



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

STAROSTWO POWIATOWE  
w Busku-Zdroju

Wpłynęło  
dnia 27-11-2015

Nr 15949/15-2

LKI.410.012.03.2015  
P/15/035

*V-ce 5-10  
+ P. wic. KT - pm  
+ P. wic. OK  
2015.11.27*

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/035 – Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2013-2015 (październik). Badaniami kontrolnymi objęto również sprawy sprzed i po tym okresie mające związek z kontrolowanymi zagadnieniami.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97113 z dnia 9 września 2015 r.;</li><li>2. Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97132 z dnia 29 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]</li></ol>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju, ul. Adama Mickiewicza 15, 28-100 Busko-Zdrój (dalej: Starostwo).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Starostą Powiatu Buskiego od 1 grudnia 2010 r. jest Jerzy Kolarz. (dalej: Starosta). [Dowód: akta kontroli str. 5-10]

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

<i>Ocena ogólna</i>	<p>Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego. Powyższą ocenę uzasadnia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– nieprzeprowadzanie badań i analiz, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>2</sup> (dalej: uptz), w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym;</li><li>– niedokonywanie corocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na terenie powiatu buskiego, o których stanowi art. 22a ust. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>3</sup> (dalej: utd);</li><li>– nieprzeprowadzanie kontroli przewoźników, którym wydano zezwolenia na wykonywanie przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat, tj. zgodnie z art. 84 ust. 1 i 2 utd;</li><li>– nieegzekwowanie, do czasu kontroli, od przewoźnika posiadania aktualnych uzgodnień z właścicielami lub zarządzającymi przystankami na linii Nowy Korczyn – Busko-Zdrój w zakresie określenia zasad korzystania z tych przystanków;</li><li>– brak właściwego nadzoru ze strony Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa (dalej: WKiT) nad działalnością Powiatowego Zarządu Dróg w Busku Zdroju (PZD) w zakresie egzekwowania właściwego wywiązywania się przez gminy z postanowień umów użyczenia/przekazania części pasa drogowego dróg powiatowych, dotyczących utrzymania przystanków autobusowych w należyłym stanie technicznym;</li><li>– niezapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w zakresie systemu informacji dla pasażera, tj. zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz.</li></ul>
---------------------	---

Powyższa ocena jest uzasadniona rodzajem i charakterem stwierdzonych nieprawidłowości, pomimo prawidłowej realizacji zadań w zakresie dotyczącym:

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1440.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

- zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Starostwa ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji na świadczenie usług przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym na terenie powiatu buskiego, od dnia 1 stycznia 2017 r., tj. zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 19 ust. 1 pkt 2 uptz;
- przeprowadzania przed podjęciem decyzji w sprawie wydania nowego lub zmiany istniejącego zezwolenia na linie komunikacyjne o długości do 100 km, analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, stosownie do wymogów określonych w art. 22a ust. 3 utd;
- przekazywania marszałkowi województwa świętokrzyskiego w obowiązującym terminie, tj. do 31 stycznia każdego roku, informacji o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z art. 49 ust. 1 uptz;
- egzekwowania od wnioskodawców ubiegających się o wydanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym, wszystkich wymaganych dokumentów, o których stanowi art. 22 ust. 1 pkt 3-6 utd.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja pracy Starostwa i wprowadzenie procedur postępowania w zakresie realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 46 regulaminu organizacyjnego Starostwa, zadania dotyczące publicznego transportu zbiorowego zostały przypisane WKiT. Do zadań w tym zakresie należało, m.in.:

- udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana lub cofnięcie licencji, zaświadczeń oraz zezwoleń w zakresie transportu drogowego;
- nadzór i kontrola przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego i przewozów drogowych na potrzeby własne z przepisami utd i warunkami udzielonej licencji, zezwolenia oraz zaświadczenia;
- dokonywanie analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na liniach o długości do 100 km oraz prowadzenie wszelkich spraw z tym związanych;
- sprawowanie nadzoru nad Powiatowym Zarządem Dróg Powiatowych w Busku-Zdroju. [Dowód: akta kontroli str. 14-15]

Nadzór na pracą WKiT należał do obowiązków naczelnika tego wydziału, któremu w zakresie czynności przypisano sprawowanie kontroli funkcjonalnej nad poprawnym i sprawnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników, w tym nad prawidłowością prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji administracyjnych przez upoważnionych pracowników. [Dowód: akta kontroli str. 17-18]

Podinspektorowi WKiT przypisano w zakresie czynności m.in. następujące obowiązki:

