nie zawiadomiono przewoźników o wystąpieniu do właściwego organu w sprawie uzgodnień planowanego przebiegu linii komunikacyjnych, czym naruszono przepis art. 106 § 2 Kpa a 4 z 11 skontrolowanych decyzji administracyjnych w sprawie zmiany zezwoleń zostały wydane z datą pierwotnie wydanych zezwoleń (zamiast aktualną).*
- *W Starostwie Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego nierealizowano obowiązku określonego w art. 36 § 1 kpa, dotyczącego zawiadamiania strony w przypadkach niezafatwienia w sprawy w terminie określonym art. 35 § 3 w zw. z art. 35 § 5 kpa. Nie można uznać bowiem za wywiązywanie się z ww. obowiązku, wskazanych w wyjaśnieniach, telefonicznych powiadomień strony, mając na uwadze zasadę pisemności postępowania administracyjnego, wynikającą z art. 14 § 1 kpa.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego Rada Powiatu Tatrzańskiego, zajmująca się w IV kwartale 2009 r. skargami składanymi na Starostę przez przewoźników oraz na przewoźników przez pasażerów, podjęła uchwałę Nr XXXIV/225/09 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Starosty, z której wynika, że skargę dwóch przewoźników postanawia uznać za zasadną w zakresie terminowości rozpatrywania skarg i wydawania zezwoleń dla przewoźników.*

Nieprawidłowości dot. nieprzestrzegania przepisów Kpa znajdowały potwierdzenie w kontrolach przeprowadzanych przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego w ramach nadzoru nad jednostkami samorządowymi.

- *W Starostwie Powiatu Wielickiego w protokole kontroli przeprowadzonej przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego odnotowano nieprawidłowości: - wniosek przedsiębiorcy o udzielenie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, nie został rozpatrzony w sposób określony*

⁴⁶ Informacja Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji z dnia 14 grudnia 2010 r.

⁴⁷ Przeprowadzono w tym okresie 6573 kontroli autobusów wykonujących regularny przewóz osób.

w przepisach Kpa, tj. przez wydanie decyzji administracyjnej; - stwierdzono w 3 przypadkach brak daty odbioru decyzji, jaką jest licencja oraz w 1 przypadku brak podpisu osoby odbierającej”. MWITD zalecił „Dopełnienie wymogów określonych w (...) przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do wszystkich wniosków o udzielenie licencji, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych ze sposobem i terminem załatwiania spraw”.

- W **Starostwie Powiatu Tatrzańskiego** w wystąpieniu pokontrolnym Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego przedstawiono następujące nieprawidłowości: wydawanie decyzji administracyjnych (zezwoleń) bez prawidłowego potwierdzenia odbioru; rozpatrywanie wniosków o udzielenie zezwoleń niezgodnie z procedurą określoną w Kodeksie postępowania administracyjnego (sposób załatwienia sprawy, terminy).

3.2.2.4. Pobieranie opłat z tytułu opracowywania analiz sytuacji rynkowej oraz za czynności administracyjne

Nieprawidłowo pobierano opłaty za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób. Ustalenia w tym zakresie miały miejsce w co czwartym ze skontrolowanych urzędów. Przed wszystkim pobierano opłaty od przewoźników za wykonanie analizy, pomimo niewykonania tej czynności, a w przypadkach przedłużania zezwolenia na regularny przewóz osób naliczano opłaty za wykonanie analizy, pomimo że ustawa o transporcie drogowym w takim przypadku nie nakłada obowiązku jej sporządzenia.

Powtarzającą się nieprawidłowością było wadliwe naliczanie opłat. Pobierano opłaty w wysokościach zawyżonych lub zaniżonych (np. nieprawidłowo uznawano, że wnioski dotyczyły przedłużenia zezwolenia i odstępowano od pobierania opłat, podczas gdy faktycznie były to wnioski o udzielenie nowego zezwolenia, wymagającego sporządzenia analizy rynkowej i pobrania z tego tytułu stosownej opłaty). Stwierdzano też przypadki bezzasadnego odstępowania od pobrania opłaty. W przypadku jednego z samorządów do wyliczenia opłat przyjęto nieprawidłową liczbę dni roboczych a ponadto opłaty wyliczono pomimo braku wymaganego jednoznacznego określenia w przedłożonym rozkładzie jazdy dni odjazdów i przyjazdów środków transportowych i częstotliwości ich kursowania. Wskazane dane były niezbędne do określenia rocznych przebiegów danej linii, co stanowi podstawę określenia opłaty za opracowanie analizy.

- W **Starostwie Powiatu Szczecińskiego** przed wydaniem 2 zezwoleń pobrano opłaty w wysokości 100 zł, a w innym przypadku opłatę 415,30 zł - za wykonanie analizy sytuacji rynkowej, mimo że w żadnym przypadku analizy nie przeprowadzono.
- W **Starostwie Powiatu Tatrzańskiego** stwierdzono pobieranie opłat za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej, poprzedzającej podjęcie decyzji w sprawie wydania zezwolenia oraz analizy w sytuacji zmiany zezwolenia, nie zawsze z zastosowaniem obowiązujących stawek. Ponadto pobierano opłaty od przewoźników, którym przedłużano zezwolenia na regularny przewóz osób pomimo, że ustawa

o transporcie drogowym w takim przypadku nie nakłada obowiązku jej sporządzenia oraz w sytuacji gdy analizy takiej nie sporządzono. W efekcie od 6 przewoźników nienależnie pobrano opłatę w kwocie 1 538,60 zł a od 7 mniejszą w kwocie 251,36 zł.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** ustalono przypadki pobrania przez Urząd od 6 przewoźników nienależnych opłat (w łącznej kwocie 12.839,25 zł) za przeprowadzenie analizy sytuacji rynkowej w związku z przedłużeniem zezwoleń. W przypadku 4 przewoźników nienależne opłaty (łącznie 10.938,45 zł) zostały zwrócone, natomiast zwrot pozostałych dwóch bezpodstawnie pobranych opłat (1.900,80 zł) nie został dokonany do czasu zakończenia kontroli NIK.

W 5 skontrolowanych samorządach występowały nieprawidłowości także przy pobieraniu opłat za czynności administracyjne związane z prowadzonymi postępowaniami w sprawach licencji i zezwoleń. Stwierdzono, że w większości tych urzędów występowały przypadki pobierania opłat w wysokościach zawyżonych lub zaniżonych, a w jednym opłaty za rozpatrzenie wniosków o zmianę zezwolenia nie pobrano w 14 na 23 objęte kontrolą postępowania.

- W **Starostwie Powiatu Gryfińskiego** opłata za zmiany 9 z 11 skontrolowanych zezwoleń została wymierzona i pobrana od przedsiębiorców niezgodnie z przepisami § 15 i § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydawanie certyfikatu kompetencji zawodowych. Zaniżenie wpływów na rachunek Starostwa wyniosło łącznie 550 zł (29,41% należnej kwoty). Ponadto za zmianę jednej licencji (z dwóch skontrolowanych) została wymierzona i pobrana opłata w wysokości 150 zł, co było niezgodne z przepisami § 5 ust. 3 i 6 ww. rozporządzenia. Z tego tytułu zawyżenie wpływów na rachunek Starostwa wyniosło 15 zł (11,1% należnej kwoty). Opłata za udzielenie 1 licencji (z 9 skontrolowanych) została wymierzona i pobrana niezgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie określenia wysokości opłat za czynności administracyjne związane z udzielaniem i wydawaniem uprawnień na wykonywanie transportu drogowego osób i rzeczy oraz za egzaminowanie i wydawanie certyfikatu kompetencji zawodowych⁴⁸. Zaniżenie wpływów w tym przypadku wyniosło 440 zł (tj. 5,2% należnej kwoty).
- W **Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim** stwierdzono pobranie opłat za wydanie 2 wypisów dla pojazdów niezgłoszonych we wniosku i w kwocie niższej niż wynikająca z przepisów.
- W **Starostwie Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego** uwagi NIK dotyczyły sposobu naliczania opłat za udzielenie licencji, wydanie wypisu z licencji oraz wtórnika wypisu z licencji. Badanie wszystkich opłat naliczonych i pobranych przez Starostę w okresie objętym kontrolą wykazało, że w każdym przypadku jako podstawę ich obliczenia omyłkowo przyjęto wartości z tabeli opłat za wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy - ujętej w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wysokości opłat⁴⁹, a nie osób - ujętej w § 2 ust. 1 pkt 2 cyt. wyżej rozporządzenia. W następstwie powyższego w okresie od 1.01.2009 r. do 30.04.2010 r. pobrano od przedsiębiorców o 273 zł więcej niż należało.

⁴⁸ Dz. U. Nr 150, poz. 1685 obowiązujące w dniu udzielenia licencji.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych (Dz. U. Nr 235, poz. 1726).

- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego w przypadku 14 przewoźników spośród 23 objętych kontrolą nie pobierano opłaty za czynności administracyjne przy rozpatrywaniu wniosków o zmianę zezwolenia. Należna, a nie pobrana kwota opłaty, wynosiła ogółem 760 zł.*

Podstawową przyczyną nieprawidłowego pobierania opłat za wydanie licencji i zezwolenia było nieustanowienie procedur określających sposób postępowania pracowników podczas prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z nadawaniem przewoźnikom stosownych uprawnień przewozowych, jak również nieprzestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego.

Nieprawidłowości związane z pobieraniem opłat ujawnione przez NIK w toku kontroli przez NIK, stwierdzały także wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego w trakcie prowadzonych w ramach nadzoru, kontroli wydawania licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym⁵⁰. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do końca I półrocza 2010 r. w organach samorządu terytorialnego WITD przeprowadziły łącznie 163 kontrole. W efekcie tych kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości związane z wydawaniem licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym oraz zaświadczeń w niezarobkowym krajowym przewozie drogowym.

- *Do najczęściej występujących nieprawidłowości związanych w wydawaniem licencji i zezwoleń w krajowym transporcie drogowym osób należało:*
 - *przyjmowanie nieprawidłowo sporządzonych lub niekompletnych wniosków o wydanie zezwoleń na przewozy na liniach regularnych;*
 - *nieprawidłowości przy wykonywaniu wymaganej analizy rynkowej przy udzielaniu zezwoleń na regularne przewozy drogowe, w tym w szczególności brak opinii organizacji konsumentów;*
 - *nieprawidłowości w ocenie dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów koniecznych do uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego, w tym w szczególności dokumentów wymaganych przy ocenie zabezpieczeń finansowych;*
 - *nieprzekazywanie w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 83. ust. 3 ustawy o transporcie drogowym informacji o wydanych licencjach i zezwoleniach Ministrowi Infrastruktury.*

Ponadto ujawnione zostały również inne nieprawidłowości związane z wydawaniem licencji i zezwoleń w zakresie związanym z przewozami regularnymi osób:

- *wydawanie zezwoleń na przewozy regularne osób dla przewoźników dysponujących pojazdami niebędącymi autobusami;*
- *brak dokumentów potwierdzających uzyskanie przez przewoźnika prawa do korzystania z przystanków przy wydaniu zezwolenia na linię regularną;*
- *niedokonanie uzgodnień z innymi organami samorządowymi zgodnie z wymogami ustawy o transporcie drogowym przy wydawaniu zezwoleń na linię regularną;*
- *wydawanie zezwoleń niezgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury;*

⁵⁰ Informacja Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z dnia 3 września 2010 r.

- *nieprowadzenie kontroli przewoźników przewidzianej dla organów wydających licencje i zezwolenia w ustawie o transporcie drogowym;*
- *nieprawidłowe pobieranie opłat za wydanie licencji lub zezwolenia;*
- *przedłużony czas prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem licencji lub zezwoleń.*

Do WITD kierowane były także skargi na przewoźników dot. wykonywania przewozów bez wymaganych zezwoleń lub niezgodnie z warunkami w nich określonych bądź używania do obsługi linii komunikacyjnych pojazdów znajdujących się w złym stanie technicznym.

- *W latach 2009 - 2010 (I półrocze) do wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego wpłynęło 570 informacji dot. przeprowadzenia kontroli w związku z nieprawidłowym wykonywaniem przewozów drogowych osób. W wyniku przeprowadzonych kontroli potwierdzono ok. 45% zarzutów przekazywanych w powyższych informacjach, nakładając na przewoźników popełniających naruszenia kary pieniężne w drodze decyzji administracyjnych lub kierując na dodatkowe badania techniczne niesprawne pojazdy.*

3.2.3. Nadzór i kontrola przewoźników w zakresie wykonywania przewozu osób

3.2.3.1. Kontrola przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą wydania licencji i zezwoleń

W 24 skontrolowanych samorządach (tj. 86%) spośród 28 objętych badaniami, stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewywiązywaniu się z obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz na 5 lat kontroli każdego przedsiębiorcy, któremu udzielono licencji na wykonywanie transportu drogowego lub wydano zezwolenie na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym⁵¹.

- *W Starostwie Powiatu Ostrowskiego w Ostrowie Wielkopolskim nadzór prowadzony był jedynie poprzez nieliczne kontrole przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji. W badanym okresie upoważnieni pracownicy przeprowadzili 4 kontrole przedsiębiorców posiadających licencje i to tylko w zakresie dokumentów niezbędnych do ich wydania (na wydanych dotychczas 18 licencji na przewóz osób). Kontrole zezwoleń w badanym okresie w ogóle nie były przeprowadzane, pierwsze takie kontrole zaplanowano w związku z ustaleniami kontroli NIK dopiero w drugiej połowie 2010 r.*
- *W Starostwie Powiatu Wołomińskiego Starosta nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania przez nich wymogów będących podstawą do wydania im zezwolenia lub licencji, pomimo upływu 5 letniego okresu od wydania im powyższych dokumentów. Brak kontroli przewoźników, którym udzielono licencji i zezwoleń został wykazany również w wystąpieniu pokontrolnym Mazowieckiego*

⁵¹ Na podstawie art. 84 ustawy o transporcie drogowym organy udzielające m.in. licencji lub zezwolenia są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów, przy czym kontrolę przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat.

Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 2009 r. Ustalono, że pomimo przekazania MWITD informacji o podjęciu działań w celu przeprowadzania kontroli to faktycznie działań tych nie podjęto.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** nie przeprowadzono kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów, będących podstawą do wydania im zezwoleń. Zasadność prowadzenia kontroli przewoźników potwierdzały kontrole prowadzone przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu, których ustalono dotyczyły m.in. przewozu osób bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu, a także na przewożeniu osób autobusem w złym stanie technicznym.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego**, w którym aktualnych było 596 zezwoleń, nie wypełniano obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz na 5 lat, kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia wymogów, będących podstawą do wydania zezwolenia (na lata 2009 i 2010 zaplanowano jedynie 4 kontrole).

Ustalenia kontroli wykazały, że nie podejmowano kontroli w przypadkach rażącego naruszania prawa przez przewoźników. Przypadki naruszania warunków zezwoleń i koncesji stwierdzili kontrolerzy NIK w czasie oględzin przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli (opis na str. 51-53). Również z informacji uzyskanych przez NIK od właściwych jednostek inspekcji transportu drogowego wynikało, że w większości przypadków kontrole przeprowadzane przez inspektorów wita w siedzibach przedsiębiorców wykazywały liczne nieprawidłowości.

- Z informacji uzyskanej przez NIK od Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w związku z kontrolą **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego** wynika, że w 2009 r. dokonanych zostało 11 kontroli w siedzibie przedsiębiorców wykonujących przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym osób. W wyniku kontroli na przewoźników nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 165,9 tys. zł. Natomiast w okresie czterech pierwszych miesięcy 2010 r. przeprowadzono 6 kontroli, w wyniku których nałożono kary w łącznej wysokości 82 tys. zł. Wyniki te uzyskane zostały między innymi w związku z akcją kontrolną nakierowaną na walkę z nieuczciwą konkurencją w krajowym transporcie drogowym osób.
- Wg informacji **Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego** przekazanej NIK podczas kontroli **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego** w skontrolowanym okresie inspektorzy przeprowadzili 13 kontroli w siedzibach przedsiębiorców. U 10 z nich stwierdzono następujące nieprawidłowości: wykonywanie transportu drogowego bez wymaganej licencji (2 przypadki), wykonywanie transportu drogowego pojazdem niezgłoszonym do licencji (1 przypadek), wykonywanie transportu drogowego osób bez wymaganego zezwolenia (2 przypadki), wykonywanie transportu drogowego osób z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu dotyczących ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków (1 przypadek), wykonywanie transportu drogowego osób z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu dotyczących godzin odjazdu i przyjazdu (1 przypadek), naruszenie warunków dotyczących dokumentacji pracy kierowcy w zakresie kierowania kierowcy na badania lekarskie lub psychologiczne (4 przypadki), nieokazanie wykresówki lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu (5 przypadków), naruszenie zasad stosowania urządzeń rejestrujących w transporcie drogowym (4 przypadki), naruszenie norm dotyczących okresów prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw i odpoczynków kierowców (5 przypadków).
- Wg informacji **Zachodniopomorskiego Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego** przekazanej NIK podczas kontroli **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego** przeprowadzonych zostało 6 kontroli w siedzibie przedsiębiorców wykonujących regularne krajowe przewozy osób. W wyniku kontroli

nałożono na przewoźników kary pieniężne w kwocie 79.550 zł. Stwierdzono m.in. naruszenia polegające na wykonywaniu transportu drogowego bez wymaganych licencji, pojazdem niezgłoszonym do licencji bądź pojazdem innym niż autobus, z naruszeniem warunków dotyczących dokumentacji pracy kierowcy, skróceniem dziennego i tygodniowego czasu odpoczynku, przekroczenie maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy, nieprawidłowo działających urządzeniach rejestrujących.

Inspekcja Transportu Drogowego w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadziła 230 kontroli w siedzibach przedsiębiorstw wykonujących krajowe przewozy regularne osób⁵². W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających głównie na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdów, przerw w jeździe i odpoczynków kierowców oraz stosowania urządzeń rejestrujących. Stwierdzano także wykonywanie przewozów niezgodnie z warunkami określonymi w udzielonych licencjach i zezwoleniach, jak również przypadki nieposiadania przez kierowców wymaganych dokumentów. Łączna kwota kar nałożonych z tego tytułu w drodze decyzji administracyjnych wyniosła ok. 1,8 mln zł.

Istotną nieprawidłowością występującą w skontrolowanych samorządach było nieopracowywanie planów kontroli przedsiębiorców wykonujących drogowy przewóz osób. Stwierdzono także, iż nieprecyzyjne były procedury dot. wykonywania kontroli. Nie zawierały one pełnego zakresu zagadnień, które powinny podlegać skontrolowaniu i udokumentowaniu w protokołach kontroli. Konsekwencją tej sytuacji było przede wszystkim dowolne postępowanie w sprawach dotyczących terminów i zakresu przeprowadzanych kontroli.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego brakowało rozwiązań systemowych w zakresie kontroli przewoźników. Działano jedynie doraźnie - wyłącznie w reakcji na skargi (przeprowadzono kontrole 2 przewoźników w związku z powziętą informacją o zaprzestaniu realizowania przez nich przewozów i niezgłoszeniem tego faktu Urzędowi).*

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrole przewoźników przeprowadzane były nierzetelnie. Nie obejmowano nimi wszystkich podmiotów, które w danym roku należało skontrolować. Wykonywano je pobieżnie, nie obejmując sprawdzeniem wszystkich zagadnień stanowiących o spełnieniu wymogów będących podstawą do wydania licencji lub zezwolenia, a przede wszystkim zagadnień określonych w art. 15 i art. 24 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym, określających przypadki kiedy ww.