- prowadzenie spraw z zakresu udzielania, odmowy oddzielenia, zmiany lub cofania licencji, zaświadczeń oraz zezwoleń w zakresie transportu drogowego;
- nadzór i kontrola przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego i przewozów drogowych na potrzeby własne z przepisami utd i warunkami udzielonej licencji, zezwolenia lub zaświadczenia;
- dokonywanie analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na liniach o długości do 100 km oraz prowadzenie wszelkich spraw z tym związanych. [Dowód: akta kontroli str. 19-20]

1.2. Starosta jako organizator publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu buskiego (o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 pkt 4 uptz), nie posiadał odrębnych procedur postępowania w zakresie związanym z realizacją zadań przypisanych mu jako organizatorowi. Wydawanie przewoźnikom zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym następowało w oparciu o przepisy utd oraz analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, dokonywanej na podstawie przepisów tej ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 128]

1.3. Zarządzeniem nr 23/2011 z 14 kwietnia 2011 r. Starosta wprowadził w Starostwie regulamin kontroli zarządczej określający m.in.: cele i zadania tej kontroli, elementy systemu kontroli zarządczej oraz zakres kontroli finansowej. System kontroli zarządczej, jako zintegrowany zbiór elementów i czynności kontrolnych w Starostwie obejmował samokontrolę, kontrolę funkcjonalną oraz instytucjonalną. Przeprowadzanie kontroli instytucjonalnej przypisane zostało Referatowi Audytu Wewnętrznego i Kontroli na podstawie rocznego planu zatwierdzonego przez Starostę, natomiast komórkom organizacyjnym w zakresie ich właściwości kompetencyjnej w ramach działań poszczególnych wydziałów. Kontrola funkcjonalna wykonywana jest przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz na innych stanowiskach biorących udział w realizacji określonych zadań, operacji i procesów, których obowiązki (wykonywania kontroli funkcjonalnej) określone zostały m.in. w ich zakresach czynności służbowych. [Dowód: akta kontroli str. 325-333]

Ustalone  
nieprawidłowości  
Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 2. Planowanie i organizowanie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit.a uptz, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej: plan transportowy), w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje powiat liczący co najmniej 80.000 mieszkańców w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich.

Według danych Urzędu Statystycznego w Kielcach na koniec grudnia 2013 r., liczba ludności powiatu buskiego wynosiła 73.591. Do dnia 30 września 2015 r. Starosta nie planował organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. [Dowód: akta kontroli str. 21]

Starosta wyjaśnił: (...) *liczba mieszkańców Powiatu Buskiego nie przekracza 74.000, zatem zgodnie z ustawą brak jest obowiązku sporządzania planu transportowego. Na decyzję o braku tworzenia planu transportowego wpłynęły również względy finansowe. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym jako źródła finansowania przewozów wskazuje m.in. środki własne jednostki samorządu terytorialnego oraz środki z budżetu państwa. Powiat Buski na chwilę obecną nie dysponuje środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na tworzenie planu transportowego, jednocześnie brak jest jakichkolwiek uregulowań prawnych, na podstawie których możliwe byłoby sfinansowanie takiego planu ze środków pochodzących z budżetu państwa. Wobec czego zdecydowałem, biorąc pod uwagę możliwości jakie daje ustawa, o niesporządzaniu planu transportowego.* [Dowód: akta kontroli str. 200]

2.2. Uwzględniając przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uptz, Starostwo zamieściło w dniu 27 sierpnia 2015 r. na swojej stronie internetowej BIP ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji na świadczenie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej na terenie powiatu buskiego, od dnia 1 stycznia 2017 r. Z treści ww. ogłoszenia wynikało, że wybór operatora dokonany zostanie w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>4</sup> (tj. zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 uptz). [Dowód: akta kontroli str. 301-304]

Starostwo, stosownie do wymogu art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1370/2007 z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, przekazało w dniu 27 sierpnia 2015 r. (tj. na co najmniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej), do zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wstępne ogłoszenie informacyjne dotyczące umowy o świadczenie usług publicznych na dokonanie wyboru operatora na obsługę linii

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 113.

komunikacyjnych w powiatowych przewozach pasażerskich, obejmujących przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego. [Dowód: akta kontroli str. 305-314]

2.3. W zakresie zagadnień dotyczących zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu drogowego ustalono, że m.in.:

- PZD, działając na podstawie m.in. art. 16 i 18 upz zawarł z ośmioma gminami z terenu powiatu buskiego, umowy nieodpłatnego użyczenia/przekazania danej gminie części terenu pasa drogowego dróg powiatowych, w obrębie przystanków autobusowych zlokalizowanych przy drogach powiatowych, przebiegających przez teren danej gminy;
- w związku z zawarciem ww. umów przez PZD, stawki opłat za korzystanie przez przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców określone zostały w uchwałach rad ośmiu gmin z terenu powiatu buskiego i nie przekraczały wielkości stawek określonych w art. 16 ust. 5 pkt 1 i 2 upz, tj.: opłata za jedno zatrzymanie na przystanku komunikacyjnym nie przekraczała 5 groszy, a za zatrzymanie na dworcu – 1 zł;
- Starosta nie wprowadzał zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, o którym stanowi art. 15 ust. 1 pkt 3 lit.d upz z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą transport pasażerski odbywał się na podstawie zezwoleń wydanych przewoźnikom w oparciu o przepisy utd. [Dowód: akta kontroli str. 315-317, 334]

2.4. W toku kontroli dokonano sprawdzenia prawidłowości egzekwowania przez WKiT, wymaganych dokumentów na etapie poprzedzającym wydanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Badaniem objęto dokumentację ośmiu spośród 22 zezwoleń, które obowiązywały w dniu 7 października 2015 r. W aktach badanych spraw znajdowały się dokumenty, o których stanowi art. 22 ust. 1 pkt 3-6 utd, tj.:

- rozkłady jazdy uwzględniające przystanki i godziny odjazdów środków transportowych, długość linii komunikacyjnych podanych w kilometrach i odległości między przystankami, kursy oraz liczbę pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów, zgodnie z rozkładem jazdy;
- schematy połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami;
- potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków dokonane z właściwymi gminami (jako zarządzającymi dworcami i przystankami);
- zobowiązania przewoźników do zamieszczenia informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych;
- cenniki biletów;
- wykazy pojazdów z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierzał wykonywać przewozy. [Dowód: akta kontroli str. 245-246]

2.5. W latach 2013-2015 (do 13 lipca) nie wpływały do Starostwa skargi ze strony pasażerów korzystających z komunikacji zbiorowej, których przedmiotem byłyby sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców powiatu buskiego w ramach publicznego transportu zbiorowego.

W czerwcu 2015 r. wpłynął do Starostwa wniosek mieszkańców wsi Strzałków w sprawie uruchomienia przewozu osób z miejscowości Strzałków do Buska-Zdroju. Zgodnie dyspozycją Starosty, wniosek rozpatrzony został przez naczelnika WKiT Krzysztofa Zapiórkowskiego, który sporządził w tej sprawie notatkę służbową. Wynikało z niej m.in., że przeprowadził on rozmowę z przewoźnikiem wykonującym regularny przewóz osób na linii komunikacyjnej Busko-Zdrój – Stopnica. Przewoźnikowi znana była już sprawa mieszkanki Strzałkowa dotycząca utworzenia dodatkowego przystanku komunikacyjnego w tej miejscowości. Przewoźnik nie podjął jednak działań mających na celu wystąpienie z wnioskiem do Starosty o dokonanie zmiany zezwolenia (w zakresie związanym z wnioskiem mieszkanki Strzałkowa), z powodów ekonomicznych. W ocenie bowiem przewoźnika utworzenie dodatkowego przystanku w odległości ok. 1.200 m od trasy przebiegu linii komunikacyjnej było nieuzasadnione, ponieważ wnioskodawca korzystał z usług przewozu osób ww. linią komunikacyjną średnio raz w miesiącu. [Dowód: akta kontroli str. 74-76, 199, 318-321]

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzeprowadzaniu przez Starostę jako wykonującego zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego, w okresie od dnia wejścia w życie uptz<sup>5</sup> do czasu niniejszej kontroli NIK, badań i analiz w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. [Dowód: akta kontroli str. 48]

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności, m.in. na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Działający z upoważnienia Starosty Krzysztof Zapiórkowski, Naczelnik WKiT wyjaśnił, że badanie i analiza potrzeb przewozowych, o których wyżej mowa zostaną przeprowadzone na etapie wyboru operatora, który będzie świadczył usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego od dnia 1 stycznia 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 300]

NIK nie przyjmuje powyższych wyjaśnień wskazujących, że prace te wykonane zostaną na etapie wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego, gdyż Powiat jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego od marca 2011 r. i dotychczasowe zaniechanie ustalenia potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym oznacza, że do czasu kontroli NIK, przez ponad 4 lata, Starosta nie organizował publicznego transportu zbiorowego, a ograniczał się jedynie do administrowania tym transportem.

Ocena częściowa

Z uwagi na charakter ww. nieprawidłowości, mającej zasadniczy wpływ na ocenę badanego obszaru, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

### 3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Starostwo nie posiadało opracowanych odrębnych zasad lub procedur w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad przewoźnikami świadczącymi usługi przewozu osób w publicznym pasażerskim transporcie drogowym.