⁵² Na podstawie informacji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z dnia 3 września 2010 r.

uprawnienia należy cofnąć. Wadliwie wystawiano upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (opis na str. 49).

- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego, pomimo że na dzień 30 kwietnia 2010 r. wydano przewoźnikom 80 zezwoleń (w tym dla 60 przewoźników wydane zostały przed pięcioma laty), to kontrolą objęto 13 przewoźników. Wszystkie kontrole przeprowadzone były wyłącznie w zakresie przestrzegania rozkładu jazdy. Wydział KiT przeprowadzał kontrole przewoźników także na podstawie złożonych przez nich w Starostwie dokumentów. Kontrola taka przeprowadzona została w IV kwartale 2008 r. i przebiegała w ograniczonym zakresie, gdyż nie objęła 31 przedsiębiorców, którym udzielono licencji przed 5 laty oraz nie żądano przedłożenia do kontroli dokumentów o dopuszczeniu pojazdów do ruchu oraz zaświadczenia potwierdzającego niekaralność osób, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego w dniu rozpoczęcia kontroli NIK nie posiadał danych o liczbie przeprowadzonych przez Urząd kontroli spełniania wymogów będących podstawą do wydania przez Marszałka, w okresie od 2004 r. do 2009 r., zezwoleń na przewóz osób (do 2008 r. zadania te realizował inny departament). Dopiero w trakcie prowadzonej kontroli NIK sprawdzono, że spośród 480 zezwoleń wydanych w 2004 r. i zachowujących ważność do dnia 31.12.2009 r. nie skontrolowano 234 (48,75%). DKiAW nie posiadał aktualnych list przewoźników z lat 2004-2007.*

Skutkiem nierzetelnie przeprowadzanych kontroli było to, że nie wskazywano nieprawidłowości i nie wzywano przedsiębiorców w wyznaczonym terminie do ich usunięcia. Umożliwiało to świadczenie usług przewozowych nierzetelnym przewoźnikom, a w sytuacjach tego wymagających cofnięcia udzielonej licencji lub zezwolenia, na podstawie art. 90 ustawy o transporcie drogowym (z zachowaniem warunków, o których mowa w art. 15 i art. 24 ust. 4-6 tej ustawy).

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego pomimo ustaleń dotyczących braku cennika miesięcznych biletów ulgowych oraz stosowania 50% ulgi na bilety miesięczne dla uczniów i studentów, a rozliczania dopłat z 49% ulgą, Urząd odstąpił od formułowania wniosków pokontrolnych, „w związku z podjętym przez przewoźnika zobowiązaniem dotyczącym opracowania cennika miesięcznych biletów ulgowych”. Stwierdzono, że Urząd nie zobowiązał przewoźnika do przedłożenia ww. cennika, jak również nie dokonał sprawdzenia czy przewoźnik taki cennik opracował.*

3.2.3.2. Egzekwowanie wykonywania działalności przewozowej zgodnej z warunkami zezwolenia

Samorządy nie wykorzystywały narzędzia do sprawowania nadzoru nad przewoźnikami, w postaci przeprowadzania kontroli dokumentów, o których mowa w art. 87 ustawy o transporcie drogowym oraz warunków w nich określonych⁵³,

⁵³ Upoważnieni pracownicy samorządowi mają prawo do kontroli następujących dokumentów, które kierowca podczas wykonywania przewozu drogowego osób jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać: kartę opłaty drogowej, kartę kierowcy, wypis z licencji, zezwolenie lub wypis z zezwolenia wraz z obowiązującym rozkładem jazdy – art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym.

a także zasad wykonywania przewozów na podstawie uprawnień wynikających z art. 89 ust. 1 pkt 7 wspomnianej ustawy. Wskutek tego stanu nie nakładano kar pieniężnych lub grzywny na przedsiębiorców naruszających obowiązki lub warunki wynikające z przepisów tej ustawy. Sytuacja taka miała miejsce w 22 skontrolowanych samorządach (tj. 79%) spośród 28 objętych badaniami.

- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego Starosta nie przeprowadzał kontroli dokumentów, które podczas wykonywania przewozu drogowego kierowca pojazdu samochodowego jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać, na żądanie uprawnionego organu kontroli (art. 87 ustawy o transporcie drogowym). Nie kontrolował zasad wykonywania przewozów regularnych, określonych w przepisach art. 18b ustawy o transporcie drogowym i nie sprawdzał - w odniesieniu do każdego przewoźnika, któremu wydano zezwolenie - podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy.*
- *W Starostwie Powiatu Ostródzkiego trzech przewoźnicy, którzy posiadali aktualne zezwolenia i licencje, nie byli kontrolowani w 2009 r. Kontrole takie przeprowadzono, w latach 2005 i 2008 r. W trakcie tych kontroli pracownicy WKiT nie sprawdzali jednak wszystkich zasad wykonywania przewozów regularnych określonych w art. 18b ustawy o transporcie drogowym, tj. m.in. czy wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się na przystankach umieszczonych w rozkładzie jazdy, czy należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem, oraz czy na dworcach oraz w autobusach znajduje się dostępny regulamin przewozów.*

Konsekwencją zaniedbywania obowiązków nadzorczych i braku lub ograniczania kontroli było dopuszczanie do wykonywania przewozów przez przedsiębiorców, którzy nie mieli wymaganych uprawnień.

- *W Starostwie Powiatu Gnieźnieńskiego 6 przewoźników (spośród 10 którzy wystąpili o przedłużenie ważności zezwoleń) wykonywało przewozy po upływie ważności zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 Udt. Okresy prowadzenia przewozów bez ważnego zezwolenia wynosiły w każdym z przypadków 22 dni (nieprawidłowość dotyczyła jednego przewoźnika).*
- *W Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim PKS Zielona Góra Sp. z o.o. wykonywał przez 28 dni przewóz na 5 liniach komunikacyjnych bez zezwolenia wymaganego przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego analiza dokumentacji 10 spraw dotyczących przedłużenia ważności zezwoleń wydanych przez Marszałka przewoźnikom wykazała cztery przypadki prowadzenia przez nich przewozów mimo upływu ważności zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 Utd. Okresy prowadzenia przewozów bez ważnego zezwolenia wynosiły w przedmiotowych przypadkach od 9 do 78 dni.*

Nierzetelnie sprawowano nadzór nad przewoźnikami w zakresie respektowania przez nich ustawowych uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r.

o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵⁴.

- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego usługi przewozowe wykonywali przewoźnicy, którym wydano zezwolenia na przewóz osób z pominięciem uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.*
- *W Starostwie Powiatu Zielonogórskiego w przypadku linii komunikacyjnej nr 171311 przewoźnik przez 20 dni wykonywał regularny przewóz osób bez stosownego zezwolenia, pobierając dopłaty z tytułu honorowania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów w kwocie 2.056 zł.*

Niewykonywanie kontroli kierowców spowodowane było błędną interpretacją przepisów, polegającą na bezpodstawnym przyjmowaniu, że pracownicy samorządowi nie mogą dokonywać kontroli kierowców (prawidłowości wykonywania przewozów) gdyż nie są uprawnieni do zatrzymywania pojazdów na drodze.

Należy podkreślić, że do przeprowadzania kontroli dokumentów, które podczas wykonywania przewozu drogowego kierowca autobusu ma obowiązek mieć przy sobie i okazywać oraz warunków w nich określonych, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym są uprawnieni również upoważnieni pracownicy samorządów, przy czym przeprowadzenie czynności kontrolnych może mieć miejsce podczas postoju autobusu (na przystanku lub dworcu autobusowym). Na podstawie wymienionego przepisu ustawy, a w przypadku samorządów województw stosownie do postanowień umów zawartych z przewoźnikami w zakresie przekazywania dopłat do przewozów realizowanych z ulgą ustawową (o ile zostały w tych umowach określone) ww. pracownicy mają również prawo kontrolować prawidłowość postępowania kierowców w zakresie wydawania biletów ulgowych.

Wskutek niewykonywania „kontroli drogowych” samorzady nie posiadały informacji, czy występowały przypadki naruszenia lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, stanowiące zgodnie z przepisem art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym podstawę do cofnięcia zezwolenia. Sprawdzenie, czy przewozy realizowano wg zasad określonych w art. 18b ww. ustawy możliwe było wyłącznie podczas takich kontroli, np.: - czy wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się tylko na przystankach określonych w rozkładzie jazdy; - czy należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat, a pasażer otrzymuje potwierdzenie

⁵⁴ Art. 2 ust. 2-7, art. 4 ust. 1-3 i 5 oraz art. 5 ust. 1 i 2 (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.).

wniesienia opłaty w postaci biletu wydanego zgodnie z przepisami o kasach rejestrujących; - czy cennik opłat został wywieszony w każdym autobusie.

Kolejną przyczyną niewykonywania kontroli przewoźników było nieudzielanie przez marszałków i starostów upoważnień do kontroli przedsiębiorców, którym udzielono licencji lub wydano zezwolenia w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów⁵⁵. W szczególności nie udzielano upoważnień do kontroli dokumentów, o których mowa w art. 87 ww. ustawy, oraz warunków w nich określonych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 17 skontrolowanych urzędach.

- *W Starostwie Powiatu Wołomińskiego dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK, Starosta upoważnił pracownika do przeprowadzenia kontroli u jednego z przedsiębiorców - w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia.*

Występowały również przypadki, w których wydawane upoważnienia nie zawierały informacji określonych w art. 85 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym⁵⁶.

- *W Starostwie Powiatu Drawskiego wydane przez Starostę upoważnienia m.in. nie zawierały: - numeru legitymacji służbowej; - nazwy przedsiębiorcy, który planowany był do kontroli, a jedynie zapis, że upoważnienie wydaje się do kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia wymagań będących podstawą do wydania licencji, zezwoleń, zaświadczeń oraz przewozów regularnych na terenie Powiatu Drawskiego; - zakresu przedmiotowego kontroli, a jedynie zapis, że kontroli podlegają przedsiębiorstwa posiadające licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego oraz przedsiębiorcy posiadający wydane zezwolenia na regularne przewozy osób; - daty rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli, a jedynie zapis, że upoważnienia wydaje się na czas określony, do końca roku; - zapisu o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Nie było również zapisu jakie jednostki będą objęte kontrolą w danym roku.*

3.2.3.3. Egzekwowanie od przewoźników obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy

Ustalono, że organy samorządowe nie egzekwowały od przewoźników, pisemnego i terminowego wykonywania czynności związanych z aktualizowaniem rozkładów jazdy, w sposób określony w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu

⁵⁵ O którym mowa w art. 85 ustawy o transporcie drogowym.

⁵⁶ Upoważnienie powinno zawierać co najmniej wskazanie podstawy prawnej; oznaczenie organu kontroli; datę i miejsce wystawienia; imię i nazwisko inspektora upoważnionego do przeprowadzenia kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej; firmę przedsiębiorcy objętego kontrolą; określenie zakresu przedmiotowego kontroli; wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli; podpis osoby udzielającej upoważnienia; pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.⁵⁷ Sytuacja taka miała miejsce w większości samorządów, tj. w 89% skontrolowanych jednostek.

Nie żądano od przewoźników pisemnego powiadomienia o kontynuacji przewozów oraz przekazania jednego egzemplarza zaktualizowanego rozkładu jazdy. Ponadto nie egzekwowano ogłaszania na przystankach i dworcach autobusowych (w terminie do czwartej niedzieli czerwca) informacji o terminach i godzinach odjazdów środków transportowych wraz z innymi informacjami warunkach podróży. Wskutek niepodejmowania tych działań wydający zezwolenia pozbawieni byli aktualnej wiedzy o bieżącej sytuacji na lokalnym rynku przewozów pasażerskich, niezbędnej dla rzetelnego wykonania corocznej analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, obejmującej wszystkie czynne linie komunikacyjne na danym terenie, również te na które zezwolenia wydały organy sąsiednie.

- *W Starostwach Powiatów Gnieźnieńskiego oraz Ostrowskiego w Ostrowie Wielkopolskim w 2009 r. żaden z przewoźników wykonujących regularne przewozy osób na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę nie wywiązał się z obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy zgodnie z § 3 ust. 1 - 2 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczeniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystosowano pisma dyscyplinujące przewoźników i zobowiązujące ich do przesłania wymaganych informacji.*
- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego nie egzekwowano od przewoźników obowiązku nadsyłania informacji o dalszym wykonywaniu przewozów oraz zaktualizowanych rozkładów jazdy. Po pisemnym monicie wysłanym w wyniku kontroli NIK do przewoźników, rozkłady jazdy zostały dostarczone przez 2 (na 3 przewoźników) dopiero 23 dni po terminie wskazanym w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. Jednakże informacje zawarte w przekazanych do Starostwa 39 rozkładach jazdy nie zawierały: terminów ważności (36 rozkładów jazdy), przystanków pośrednich (3), daty wejścia w życie (30 rozkładów jazdy). Brak w rozkładach ww. informacji stanowił naruszenie przepisów § 1 ww. rozporządzenia.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w 2009 r., jedynie siedmiu (15%) przewoźników wykonujących regularne przewozy, na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka, wywiązało się z obowiązku aktualizacji rozkładów jazdy. Dopiero w toku kontroli NIK, przewoźnicy otrzymali odpowiednie przypomnienia dotyczące konieczności wywiązania się z tego obowiązku w 2010 r.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w 2009 r. z obowiązku dostarczenia zaktualizowanych rozkładów jazdy wywiązało się 23 przewoźników. Wobec pozostałych 24 przewoźników, którzy z obowiązku tego się nie*

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczeniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz. U. Nr 12, poz. 79).

wywiązali, *Urząd nie podjął żadnych czynności, mających na celu wyegzekwowanie od nich aktualnych rozkładów jazdy.*

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w latach 2009-2010 (do 30 kwietnia), Marszałek nie występował do przewoźników z żądaniem pisemnego powiadomienia o dalszej realizacji przewozów oraz nieodpłatnego przekazania jednego egzemplarza aktualnego rozkładu jazdy. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2009 r. jedynie 25% przewoźników posiadających aktualne zezwolenia, wywiązało się z obowiązku corocznej aktualizacji rozkładu jazdy oraz pisemnego powiadomienia Marszałka o dalszej realizacji przewozów, zgodnie z wymogami określonymi w § 3 ust. 1 i 2 oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia.*

Negatywne konsekwencje dla podróżnych wynikające z nieegzekwowania od przewoźników obowiązków związanych z ogłaszaniem i aktualizowaniem rozkładów jazdy, potwierdziły wyniki oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK na terenie 24 skontrolowanych jednostek. Dokonywano m.in. sprawdzenia czy:

- rozkłady jazdy są ogłaszane na wszystkich wymienionych w rozkładzie przystankach oraz dworcach autobusowych (oraz czy są zgodne ze złożonymi do wniosku o wydanie zezwolenia),
- przestrzegane są godziny odjazdów określone w rozkładzie,
- w kasach dworcowych oraz w autobusie jest wywieszony regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy,
- wywieszony jest przy kasach dworcowych oraz w każdym autobusie cennik,
- cennik zawiera ceny biletów ulgowych,
- wywieszone na przystankach informacje zawierają nazwę, adres siedziby przewoźnika i numer telefonu.

W wyniku tych czynności nieprawidłowości stwierdzono na terenie 21 skontrolowanych jednostek.

- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego stwierdzono brak regulaminów określających warunki obsługi podróżnych i cenników opłat na dworcu autobusowym w Gryfinie (kasa PKS Szczecin) oraz przystanku autobusowym Widuchowa (przewoźnik Ber-Trans) oraz brak aktualnych rozkładów jazdy na 20 z 24 losowo wybranych do oględzin przystankach (wszystkich 3 przewoźników). Weryfikacja zgodności 36 rozkładów jazdy (z 39 dostarczonych przez wszystkich 3 przewoźników), zamieszczonych na dworcach autobusowych w Gryfinie i Chojnie oraz na przystankach lokalnych (przewoźnik Ber-Trans) wykazała, że rozkłady jazdy zawierały informacje niezgodne z przekazanymi Starostwu, a dla 2 linii komunikacyjnych obsługiwanych przez Ber-Trans nie było możliwe zweryfikowanie tych informacji z powodu braku tabliczek informacyjnych na przystanku.*
- *W Starostwie Powiatu Piskiego oględziny czterech linii komunikacyjnych (obsługiwanych przez czterech przewoźników) wykazały, że na każdym z 37 przystanków poddanych oględzinom nie było rozkładów jazdy a także informacji zawierających nazwę, adres siedziby przewoźnika i numer telefonu. Poza jednym przewoźnikiem, przedsiębiorcy nie wywieszali w autobusach regulaminów określających warunki obsługi podróżnych oraz cenników opłat za przejazdy.*

- **W Starostwie Powiatu Szczecineckiego** oględziny 2 linii autobusowych wykazały, że z 22 przystanków linii 62202 na 17 nie umieszczono żadnej informacji o prowadzonej linii oraz nie umieszczono rozkładów jazdy. Z 16 przystanków na linii 62201 na 7 wywieszono rozkłady jazdy, które nie zawierały informacji wymaganych przepisami § 1 rozporządzenia MTB z 13.01.2006 r. Brakowało w nich nazwy przewoźnika, adresu siedziby, daty wejścia w życie, terminu ważności oraz informacji o uznawaniu uprawnień do ulgowych przejazdów. Rozkład jazdy wywieszony przez PKS na dworcu autobusowym w Szczecinku nie zawierał informacji o nazwie i adresie siedziby przewoźnika. Stwierdzono również, że wbrew wymogowi określonemu w art. 18b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, przy kasach na dworcu autobusowym w Szczecinku oraz w autobusie PKS nie było wywieszonych regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy. Cennik wywieszony był wyłącznie na dworcu autobusowym, natomiast nie było go w autobusie PKS.
- **W Starostwie Powiatu Wołomińskiego** oględziny dwóch linii komunikacyjnych wykazały, że na 4 przystankach brakowało wywieszonych rozkładów jazdy, na 3 przystankach wywieszono jeden wspólny rozkład dla trzech przewoźników, nie określając w nim nazwy i adresów przewoźników, natomiast na 5 - brakowało wskazania w rozkładach kolejnych przystanków, na których zatrzymuje się autobus, nazwy i adresu przewoźnika, daty wejścia w życie oraz terminu ważności rozkładu jazdy.
- **W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego** podczas oględzin ośmiu pojazdów stwierdzono m.in. brak wywieszenia w pojeździe cennika, który uwzględniałby ceny biletów ulgowych a przede wszystkim niewydawanie biletów ulgowych osobom uprawnionym.
- **W Starostwie Powiatu Zielonogórskiego** kontrola 5 przystanków, z których odjeżdżały autobusy obsługujące 4 linie komunikacyjne wykazała m.in. - na 3 przystankach: brak rozkładu, nieaktualność rozkładu a na kolejnym rozkład był niezgodny z przedstawionym we wniosku w sprawie wydania zezwolenia; - w jednym z autobusów stwierdzono brak regulaminu a w kolejnym regulamin nie określał szczegółowo zasad obowiązujących podczas jazdy.
- **W Starostwie Powiatu Złotowskiego** podczas kontroli wszystkich 3 przewoźników wykonujących regularne przewozy osób stwierdzono - w przypadku PKS Walcz oraz PKS Człuchów: brak rozkładów jazdy na poszczególnych przystankach oznaczonych w rozkładzie jazdy a na dworcach autobusowych brak dostępnego dla pasażerów regulaminu bądź przedłożony regulamin był niepodpisany i niekompletny; - w przypadku Balic Sea Trans: brak tabliczek z rozkładem jazdy na peronach 3 dworców autobusowych, kierowcy obsługujący 2 z 3 kontrolowanych linii nie okazali karty kierowcy, wsiadanie pasażerów odbywało się na niewyznaczonym przystanku, brak 4 przystanków w rozkładach jazdy dla 2 linii, na dworcach i w autobusach nie było regulaminów, brak cennika na dworcu autobusowym a cenniki dostępne we wszystkich skontrolowanych autobusach były niekompletne, niepodpisane oraz brakowało w nich daty obowiązywania, stosowane przez przewoźnika cenniki nie zostały zgłoszone w Starostwie.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** kontrola trzech przewoźników przeprowadzona dopiero w związku z kontrolą NIK, wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: niewłaściwym stanie technicznym autobusu używanego do przewozu osób (pęknięta szyba przednia, zużyte ogumienie), zatrzymaniu się autobusu w miejscu do tego nieprzeznaczonym, nieposiadaniu przez kierowcę wymaganych dokumentów (wypisu z zezwolenia, obowiązującego rozkładu jazdy i regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych), niezrzeczeniu się przez przewoźnika posiadanego zezwolenia pomimo zaniechania prowadzenia przewozu a także przekroczeniu dopuszczalnej prędkości przez kierowcę autobusu. Ponadto stwierdzono pojedyncze przypadki braku tabliczek informacyjnych na przystankach.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** kontrola 7 przystanków i Dworca Autobusowego wykazała: w 6 przypadkach brak tabliczek z godzinami odjazdów autobusów oraz danymi teled adresowymi przewoźnika, czterech poddanych kontroli kierowców nie posiadało cennika i regulaminu przewozu, w 3 przypadkach niekompletne były dane na tabliczkach. Stwierdzono dwukrotnie (dla różnych linii

komunikacyjnych) niepunktualny odjazd autobusu. Ponadto na tabliczkach PKS-u Zielona Góra znajdujących się na dwóch przystankach, a także na ogólnej tablicy odjazdów znajdującej się na dworcu autobusowym z Zielonej Górze nie umieszczono godziny odjazdów na dwóch liniach komunikacyjnych, pomimo że przewoźnik posiadał na te linie ważne zezwolenia.

Główną przyczyną występujących nieprawidłowości – polegających na lekceważeniu przez przewoźników zasad ogłaszania i aktualizowania rozkładów jazdy - był całkowity brak nadzoru nad firmami przewozowymi ze strony organów wydających zezwolenia na obsługę linii komunikacyjnych, tj. starostów oraz marszałków województw. Brak nadzoru oraz nieprzeprowadzanie kontroli przewoźników sprawiały, że wobec podmiotów naruszających lub zmieniających warunki określone w zezwoleniu, nie było podstaw prawnych do stosowania sankcji, w tym cofnięcia zezwolenia.

3.2.3.4. Egzekwowanie przedłożenia dokumentów potwierdzających dalsze spełnianie wymagań

Skontrolowane samorzady powszechnie (tj. 20 spośród 28 skontrolowanych jednostek) nie realizowały postanowień przepisu określonego w art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym i nie nakładały na przewoźników obowiązku przedstawienia w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających, że spełniają nadal wymagania ustawowe i warunki określone w licencji lub zezwoleniu. Sytuacja taka miała miejsce nawet w przypadkach nieprzeprowadzania co najmniej raz na 5 lat, kontroli spełniania wymogów będących podstawą wydania licencji lub zezwoleń.

- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego nie przeprowadzano kontroli przewoźników w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą wydania w okresie od lipca 2003 r. do maja 2004 r. 14 licencji (u których 5-letni okres od daty ich wydania minął), do czego był zobowiązany na podstawie przepisów art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym. Nie wezwano również, na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, 3 przedsiębiorców posiadających licencje wydane w maju 2004 r. (nr 30144 i 30145) oraz sierpniu 2005 r. (nr 37757) do przedłożenia informacji i dokumentów potwierdzających, że nadal spełniają oni wymagania ustawowe i warunki określone w licencjach. Poza kontrolami 2 zezwoleń, Starosta w latach 2009-2010 (do 30.04.) nie wykonywał - na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym - kontroli przewoźników w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą wydania zezwoleń na regularne przewozy osób. Nie żądał też od przewoźników - na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym - informacji i dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań ustawowych określonych w zezwoleniach.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego stwierdzono, że Marszałek województwa mazowieckiego nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców posiadających zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób, w zakresie spełniania przed nich wymogów będących podstawą do wydania tych zezwoleń, do czego był zobowiązany, jako organ udzielający zezwolenia, na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z postanowieniami art. 84 ust. 2 ustawy, kontrole te powinny być przeprowadzone u każdego przedsiębiorcy, co najmniej raz na 5 lat. Marszałek nie korzystał również z możliwości przewidzianych w art. 83. ust. 1 ustawy, tj. nałożenia na*

przewoźnika obowiązku przedstawienia, w oznaczonym terminie, aktualnych informacji i dokumentów, które potwierdzałyby dalsze spełnianie wymagań ustawowych i warunków określonych w zezwoleniu. Rezygnując z przeprowadzenia kontroli, urząd pozbawił się możliwości uzyskania informacji dot. działalności przewoźników, w tym o ewentualnych przesłankach uzasadniających cofnięcie uprawnień.

3.2.3.5. Postępowanie w sprawach cofnięcia wcześniej wydanych licencji lub zezwoleń

W sytuacji poważnego naruszenia przez przewoźników zasad wykonywania działalności przewozowej tylko w nielicznych przypadkach samorządy - w ramach działań regulacyjnych - cofały licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób. Ustalono, że ponad połowa samorządów powiatowych (11 na 21 skontrolowanych) nie wykonywała tego obowiązku, pomimo iż istniały podstawy podjęcia decyzji w tym zakresie, takie jak: przedsiębiorca nie podjął działalności objętej licencją w ciągu 6 miesięcy od dnia jej wydania, pomimo wezwania organu licencyjnego do jej podjęcia; przewoźnik nie spełniał wymagań uprawniających do wykonywania działalności w zakresie transportu drogowego; rażąco naruszał warunki określone w licencji lub inne warunki wykonywania działalności objętej licencją określone przepisami prawa oraz zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej licencją.

Podobna sytuacja dotyczyła cofania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych. Pomimo, że samorządy były w posiadaniu informacji (najczęściej przekazywanych przez organy kontroli ruchu drogowego) o naruszaniu lub zmianie przez przewoźników warunków określonych w zezwoleniu, nie podejmowały działań mających na celu cofnięcie zezwolenia. Stwierdzono, że w 19 skontrolowanych jednostkach (68%) nie podejmowano działań mających na celu cofnięcie zezwoleń, a w pozostałych cofnięto łącznie 126 zezwoleń, przy czym ponad połowę – w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie.

Należy podkreślić, że w sytuacjach określonych w art. 90 ust. 2, art. 15 ust. 1 oraz art. 24 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym wszczęcie postępowania o cofnięcie uprawnień i wydanie decyzji w tej sprawie jest obligatoryjne. Dotyczy to sytuacji wynikających z cofnięcia przewoźnikowi licencji; naruszenia lub zmiany przez niego warunków na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu a także niewykonywania przez przedsiębiorcę, na skutek okoliczności zależnych od niego, przewozów regularnych co najmniej przez 3 miesiące. Mimo to,

postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń nie były podejmowane lub prowadzone były w sposób przewlekły.

- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego* przewlekłe prowadzono postępowania o cofnięcie zezwoleń 12 członkom ZTP. 18 listopada 2009 r. Zespół ds. koordynacji wniosków podjął decyzje, że zachodzi potrzeba wszczęcia postępowania z powodu naruszania przez tych przewoźników warunków na jakich wydane zostało zezwolenie (skargi pasażerów, informacje Policji, kontrole przeprowadzone przez pracowników Starostwa). Cofnięcie zezwoleń nastąpiło jednak dopiero w czasie kontroli NIK (11 sierpnia 2010 r.). Także opieszale były prowadzone czynności zmierzające do cofnięcia zezwolenia trzem innym przewoźnikom, którzy powiadomili o zawieszeniu kursów w dniach: 2 marca 2010 r. (dwóch przewoźników) i 13 stycznia 2010 r., bez powiadomienia o ich odwołaniu. Art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym stanowi, iż zezwolenie cofa się w razie niewykonywania przez przedsiębiorcę, na skutek okoliczności zależnych od niego, przewozów regularnych co najmniej przez 3 miesiące. W stosunku do jednego z nich, który powiadomił o zawieszeniu kursów 13 stycznia 2010 r., Wydział nie podjął żadnych czynności zmierzających do cofnięcia zezwolenia.
- *W Starostwie Powiatu Ostrołęckiego* Starosta stwierdził wygaśnięcie licencji, w sytuacji, gdy wystąpiły przesłanki do jej cofnięcia. Przewoźnik dopiero w dniu 3 sierpnia 2009 r., mimo obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, zawiadomił Starostwo o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej z dniem 2 września 2008 r. Pomimo, że przepisy art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. d ww. ustawy stanowiły, że w przypadku zaprzestania wykonywania transportu drogowego na skutek okoliczności zależnych od przewoźnika co najmniej przez 6 miesięcy, licencję należy cofnąć, Starosta wydał decyzję o jej wygaśnięciu.

Ustalenia kontroli wskazują, że nie egzekwowano od przewoźników, w przypadkach cofnięcia im licencji, terminowego zwrotu licencji lub wydanych wypisów z licencji. Przepisy ustawy o transporcie drogowym stanowią, że przedsiębiorca jest zobowiązany zwrócić te dokumenty niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o cofnięciu licencji stała się ostateczna⁵⁸.

- *W Starostwie Powiatu Olsztyńskiego* do dnia zakończenia kontroli NIK przedsiębiorca, któremu w 2006 r. cofnięto licencję z powodu niespełniania wymogu dobrej reputacji, nie zwrócił czterech pobranych wcześniej wypisów. Nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania zwrotu wypisów z licencji.
- *W Starostwie Powiatu Drawskiego* nie wyegzekwowano od przewoźnika, w związku ze zmianą siedziby przedsiębiorstwa, zwrotu poprzednio udzielonej licencji na krajowe drogowe przewozy osób. Wyjaśniając przyczynę tego zdarzenia pracownik Starostwa poinformował, że przy wydaniu nowej licencji z dnia 18.03.2009 r. - licencja została w sposób niezamierzony zabrana przez Przedsiębiorcę i na ten fakt nie zwrócił uwagi pracownik Starostwa. Dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK w dniu 27 lipca 2010 r. wezwany przedsiębiorca zwrócił przedmiotową licencję.

⁵⁸ Art. 15 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym.

3.2.3.6. Przekazywanie informacji statystycznych o liczbie i zakresie udzielonych licencji i zezwoleń

W 23 skontrolowanych jednostkach (tj. 82%) spośród 28 objętych badaniami stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym wykonywaniu obowiązków związanych z przekazywaniem ministrowi właściwemu do spraw transportu, co najmniej dwa razy w roku (do dnia 15 stycznia oraz do dnia 15 lipca, wg postanowień art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym) informacji o liczbie i zakresie udzielonych licencji i zezwoleń⁵⁹. W 3 jednostkach informacji nie przekazano w ogóle.

- *Starostwo Powiatu Nowosądeckiego w okresie od 31.12.2007 r. do 20.05.2010 r. nie przedstawiało Ministrowi Infrastruktury informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń. Dopiero w trakcie kontroli sporządzono i przesłano do właściwego ministra sprawozdanie wg stanu na dzień 31. 12. 2009 r., na podstawie liczby faktycznie wydanych dokumentów.*

Spośród 25 jednostek samorządowych, które informacje przesłały 15 przekazało je z naruszeniem terminu określonego w art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Przekazanie danych (w zdecydowanej większości przypadków) nastąpiło dopiero po dokonaniu ustaleń przez NIK. W skrajnych przypadkach opóźnienie wyniosło 12 miesięcy⁶⁰. Stan ten ilustruje poniższe zestawienie.

Lp.	Województwo	Powiat	Data wymagana	Data przesłania informacji
1	Małopolskie	tatrzański	15.07.09	13.07.10
2	Małopolskie	wielicki	15.07.09	16.07.10
3	Mazowieckie	ostrołęcki	15.07.09	16.06.10
4	Mazowieckie	szymborski	15.07.09	17.07.10
5	Mazowieckie	warszawski zachodni	15.07.09	21.07.10
6	Mazowieckie	M. Ostrołęka	15.07.09	21.07.10
7	Śląskie	myszkowski	15.07.09	18.01.10
8	Śląskie	M. Dąbrowa Górnicza	15.07.09	27.11.09
9	Zachodniopomorskie	pyrzycki	15.07.09	4.05.10
10	Małopolskie	nowosądecki	15.01.10	4.06.10
11	Małopolskie	tatrzański	15.01.10	13.07.10
12	Mazowieckie	ciechanowski	15.01.10	20.07.10
13	Mazowieckie	ostrowski	15.01.10	10.05.10
14	Zachodniopomorskie	pyrzycki	15.01.10	4.05.10

Przekazywane przez samorzady informacje sporządzane były w sposób nierzetelny. Spośród 25 samorządów, które przesłały informacje dotyczące stanu na koniec 2009 r., w 15 przypadkach informacje te zawierały nieprawdziwe, niezgodne ze stanem faktycznym dane bądź dane te były niekompletne.

⁵⁹ Wg stanu na dzień 15 lipca 2009 r.

⁶⁰ Powiat tatrzański, wielicki oraz ostrołęcki.

- **Starostwo Powiatu Drawskiego** przekazywało informacje, w których dane nie były rzetelne, gdyż w informacji za I półrocze 2009 r. nie ujęto 1 decyzji o zmianie licencji, a za II półrocze 2009 r. wykazano 2 decyzje, tj. decyzję o zmianie licencji wydaną w marcu (ujętą w I półroczu) oraz decyzję o udzieleniu licencji z października 2009 r. Za I półrocze 2009 r. poinformowano o wydaniu 3 zezwoleń, które również ujęto w informacji za II półrocze 2009 r.
- **Starostwo Powiatu Gryfińskiego** przekazało informację za II półrocze 2009 r. zawierającą dane niezgodne ze stanem faktycznym (wykazano wydanie 10 decyzji administracyjnych w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia, zamiast 12). Wszystkie 3 informacje skierowane do Ministerstwa Infrastruktury Departamentu Transportu Drogowego w Warszawie zostały podpisane przez pracownika Wydziału, nieposiadającego upoważnienia do reprezentowania Starostwa na zewnątrz, tj. z naruszeniem przepisów § 24 ust. 1 - 3 Regulaminu organizacyjnego.
- W **Starostwie Powiatu Lubelskiego** dane zawarte w przekazanych informacjach nie odzwierciedlały liczby faktycznie wydanych zezwoleń. I tak -w I półroczu 2009 r. wydano cztery zezwolenia, zaś w informacji podano, że było ich pięć; w II półroczu 2009 r. faktycznie wydano cztery decyzje o przedłużeniu ważności posiadanych już zezwoleń, a w informacji podano, że wydano ich osiem. Ponadto wyjaśniono, że w informacji za 2008 r. pomyłkowo wpisano liczbę 19 zamiast 15 wydanych zezwoleń, w 2009 r. pomyłkowo wpisano liczbę 13 a powinno być 8 zezwoleń.
- **Starostwo Powiatu Zielonogórskiego**, dwie spośród trzech informacji przekazanych Ministrowi Infrastruktury sporządziło na podstawie nieaktualizowanego rejestru, co spowodowało zawyżenie liczby ważnych zezwoleń i wydanych do nich wpisów (odpowiednio o 4 i 11 szt.). W toku kontroli NIK Starostwo przekazało Ministrowi informację zawierającą prawidłowe wielkości.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego** przekazane informacje o liczbie zezwoleń aktualnych na 31.12.2009 r. były nierzetelne. W piśmie z 12.01.2010 r. Urząd poinformował Ministerstwo, że z zezwoleń wydanych przez Marszałka w latach 2002 - 2009 na dzień 31.12.2009 r. aktualnych było 616 zezwoleń na przewozy regularne, gdy faktycznie na ten dzień aktualnych było 635.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w informacji przekazanej w dniu 14 stycznia 2010 r., a danymi, którymi dysponował Departament Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu (DNI). Według tej informacji Marszałek Województwa wydał 440 zezwoleń na przewozy regularne (w tym 303 nowe zezwolenia oraz 137 przedłużeń) natomiast według danych pozyskanych z DNI w 2009 r. Marszałek Województwa, wydał 361 zezwoleń (167 nowych oraz 194 przedłużenia).

Szczegółową informację (opracowaną na podstawie ustaleń niniejszej kontroli oraz danych uzyskanych z Ministerstwa Infrastruktury w dniu 9 listopada 2010 r.) na temat rzetelności informacji zawartych w ewidencji licencji i wydanych zezwoleń, zgromadzonych przez samorządy oraz Ministerstwo Infrastruktury, przedstawiono w załączniku nr 5.6a.

Z ustaleń kontroli wynika, że liczba udzielonych przez skontrolowane samorządy powiatowe licencji na koniec I półrocza 2010 r., według Ministerstwa Infrastruktury wynosiła 165, natomiast rzeczywista liczba aktualnych licencji wydanych przez starostwa ustalona w toku kontroli NIK - to 699. Podobnie liczba wydanych przez

samorządy powiatowe i wojewódzkie zezwoleń, według Ministerstwa wynosiła 2180 a ustalona w toku kontroli - 4999.⁶¹

W zbadanym okresie tylko urzędy marszałkowskie przekazywały do Ministerstwa Infrastruktury dane o wydanych decyzjach, jednak terminowo informacje przekazało za badany okres 25% urzędów, a tylko w przypadku 16,7% urzędów informacje te były kompletne i nadesłane terminowo.

W przypadku samorządów powiatowych, na 379 urzędów, informację kompletną i w terminie przesłało 75 jednostek. Na 2479 powiatów wymaganą informację (kompletną i w terminie) przesłało od 2 do 5 wójtów⁶².

Podstawową przyczyną powyższego stanu był brak w samorządach zintegrowanej elektronicznej ewidencji licencji i zezwoleń, umożliwiającej określenie liczby wydanych decyzji. Sytuacja ta przy dużej liczbie składanych wniosków, w szczególności w urzędach marszałkowskich, uniemożliwiała bieżące aktualizowanie danych. Brak rzeczywistych danych o rozmiarach prowadzonej działalności w zakresie przewozu osób transportem drogowym, utrudniał marszałkom i starostom sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad przewoźnikami.

Zgromadzenie rzetelnych danych na temat zakresu i rozmiaru prowadzonej działalności dot. przewozu drogowego osób utrudniały nieprecyzyjne przepisy dotyczące sposobu i zakresu przekazywanych danych⁶³. Niedookreślenie przepisu art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym (brak wytycznych (instrukcji) i wzoru jakie dane winny być ujmowane w informacji do Ministra Infrastruktury) powodowały, że przekazywano dane liczbowe o wydanych decyzjach dotyczących licencji i zezwoleń bez wyodrębnienia czy są to decyzje w sprawie uprawnień nowych, zmienianych bądź przedłużanych. Ponadto część samorządów podawała informację o łącznej liczbie ww. dokumentów obowiązujących na koniec okresu sprawozdawczego, natomiast inne wyłącznie o liczbie udzielonych licencji czy wydanych zezwoleń

⁶¹ Według stanu na dzień 30 kwietnia 2010 r., uwzględniająca zmiany, cofnięcia i wygaśnięcia licencji lub zezwoleń, przedłużenia zezwoleń a także przypadki przeniesienia uprawnień wynikających z licencji.