Nie zawarto również umów z przewoźnikami na świadczenie usług przewozu osób w publicznym pasażerskim transporcie drogowym.

Przed wydaniem zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, po złożeniu przez przewoźnika wniosku o udzielenie zezwolenia, Starostwo przeprowadzało *analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób*, dotyczące danego przewoźnika, które zostały opisane w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. [Dowód: akta kontroli str. 128]

3.2. W badanym okresie Starosta przeprowadził trzy kontrole doraźne, w związku ze skargami i zawiadomieniem Policji na działalność przewoźników świadczących usługi przewozu osób w publicznym pasażerskim transporcie drogowym, tj.:

- w związku ze skargami zgłoszonymi przez przewoźnika pn. *Usługi Handel Transport Anna Chmiel*, dotyczącymi nieprzestrzegania rozkładów jazdy na trzech liniach przez innego przewoźnika, Starosta przeprowadził w dniach 8 kwietnia i 4 lipca 2014 r. kontrole u przewoźnika pn. *Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Ned”* z siedzibą w Solcu-Zdroju, nie stwierdzając nieprawidłowości w zakresie podniesionym w skardze;
- w dniu 28 sierpnia 2015 r. przeprowadzono kontrolę u przewoźnika pn. *Sylwester Lasak Przewóz Osób* z siedzibą w miejscowości Szczerbaków. Kontrola ta podjęta została w związku z zawiadomieniem otrzymanym z Komendy Powiatowej Policji w Busku-Zdroju o zdarzeniu, w trakcie którego przewoźnik zezwolił pasażerowi wysiąść z autobusu poza wyznaczonym przystankiem.

W wyniku kontroli, przewoźnika pouczono o obowiązku zatrzymywania się w miejscach wyznaczonych przystankami komunikacyjnymi oraz o konsekwencjach, jakie mogą być

<sup>5</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r.

zastosowane wobec niego, w przypadku nieprzestrzegania tego obowiązku. [Dowód: akta kontroli str. 128, 165-198]

Poza wyżej opisanymi trzema kontrolami, Starostwo nie kontrolowało działalności przewoźników w zakresie jakości świadczonych usług, w tym przestrzegania rozkładów jazdy. [Dowód: akta kontroli str. 299]

3.3. Według art. 86 ust. 1 utd *organ udzielający zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji lub zezwolenia może powierzyć w drodze porozumienia, czynności kontrolne organowi administracji publicznej.*

W sytuacji gdy Starosta nie realizował obowiązków określonych przepisami art. 84 ust. 2 utd i art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz dotyczących kontrolowania przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia i przestrzegania przez nich zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, Starosta nie korzystał z uprawnienia, które daje ww. art. 86 ust. 1 utd i nie zwracał się do organów administracji publicznej np. do Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji o objęcie czynnościami kontrolnymi przewoźników świadczących usługi w zakresie regularnych przewozów osób w publicznym transporcie drogowym. [Dowód: akta kontroli str. 209]

3.4. Zgodnie z art. 22a ust. 3 utd, Starosta przed podjęciem 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, powinien dokonać analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób.

Według regulaminu organizacyjnego Starostwa, do zakresu działania WKiT należy m.in. dokonywanie analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na liniach o długości do 100 km oraz prowadzenie wszelkich spraw z tym związanych. [Dowód: akta kontroli str. 14-15]

Według stanu na dzień 7 października 2015 r. usługi przewozu osób w zakresie publicznego drogowego transportu zbiorowego świadczyło, na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę, ośmiu przewoźników na 22 liniach komunikacyjnych. [Dowód: akta kontroli str. 49-56, 77]

Szczegółowym badaniem kontrolnym w zakresie prawidłowości wydawania przez Starostę decyzji o udzieleniu zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób, w związku z wnioskami złożonymi przez przewoźników w okresie objętym kontrolą o ich wydanie, objęto dokumentację dotyczącą 10 zezwoleń. W wyniku powyższego badania ustalono, że Starosta przed wydaniem zezwolenia, każdorazowo sporządzał dokument pn. *Analiza sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób*. Analiza obejmowała m.in. zagadnienia dotyczące:

- kompletności złożonych przez wnioskodawcę dokumentów (m.in. zawierających: proponowany przebieg linii komunikacyjnej, godzin przyjazdów i odjazdów z przystanków komunikacyjnych, określonych w rozkładzie jazdy dla danej linii, w tym dostosowanie przebiegu linii komunikacyjnej i rozkładu jazdy z uwzględnieniem potrzeb młodzieży dojeżdżającej do szkół, przedłożenia wykazu pojazdów, którymi przedsiębiorca będzie wykonywał przewozy osób);
- uzgadniania przez Starostę z władzami samorządowymi gmin z terenu powiatu buskiego w zakresie przebiegu wnioskowanej linii komunikacyjnej oraz sposobu rozpatrzenia wniosków władz samorządowych, w sprawie występowania potrzeb społecznych na uruchomienie dodatkowych linii komunikacyjnych;
- wyników rozpatrzenia skarg i wniosków złożonych do Starostwa pod adresem danego przewoźnika;
- oceny działalności przewoźnika wynikającej z realizacji wcześniej wydanych zezwoleń na świadczenie usług w zakresie publicznego drogowego transportu zbiorowego. [Dowód: akta kontroli str. 78-127]

3.5. W dniu 19 października 2015 r. przeprowadzono oględziny 40 przystanków autobusowych (w tym 15 usytuowanych przy drogach powiatowych), na trasie przebiegu

pięciu regularnych linii zbiorowej komunikacji pasażerskiej, tj. po osiem przystanków na każdej z wybranych pięciu linii<sup>6</sup>:

- Nowy Korczyn – Busko-Zdrój przez Szczytniki, Wiślicę (przewoźnik Witold Opozda);
- Nowy Korczyn – Busko-Zdrój przez Strożyska, Dobrowodę (przewoźnik Lasak Sylwester);
- Wierzbica – Busko-Zdrój przez Stopnicę (przewoźnik Firma Przewozu Osób „Kubus” Robert Markowski);
- Busko-Zdrój – Stopnica przez Widuchowę (przewoźnik Maciej Kopeć „Atlantic”);
- Gnojno – Busko-Zdrój przez Raczyce (przewoźnik Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „NED” Damian Chmura).

W wyniku oględzin ustalono, że spośród 40 poddanych oględzinom przystanków:

- dwa (5%) posiadały nazwę miejscowości, w której się znajdowały (przystanki znajdujące się w miejscowości Maciejowice);
- osiem (20%) posiadało rozkłady jazdy oraz dane dotyczące nazwy przewoźnika i jego numeru telefonu (w tym trzy przystanki znajdujące się przy drogach powiatowych posiadały rozkłady jazdy). Godziny odjazdów zamieszczone w rozkładach jazdy, zgodnie były z godzinami zawartymi w zezwoleniach na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym;
- 27 przystanków (68%) było zadaszonych i w dobrym stanie technicznym. Natomiast w odniesieniu do pozostałych 13 przystanków, na trzech z nich osłony szklane były niepełne<sup>7</sup>, w innych trzech<sup>8</sup> ławki dla pasażerów były zniszczone, a siedem przystanków było wykonanych w postaci jednego metalowego słupka z zamocowaną tablicą oznaczającą przystanek autobusowy. [Dowód: akta kontroli str. 220-226]

3.6. Najwyższa Izba Kontroli, zleciła<sup>9</sup> Wojewódzkiemu Inspektoratowi Transportu Drogowego w Kielcach (WITD), przeprowadzenie kontroli przewoźników świadczących usługi w zakresie zbiorowego przewozu osób na terenie powiatu buskiego, w ramach zezwoleń wydanych przez Starostę na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. W wyniku dokonanych przez WITD 19 kontroli przewoźników (w październiku 2015 r.) sporządzone zostały protokoły kontroli drogowej. Analiza tych protokołów wykazała, że w trzech kontrolach (15,8%) WITD stwierdziła naruszenie warunków określonych w ww. zezwoleniach<sup>10</sup>. W szczególności dotyczyły one nieprzestrzegania ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków (w rozkładach jazdy załączonych do zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób). [Dowód: akta kontroli str. 447-460]

3.7. W okresie objętym kontrolą do Starostwa, jako organizatora nie wpłynęły skargi na przewoźników świadczących usługi z zakresu publicznego drogowego transportu zbiorowego (poza trzema opisanymi w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). [Dowód: akta kontroli str. 199]

3.8. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 20a utd, uniemożliwiające wykonywanie przewozów zgodnie z wydanymi zezwoleniami. [Dowód: akta kontroli str. 205]

<sup>6</sup> Spośród 40 przystanków poddanych oględzinom: 15 zlokalizowanych było przy drogach powiatowych, 11 przy drogach gminnych, 10 przy drogach wojewódzkich, 4 przy drodze krajowej nr 73.

<sup>7</sup> Przystanki znajdujące się w miejscowościach: Łatanice-gmina Wiślica, Strożyska i Badrzychowice-gmina Nowy Korczyn.

<sup>8</sup> Przystanki znajdujące się w miejscowościach: Strożyska i Ucisków-gmina Nowy Korczyn oraz Balice Przyborów-gmina Gnojno.

<sup>9</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

<sup>10</sup> Zgodnie z protokołami kontroli drogowej nr: WITD.DI.P.XIII0468/565/15 z 15.10.2015 r. dotyczącej przewoźnika-Chmiel Anna Usługi-Handel-Transport, WITD.DI.P.XIII0469/558/15 z 19.10.2015 r. dotyczącej przewoźnika-Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „NED” Damian Chmura, WITD.DI.P.XIII0468/566/15 z 19.10.2015 r. dotyczącej przewoźnika Chmiel Anna Usługi-Handel-Transport.

3.9. W okresie objętym kontrolą 11 przewoźników (wszyscy), w terminie do 31 marca każdego roku przekazywali do Starostwa informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Powyższe spełniało wymóg określony w art. 48 ust. 1 uptz.

Dziesięciu przewoźników w przekazanych do Starostwa informacjach stwierdziło, że nie wpłynęły do nich skargi, o których wyżej mowa, w związku z czym nie wypłacali oni odszkodowań pasażerom. W jednym przypadku przewoźnik, którym było Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Busku-Zdroju SA w likwidacji, stwierdziło w informacji za 2012 r., że w tym okresie rozpatrzyło dwie skargi dotyczące odszkodowań za utracony bagaż i wypłaciło odszkodowania w kwocie 4000 zł. Rozpatrzono też pięć reklamacji w sprawie zwrotu za bilety i uznano cztery reklamacje. (Jednej nie uznano, ponieważ pasażer nie przybył na planowaną godzinę odjazdu autobusu). Łącznie z tytułu reklamacji przewoźnik wypłacił pasażerom 123,68 zł. W informacji za 2013 r. ww. przewoźnik poinformował Starostwo o uznaniu siedmiu reklamacji pasażerów w sprawie zwrotu za bilety z powodu awarii autobusu i odwołanego kursu. Z tego tytułu wypłacono pasażerom kwotę 365,11 zł. [Dowód: akta kontroli str. 129-164]

3.10. W badanym okresie na terenie powiatu buskiego usługi z zakresu regularnych przewozów osób świadczyło 11 przewoźników<sup>11</sup>, w tym jeden z przewoźników, tj. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Busku-Zdroju S.A. w likwidacji świadczył usługi od listopada 2003 r. do stycznia 2014 r., a drugi – rozpoczął świadczenie usług od lutego 2015 r.

Według danych Starostwa na terenie powiatu buskiego funkcjonowało: w 2012 r. – 26 linii komunikacyjnych (o długości 790 km), w 2013 r. – 34 (1013 km), w 2014 r. – 34 (941 km) oraz 30 (864 km) w 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 57-72, 299]

Stosownie do art. 49 ust. 1 uptz Starostwo zobowiązane było, w terminie do 31 stycznia każdego roku, przekazywać właściwemu marszałkowi województwa informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, w szczególności o liczbie linii komunikacyjnych i liczbie przewoźników.

Starostwo przekazało w wymaganym terminie, tj. do 31 stycznia każdego roku marszałkowi województwa świętokrzyskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym za lata 2012-2014. [Dowód: akta kontroli str. 25-47]

3.11. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie stwierdziło działań lub zaniechania działań ze strony przewoźników, które przepisami art. 63 oraz art. 64 uptz – zagrożone były karą pieniężnymi. [Dowód: akta kontroli str. 206]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta nie przeprowadzał co najmniej raz w roku analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, o czym stanowi art. 22a ust. 5 utd.

Nie zlecał wykonania takiej analizy wyspecjalizowanym podmiotom, na podstawie art. 22a ust. 7 utd. [Dowód: akta kontroli str. 465]

Starosta wyjaśnił: (...) *niedokonywanie analiz rocznych sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób było spowodowane przede wszystkim ograniczonymi możliwościami kadrowymi merytorycznego wydziału. (...). Nie korzystałem z możliwości zlecenia analiz zewnętrznym wyspecjalizowanym podmiotom z uwagi na brak możliwości sfinansowania tego typu zleceń z budżetu powiatu.* [Dowód: akta kontroli str. 466-467]

2. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadzał kontroli przewoźników (poza trzema kontrolami doraźnymi, w związku z dwiema skargami i zawiadomieniem Policji) w zakresie spełnienia wymogów wynikających z zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób oraz przestrzegania zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

<sup>11</sup> Publiczny transport zbiorowy osób realizowało: w 2012 r. – siedmiu przewoźników, w 2013 r. – dziesięciu oraz w latach 2014 i 2015 – po 10 przewoźników.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 utd, *Organy udzielające zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji, zezwoleń lub wydające zaświadczenia o wykonywaniu przewozów na potrzeby własne są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów.* Kontrolę, o której wyżej mowa, przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat (art. 84 ust. 2 utd.)

Natomiast stosownie do art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega w szczególności na kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 uptz.

Starosta wyjaśnił, że powodem nieprzeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 84 ust. 1 utd były braki kadrowe WKiT. [Dowód: akta kontroli str. 467]

3. W dniu 30 września 2013 r. Kamil Stępień podinspektor w WKiT, działający z upoważnienia Starosty, wydał na wniosek przewoźnika pn. *Sylwester Lasak Przewóz Osób* z siedzibą w miejscowości Szczerbaków, decyzję udzielającą zezwoleń nr 0000051 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii Nowy Korczyn – Busko-Zdrój, z datą ważności do 31 grudnia 2016 r. W dniu wydania ww. decyzji przewoźnik posiadał uzgodnienia z właścicielami lub zarządzającymi przystankami w zakresie dotyczącym określenia zasad korzystania z tych przystanków, tj. z gminą Busko-Zdrój – z terminem ważności uzgodnienia do 25 listopada 2013 r., gminą Wiślica – do 31 lipca 2014 r. oraz Nowy Korczyn – do 2 sierpnia 2014 r.

Do czasu niniejszej kontroli NIK, w dokumentacji dotyczącej ww. zezwoleń brak było uzgodnień świadczących o przedłużonym terminie ich ważności. [Dowód: akta kontroli str. 193-195-197, 409]

Kamil Stępień wyjaśnił, że w chwili wydawania decyzji wiedział, iż przewoźnik posiadał wymagane uzgodnienia z gminami, z terminem ich ważności do powyższych dat, jednak po upływie tych terminów nie występował do przewoźnika o przedłożenie uzgodnień z nowym terminem ważności. Wyjaśnił, że powyższe wynikało z jego przeoczenia. [Dowód: akta kontroli str. 468]

Przewoźnik przedłożył Staroście nowe uzgodnienia z datą ważności do 31 grudnia 2016 r., które uzyskał od ww. gmin w okresie od 15 września do 19 listopada 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 469-471]

4. Oględziny 15 przystanków autobusowych znajdujących się w pasie dróg powiatowych, które PZD zgodnie z umowami użyczenia/przekazania, przekazał gminom wraz z częścią terenu pasa drogowego w obrębie przystanków autobusowych wykazały, że:

- 13 przystanków (tj. 87% objętych oględzinami) nie posiadało nazw miejscowości, w których się znajdowały;
- 12 przystanków (80%) nie było wyposażonych w rozkłady jazdy oraz informacje o przewoźnikach (nazwa przewoźnika oraz numer telefonu kontaktowego);
- na jednym przystanku (w miejscowości Balice Przyborów gmina Gnojno) zniszczona była ławka dla pasażerów. [Dowód: akta kontroli str. 220-226]

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 6 umów użyczenia/przekazania, każda z gmin realizuje swoje zadania wynikające m.in. z art. 18 uptz<sup>12</sup> poprzez:

- budowę, ustawianie, konserwację i remonty wiat przystankowych i zadaszeń (§ 2 ust. 1 ww. umów);
- umieszczanie informacji z rozkładem jazdy (§ 2 ust. 6). [Dowód: akta kontroli str. 227-228, 233-234, 238-239]

---

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 18 pkt 1 i 2 uptz, do zadań własnych gmin w zakresie publicznego transportu zbiorowego należą budowa, przebudowa i remont:

- przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina;
- wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Naczelnik WKiT nie monitorował w ramach czynności nadzorczych, czy PZD kontrolowało realizację przez gminy postanowień ww. umów, w zakresie dotyczącym stanu technicznego przystanków autobusowych.

Zgodnie z § 46 pkt 28 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, WKiT sprawuje nadzór nad działalnością PZD.

Starosta wyjaśnił: (...) w latach 2013-2015 nie przeprowadzono kontroli stanu technicznego przystanków komunikacyjnych oraz kontroli zamieszczania przez przewoźników na przystankach tabliczek informacyjnych o godzinach odjazdów. [Dowód: akta kontroli str. 323]

W związku z powyższym, w dniu 26 października 2015 r. Starosta zobowiązał dyrektora PZD do przedłożenia, w terminie do 30 listopada 2015 r., pisemnego raportu z kontroli realizacji przez gminy postanowień umów w zakresie stanu technicznego wiat przystankowych i zadaszeń, czystości i porządku na przystankach i miejscach około przystankowych, wyposażenia przystanków w tablice z ich nazwą oraz w rozkłady jazdy. [Dowód: akta kontroli str. 324]

5. Starosta, jako wykonujący zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego nie zapewnił odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w zakresie systemu informacji dla pasażera. Na stronie internetowej Starostwa nie zamieszczono danych o przebiegu linii komunikacyjnych, o rozkładach jazdy na tych liniach oraz informacji o przewoźnikach, którzy świadczyli usługi z zakresu pasażerskiego transportu drogowego. [Dowód: akta kontroli str. 207-208]

Naczelnik WKiT Krzysztof Zapiórkowski wyjaśnił: *Wobec faktu, że praktycznie 100% zezwoleń wydawanych przez Starostwo to zezwolenia na liniach komunikacyjnych mających swój początek w Busku-Zdroju, aktualne rozkłady jazdy na wszystkich liniach są dostępne na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, który jest właścicielem Miejskiego Dworca Autobusowego oraz dworca przy ul. Poprzecznej. Starostwo na bieżąco przekazuje do administratora strony internetowej informacje o aktualizacji przedmiotowych rozkładów jazdy w przypadku ich zmian.* [Dowód: akta kontroli str. 207-208]

W związku z ww. wyjaśnieniem dokonano przeglądu strony internetowej Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju i stwierdzono, że zamieszczone m.in. rozkłady jazdy na poszczególnych liniach komunikacyjnych obsługiwanych przez przewoźników, którym Starosta wydał zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, dotyczyły tylko jazdy na kierunku z Buska-Zdroju do poszczególnych miejscowości objętych rozkładem jazdy. Na stronie nie zamieszczono rozkładów jazdy o kursach z poszczególnych miejscowości do Buska-Zdroju. [Dowód: akta kontroli str. 210-219]

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności m.in. na zapewnieniu systemu informacji dla pasażera.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Starosta nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 86 ust. 1 utd i nie powierzył, w drodze porozumienia, organom administracji publicznej (np. Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego) czynności kontrolnych w zakresie przeprowadzania przez te instytucje kontroli przewoźników świadczących usługi przewozu osób na terenie powiatu buskiego.

Z przeprowadzonych na zlecenie NIK przez WITD kontroli drogowych wynika, iż 15% skontrolowanych przewoźników nie przestrzegało ustalonej w zezwoleniu trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków.

W związku z powyższym oraz – jak wyjaśnił Starosta – z ograniczonymi możliwościami kadrowymi do przeprowadzania we własnym zakresie kontroli przewoźników, zdaniem NIK, Starosta powinien rozważyć podjęcie działań w celu powierzenia ww. organom przeprowadzania kontroli przewoźników na podstawie art. 86 ust. 1 utd.

Starosta wyjaśnił, że w najbliższym czasie wystąpi do Inspekcji Transportu Drogowego z propozycją zawarcia stosownego porozumienia w powyższym zakresie. [Dowód: akta kontroli str. 466-467]

Ponadto, zdaniem NIK, konieczne jest podjęcie stosownych działań wobec przewoźnika, który jak wykazały kontrole WITD, wykonywał przewozy z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Przeprowadzanie badań i analiz w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz.
2. Sporządzanie corocznych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób na terenie powiatu buskiego, o których stanowi art. 22a ust. 5 utd.
3. Przeprowadzanie kontroli przewoźników z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat, stosownie do wymogu określonego w art. 84 ust. 1 i 2 utd.
4. Monitorowanie terminów ważności uzgodnień dokonywanych pomiędzy przewoźnikiem a właścicielem lub zarządzającym przystankami, w zakresie określenia zasad korzystania z tych przystanków i egzekwowanie nowych uzgodnień przed wygaśnięciem dotychczasowych.
5. Zapewnienie sprawowania właściwego nadzoru nad działalnością PZD, w zakresie egzekwowania wywiązywania się przez gminy z postanowień umów użyczenia/przekazania części pasa drogowego dróg powiatowych, dotyczących utrzymania przystanków autobusowych w należyłym stanie technicznym.
6. Zapewnieniu systemu informacji dla pasażera, stosownie do wymogu określonego w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

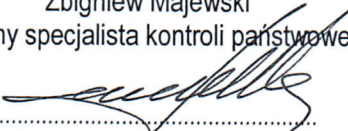
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

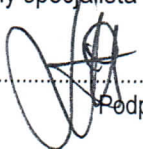
Kielce, dnia 24 listopada 2015 r.

Kontrolerzy:

Zbigniew Majewski  
Główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

Stanisław Łuczyński  
Główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz  
Najwyższa Izba Kontroli  
w Kielcach

  
.....  
Podpis