⁶² Na podstawie ustaleń kontroli oraz danych przekazanych przez MI w dniach 16 lutego oraz 9 listopada 2010 r.

⁶³ Art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

w ostatnim półroczu, przy czym nie przekazywano informacji na temat decyzji, które wygasły bądź zostały cofnięte.

- Według Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury⁶⁴ część przesyłanych informacji, z uwagi na sposób ich przygotowania, uniemożliwia stwierdzenie, jaki jest stan aktualny tych uprawnień (licencji, zezwoleń lub wypisów), ważnych na dzień sprawozdawczy. Często jest to liczba licencji lub zezwoleń, bez określenia liczby wypisów lub liczba udzielonych uprawnień w okresie półrocza lub roku – bez określenia liczby cofnięć, wygaszeń lub przedłużeń. Powoduje to problemy przy zbiorczym opracowaniu tych informacji – np. informacje z części starostw wydają się niewiarygodne i nie powinny być brane pod uwagę. W rezultacie przy opracowywaniu zestawienia z całego kraju, musi być stosowane uogólnienie, oparte o informacje z tych starostw, które przesyłają dane pełne i precyzyjne.

Wskutek niezgromadzenia rzetelnych informacji o aktualnej liczbie udzielonych licencji i zezwoleń, Minister Infrastruktury miał ograniczone możliwości oddziaływania na rynek usług przewozowych. Podkreślić należy, że podawane okresowo przez Ministra Infrastruktury informacje o liczbie udzielonych zezwoleń i licencji są podstawowym źródłem danych o wielkości rynku przewozu osób w krajowym transporcie drogowym.

3.2.3.7. Powierzenie przeprowadzania kontroli przewoźników podmiotom zewnętrznym

Ustalenia kontroli wykazały, że żadna ze skontrolowanych jednostek nie skorzystała z możliwości (przewidzianej w art. 86 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym) powierzenia przeprowadzania kontroli przewoźników organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu. Miało to miejsce w sytuacji, w której samorzady nie były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do sprawowania nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie regularnych przewozów osób⁶⁵.

- W *Starostwie Powiatu Szczecineckiego* Starosta nie przeprowadzał kontroli przewoźników i nie korzystał z możliwości powierzenia czynności kontrolnych organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu. Starosta nie korzystał również z uprawnień określonych w art. 83 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym i nie nakładał na przewoźników obowiązku przedkładania w oznaczonym terminie informacji i dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań ustawowych i warunków określonych w licencji lub zezwoleniu.
- W *Starostwie Powiatu Krośnieńskiego w Krośnie Odrzańskim*, pomimo że do dnia 26 maja 2010 r. nie przeprowadzano żadnych kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji/zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób, jak również nie przeprowadzano kontroli posiadania przez

⁶⁴ Informacja z dnia 16 lutego 2010 r., uzyskana w trybie przepisu art. 29 pkt 1 ustawy o NIK.

⁶⁵ Szczegółowo opisano w punkcie 3.2.5 - Przygotowanie organizacyjne urzędów.

kierowców dokumentów, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, to Starosta nie korzystał z możliwości powierzenia czynności kontrolnych organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu, gdyż jak wyjaśnił „sądziłem, że może się to wiązać z przekazaniem środków finansowych na realizację tego zadania”. NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, ponieważ nie znajdują one uzasadnienia w stanie prawnym.

3.2.4. Rozliczanie dopłat z tytułu honorowania przez przewoźników ulg ustawowych

W 9 skontrolowanych samorządach wojewódzkich (75%) stwierdzono niezgodne z przepisami i nierzetelne wydatkowanie oraz rozliczanie środków budżetu państwa przeznaczonych na refundację kosztów wynikających ze stosowania przez przewoźników ulg ustawowych⁶⁶. W zawieranych z przewoźnikami umowach nienależycie zabezpieczano interes budżetu państwa, z którego pochodzą środki na finansowanie dopłat do ulgowych przejazdów. W umowach brakowało zapisów dotyczących m.in.: obowiązku i terminu informowania Urzędu o zmianach danych uprawniających do otrzymania dopłaty (w tym o wygaśnięciu lub cofnięciu licencji lub zezwolenia), zmianach dotyczących stosowanych kas rejestrujących oraz rozkładów jazdy, ewentualnych podstaw wstrzymania dopłaty, zwrotu dopłaty w przypadku nienależnego jej pobrania wraz z określeniem terminu zwrotu oraz naliczeniu odsetek, sankcji za nieprawidłowe i nierzetelne rozliczanie dopłat. Nagminnie nie przeprowadzano kontroli w zakresie realizacji obowiązków określonych w zawartych umowach. Występowały przypadki zawierania umów o dopłatę z mocą wsteczną.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w lutym 2009 r. zawarto umowę ze spółką transportową, pomimo że nie posiadała licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Działaniem tym został naruszony przepis art. 5 i art. 18 ustawy o transporcie drogowym.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego stwierdzono, że postanowienia umów dotyczące cennika opłat były ze sobą niespójne, gdyż jedne wskazywały, że cennik ten jest integralną częścią umowy, inne zaś – że nie jest. W 6 z 10 zbadanych dokumentacji związanej z zawieraniem umów brakowało aktualnych wykazów kas rejestrujących, a w przypadku 3 przewoźników nie załączono oświadczeń dotyczących*

⁶⁶ Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli a także wyników następujących kontroli: „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku” w zakresie realizacji przez samorządy wojewódzkie zadania związanego z dopłatami do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania przez przewoźników ustawowych ulg (kontrole przeprowadzono w Urzędach Marszałkowskich w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie), a także kontroli pn. „Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego” (kontrole przeprowadzono m.in. w Urzędach Marszałkowskich w Katowicach, Kielcach i Rzeszowie).

stosowania kas rejestrujących. Na etapie zawierania umowy nie było dostatecznej weryfikacji zezwoleń stanowiących załącznik do wniosku o zawarcie umowy, co skutkowało zawarciem umowy w styczniu 2009 r. z przewoźnikiem na podstawie zezwolenia, które po powtórnej weryfikacji w listopadzie 2009 r. zostało zakwestionowane a Marszałek wydał decyzję, w której określił nienależnie pobraną dopłatę za okres od stycznia do października 2009 r. w wysokości 15,1 tys. zł. Ponadto nie zapewniono odpowiedniego nadzoru nad realizacją postanowień umów bowiem nie przeprowadzono jakiegokolwiek kontroli przewoźników pod kątem legalności przejazdów, a kontrole dokumentów zostały przeprowadzone tylko u 15% przewoźników z którymi zawarto umowy w 2009 r., przy czym w każdym z przypadków stwierdzano nieprawidłowości w rozliczaniu dopłat.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** stwierdzono, że do trzech umów zawartych w 2009 r. (spośród sześciu objętych badaniem) załączono nieaktualne zezwolenia, czym naruszono art. 8a ust. 4 pkt 1-3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. W załącznikach do dwóch badanych umów zawartych w 2010 r., stwierdzono nieaktualne dane o dacie ważności wymienionych w nich zezwoleń. Uchybienie to, w odniesieniu do umów zawartych w 2009 r., występowało nadal pomimo że zostało stwierdzone także w toku kontroli Urzędu przeprowadzonej przez NIK w okresie od 11 stycznia do 30 marca 2010 r. w zakresie powiązań budżetu Województwa Wielkopolskiego z budżetem państwa w odniesieniu do wybranych dochodów i wydatków w 2009 r. W czterech przypadkach na 10 zbadanych stwierdzono prowadzenie przewozów mimo upływu ważności zezwoleń, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Okresy prowadzenia przewozów bez ważnego zezwolenia wynosiły w przedmiotowych przypadkach od 9 do 78 dni. Zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 – 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, warunkiem otrzymywania przez przewoźnika dopłat jest posiadanie ważnych zezwoleń, wydanych zgodnie z przepisami ww. ustawy. Ponadto, ustalono że na zezwoleniach wydanych trzem przewoźnikom, własnoręczny podpis został zastąpiony odciskiem faksymile. Było to niezgodne z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa. Dla przewoźników, którym wydano obarczone istotną wadą zezwolenia Urząd przekazał w 2009 r. dopłaty w wysokości 1 691,6 tys. zł. Przyjęto również załączone do 110 zezwoleń rozkłady jazdy bez podpisów osób upoważnionych.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** w 2009 r. zawarto 61 umów z przewoźnikami, z których wynikały zobowiązania pieniężne Województwa, jednak umowy te nie zostały kontrasygnowane przez Skarbnika Województwa, mimo wymogu nałożonego przepisem art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm.).
Województwo nie przestrzegało postanowień zawartych umów z przewoźnikami lub stosowało rozwiązania nieprzewidziane tymi umowami. Dotyczyło to:
 - odmiennego – niż w umowie – sposobu przekazywania dopłat za grudzień 2009 r. Termin zwrotu powstałych w związku z tym nadpłat określony został jedynie drogą elektroniczną (e-mailem), przez pracownika Urzędu. Dotyczyło to 22 przewoźników, którym Urząd ustalił nadpłaty w łącznej wysokości 415.848,98 zł;
 - braku przesunięcia terminu przekazania dopłaty w sytuacjach przewidzianych umową, tj. w przypadku nieterminowego złożenia wniosku przez przewoźnika;
 - dokonywania korekt wniosków za miesiące poprzednie poprzez potrącenia z wnioskowanych przez przewoźników kwot dopłat, zamiast przewidzianego umową wezwania do zwrotu nadpłaty wraz z odsetkami, liczonymi jak od zaległości podatkowych.
 W zakresie realizacji obowiązków określonych w umowach, województwo w 2009 r. nie przeprowadziło żadnej kontroli w siedzibach przewoźników zakończonej protokołem, pomimo iż w umowach zastrzeżono prawo do takich kontroli. Dokumenty przedłożone do kontroli, nie potwierdzały, czy poszczególne wnioski przewoźników w zakresie dopłat były weryfikowane, w jakim zakresie oraz przez którego pracownika Urzędu.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** w wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 24 umów w sprawie dopłat do biletów ulgowych

obowiązujących w okresie objętym kontrolą, jak również rozliczeń przedłożonych przez przewoźników, z którymi zawarto te umowy stwierdzono:

- w 21 przypadkach (87,5%) umowy zostały zawarte z mocą wsteczną (jako początek obowiązywania umowy wskazano datę wcześniejszą od 1 do 63 dni, niż data podpisania umowy), pomimo iż wnioski przewoźników wpłynęły do Urzędu w okresie od 3 do 78 dni przed podpisaniem ww. umów, w tym w odniesieniu do umów z 2008 r. - od 31 do do 78 dni przed ich podpisaniem; wysokość dopłat wypłaconych przewoźnikom w 2008 r. za okresy sprzed daty zawarcia umowy wyniosła 2 028, 3 tys. zł.
 - w 5 przypadkach (20,8%), pomimo że w załączonych do wniosków o zawarcie umów wykazach zezwoleń nie zostały wskazane organy wydające zezwolenia lub terminy ważności tych zezwoleń to w toku rozpatrywania wniosków Urząd nie wymagał przedłożenia do wglądu zezwoleń przed zawarciem umowy. Zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, warunkiem koniecznym do otrzymywania dopłat przez przewoźnika jest posiadanie przez niego zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym,
 - w 3 przypadkach (12,5%), ważność części zezwoleń na wykonywanie przewozów, wydanych przewoźnikom przez inne organy samorządowe upływała przed końcem obowiązywania umowy o dopłaty, pomimo tego Urząd nie sprawdzał aktualności zezwoleń. Według wyjaśnień Sekretarza Województwa - Dyrektora Urzędu, w przypadku posiadania przez przewoźnika kilkudziesięciu zezwoleń, proces przedłużania, wygaszania i wyrabiania nowych zezwoleń nie był przez Urząd rygorystycznie sprawdzany, gdyż w rozliczeniach dopłat i wydrukach z kas rejestrujących nie jest rozróżniana sprzedaż biletów na poszczególne linie komunikacyjne;
 - w 16 przypadkach (66,7%) kopie złożonych przez przewoźników dokumentów nie były poświadczane za zgodność z oryginałem.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** wypłacono przewoźnikom dopłaty z tytułu honorowania przez nich uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów (w kwocie 28.109 tys. zł) na podstawie umów, w których nieprecyzyjnie określono datę ważności zezwolenia. Powodowało to niejednorodną interpretacją przez przewoźników postanowień tych umów i wskazywanie różnych dat (wydania bądź terminu ważności zezwolenia). Stwierdzono, że podstawą do dokonania wypłat były wnioski przewoźników, wskazujące zagregowane dane dotyczące ogółu sprzedanych biletów w danym miesiącu na wszystkich liniach komunikacyjnych, na których wykonywany był przewóz. Brak jednoznacznego wskazania okresu, w którym był wykonywany przewóz i określania linii komunikacyjnej, której on dotyczył, uniemożliwił wyeliminowanie przypadków ubiegania się o dotację przewoźników bez ważnych zezwoleń.

Istotną nieprawidłowością - w zakresie przekazywania dopłat z tytułu stosowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich - było nierzetelne weryfikowanie składanych przez przewoźników wniosków o dopłaty. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 8 skontrolowanych urzędach.

Ustalono, że rozpatrywano wnioski, które nie zawierały dokumentów, pozwalających na ocenę, czy w załączanych zestawieniach wykazano wyłącznie bilety, do sprzedaży których zastosowano ulgę przewidzianą w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, a także bilety sprzedane na liniach, na które przewoźnik posiadał w dniu sprzedaży ważne zezwolenie. Wnioski rozpatrywano bez przeprowadzenia rzetelnej analizy danych zawartych w przedkładanych

zestawieniach. Zestawienia sprawdzano wyłącznie pod względem formalnym i rachunkowym.

Na szeregu wniosków składanych przez przewoźników o dopłaty nie zamieszczano nawet adnotacji o dacie czy osobie przeprowadzającej weryfikację wniosku, gdyż nie zawierały one jakiegokolwiek śladu rewizyjnego, tj. czy wniosek był sprawdzany i przez kogo.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego do końca 2009 r. przekazano przewoźnikom dopłaty do przewozów w łącznej kwocie 906,8 tys. zł, w tym co najmniej 193,9 tys. zł spółce, która wykonywała usługi bez zezwoleń. Ze względu na nierzetelnie prowadzoną dokumentację nie można było ustalić faktycznej liczby sprzedanych biletów ulgowych za okres braku zezwoleń na wykonywanie przewozu osób. W trakcie kontroli NIK, spółka z własnej inicjatywy zwróciła na rachunek Urzędu kwotę 8,7 tys. zł dotacji pobranej w nadmiarze. Stwierdzono ponadto, że w wyniku pomyłki pracownika urzędu marszałkowskiego przekazano przewoźnikom o 54,2 tys. zł więcej, niż wynikało to z przekazanych przez nich rozliczeń (dopiero w kolejnych okresach rozliczeniowych nadpłaty te zostały skompensowane). Ponadto, przekazano dopłaty w łącznej kwocie 40,6 tys. zł pomimo, że przewoźnik nie przedłożył zbiorczych zestawień z kas rejestrujących sprzedane bilety (zestawienia te przedłożono dopiero 16 grudnia 2009 r.). Działaniem tym został naruszony § 4 pkt 2 podpisanej umowy.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego do rozliczeń przewoźnicy nie przedkładali wydruków z kas rejestrujących, a jedynie zestawienia dopłat do biletów ulgowych, co było niezgodne z § 7 ust. 4 lit. a umów. Dokument ten był niesprawdzalny np. w zakresie odległości, na jaką sprzedano bilet, zgodności ceny biletu z cennikiem, zgodności ceny biletu w danej uldze z danymi zawartymi we wniosku o dopłatę. Zaakceptowano nieprawidłowo sporządzone rozliczenie przewoźnika na kwotę 6,6 tys. zł, który ujmował bilety sprzedane na jego rzecz przez 4 inne podmioty, bez wskazania na jakie linie (zezwolenia) zostały one sprzedane, co było niezgodne ze wzorem rozliczenia pn. Wykaz linii w rozbiciu na bilety jednorazowe i miesięczne, stanowiącym załącznik nr 3 do umowy.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego stwierdzono nieprawidłowości polegające na nienależnym przeprowadzaniu weryfikacji wniosków przewoźników o dopłaty, skutkiem czego było przyznanie dopłat pomimo: braku wymaganych zezwoleń, zastosowania przez przewoźnika ulgi niezgodnej z ustawą o uprawnieniach oraz wykazania przez przewoźnika sprzedaży biletów ulgowych w cenach innych, niż wynikających z cenników stanowiących podstawę naliczania wysokości dopłaty. Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza danych o sprzedaży biletów przekazanych w formie elektronicznej przez trzech przewoźników wykazała, że porównanie tych danych z dostępnymi w urzędzie zezwoleniami i cennikami doprowadziło do wykrycia, realizacji przez jednego przewoźnika przewozów na innych liniach, niż wykazywał w załączonych do umowy zezwoleniach. Analizę przeprowadzono przy wykorzystaniu zakupionego przez urząd programu komputerowego, który okazał się być mało wydajnym i mógł służyć jedynie do badań małych baz danych, dotyczących przewoźników prowadzących działalność w niewielkich rozmiarach. Ustalono ponadto, że przewoźnicy sprzedawali ulgowe bilety miesięczne dla uczniów w cenach, których nie obejmowały załączone do umów cenniki (lub ich aktualizacje).*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego brak było bieżącej weryfikacji rozliczeń liczby sprzedanych biletów ulgowych. Doprowadziło to do udzielenia dopłat jednemu z przewoźników, który wykazywał wysoką liczbę sprzedanych biletów jednorazowych z ulgą 49%, znacznie odbiegającą od analogicznych liczb wykazywanych przez pozostałych beneficjentów dopłat. Stosowany przez Urząd system rozliczania dopłat, nie pozwalał na rzetelne sprawdzanie przedkładanych rozliczeń, ponieważ Departament Nieruchomości i Infrastruktury, sporządzający zbiorcze*

zestawienia dopłat oraz dyspozycje płatności, nie posiadał wiedzy o cennikach stosowanych przez przewoźników. Wpłata środków następowała w oparciu o zbiorcze miesięczne zestawienia dopłat należnych przewoźnikom, sporządzane przez ten Departament, po uprzednim sprawdzeniu wniosków wyłącznie pod względem formalnym i rachunkowym. Zaniechanie przez Urząd bieżącego sprawdzania ważności zezwoleń uniemożliwiało rzetelną weryfikację uprawnień przewoźników do otrzymywania dopłat. Ustalono, że w 2008 r. Zarząd Województwa podpisał umowę z przewoźnikiem, który do wniosku załączył kopie 18 zezwoleń, w tym 15 na wykonywanie niepublicznych przewozów regularnych specjalnych. Umowa nie zawierała zapisów wykluczających możliwość uzyskania dopłaty do biletów ulgowych, sprzedawanych w ramach przewozów regularnych specjalnych. W przedłożonych przez przewoźnika rozliczeniach sprzedaży biletów ulgowych 99,7% stanowiły miesięczne bilety ulgowe ze zniżką 49%, przysługującą m. in. dzieciom i młodzieży szkolnej - pomimo, iż przewoźnik ten prowadził większość tzw. przewozów regularnych specjalnych, do których nie przysługiwały dopłaty. Weryfikacja rozliczeń przedstawianych przez przewoźnika miała wyłącznie charakter formalny i rachunkowy. Od 1 stycznia 2008 r. do 30 kwietnia 2010 r., na podstawie ww. umowy, Urząd przekazał temu przewoźnikowi dopłaty do biletów ulgowych w kwocie 1 048,4 tys. zł.

Wyniki kontroli wskazują, że w skontrolowanych samorządach nieprawidłowo realizowane były umowy zawarte z przewoźnikami. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowego wykonywania umów odstępowano bowiem od dochodzenia zwrotu nienależnie przekazanych dopłat. Wydawano jedynie zalecenia, nie formułowano wniosków i nie określano terminu usunięcia nieprawidłowości.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** odstąpiono od dochodzenia zwrotu dopłaty w wysokości 12,6 tys. zł od przewoźnika, który w okresie od 15 stycznia do 10 lutego 2009 r. otrzymał dopłaty pomimo braku 3 zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych. Było to niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 1-3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego**, pomimo iż w wyniku 14 kontroli przeprowadzonych w okresie 2009-2010 r. (do 30 kwietnia) stwierdzono m.in. że przewoźnicy wykazywali w rozliczeniach nieprawidłowe liczby sprzedanych biletów, błędnie wyliczali kwoty dopłat, dysponowali niekompletnymi cennikami, a jeden z przewoźników stosował ulgi niezgodne z ustawą, wydano jedynie zalecenia dotyczące rzetelnego sporządzania rozliczeń przez przewoźników oraz dostosowania cenników do wymogów art. 18b ust. 1 pkt 6 lit a ustawy o transporcie drogowym, natomiast nie podjął czynności określonych w art. 90 ww. ustawy. Ponadto, pomimo ustaleń u jednego z przewoźników dotyczących braku cennika miesięcznych biletów ulgowych oraz stosowania ulgi w nieprawidłowej wysokości Urząd odstąpił od formułowania wniosków pokontrolnych oraz nie zobowiązał przewoźnika do przedłożenia ww. cennika, jak również nie dokonał sprawdzenia, czy przewoźnik taki cennik opracował.
- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** pomimo że Urząd był w posiadaniu dokumentów, z których wynikał brak ciągłości w ważności zezwoleń na realizację przewozów na 26 liniach, to nie podejmował działań w celu wykluczenia możliwości wnioskowania o kwoty nienależne. Weryfikacja przez NIK wszystkich tych przypadków wykazała realizację przejazdów na 22 liniach (przez 2 przewoźników) bez zezwolenia wymaganego art. 18 ust. 1 o transporcie drogowym, za które pobrali nienależnie dopłaty z tytułu honorowania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów w łącznej kwocie 10,9 tys. zł. Jeszcze w toku kontroli NIK, Urząd przeprowadził czynności kontrolne u 1 przewoźnika i potwierdził niezasadność pobieranych dopłat do biletów ulgowych sprzedanych na 5 liniach. W odniesieniu do pozostałych 17 linii Dyrektor DGiI zadeklarował niezwłoczne podjęcie kontroli. Stwierdzono, że warunki niezbędne do otrzymania dopłat Urząd weryfikował w toku kontroli u przewoźników - w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadzono 6 kontroli,

z czego w 1 przypadku stwierdzono wykonywanie przewozu bez wymaganego zezwolenia, wobec czego przewoźnik zwrócił dopłaty w kwocie 34,0 tys. zł wraz z odsetkami. Weryfikacja w ww. zakresie możliwa była już na etapie analizy wniosku o wypłatę dopłat, pod warunkiem zażądania stosownych danych.

Nieprawidłowości polegające na braku bieżącej weryfikacji składanych dokumentów przewozowych, jak i dokumentacji potwierdzającej liczbę sprzedanych biletów ulgowych oraz odstępowanie od egzekwowania warunków umów, wynikały z nieskutecznego nadzoru oraz braku skutecznie działającego systemu kontroli wewnętrznej. Z tych względów działania pracowników skontrolowanych urzędów, sprowadzające się do formalnego sprawdzania przedkładanych zbiorczych rozliczeń wykonania dotowanych zadań bez ich weryfikacji z dokumentami źródłowymi, były nieskuteczne i nie przynosiły wymiernych efektów. Istotną przyczyną nieprawidłowego funkcjonowania systemu rozliczania dopłat oraz postępowań związanych z organizowaniem regionalnych przewozów autobusowych, było także nieprzeprowadzanie badań tego zagadnienia przez komórki audytu i kontroli wewnętrznej w skontrolowanych urzędach ([szczegółowy opis w punkcie 3.2.5. Informacji](#)).

Nieprawidłowości ustalone w toku niniejszej kontroli w zakresie wydatkowania i rozliczania środków budżetowych przeznaczonych na refundację kosztów wynikających ze stosowania przez przewoźników ulg ustawowych, miały swój wyraz finansowy. Finansowe skutki tych nieprawidłowości wyniosły w skontrolowanych jednostkach ogółem 3.043tys. zł⁶⁷. Z tej liczby najpoważniejszą pozycję stanowiły kwoty wydatkowane przez samorzady z naruszeniem prawa (3.018 tys. zł). Między innymi w UM w Poznaniu przekazano przewoźnikom dopłaty, gdy wydane zezwolenia obarczone były istotną wadą; w UM w Gdańsku oraz Zielonej Górze przekazano dopłaty 3 przewoźnikom, którzy nie posiadali zezwoleń; w UM w Gdańsku odstąpiono od dochodzenia zwrotu dopłaty wypłaconej przewoźnikowi, który nie posiadał zezwoleń; w UM w Krakowie przekazano dopłaty na podstawie nieprawidłowo sporządzonego przez przewoźnika rozliczenia.

⁶⁷ Na podstawie wyników niniejszej kontroli (12,7 tys. zł) oraz kontroli „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku” (2.932 tys. zł) oraz „Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego” (98,4 tys. zł). Ww. kontrolami objęto łącznie 12 urzędów marszałkowskich (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa oraz Zielona Góra).

Nieskuteczny nadzór marszałków województw nad wydatkowaniem środków przeznaczonych w budżecie państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego, w tym nad prawidłową realizacją postanowień przyjętych w zawartych umowach, stwierdzały także kontrole prowadzone przez inspektorów urzędów kontroli skarbowej.

Z informacji uzyskanej przez NIK w toku niniejszej kontroli od Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej wynika, że urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły w latach 2009 – 2010⁶⁸ u przewoźników wykonujących przewóz drogowy osób, łącznie 37 postępowań w zakresie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania. W 70 % postępowań stwierdzono nieprawidłowości.

- *W wyniku 37 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez UKS wartość złożonych przez przewoźników korekt deklaracji podatkowych wyniosła łącznie 233,1 tys. zł. W 2009 r. inspektorzy kontroli skarbowej nałożyli na przewoźników łącznie 359 mandatów, w tym w zakresie ewidencji sprzedaży usług przy zastosowaniu kas fiskalnych 339 mandatów na kwotę 132,2 tys. zł. Niespełna połowa mandatów (157) dotyczyła niewydawania pasażerom paragonów fiskalnych – biletów za przejazd.*

Szczegółowe wyniki kontroli UKS przedstawiały się następująco:

- **UKS w Ostrołęce** - podczas kontroli stwierdzono, że kierujący autobusem nie ewidencjonował obrotu przy użyciu kasy fiskalnej. Kierowca j przewoził 27 pasażerów, w tym 14 bez biletów. Został ukarany mandatem w wysokości 200 zł.
- **UKS w Krakowie** - wszczęto cztery postępowania kontrolne wobec przedsiębiorców, którzy uzyskiwali dopłaty do przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ulg. W związku z nieprawidłowościami inspektorzy kontroli skarbowej wymierzili w okresie objętym niniejszą kontrolą 119 mandatów karnych na łączną kwotę 28 790 zł. Mandaty te wymierzone były za wykroczenia skarbowe polegające na niewydawaniu paragonów w kasie fiskalnej lub niewydawaniu paragonów. Przeprowadzono również jedno dochodzenie w sprawie wykroczenia skarbowego polegającego na niewydawaniu paragonów. Sprawa ta zakończona została wymierzeniem przez sąd grzywny w wysokości 150 zł.
- **UKS w Lublinie** przeprowadził w zakresie stosowania kas fiskalnych przez przewoźników 51 kontroli, w tym 35 kontroli wynikowych. Ponadto przeprowadził 16 kontroli krzyżowych (czynności sprawdzających) u podatników zajmujących się pasażerskim transportem drogowym. W wyniku prowadzonych działań w 2009 r. nałożono 39 mandatów na kwotę 7.760 zł, a w ciągu czterech pierwszych miesięcy 2010 r. nałożono 15 mandatów na kwotę 2.620 zł.
- **UKS w Olsztynie** - w trakcie kontroli stwierdzono cztery przypadki zawyżenia przez przewoźników pobranej dotacji na dopłaty do biletów ulgowych na łączną kwotę 889 zł.
- **UKS w Szczecinie** sprawdzał wywiązywanie się przedsiębiorców z obowiązku ewidencjonowania obrotów przy pomocy kas fiskalnych. W ich wyniku ukarano przewoźników mandatami karnymi w wysokości 7.860 zł w 2009 roku (36 mandaty) i 3.750 zł w 2010 roku (do końca kwietnia).

⁶⁸ Odpowiedź Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia 4 września 2010 r.

Oprócz kontroli dot. rzetelności składanych deklaracji podatkowych, UKS przeprowadziły w 2010 r. 2 postępowania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących stosowania ulg ustawowych. W ich wyniku stwierdzono zawyżenie wypłat pochodzących z dotacji budżetowej na kwotę 507,7 tys. zł.

3.2.5. Przygotowanie organizacyjne urzędów w zakresie wykonywania zadań regulacyjnych

Ponad 50% skontrolowanych urzędów nie było należycie przygotowanych do realizacji zadań regulacyjnych dotyczących wykonywania przewozu drogowego osób.

Pracownicy, na których nałożono obowiązki z zakresu sprawowania nadzoru i wykonywania kontroli, nie byli do tego przygotowani merytorycznie. Pracownicy ci nie odbywali w niezbędnym zakresie szkoleń specjalistycznych dotyczących nadzorowanych zagadnień, w tym zwłaszcza dot. zakresu kontroli przewozów, czego skutkiem - w nielicznych przypadkach, gdy kontrole przeprowadzano - była ich powierzchowność. Ponadto nieprecyzyjnie określono pracownikom zadania z zakresu sprawowania nadzoru nad przewoźnikami. Nagminnie pomijano zadania dotyczące wykonywania kontroli na trasach przejazdu oraz zasad wykonywania przewozów.

- *W Starostwie Powiatu Nowosądeckiego przeprowadzane kontrole w latach 2009 – 2010, nie obejmowały zasad wykonywania przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym - określonych w art. 18b ustawy o transporcie drogowy, m.in. ważności okresowych badań technicznych, wsiadania i wysiadania pasażerów na przystankach, liczby osób przewożonych, przestrzegania ograniczenia dopuszczalnej prędkości.*
- *W Starostwie Powiatu Ostródzkiego podczas kontroli 3 przewoźników, przeprowadzonych w roku 2005 i 2008, pracownicy WKiT nie sprawdzali wszystkich zasad wykonywania przewozów regularnych określonych w art. 18b ustawy o transporcie drogowym, tj. m.in. czy wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się na przystankach umieszczonych w rozkładzie jazdy, czy należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem, oraz czy na dworcach oraz w autobusach znajduje się dostępny regulamin przewozów. Naczelnik WKiT tłumaczył niewykonywanie kontroli przede wszystkim brakiem pojazdu do prowadzenia kontroli na trasach przejazdu autobusów).*

W 12 skontrolowanych jednostkach nie zostały ustanowione i nie funkcjonowały procedury określające sposób postępowania pracowników w zakresie rozpatrywania wniosków i przygotowywania decyzji administracyjnych oraz wykonywania czynności kontrolnych przewoźników. Brak takich procedur oraz nieskuteczna kontrola wewnętrzna przyczyniały się do powstania nieprawidłowości w zakresie udzielania licencji i zezwoleń. .

- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego nie opracowano procedur kontrolnych przewoźników, uwzględniających tematykę kontroli, częstotliwość ich przeprowadzania oraz procedur działania, do jakich jest obowiązany kontrolujący w wyniku powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu działalności.*

- *W Starostwie Powiatu Szczecineckiego istotny wpływ na powstanie szeregu ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości miało nieustalenie procedur, określających sposób postępowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących udzielania licencji oraz wydawania zezwoleń. Przyczynę ich braku, w sytuacji wydania łącznie 143 decyzji dotyczących zezwoleń, Starosta uzasadniał znikomą ilością wydawanych tych dokumentów.*
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego stwierdzono nieprawidłową organizację wykonywania zadań w zakresie udzielania licencji oraz zezwoleń. Starosta na żadną z komórek organizacyjnych nie nałożył zadań w zakresie udzielania licencji na wykonywanie transportu drogowego; nie ustanowił osób odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników Wydziału KiT, a także nie określił zakresu zadań oraz zasad działania Zespołu do koordynacji wniosków o wydanie zezwoleń liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu tatrzańskiego. Ponadto Starosta nie spowodował ustanowienia procedur określających sposób postępowania w zakresie udzielania licencji lub wydawania zezwoleń na regularny przewóz osób oraz uregulowań w zakresie spraw związanych z przeprowadzaniem kontroli przedsiębiorców, którym udzielono licencji oraz wydano zezwolenia. Brak ścisłego uregulowania spraw związanych z wydawaniem zezwoleń i licencji, w powiązaniu ze słabością kontroli wewnętrznej, stanowił korupcyjny mechanizm dowolności postępowania.*

Nieprzygotowanie samorządów do sprawowania nadzoru przejawiało się także w niewłaściwym zorganizowaniu pracy w urzędach i niesprawnym przepływie informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Przede wszystkim nie było właściwej współpracy pomiędzy komórkami, które przygotowywały dokumenty uprawniające do wykonywania działalności przewozowej a komórkami odpowiadającymi za rozliczenia finansowe oraz komórkami wykonującymi zadania kontrolne.

- *W Starostwie Powiatu Wielickiego nie określono zasad obiegu dokumentów pomiędzy Wydziałem Komunikacji i Transportu a Zarządem Dróg Powiatowych w Wieliczce, wykonującym analizy sytuacji rynkowej. Wskutek braku takiego uregulowania w aktach WKiT (realizującego kompetencje Starosty związane z ustawą o transporcie drogowym polegające m.in. na wydawaniu licencji na wykonywanie krajowego drogowego osób oraz na wydawaniu zezwoleń na regularne linie komunikacyjne przewozu osób), stwierdzono dowody wykonania analiz sytuacji rynkowej tylko dwóch przewoźników (na jedenastu). Pozostałe znajdowały się w ZDP. Również w ZDP stwierdzono przechowywanie pisemnych powiadomień Starosty o dalszej realizacji przewozów przez sześciu przewoźników.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego dniu 10.01.2009r. przeprowadzono w terenie kontrolę realizacji zezwolenia, o którego zrzeczenie się przewoźnik wystąpił w dniu 4.12.2008 r. co świadczy o braku właściwego przepływu informacji wewnątrz urzędu.*

Przyczyny nieskutecznego nadzoru nad przedsiębiorcami wykonującymi przewozy osób tkwiły również w słabości systemu kontroli wewnętrznej oraz w nieprzywiązywaniu wagi do problemów związanych z nadzorem nad przewoźnikami, które traktowano jako mniej istotne w działalności samorządów. Wicemarszałkowie i wicestarostowie, do których należało sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań, nie wywiązywali się rzetelnie z tego obowiązku.

- *W Starostwie Powiatu Gryfińskiego* stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące całości spraw z zakresu organizowania regionalnych przewozów autobusowych, spowodowane były m.in. powierzeniem tych zadań tylko jednemu pracownikowi (inspektor ds. transportu drogowego), nad pracą którego nie było właściwego nadzoru ze strony Naczelnika Wydziału oraz Starosty.
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego* ustalenia kontroli wskazały na brak bieżącej kontroli nad realizacją zadań przez pracowników Wydziału Komunikacji i Transportu w zakresie objętym kontrolą. Przeprowadzony w Wydziale w 2009 r. audyt ograniczał się – w zakresie spraw objętych kontrolą NIK - do zbadania zasadności jednej skargi. W 2008 r. audytor wskazał na potrzebę sprecyzowanie kryteriów, zgodnie z którymi wydawane są licencje oraz na potrzebę sprawowania właściwego nadzoru nad wydawaniem zezwoleń. Nadzór i kontrola nad tymi zadaniami jednak nie został powierzony żadnej osobie, po odebraniu 3 lipca 2009 r. uprawnień naczelnikowi tego Wydziału do załatwiania spraw związanych z udzielaniem licencji i wydawaniem zezwoleń.

Powtarzającą się nieprawidłowością w skontrolowanych jednostkach było nieprzeprowadzanie kontroli wewnętrznych w zakresie udzielania licencji i wydawania zezwoleń oraz wykonywania zadań związanych z nadzorem. Sprawy te nie były również przedmiotem badań w ramach audytu wewnętrznego. Ustalenia w tym zakresie występowały w 15 skontrolowanych urzędach. W dwóch innych urzędach w ogóle niepowołano komórki kontroli wewnętrznej.

- *W Starostwach Powiatów Drawskiego oraz Lubelskiego* nie powołano komórki kontroli wewnętrznej.
- *W Starostwie Powiatu Szczecineckiego* procedury systemu kontroli wewnętrznej obejmowały wyłącznie prowadzenie kontroli finansowej związanej z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem - z pominięciem właściwie zorganizowanej kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, wymaganymi przepisami art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tematyka przewozów nie była objęta audytem, a kontrole wewnętrzne prowadzone były przez pracownika na samodzielnym stanowisku ds. kontroli i dotyczyły wyłącznie jednostek organizacyjnych powiatu. Wyznaczane w Starostwie obszary ryzyka nie obejmowały zagadnień dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy prawo przewozowe - w kontekście zadań realizowanych przez Wydział KT oraz nie były przedmiotem audytu.
- *W Starostwie Powiatu Tatrzańskiego* pomimo znacznej liczby nieprawidłowości, brakowało bieżącej kontroli nad pracownikami realizującymi zadania. Przeprowadzony w 2009 r. audyt w Wydziale KiT ograniczał się – w zakresie spraw objętych kontrolą NIK - do zbadania zasadności jednej skargi. W 2008 r. audytor wskazał na potrzebę sprecyzowanie kryteriów, zgodnie z którymi wydawane są licencje oraz na potrzebę sprawowania właściwego nadzoru nad wydawaniem zezwoleń. Nadzór i kontrola nad tymi zadaniami jednak nie zostały przypisane żadnej osobie, po odebraniu 3 lipca 2009 r. uprawnień naczelnikowi Wydziału KiT do załatwiania spraw związanych z udzielaniem licencji i wydawaniem zezwoleń.
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego* prawidłowość udzielania dopłat nie była badana przez audyt wewnętrzny Urzędu. Funkcjonowanie systemu rozliczania dopłat oraz postępowania związane z organizowaniem regionalnych przewozów autobusowych również nie były kontrolowane przez komórkę kontroli wewnętrznej Urzędu.

Słabość systemu kontroli wewnętrznej w skontrolowanych jednostkach była również wynikiem:

- nieopracowania w urzędach procedur określających zasady sprawowania nadzoru nad przewoźnikami, oraz przeprowadzania ich kontroli,
- niedokumentowaniu czynności świadczących o wykonywaniu nadzoru nad realizacją zadań przez osoby, którym powierzono te zadania (m.in. sekretarz powiatu/województwa, czy też członek zarządu), jak również braku dokumentacji, zawierającej oceny systemu kontroli wewnętrznej w wydziałach, którym powierzono zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad przewoźnikami,
- braku możliwości określenia na podstawie zapisów w dokumentacji dotyczącej wydawania decyzji o nadaniu uprawnień przewozowych, którzy z pracowników prowadzili postępowania w poszczególnych sprawach, w tym - czy przy przeprowadzaniu tego rodzaju postępowań zachowana została tzw. zasada „wielu oczu”⁶⁹,
- nieprowadzenia rejestru wniosków o nadanie uprawnień, co utrudniało kontrolę terminowości i kolejności realizacji spraw w tym zakresie,
- braku wewnętrznych regulacji dotyczących przechowywania i zabezpieczania dokumentacji odnośnie do nadzoru nad przewoźnikami, ich kontroli, wydawania uprawnień oraz dokonywania wpisów w rejestrach.

Negatywny wpływ na skuteczność sprawowania nadzoru nad przewoźnikami, w szczególności w powiatach, miało powierzanie pracownikom nadmiernych obowiązków w zakresie przeprowadzania kontroli w różnego rodzaju obszarach działalności gospodarczej. W urzędach na 1 pracownika przypadało do skontrolowania kilkaset różnego rodzaju jednostek zajmujących się zarobkowym transportem osobowym i bagażowym, przewozem taksówkami, prowadzeniem szkół nauki jazdy i zatrudnianiem instruktorów nauki jazdy oraz prowadzeniem stacji kontroli pojazdów. W rezultacie tego stanu wywiązywanie się pracowników z obowiązków przeprowadzenia kontroli często przekraczało ich realne możliwości.

- *W Starostwie Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego przyczynę braku kontroli Naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu tłumaczyła obciążeniem wieloma zadaniami, spośród*

⁶⁹Zasada „wielu oczu” jest jednym z głównych instrumentów przeciwdziałania korupcji, polegającym na rozdzieleniu czynności urzędniczych w obszarach zwiększonego ryzyka korupcyjnego.

których priorytetowym była rejestracja pojazdów i wydawanie uprawnień na prawa jazdy.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** nie przeprowadzano kontroli kierowców, jak wyjaśniono, z uwagi na dużą liczbę przewoźników, dużą liczbę linii dla których organem wydającym zezwolenie jest Marszałek a także dużą liczbą kursów wykonywanych codziennie w ramach przewozów regularnych. W konsekwencji tego stanu WTA nie posiadał organizacyjnych możliwości wykonywania przedmiotowych kontroli.

W wyniku ustaleń kontroli stwierdzono, że w skontrolowanym obszarze dot. wydawania licencji, zezwoleń oraz przeprowadzania kontroli przewoźników, występowały następujące mechanizmy korupcjogenne:

- dowolność w podejmowaniu decyzji, tj. nieprzejrzystość procesu decyzyjnego, niepełne jego dokumentowanie, realizowanie zadań z naruszeniem obowiązujących przepisów, brak uzasadnienia decyzji, niejednolite i nieczytelne kryteria podejmowania decyzji, niesprawdzalność przesłanek podjętych decyzji;
- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, tj. przypisywanie szerokiego zakresu zadań jednej osobie lub małej grupie osób, nierozdzielenie czynności o charakterze przygotowawczym, weryfikującym i gromadzącym dokumentację oraz decyzyjnym i kontrolnym;
- lekceważenie dokumentacji, tj. brak przejrzystości, nieuporządkowanie, niekompletność;
- brak odpowiedzialności osobistej, tj. brak regulaminów, precyzyjnego zakresu zadań, nieegzekwowanie odpowiedzialności służbowej, przekroczenie uprawnień;
- brak rozwiązań antykorupcyjnych, tj. nierzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków, brak lub nieprecyzyjne instrukcje wewnętrzne, brak szkoleń i innych działań promujących rzetelne wykonywanie zadań i właściwe postawy;
- słabość systemu kontroli wewnętrznej.

3.2.6. Jakość świadczonych usług przewozowych

Nieprawidłowości w zakresie sprawowania przez samorządy nadzoru i kontroli nad przedsiębiorcami wykonującymi przewozy drogowe, wpływały na obniżenie poziomu jakości oferowanych usług oraz poziomu bezpieczeństwa podróży. Z informacji uzyskanych od współpracującej z NIK w ramach niniejszej kontroli Inspekcji Transportu Drogowego wynika, że ⁷⁰ funkcjonariusze ITD ujawniali w tym

⁷⁰ Na podstawie informacji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z dnia 3 września 2010 r.

obszarze szereg nieprawidłowości. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. Inspekcja Transportu Drogowego przeprowadziła 39 028 kontroli pojazdów należących do krajowych przewoźników autobusowych, w wyniku których wydano 2927 decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących wykonywania transportu drogowego. Kierowców ukarano 4577 mandatami karnymi za nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego lub przepisów ustawy o transporcie drogowym. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 21 449 naruszeń przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Ujawniono m.in.:

- wykonywanie transportu drogowego przez przewoźników nieposiadających wymaganej licencji – 114 przypadków,
- wykonywanie przewozów pojazdami niezgłoszonymi do posiadanej licencji transportowej – 205 przypadków,
- wykonywanie przewozów bez wymaganego zezwolenia – 246 przypadków,
- wykonywanie przewozów niezgodnie z rozkładem jazdy, który jest załącznikiem do zezwolenia (przewozy wykonywano z naruszeniem określonych w zezwoleniu dni lub godzin odjazdu i przyjazdu, albo niezgodnie z ustaloną trasą przejazdu lub wyznaczonymi przystankami) – 384 przypadki,
- wykonywanie przewozów regularnych osób pojazdami innymi niż autobus – 22 przypadki,
- wykonywanie transportu drogowego osób autobusem, który nie spełnia wymaganych warunków technicznych – 185 przypadków,
- wykonywanie przewozu regularnego osób bez obowiązującego rozkładu jazdy – 11 przypadków,
- pobieranie opłat za przejazd niezgodnie z cennikiem podanym do publicznej wiadomości – 20 przypadków.

Pozostałe nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli drogowych przeprowadzanych w powyższym zakresie dotyczyły głównie nieprzestrzegania przepisów określających normy czasu prowadzenia pojazdów, przerw w jeździe i odpoczynków dla kierowców; braku stosowania urządzeń rejestrujących (tachografów analogowych i cyfrowych), niewyposażenia kierowców w wymagane dokumenty podczas przewozu, niewnoszenia opłat z przejazd po drogach krajowych

i niespełniania przez kierowców wymagań w zakresie kwalifikacji do wykonywania zawodu kierowcy w transporcie drogowym osób.

W związku z kontrolą pojazdów wykonujących przewozy regularne osób w krajowym transporcie drogowym wydano ponad 1 tys. decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej na łączną kwotę ok. 1,6 mln zł.

Współpracujący z kontrolerami NIK - w ramach niniejszej kontroli - funkcjonariusze policji oraz ITD ujawnili nieprawidłowości polegające na eksploatowaniu przez przewoźników pojazdów znajdujących się w złym stanie technicznym, zagrażającym bezpieczeństwu pasażerów. W październiku i listopadzie 2010 r. funkcjonariusze Policji z powodu złego stanu technicznego zatrzymali co dziewiąty dowód rejestracyjny poddanego do kontroli drogowej autobusu wykonującego regularny przewóz osób⁷¹. Stwierdzono również:

- wykonywanie przewozu osób bez licencji oraz zezwolenia 47 przypadków;
- wykonywanie przewozu z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu (dotyczących dni, godzin odjazdu i przyjazdu, ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków) – 53 przypadki;
- wykonywanie przewozu pojazdem innym niż autobus bądź autobusem, który nie odpowiadał warunkom technicznym autobusu przeznaczonego dla danego rodzaju przewozu osób – 81 przypadków.

Zły stan techniczny autobusów stwierdzały również wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego. Na 39 tys. kontroli drogowych pojazdów wykonujących przewóz osób, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2010 r., zatrzymano 4281 dowodów rejestracyjnych. Dokumentacja fotograficzna z charakterystycznymi przykładami złego stanu technicznego autobusów stanowi załącznik Nr 5.5. do niniejszej Informacji.

- W okresie 2009 – 2010(30 czerwca) wtd przeprowadziły łącznie 547 akcji skierowanych na eliminowanie nieuczciwej konkurencji oraz eliminowanie niesprawnych technicznie pojazdów w przewozach regularnych w krajowym transporcie drogowym. W efekcie przeprowadzonych kontroli ujawnione zostały nieprawidłowości polegające głównie na wykonywaniem przewozów regularnych bez wymaganych licencji lub zezwoleń pojazdami nieprzystosowanymi do przewozu osób, a także przypadki wykonywania przewozów niezgodnie z posiadany zezwoleniem lub niezgodnie z rozkładem jazdy uzgodnionym dla danego zezwolenia. Między innymi:
 - W wyniku kontroli autobusu wykonującego przewóz regularny na trasie Zachełmie – Kielce przeprowadzonej dniu 6 sierpnia 2009 r. przez inspektorów świętokrzyskiego ITD stwierdzono: przewóz osób pojazdem nieprzystosowanym do tego celu (nieprawidłowe mocowanie siedzeń dla pasażerów - wyrwane elementy mocujące,

⁷¹ Kontroli drogowej poddano 6573 autobusów wykonujących regularny przewóz osób, zatrzymano 712 dowodów rejestracyjnych.

samodzielnie zamontowano zwykłą wyściełaną ławkę służącą jako siedzenie dla pasażerów); wykonanie nieprofesjonalnych napraw spawalniczych elementów konstrukcyjnych pojazdu; kierowanie pojazdem przez osobę nieposiadającą wymaganych dokumentów (dokumentacja fotograficzna z wyników kontroli przedstawiona została w załączniku 5.5a, fotografie nr 1-4). Nie odebrano dowodu rejestracyjnego, ponieważ został on pół roku wcześniej zatrzymany przez Policję za brak aktualnych badań technicznych. Z powodu podejrzenia uszkodzenia elementów konstrukcyjnych pojazdu wydano bezwzględny zakaz dalszej jazdy samochodem do czasu usunięcia uszkodzeń i wykonania badań technicznych pojazdu.

Kierowcę ukarano mandatem karnym w wysokości 300 zł a przewoźnikowi wymierzono karę pieniężną w wysokości 500 zł.

- W wyniku kontroli autobusu wykonującego przewóz regularny na trasie Bora Komorowskiego - Osiedle Zawisza w Bydgoszczy przeprowadzonej dniu 15 kwietnia 2010 r. przez inspektorów kujawsko-pomorskiego ITD stwierdzono: wykonywanie transportu drogowego osób z naruszeniem obowiązku wyposażenia kierowcy w odpowiednie dokumenty a po wstępnych oględzinach stanu technicznego kontrolowanego pojazdu zdecydowano o skierowaniu pojazdu na badania w Okręgowej Stacji Kontroli Pojazdów. Szczegółowe badanie ujawniły m.in. fakt dokonania niedozwolonych zmian konstrukcyjnych pojazdu (domontowanie siedzeń), przekroczenie dopuszczalnego poziomu współczynnika zadymienia spalin oraz liczne usterki w układzie zawieszenia pojazdu. Z uwagi na zły stan techniczny i zagrożenie w ruchu drogowym wydano zakaz dalszej jazdy. Z tytułu stwierdzonych naruszeń wszczęto postępowanie administracyjne. Dokumentację stanu technicznego pojazdu przedstawiono w załączniku 5.5b, fotografie nr 5-8).
- W dniu 9 marca 2010 r. inspektorzy kujawsko-pomorskiego ITD zatrzymali do kontroli autobus wykonujący przewóz regularny osób na trasie Inowrocław - Mątwy - Piotrkowice. W trakcie kontroli inspektorzy stwierdzili wykonywanie przewozu bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych, zakwestionowali stan techniczny i w związku z uzasadnionym podejrzeniem niesprawności układu hamulcowego, autobus skierowano na szczegółowe badanie techniczne do Stacji Kontroli Pojazdów. Podczas badań ujawniono szereg nieprawidłowości: brak hamulców na tylnej osi, niesprawny układ hamulcowy przedniej osi (hamowanie prawego koła poniżej dopuszczalnej normy), wycieki płynów eksploatacyjnych z jednostki napędowej oraz z ogrzewania postojowego, niepoprawne mocowanie układu wydechowego, niesprawne światło przeciwmgielne, uszkodzone siedzisko siedzenia pasażera, brak ogumionego koła zapasowego (por. załącznik 5.5b, fotografia nr 9). Z uwagi na zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym wydano zakaz dalszej jazdy. Z tytułu stwierdzonych naruszeń wszczęto postępowanie administracyjne
- W związku z szeregiem nieprawidłowości ustalonych podczas kontroli autobusu wykonującego przewóz regularny osób na trasie Jawor – Wrocław, przeprowadzonej dniu 4 marca 2009 r. przez inspektorów dolnośląskiego ITD zatrzymano dowód rejestracyjny. Stwierdzono: nie działający hamulec pomocniczy; popękane lampy zespolone tylne: lewa i prawa, obrysowa tylna prawa, reflektor przedni prawy; nie działające: oświetlenie wnętrza autobusu i podświetlenia stopni, światła stop i awaryjne; nierównomiernie zużyty bieżnik kół osi przedniej; luzy w zawieszeniu przednim; podejrzenie nieprawidłowego działania amortyzatorów; brak aktualnej legalizacji tachografu; wycieki płynów eksploatacyjnych z okolicy silnika; zniszczone pióra wycieraczek szyby przedniej; brak możliwości uruchomienia pojazdu stacją - złamany kluczyk; porozrywane pokrowce siedzeń - wystające druty; ubytki wykładziny podłogowej w autobusie; powyrywane i wystające listwy przy podłodze (por. załącznik 5.5c, fotografia nr 10). W wyniku stwierdzonych naruszeń zastosowano następujące sankcje: Decyzja administracyjna na kwotę 3500 zł oraz mandat na kwotę 500 zł.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009 - 2011: Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi (*priorytet*) – Jakość i sprawność obsługi obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne (*główny obszar badań kontrolnych*). Zgodnie z założeniami programu kontroli, badaniami objęto 7 urzędów marszałkowskich oraz odpowiednio po 3 starostwa powiatowe z tego terenu. Doboru starostw powiatowych dokonano w sposób celowy, kierując się przy wyborze m.in. powierzchnią powiatu, liczbą mieszkańców, wskaźnikiem bezrobocia a także liczbą wydanych zezwoleń na przewozy regularne osób. Przeprowadzona kontrola była pierwszym badaniem NIK w tym zakresie⁷².

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 28 skontrolowanych jednostek 26 protokołów kontroli zostało podpisanych bez zastrzeżeń. W przypadku kontroli przeprowadzonej w Urzędach Marszałkowskich Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie oraz Województwa Mazowieckiego w Warszawie zostały zgłoszone kontrolerom zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Zastrzeżenia złożone przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego nie zostały uwzględnione przez kontrolujących, natomiast kontrolerzy uznali w całości zastrzeżenia złożone przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia

⁷² Niektóre zagadnienia związane z obecną kontrolą były podejmowane przy okazji następujących kontroli: „Funkcjonowanie komunikacji miejskiej”- P/05/068; „Dofinansowanie ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego” – P/09/138.

stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli⁷³ wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Marszałkowie Województw: Warmińsko – Mazurskiego, Zachodniopomorskiego i Mazowieckiego oraz Starosta Powiatu Drawskiego.

Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisje Odwoławcze powołane przez dyrektorów delegatur NIK (a w przypadku zastrzeżeń złożonych przez Starostę Drawskiego również przez Komisję Rozstrzygającą) a podjęte przez te Komisje uchwały zatwierdzone przez Prezesa NIK .

Spośród ogółem 11 rozpatrywanych zastrzeżeń, za zasadne w części lub całości uznano 5 zastrzeżeń, dokonując stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do skontrolowanych jednostek 119 wniosków pokontrolnych.

Największą liczbę wniosków stanowiły wnioski dotyczące sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją zadań z zakresu organizowania regionalnych przewozów autobusowych (40,8%), m.in.: przeprowadzania bądź zintensyfikowania kontroli przedsiębiorców wykonujących transport drogowy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą wydania uprawnień do wykonywania działalności przewozowej osób; wykonywania kontroli kierowców w zakresie posiadania przez nich, podczas wykonywania regularnego przewozu osób, wymaganych dokumentów; cofania uprawnień przewoźnikom nieprzestrzegających obowiązków ustawowych; egzekwowania od przewoźników corocznego „obowiązku aktualizacyjnego”, w tym umieszczania na przystankach lub aktualizacji rozkładów jazdy zawierających wymagane informacje; korzystania z uprawnienia umożliwiającego pozyskiwanie informacji i dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań ustawowych i warunków określonych w licencjach lub zezwoleniach. Następna, pod względem liczby, grupa wniosków dotyczyła przeprowadzania analiz sytuacji rynkowej 23,3%. Kolejną grupę stanowiły wnioski związane z decyzjami w sprawie udzielania licencji

⁷³ Starosta Wołomiński nadal nie przeprowadzał obowiązkowych kontroli przewoźników, którym udzielił licencji i zezwoleń, pomimo że w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne MWITD z dnia 4 sierpnia 2009 r. poinformował o wszczęciu działań kontrolnych przewoźników.

i wydawania zezwoleń przedsiębiorcom (18,3%), tj. dotyczące m.in.: wydawania uprawnień po przedłożeniu kompletnych wniosków; naliczania i pobierania opłat w prawidłowej wysokości; prowadzenia postępowań zgodnie z Kpa. Istotną grupę stanowiły wnioski dotyczące przedkładania ministrowi informacji w sprawie udzielonych licencji oraz wydanych zezwoleń (8,3%). Pięć procent wniosków dotyczyło przygotowania organizacyjnego urzędów, a głównie ustanowienia szczegółowych procedur postępowania. Kolejna grupa wniosków dotyczyła nieprawidłowości związanych z przekazywaniem i rozliczaniem dopłat do przewozów z tytułu stosowania przez przewoźników ulg ustawowych (4,2%).

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień wykonali 97 wniosków, 3 było trakcie realizacji a 19 wniosków dotychczas nie zostało zrealizowanych⁷⁴.

Zgodnie z udzielonymi odpowiedziami do najważniejszych działań, w związku z dokonanymi ustaleniami, podjętymi przez kierowników skontrolowanych jednostek, należało m.in.:

- podjęcie prac mających na celu coroczne opracowywanie analiz sytuacji rynkowej obejmujących wszystkie linie komunikacyjne na terenie powiatu/województwa;
- przeprowadzenie wstępnych rozmów z wyspecjalizowanymi jednostkami co do zlecenia wykonywania analiz sytuacji rynkowej;
- umieszczenie w planach kontroli – kontroli przewoźników lub zwiększenie intensywności dotychczasowych postępowań w tym zakresie;
- przeprowadzenie analiz dokumentacji stanowiących podstawę udzielenia licencji lub wydania zezwolenia i w przypadkach naruszenia prawa wszczęcia stosownych postępowań wobec przedsiębiorców;
- zobowiązanie pracowników urzędu do egzekwowania od przewoźników tzw. „obowiązku aktualizacyjnego” a także do rzetelnego sporządzania i terminowego przesyłania ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań nt. wydanych decyzji w sprawie licencji i zezwoleń;
- opracowanie procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie zadań objętych kontrolą NIK;
- wezwanie przedsiębiorców do przedłożenia dokumentów będących podstawą wydania licencji;

⁷⁴ Wg stanu na dzień 5 kwietnia 2011 r.

- wyegzekwowanie opłat niepobranych lub rozliczeniu opłat naliczonych w nieprawidłowej wysokości;

W toku kontroli zasięgnięto informacji w 80 jednostkach nieobjętych kontrolą⁷⁵, m.in. od Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego a także w: Ministerstwie Infrastruktury, Komendzie Głównej Policji oraz odpowiednich dla kontrolowanych jednostek komendach wojewódzkich i powiatowych Policji, wojewódzkich inspekcjach transportu drogowego oraz urzędach kontroli skarbowej.

Informacje udzielone NIK dotyczyły przede wszystkim:

- wyników kontroli drogowych oraz kontroli przeprowadzanych w siedzibach przewoźników w zakresie legalności prowadzonej działalności, w tym przestrzegania przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym;
- wyników kontroli rzetelności deklarowanych przez przewoźników podstaw opodatkowania, wykonywania obowiązków w zakresie ewidencji sprzedaży usług przy zastosowaniu kas rejestrujących, a zwłaszcza wydawania paragonów fiskalnych a także przestrzegania przepisów dotyczących stosowania ulg ustawowych;
- przekazywania przez samorzady ministrowi właściwemu ds. transportu informacji dotyczących liczby i zakresu udzielonych licencji i zezwoleń na wykonywanie krajowego regularnego przewozu osób.

W 7 jednostkach przeprowadzono narady pokontrolne z udziałem kierownictwa jednostek i osób odpowiedzialnych za skontrolowane zagadnienia, podczas których omówione zostały stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

⁷⁵ W trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

5. Załączniki

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

Delegatury NIK przeprowadziły kontrole w następujących jednostkach samorządu terytorialnego:

1. **Delegatura NIK w Krakowie:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie oraz Starostwach Powiatowych w Nowym Sączu, Wieliczce i Zakopanem.
2. **Delegatura NIK w Lublinie:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie oraz Starostwach Powiatowych w Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu.
3. **Delegatura NIK w Olsztynie:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Starostwach Powiatowych w Olsztynie, Ostródzie i Pisz.
4. **Delegatura NIK w Poznaniu:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu oraz Starostwach Powiatowych w Gnieźnie, Ostrowie Wielkopolskim i Złotowie.
5. **Delegatura NIK w Szczecinie:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie oraz Starostwach Powiatowych w Drawsku Pomorskim, Gryfinie i Szczecinku.
6. **Delegatura NIK w Warszawie:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie oraz Starostwach Powiatowych w Ostrołęce, Płocku i Wołominie.
7. **Delegatura NIK w Zielonej Górze:** w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze oraz Starostwach Powiatowych w Krośnie Odrzańskim, Strzelcach Kajeńskich i Zielonej Górze.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą:

a) stanowisko Marszałka:

- Województwa Małopolskiego od dnia 27 listopada 2006 r. pełnił Pan Marek Nawara,
- Województwa Lubelskiego od dnia 28 stycznia 2008 r. pełnił Pan Krzysztof Grabczuk,
- Województwa Warmińsko-Mazurskiego od dnia 29 listopada 2006 r. pełnił Pan Jacek Protas,
- Województwa Wielkopolskiego od dnia 10 Października 2005 r. pełnił Pan Marek Woźniak,
- Województwa Zachodniopomorskiego od dnia 22 kwietnia 2008 r. pełnił Pan Władysław Husejko,
- Województwa Mazowieckiego od dnia 22 listopada 2006 r. pełnił Pan Adam Struzik,

- Województwa Lubuskiego od dnia 21 sierpnia 2008 r. pełnił Pan Marcin Jabłoński,

b) stanowisko Starosty:

- Powiatu Białskiego od dnia 4 grudnia 2006 r. pełnił Pan Tadeusz Łazowski,
- Powiatu Drawskiego od dnia 12 grudnia 2006 r. pełnił Pan Stanisław Cybula,
- Powiatu Gnieźnieńskiego od dnia 5 grudnia 2006 r. pełnił Pan Krzysztof Ostrowski,
- Powiatu Gryfińskiego od dnia 4 grudnia 2006 r. pełnił Pan Wojciech Konarski,
- Powiatu Krośnieńskiego (z siedzibą władz w Krośnie Odrzańskim) od dnia 1 grudnia 2006 r. pełnił Pan Jacek Hoffmann,
- Powiatu Lubelskiego od dnia 5 grudnia 2001 r. pełnił Pan Paweł Pikula,
- Powiatu Nowosądeckiego od dnia 1 stycznia 1999 r. pełnił Pan Jan Golonka,
- Powiatu Olsztyńskiego od dnia 31 stycznia 2008 r. pełnił Pan Mirosław Pampuch,
- Powiatu Ostrołęckiego od dnia 26 listopada 2006 r. pełnił Pan Stanisław Kubeł,
- Powiatu Ostrowskiego (z siedzibą władz w Ostrowie Wielkopolskim) od dnia 20 listopada 2002 r. pełnił Pan Włodzimierz Jędrzejak,
- Powiatu Ostródzkiego od dnia 27 listopada 2006 r. pełnił Pan Włodzimierz Brodiuk,
- Powiatu Piskiego od dnia 6 grudnia 2006 r. pełnił Pan Andrzej Nowicki,
- Powiatu Płockiego od dnia 7 grudnia 2006 r. pełnił Pan Michał Boszko a od dnia 29 czerwca 2010 r. Pan Piotr Zgorzelski,
- Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego od dnia 27 listopada 2006 r. pełnił Pan Edward Tyranowicz,
- Powiatu Szczecineckiego od dnia 27 listopada 2006 r. pełnił Pan Krzysztof Lis,
- Powiatu Tatrzańskiego od dnia 30 października 1998 r. pełnił Pan Andrzej Gąsienica - Makowski,
- Powiatu Wielickiego od dnia 27 listopada 2006 r. pełnił Pan Jacek Juszkiwicz,
- Powiatu Wołomińskiego od dnia 24 listopada 2006 r. pełnił Pan Maciej Michał Urmanowski,
- Powiatu Zamojskiego od dnia 24 listopada 2006 r. pełnił Pan Henryk Matej,
- Powiatu Zielonogórskiego od dnia 28 listopada 2006 r. pełnił Pan Edwin Łazicki,
- Powiatu Złotowskiego od dnia 27 listopada 2002 r. pełnił Pan Mirosław Jaskólski.

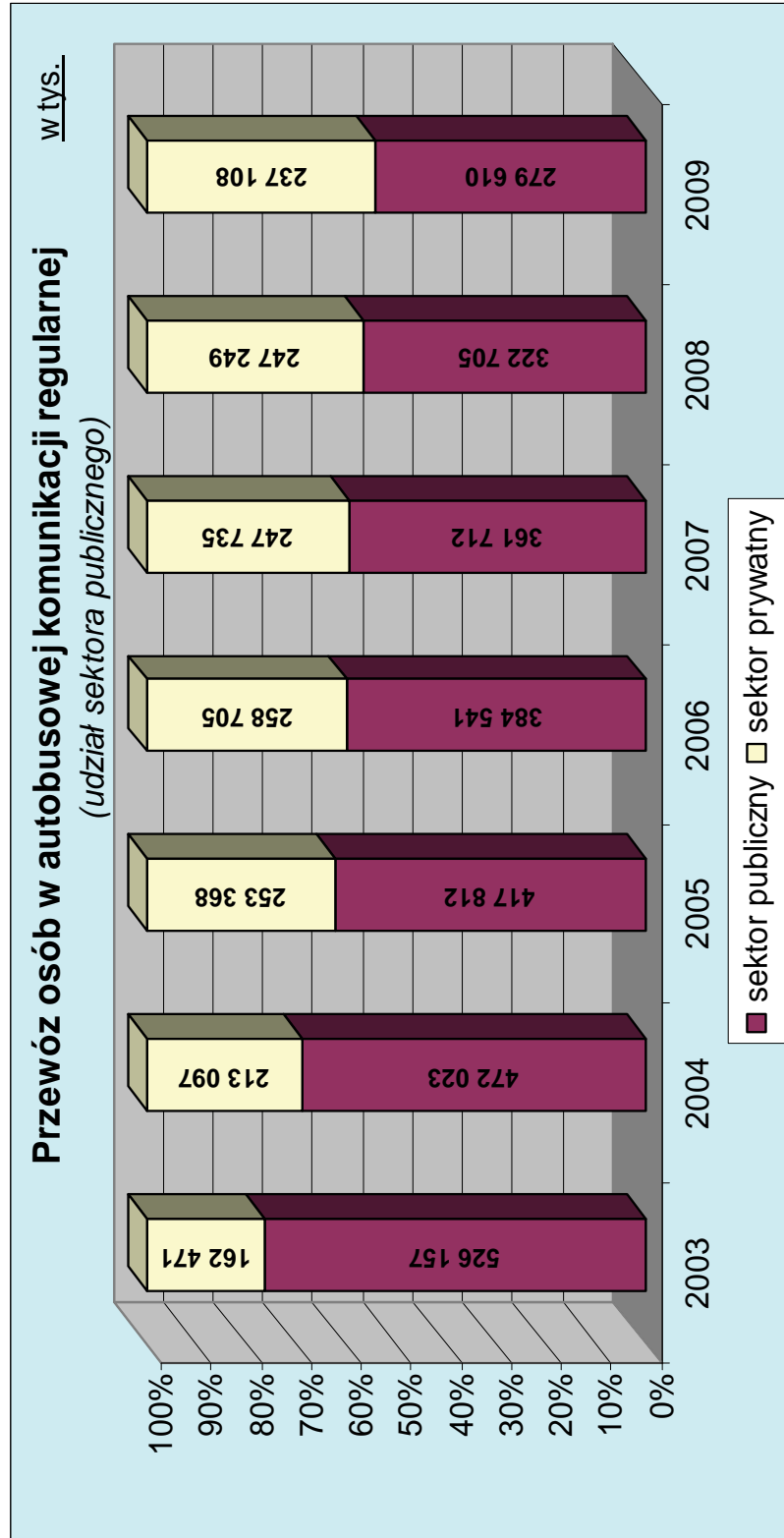
5.3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 246).

4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz. U. Nr 12, poz. 79).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zabranych ze sobą do przewozu rzeczy i zwierząt oraz wysokości opłaty manipulacyjnej (Dz. U. Nr 14, poz. 117).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz wypisów z tych licencji (Dz. U. Nr 153, poz. 1612).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń (Dz. U. Nr 144, poz. 1519).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stawek opłat uiszczanych przez przewoźników drogowych za czynności związane z opracowaniem analizy sytuacji rynkowej w zakresie krajowego regularnego przewozu osób (Dz. U. Nr 232, poz. 2331).

24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2002 r. w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia (Dz. U. Nr 117, poz. 1010).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia czynności związanych z nadzorem nad wydawaniem dokumentów w krajowym przewozie drogowym (Dz. U. Nr 114, poz. 778).
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kontroli w zakresie przewozu drogowego (Dz. U. Nr 76, poz. 454) – akt uchylony z dniem 7 września 2009 r.
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2009 r. w sprawie kontroli przewozu drogowego (Dz. U. Nr 145, poz. 1184).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia czynności związanych z nadzorem nad wydawaniem dokumentów w krajowym przewozie drogowym (Dz. U. Nr 114, poz. 778).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46).
30. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) – zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych (Dz. U. Nr 235, poz. 1726).
32. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.).
33. 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 śródlądowej (Dz. U. L 156 z 28.06.1969, s.1 ze zm.).
34. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz. U. L 70. 130 z 15.06.1970, s. 1 ze zm.) – akt uchylony z dniem 3 grudnia 2009 r.
35. Rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. L 315 z 3.12.2007, s. 1) – akt uchylony z dniem 3 grudnia 2009 r.

5.4. Dane obrazujące aktualną sytuację autobusowej komunikacji pasażerskiej⁷⁶
5.4.a)

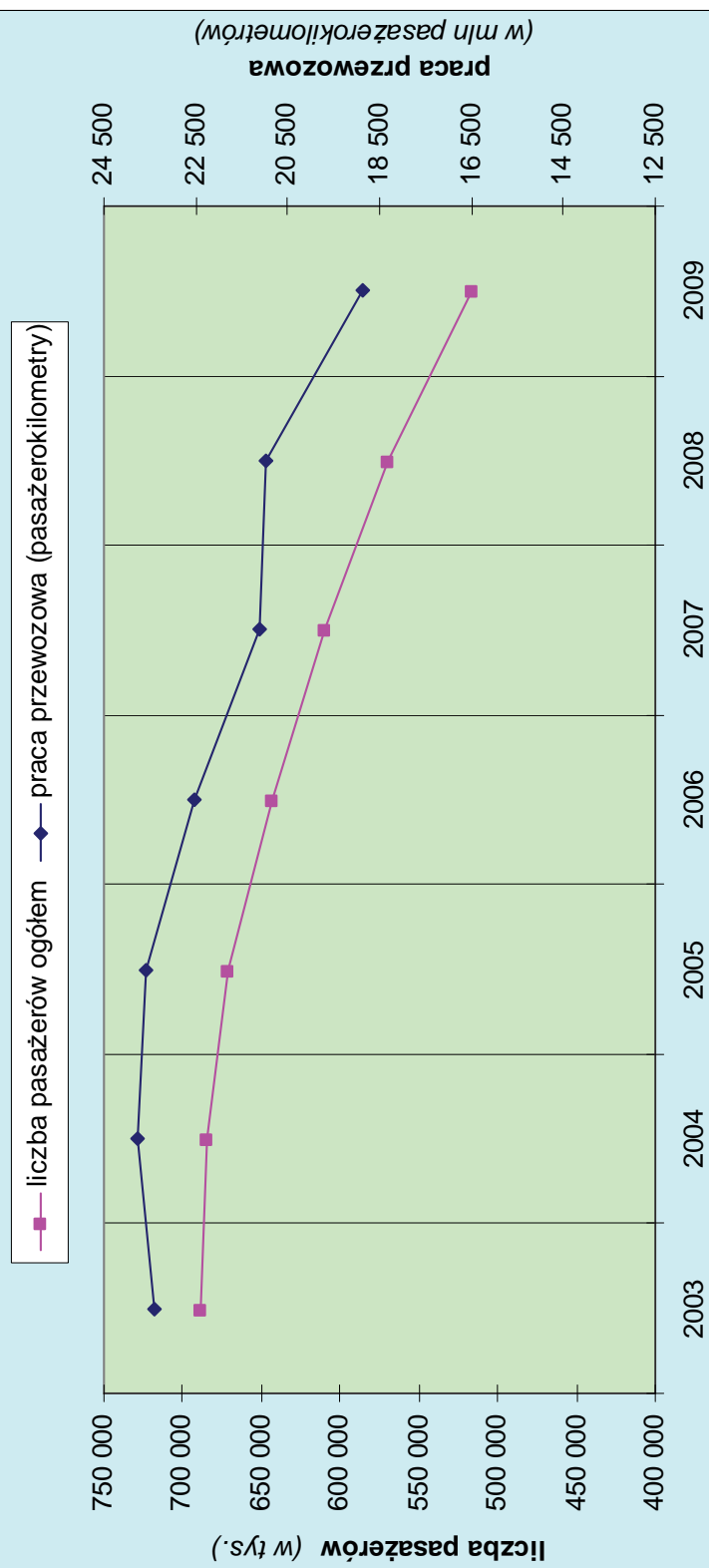


⁷⁶ Opracowano na podstawie informacji GUS: *Transport – wyniki działalności*.

5.4.b)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
liczba pasażerów ogółem							
w tys.	688 628	685 120	671 180	643 246	609 447	569 954	516 718
w tym: liczba pasażerów w sektorze publicznym							
w tys.	526 157	472 023	417 812	384 541	361 712	322 705	279 610
praca przewozowa (pasażerokilometry)							
w mln.	23 407	23 781	23 565	22 549	21 128	20 982	18 886

Przewozy pasażerów w autobusowej komunikacji regularnej

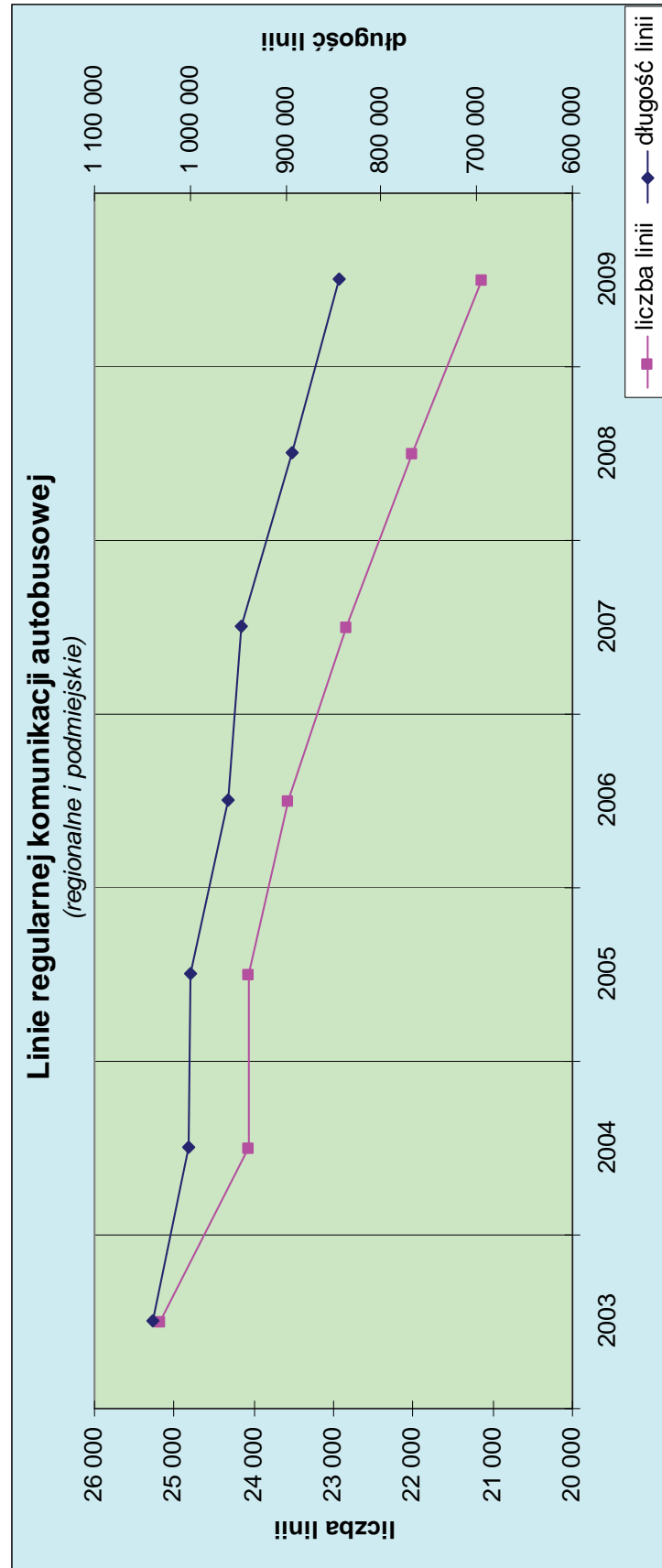


5.4.c)

Linie regularnej komunikacji autobusowej* (regionalne i podmiejskie)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
liczba linii regionalnych	5 243	5 211	5 045	5 007	4 624	4 137	4 017
liczba linii podmiejskich	19 930	18 858	19 009	18 557	18 216	17 878	17 123
liczba linii razem	25 173	24 069	24 054	23 564	22 840	22 015	21 140
Długość linii regionalnych	407 937	398 003	398 766	386 852	378 593	337 802	310 452
Długość linii podmiejskich	630 748	604 160	601 635	573 006	567 609	554 813	533 329
długość linii razem	1 038 685	1 002 163	1 000 401	959 858	946 202	892 615	843 781

* w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób prowadzących regularną komunikację autobusową w ruchu krajowym i międzynarodowym, bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej

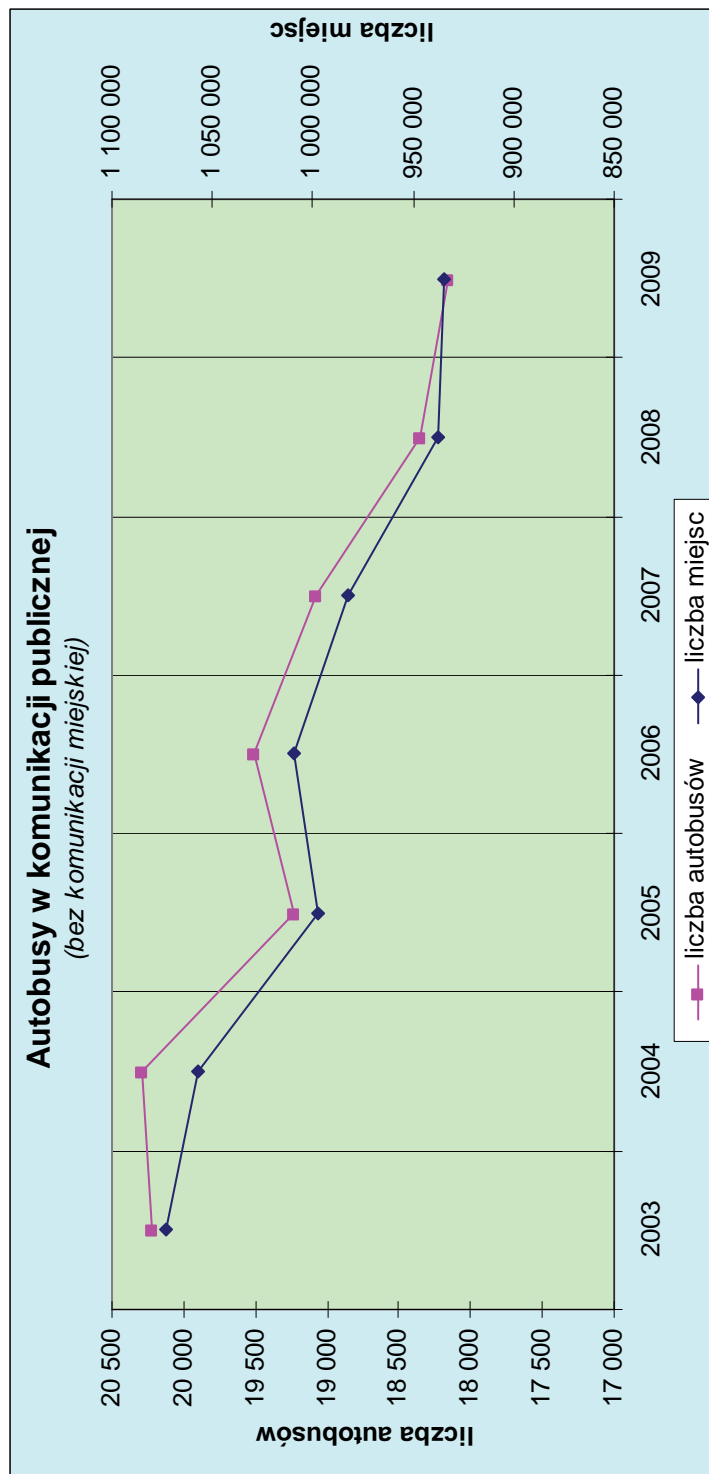


5.4.d)

Liczba autobusów w komunikacji publicznej* (bez autobusów przedsiębiorstw komunikacji miejskiej)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
liczba autobusów	20 217	20 292	19 237	19 513	19 072	18 347	18 160
liczba miejsc	1 072 753	1 057 436	997 596	1 008 876	982 436	937 865	935 102

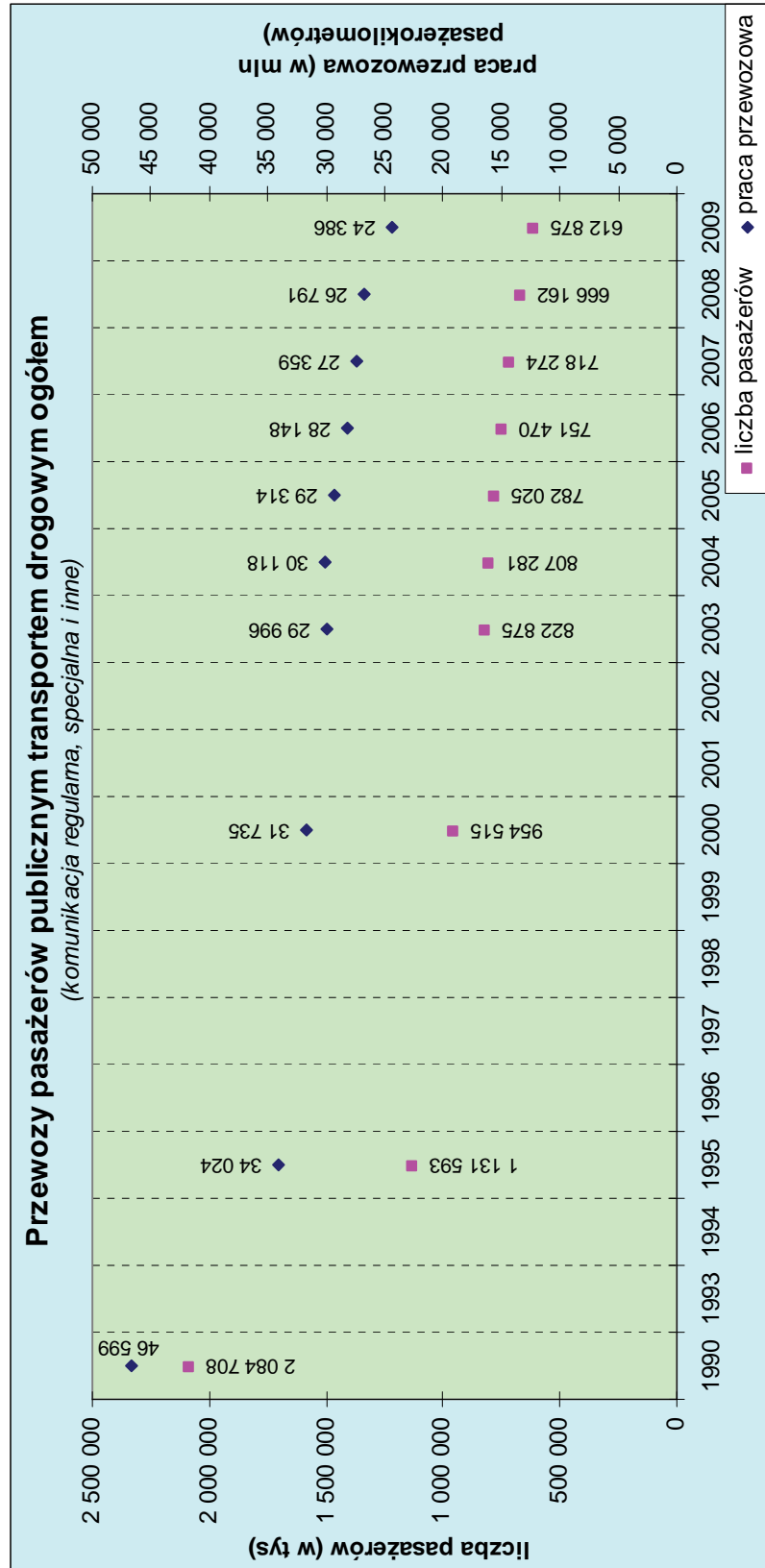
* w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób zaliczonych według PKD 2007 do sekcji H "Transport i gospodarka magazynowa"; tabor w dyspozycji



5.4.e)

Publiczny transport drogowy osób – zmiany w ciągu ostatnich 20 lat

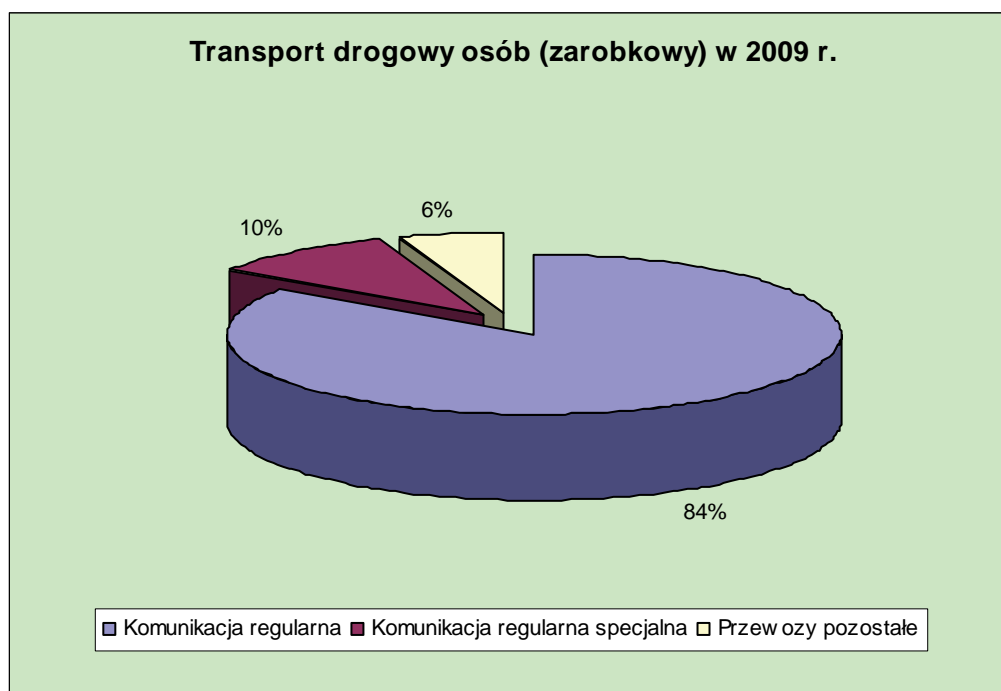
	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
liczba pasażerów (w tys)	2 084 708	1 131 593	954 515	822 875	807 281	782 025	751 470	718 274	666 162	612 875
Praca przewozowa (w mln pasażerokilometrów)	46 599	34 024	31 735	29 996	30 118	29 314	28 148	27 359	26 791	24 386



5.4.f)

Zarobkowy transport drogowy osób w 2009 r.
(struktura komunikacji)

Wyszczególnienie	Liczba pasażerów (w tys)
Komunikacja regularna	516 718
Komunikacja regularna specjalna	62 164
Przewozy pozostałe	33 993



5.5. Dokumentacja fotograficzna stanu technicznego skontrolowanych autobusów (sporządzona na podstawie materiałów przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego)

5.5.a) Materiał przekazany przez Świętokrzyski Inspektorat Transportu Drogowego



Zdjęcie nr 1 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych skutkujące uszkodzeniami elementów konstrukcyjnych.



Zdjęcie nr 2 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych skutkujące uszkodzeniami elementów konstrukcyjnych.



Zdjęcie nr 3 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych, nieprawidłowe mocowanie siedzeń, wyrwane elementy mocujące.



Zdjęcie nr 4 Samodzielnie zamontowane - w sposób niedozwolony, siedzenia dla pasażerów.

Data i miejsce kontroli: 2009.08.06 Kielce, ul. Zagnańska.

Trasa wykonywanego przewozu: linia regularna Zachełmie – Kielce przez Gruszka, Jaworze (dł. 19 km).

5.5.b) Materiał przekazany przez Kujawsko-Pomorski Inspektorat Transportu Drogowego



Zdjęcie nr 5 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych skutkujące uszkodzeniami elementów konstrukcyjnych.



Zdjęcie nr 6 Uszkodzenia elementów konstrukcyjnych podłogi (widok z dołu).



Zdjęcie nr 7 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych skutkujące uszkodzeniami elementów konstrukcyjnych.



Zdjęcie nr 8 Nieprofesjonalne wykonanie napraw spawalniczych skutkujące uszkodzeniami elementów konstrukcyjnych.

Data i miejsce kontroli: 15.04.2010 r. ,Bydgoszcz, ul. Armii Krajowej , droga krajowa nr 5.
Trasa wykonywanego przewozu: linia regularna „304” na trasie Bora Komorowskiego - Osiedle Zawisza.



Zdjęcie nr 9 Uszkodzone siedzisko pasażera.

Data i miejsce kontroli: 09.03.2010 r., Inowrocław, droga krajowa nr 15.

Trasa wykonywanego przewozu: linia regularna „P” na trasie Inowrocław - Mątwy – Piotrkowice.

5.5.c) Materiał przekazany przez Dolnośląski Inspektorat Transportu Drogowego



Zdjęcie nr 10 Wykonana w sposób „chałupniczy” naprawa zamknięcia drzwi tylnych mikrobusu.

Data i miejsce kontroli: 04.03.2009 Jawor Podzamcze.

Trasa wykonywanego przewozu: linia regularna na trasie Jawor – Wrocław.

5.6. Rzetelność informacji przekazywanych Ministrowi Infrastruktury przez kontrolowane samorządy informacji

5.6.a) Terminowość i kompletność

Lp.	Kontrolowany samorząd	Terminowość i kompletność przesyłanych przez skontrolowane samorządy informacji nt. licencji i zezwoleń*											
		czy przekazano informację			czy inf. przekazano w terminie			czy inf. przekazano w terminie i czy była kompletna			czy przesłana inf. była kompl. (niezależnie od terminu)		
		na dzień 30.06.09	na dzień 31.12.09	na dzień 30.06.10	na dzień 30.06.09	na dzień 31.12.09	na dzień 30.06.10	na dzień 30.06.09	na dzień 31.12.09	na dzień 30.06.10	na dzień 30.06.09	na dzień 31.12.09	na dzień 30.06.10
1	Starostwo Powiatowe w Wieliczce												
2	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu												
3	Starostwo Powiatowe w Zakopanem												
4	U. M. Wojew. Małopolskiego w Krakowie												
5	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej												
6	Starostwo Powiatowe w Lublinie												
7	Starostwo Powiatowe w Zamościu												
8	U. M. Wojew. Lubelskiego w Lublinie												
9	Starostwo Powiatowe w Olsztynie												
10	Starostwo Powiatowe w Ostródzie												
11	Starostwo Powiatowe w Piszcu												
12	U. M. Wojew. Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie												
13	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie												
14	Starostwo Powiatowe w Złotowie												
15	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wlkp.												
16	U. M. Wojew. Wielkopolskiego w Poznaniu												
17	Starostwo Powiatowe w Gryfinie												
18	Starostwo Powiatowe w Szczecinku												
19	Starostwo Powiatowe w Drawsku Pom.												
20	U. M. Wojew. Zachodniopomorskiego w Szczecinie												
21	Starostwo Powiatowe w Ostrołęce												
22	Starostwo Powiatowe w Płocku												
23	Starostwo Powiatowe w Wołominie												
24	U. M. Wojew. Mazowieckiego w Warszawie												
25	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich												
26	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze												
27	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrz.												
28	U. M. Wojew. Lubuskiego w Zielonej Górze												

nie
tak

* według informacji Departamentu Ruchu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 9 listopada 2010 r.

5.6.b) Rzeczność danych

Lp.	Kontrolowany samorząd	Informacje nt. liczby udzielonych licencji, wydanych zezwoleń oraz wypisów (porównanie danych, którymi dysponuje MI* z uzyskanymi przez NIK w toku kontroli)									
		Licencje - przewóz osób (bez taksówek)					Zezwolenia - przewozy regularne				
		I. licencji wg MI (na podst. inf. przekaz. przez samorząd na dzień 30.06.2010r.) (NIK)	I. licencji aktualnych na dzień 30.04.2010r. (NIK)	I. wypisów wg MI (na podst. inf. przekaz. przez samorząd na dzień 30.06.2010r.)	I. wypisów z licencji aktualnych na dzień 30.04.2010r. (NIK)	I. zezwoleń wg MI (na podst. inf. przekaz. przez samorząd na dzień 30.06.2010r.)	I. zezwoleń aktualnych na dzień 30.04.2010r. (NIK)	I. wypisów wg MI (na podst. inf. przekaz. przez samorząd na dzień 30.06.2010r.)	I. wypisów aktualnych na dzień 30.04.2010r. (NIK)		
1	Starostwo Powiatowe w Wieliczce	9***	72	28***	807	nie przek.	9	nie przek.	32		
2	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu	nie przek.	81	nie przek.	238	nie przek.	22	nie przek.	199		
3	Starostwo Powiatowe w Zakopanem	4***	181	nie przek.	593	1***	125	nie przek.	1001		
4	U. M. Wojew. Małopolskiego w Krakowie					42***	783	12***	5644		
5	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej	1***	10	3***	77	1***	26	5***	53		
6	Starostwo Powiatowe w Lublinie	2***	40	18***	219	1***	19	4***	98		
7	Starostwo Powiatowe w Zamościu	0***	20	0***	115	0***	11	0***	128		
8	U. M. Wojew. Lubelskiego w Lublinie					72***	179	nie przek.	3249		
9	Starostwo Powiatowe w Olsztynie	0***	32	2***	177	0***	3	0***	8		
10	Starostwo Powiatowe w Ostroldzie	17	17	149	145	46	49	295	310		
11	Starostwo Powiatowe w Pisz	15	16	85	88	20	17	73	108		
12	U. M. Wojew. Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie					105***	439	409***	813		
13	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	0***	23	0***	88	36***	56	135***	176		
14	Starostwo Powiatowe w Złotowie	13	13	66	82	19	19	47	117		
15	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wlkp.	18	19	304	323	36	36	166	416		
16	U. M. Wojew. Wielkopolskiego w Poznaniu					821	858	6054	4012**		
17	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	21	21	83	83	40	39	141	152		
18	Starostwo Powiatowe w Szczecinku	11	11	150	150	41	43	83	91		
19	Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim	1***	8	3***	36	2***	31	2***	86		
20	U. M. Wojew. Zachodniopomorskiego w Szczecinie					565	596	1861	2443**		
21	Starostwo Powiatowe w Ostrołęce	18	18	61	61	2	3	5	8		
22	Starostwo Powiatowe w Płocku	16	15	52	53	0	0	0	0		
23	Starostwo Powiatowe w Wołominie	5***	84	9***	246	1***	17	5***	42		
24	U. M. Wojew. Mazowieckiego w Warszawie					195***	1269	962***	13276		
25	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich	1***	4	21***	54	3***	9	14***	171		
26	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	9	10	53	58	28	29	91	205		
27	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	4	4	5	6	84	54	166	346		
28	U. M. Wojew. Lubuskiego w Zielonej Górze					19***	258	nie przek.	1238		
		165	699	1 092	3 699	2 180	4 999	10 530	34 422		

* na podstawie informacji MI z 29.11.2020 r.

** za okres 1.01.2009 – 30.04.2010

*** wg Ministerstwa Infrastruktury przesłana informacja dotycząca decyzji wydanych w okresie 1.01.2010-30.06.2010 a nie faktycznie wydanych i obowiązujących na koniec tego okresu

5.7. 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Minister Infrastruktury
8. Komendant Główny Policji
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego