



Kujawsko - Pomorski Wojewódzki
Inspektor
Transportu Drogowego
ul. Hetmańska 28
85 - 039 Bydgoszcz

Urząd Miasta Bydgoszczy
Referat obsługi
2015-09-07
107476/2015



38025

→ p. Jędrzej
Bydgoszcz, dnia 24 sierpnia 2015 r.
P. D. K. / 09.09.2015
ZAK
- kopia
z P. M. Kostrzewica
celem realizacji
załącznik K-PU/TJ
080916

Nr WITD-WI.057.2.2015/A.K./KN

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
SEKRETARIAT PREZYDENTA

wpl. data 07. 09. 2015
nr wpływu 107476

Pan
Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
Zespół Audytu i Kontroli Zarządczej

wpl. dnia 09. 09. 2015
nr wpływu 107476
ID 38025

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
SEKRETARIAT MIASTA

wpl. data 08. 09. 2015
nr wpływu 107476

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie przepisu art. 86 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie

drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), zwaną dalej ustawą o transporcie drogowym oraz na podstawie upoważnienia nr WITD.WI.057.2.2015/A.K./KN, w okresie od dnia 12.05.2015 do dnia 28.05.2015 r., Kujawsko - Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, działając w trybie nadzoru przeprowadził kontrolę planową w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, w zakresie wskazanym w protokole kontroli nr WITD.DI.P.II0070/02/15-KN z dnia 28.05.2015 r. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż sprawami z zakresu ustawy o transporcie drogowym, dotyczącymi m.in. wydawania licencji na transport drogowy taksówką, jak również zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego zajmuje się w praktyce Wydział Upoważnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta Bydgoszczy, kierowany przez Dyrektora Wydziału, natomiast do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych i regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej oraz na liniach komunikacyjnych przebiegających na obszarze miasta Bydgoszcz i sąsiedniego powiatu, a także w zakresie uzgadniania zezwoleń na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar powiatu, na obszarze województwa) upoważniony został, na mocy uchwały Nr LXIV/1213/2006 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 08.02.2006 r., Dyrektor Zarządu Dróg

Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy. W świetle powyższego, podkreślenia wymaga, iż wyniki przeprowadzonego nadzoru odnoszą się zarówno do działalności Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy (dalej ZDMiKP), jak też do czynności podejmowanych przez pracowników Wydziału Upoważnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta Bydgoszczy.

Niniejszym przekazuję Panu Prezydentowi wystąpienie pokontrolne.

1. Stwierdzone nieprawidłowości: nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących nieważność wydanych aktów administracyjnych.
2. Ocena działalności jednostki kontrolowanej: pozytywna.

Kujawsko - Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego ocenia, iż Urząd jest w stanie zapewnić obsługę przedsiębiorców ubiegających się o wydanie uprawnień transportowych, natomiast stwierdzone uchybienia w kontekście całokształtu działalności nie mogą być przyczyną oceny negatywnej kontrolowanej Jednostki.

1. W pierwszym rzędzie wyjaśnienia wymaga kwestia kryteriów, według których dokonane było sprawdzenie i ocena kontrolowanej jednostki. Nie zależnie od tego, z jakim rodzajem kontroli mamy do czynienia, jednostka kontrolowana i jej działalność mogą być badane i oceniane z różnych punktów widzenia. Podmiot kontrolujący może być uprawniony do stosowania szerszego lub węższego zbioru kryteriów sprawdzania i następnie oceny. Podkreślenia wymaga jednak, iż przepisy kształtujące uprawnienia organu kontroli Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie nadzoru nad wydawaniem uprawnień w transporcie drogowym w tej materii milczą. Do najczęściej spotykanych w przepisach prawa kryteriów kontroli należą: legalność, rzetelność, celowość, gospodarność. Niewątpliwie nie jest to katalog wyczerpujący, gdyż obok wymienionych mogą występować także inne, bardziej szczegółowe kryteria. Brak zakreszenia kryteriów kontroli na gruncie ustawy o transporcie drogowym, znacząco utrudnia przyjęcie właściwej perspektywy podczas jej wykonywania. Trzeba podkreślić, iż wyodrębnienie kryteriów kontroli na gruncie normatywnym nie tylko obrazuje możliwości oceniania jednostki kontrolowanej z właściwego punktu widzenia, lecz służy także do określenia zasięgu działania organu kontroli. W piśmiennictwie prawniczym, podkreśla się nawet, iż jeżeli wyznaczono podmiotowi kontrolnemu kryterium za pomocą,

którego ma on oceniać działalność kontrolowanych jednostek, to nie jest dopuszczalne posługiwanie się przez ten organ innymi kryteriami. Nie można także domniemywać uprawnień organu kontroli pod innym aspektem niż wynikający z wyznaczonego mu kryterium oceny (np. S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej*).

Wobec powyższego przyjąć należy, iż jedynym nie budzącym wątpliwości kryterium, do którego stosowania jest uprawniony organ kontroli w trybie nadzoru nad wydawaniem uprawnień transportowych jest kryterium legalności, które oznacza ocenę z punktu widzenia z obowiązującym prawem. Ta zgodność obejmuje niesprzeczność z prawem materialnym, proceduralnym, oraz normami wyznaczającymi sferę zadań i kompetencji Jednostki kontrolowanej i tylko w takim obrębie działał organ kontroli.

2. Przeprowadzona kontrola w trybie nadzoru miała charakter planowy i została podjęta w związku z planem kontroli tut. organu na 2015 r., zatwierdzonym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Przedmiotem postępowania sprawdzającego objęto zagadnienia związane z zachowaniem procedur wskazanych w ustawie o transporcie drogowym oraz Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej k.p.a), przy udzielaniu licencji na transport drogowy taksówką oraz zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i regularnych specjalnych, zasadność udzielonych uprawnień odpowiednio do wymogów merytorycznych określonych w przytoczonych regulacjach prawnych oraz zakres i ilość przeprowadzonych kontroli, o których mowa w przepisie art. 84 ustawy o transporcie drogowym. Zawiadomieniem z dnia 19.05.2015 r. powiadomiono organ o rozszerzeniu zakresu kontroli wskazanego w programie kontroli, stanowiącym załącznik do upoważnienia Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 27.04.2015 r., Nr WITD-WI.057.2.2015/A.K./KN, o obszar dotyczący zachowania procedur wskazanych w ustawie o transporcie drogowym oraz k.p.a. przy udzielaniu zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Do prowadzenia czynności kontrolnych upoważniony został dotychczasowy zespół kontrolny, określony we wskazanym upoważnieniu. Ponadto, pismem z dnia 26.05.2015 r. poinformowano kierownika Jednostki kontrolowanej o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli, jednak nie później, niż do dnia 09.06.2015 r., ze względu na rozszerzenie zakresu prowadzonych czynności kontrolnych. Ostatecznie kontrolę zakończono 28.05.2015 r. wpisem do książki kontroli, a sporządzony protokół pozostawiono w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.


3. W toku nadzoru, jako próbę kontroli poddano sprawdzeniu akta wybranych losowo spraw:

- J M (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001676),
- Ł U (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001440),
- M M (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001793),
- I S (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001438),
- A T (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0000222),
- J M: (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001257),
- A M (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0000233),
- I K (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001434),
- M R (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0000337),
- Tomasz Sokołowski ARWERTOM (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001803),
- K B (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001282),
- Robert Sokół PPHU „ANKA” (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001751),
- K K (licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką Nr 0001692),
- J G (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego taksówką Nr 0000460),
- M G (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego taksówką Nr 0000085),
- W G (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Nr 0001861),

- M R (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Nr 0001855),
- Sebastian Mazurczak KSM PROJECT (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Nr 0001854),
- Tomasz Rogalski Przedsiębiorstwo Wielobranżowe ROGUŚ (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Nr 0001917),
- D S (licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Nr 0001881),
- Małgorzata Meller UCL (zezwolenie Nr 0000022 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego),
- Bogdan Pawlicki Przedsiębiorstwo Transportowe (zezwolenie Nr 0000023 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego),
- Tomasz Piekarski INTEGRAL (zezwolenie Nr 0000024 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego),
- Justyna Gawrych Firma Usługowo-Transportowa (zezwolenie Nr 0000025 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego),
- Kazimierz Skowroński Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo Usługowe (zezwolenie Nr 0000026 na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 14/P/12 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 6/P/13 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 29/P/14 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 30/P/14 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),

- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 2/PS/14 na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 2/S/13 na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- J D (zezwolenie Nr 2/P/2013 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 22/2014 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 33/2014 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 36/2012 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym),
- KDD TRANS Sp. z o.o. (zezwolenie Nr 16/2014 na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym).

Postępowanie w sprawie wydania poszczególnych uprawnień transportowych inicjuje złożony przez przewoźnika wniosek w postaci druku formularza przygotowanego przez Urząd zajmujący się daną kategorią spraw. Do wniosku dołączane są wymagane dokumenty. Analiza akt wskazuje, iż czas trwania postępowań jest uzależniony od kompletności wniosków złożonych przez przewoźników, które w razie potrzeby są następnie uzupełniane w toku postępowania. Organ poprawnie nalicza opłaty z tytułu wydawania uprawnień transportowych, a pokwitowania wpłat dołączane są do poszczególnych teczek spraw. W jednym tylko przypadku opłata pobrana została w zaniżonej wysokości, co dotyczyło zezwolenia Nr na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Zgodnie z zapewnieniami, koszt ten ma zostać skorygowany, a przewoźnik wezwany do uiszczenia opłaty uzupełniającej. Na podstawie analizy pobranych do kontroli akt, zasadniczo nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie wymogów proceduralnych z zakresu k.p.a. W pojedynczym przypadku, zabrakło podpisu kontrolowanego przewoźnika na protokole z kontroli sporządzonym przez podmiot kontrolujący dnia 24.05.2007 r., jak również potwierdzenia odbioru przez stronę decyzji administracyjnej z dnia 24.05.2007 r., Nr WUK.I.6431-2-39/07. Natomiast,

w kilku przypadkach wydano licencję na transport drogowy taksówką, pomimo że przedsiębiorca nie przedstawił właściwych badań, stwierdzających brak przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, bądź przedłożył niewłaściwą dokumentację w trakcie postępowania kontrolnego, co dotyczyło przedsiębiorców wskazanych w protokole kontroli. 

ZDMiKP w Bydgoszczy realizujący powierzone mu zadania jest w stanie zapewnić obsługę przedsiębiorców ubiegających się o wydanie uprawnień transportowych. Wewnętrzne procedury określające zasady postępowania zostały zawarte w regulaminie oraz stosownym zarządzeniu Dyrektora jednostki. Tam też określono zasady postępowania w zakresie opracowywania analiz sytuacji rynkowej. Należy zauważyć, iż akta przedłożonych spraw prowadzone są w sposób prawidłowy i zawierają komplet wymaganych dokumentów. Przed wydaniem lub zmianą zezwolenia organ samodzielnie opracowywał analizę sytuacji rynkowej, celem podjęcia rozstrzygnięcia w danej sprawie (przykładowe analizy znajdują się w aktach pobranych do kontroli spraw). Analiza sporządzana była w oparciu o posiadaną wiedzę, jak również dokumentację przedłożoną przez przewoźnika: projekt rozkładu jazdy, wykaz pojazdów, cennik usług oraz pozostałe informacje przekazane przez przedsiębiorcę. Jednocześnie przed wydaniem rozstrzygnięcia organ każdorazowo występował do Starosty Powiatu Bydgoskiego ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej z zamiarem uzgodnienia wniosku i zajęcia stanowiska w formie postanowienia. W okresie objętym kontrolą organ dokonywał uzgodnień, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, które zaopiniowane zostały pozytywnie. Wnioski oraz postanowienia w przedmiotowym zakresie dołączane są do akt danej sprawy. Występowano także do lokalnych organizacji konsumentów w celu udzielenia opinii odnośnie wprowadzanych zmian w komunikacji. Liczba odpowiedzi udzielonych przez bydgoski oddział Federacji Konsumentów w latach 01.01.2004 – 30.06.2013 r. wyniosła 220 opinie. Wszystkie opracowane analizy wykonane zostały według określonego wzorca i zawierały następujące elementy:

- podstawowe parametry linii komunikacyjnej (nazwy oraz liczby przystanków, prędkości eksploatacyjne i komunikacyjne),
- zdolność przewozowa, przewóz pasażerów (liczba pojazdów obsługujących daną linię, pojemność taboru),
- znaczenie linii w istniejącym układzie komunikacyjnym oraz jej wpływ na pozostałych przewoźników,

- informacje na temat stosowanych cen biletów oraz ulg proponowanych pasażerom,
- informacje dotyczące dotychczasowego wywiązywania się przewoźnika z realizacji przewozów i stosowanych taryf,
- ocena wnioskowanych modyfikacji w zakresie funkcjonowania linii w odniesieniu do przewidywanych zmian w natężeniu przewozu podróży,
- ocena wnioskowanych zmian w zakresie funkcjonowania linii w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego gminy i województwa (oceny tej ze względu na brak informacji lub niepełne dane o ww. planach nie dokonywano),
- wnioski końcowe.

Przy sporządzaniu analiz badano stan komunikacji aktualnie realizowanej przez innych przewoźników, a także ofertę wnioskodawcy i jej wpływ na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, która korzysta z przedmiotowej komunikacji. Niemniej, w analizach tych nie zawarto danych dotyczących m.in. zaludnienia, stopnia bezrobocia, konkurencyjności i komplementarności innych, niż komunikacja autobusowa środków komunikacji. Pominęto, a w konsekwencji nie uwzględniono powiązania linii autobusowych z liniami kolejowymi. Z tych też względów organ kontroli zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia powyższych czynników w treści opracowywanych w przyszłości analiz. ZDMiKP nie przeprowadzał ankiet dotyczących oceny przewozów autobusowych, ani też nie organizował spotkań z przewoźnikami. Przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia lub zwiększenia ilości kursów na linii już istniejącej nie były podejmowane działania, celem określenia popytu na usługi przewozowe w odniesieniu do linii obsługiwanych przez prywatnych przewoźników, nie posiadających podpisanej umowy z ZDMiKP na przewóz osób. ZDMiKP dokonując analiz sytuacji rynkowej prywatnych przewoźników, działających poza zintegrowanym systemem komunikacji zbiorowej, tworzonym aktualnie przez dwóch operatorów (MZK Sp. z o.o. i KDD TRANS Sp. z o.o.) wskazywał w określonych punktach analizy na powody powstania linii lub zmiany w jej funkcjonowaniu wynikające m.in. z wniosków mieszkańców, pasażerów bądź wójtów gmin, które były przekazywane właścicielom linii, a dotyczyły uruchomienia połączenia lub zwiększenia kursów. Z udzielonych pisemnie wyjaśnień wynika, iż analiza wynikająca z przepisu art. 22a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym nie była sporządzana corocznie, z uwagi na wysoką liczebność ocenianych wniosków, dla których liczba analiz dotyczących danej linii wahała się od jednej do trzech w ciągu roku. Ostatnia z nich była właściwą analizą dla kolejnego roku kalendarzowego. W ocenie podmiotu kontrolowanego brak zmian w funkcjonowaniu linii, jak

również brak informacji o zmianie sytuacji rynkowej uzasadniał przekonanie o braku merytorycznych podstaw do sporządzania takiej samej (identycznej analizy). Nadzór wykazał, iż zawartość zatwierdzonych rozkładów jazdy odpowiada wymogom rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2012 r., poz. 451). Przewoźnicy dla których ZDMiKP nie był organizatorem przewozów dokonywali aktualizacji rozkładów jazdy począwszy od 2012 r. W pozostałych przypadkach, organ wskazał, iż nie było to wymagane w związku z faktem, iż rozkład jazdy, jako organizator sporządzał ZDMiKP.

Odnosząc się natomiast do stanowiska zawartego w pisemnym wyjaśnieniu do protokołu kontrolnego, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, iż nie sformułował w nim zarzutu, jakoby dotychczasowa praktyka niewydawania postanowień w przedmiocie zawieszenia prowadzonych postępowań w sytuacjach dotyczących uzgodnień w trybie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym była sprzeczna z obowiązującymi przepisami, co zdaje się sugerować treść pisma wyjaśniającego, bowiem obowiązek taki nie wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 106 k.p.a. Niemniej praktyka polegająca na braku wydawania odrębnego postanowienia o zawieszeniu postępowania z powodu konieczności dokonania wymaganych uzgodnień budzi zastrzeżenia w kontekście braku wyrażenia takiego uzgodnienia przez organ współdziałający, co w sposób znaczący przedłużyłoby procedurę. Należy bowiem podkreślić, iż dwutygodniowy termin wynikający z art. 106 § 3 k.p.a. ma charakter jedynie instrukcyjny. Ponadto, na szybkość postępowania opiniującego może wpłynąć także stopień zawiłości sprawy, a tym samym konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających. Także moment, w którym organ prowadzący postępowanie powinien zwrócić się do organu współdziałającego nie został określony w k.p.a. Co więcej, w zakresie współdziałania mogą powstać zarówno spory kompetencyjne, jak i spory o właściwość. Wreszcie samo postępowanie uzgodnieniowe podlega również weryfikacji, bowiem postanowienia uzgadniające są zaskarżalne. Konkludując, tut. organ wyraził jedynie swoje wątpliwości, nie czyniąc organowi kontrolowanemu zarzutu, iż narusza prawo, tym bardziej, że stosowanie art. 106 k.p.a. w praktyce napotyka niekiedy na wiele trudności. Nie ulega natomiast wątpliwości, że postępowanie w przedmiocie zasięgnięcia opinii toczy się w trybie powołanego przepisu, a za utrzymaniem dotychczasowej praktyki przemawia treść art. 106 k.p.a., względy celowościowe, jak również ekonomika postępowania.

Koniecznym jest także, wyjaśnienie kwestii prawidłowego oznaczenia organu wydającego zezwolenia w krajowym transporcie drogowym osób. Jak bowiem wynika

z treści przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o transporcie drogowym, wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej wymaga zezwolenia burmistrza albo prezydenta miasta. Jednocześnie, w myśl art. 18 ust. 1 pkt 1 lit d¹) powołanej ustawy, prezydent miasta na prawach powiatu, w uzgodnieniu z właściwym starostą ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej, wydaje zezwolenia na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych przebiegających na obszarze miasta i sąsiedniego powiatu. Stosownie natomiast do treści art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), Prezydent może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy, do wydawania decyzji administracyjnych w swoim imieniu. Z uwagi na fakt, iż ZDMiKP (na co wskazuje jego statut) jest jednostką organizacyjną i budżetową miasta Bydgoszczy, zarówno Dyrektor będący kierownikiem tej jednostki, jak również zatrudnieni tam pracownicy nie są pracownikami urzędu gminy, a tym samym nie mają kompetencji do działania w imieniu Prezydenta i nie mogą zostać przez niego upoważnieni. Powyższa, ustawowa konkretyzacja podmiotu uprawnionego do wydawania decyzji nie wyłącza jednak ogólnej reguły, wynikającej z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle której, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 wskazanej ustawy. W konsekwencji, mocą uchwały Nr LXIV/1213/2006 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 8 lutego 2006 r., Dyrektor ZDMiKP w Bydgoszczy uzyskał kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zezwoleń na wykonywanie regularnych i regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Umocowany w powyższy sposób organ, wydając decyzje administracyjne w oparciu o powołaną uchwałę, posługiwał się pieczęcią urzędową ZDMiKP. Jednakże, z chwilą wejścia w życie przedmiotowej uchwały, organem właściwym rzeczowo stał się Dyrektor ZDMiKP, a nie kierowana przez niego jednostka. Z tych też względów odcisk pieczęci nagłówkowej winien wskazywać Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, nie zaś jego aparat pomocniczy, jakim jest ZDMiKP. Dlatego też, stosowaną praktykę posługiwania się pieczęcią ZDMiKP w miejscu wskazującym nazwę organu, jako nieprawidłową należy porzucić. Stosownie bowiem do treści art. 107 § 1 k.p.a., decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie organu administracji publicznej, co następuje poprzez wskazanie jego pełnej nazwy. Nádto, w przypadku organów posiadających złożoną strukturę możliwe jest wskazanie dodatkowo także nazwy komórki organizacyjnej. Ma to znaczenie dla oceny, czy decyzję wydał

właściwy w sprawie organ administracji publicznej, jak również w kontekście składania przez stronę (adresata decyzji) ewentualnych środków odwoławczych. Pomimo to, przystawianie pieczęci ZDMiKP, jako pieczęci organu nie stanowi na tyle istotnego uchybienia, aby konieczne było wyeliminowanie w ten sposób oznaczonych decyzji z obrotu prawnego. Zauważenia jednak wymaga, iż liberalne orzecznictwo w tej kwestii nie zwalnia organu od przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, w tym przypadku powołanego art. 107 § 1 k.p.a., zwłaszcza że żaden inny przepis nie wyłącza konieczności jego stosowania. Odmienny charakter ma natomiast upoważnienie udzielone Dyrektorowi ZDMiKP przez Prezydenta wykonującego zadania starosty. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.), starosta może udzielić upoważnienia wymienionym w tym przepisie podmiotom, w tym kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu. W tych okolicznościach upoważniony podmiot wydając zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit d¹) winien posługiwać się pieczęcią nagłówkową Prezydenta Miasta Bydgoszczy, a nie swoją własną, co też czyni.

4. Nadzór wykazał, iż Urząd Miasta Bydgoszczy, w pełni realizuje obowiązki nałożone przez ustawę o transporcie drogowym w zakresie kontroli przedsiębiorców, o której mowa w przepisie art. 84 ustawy o transporcie drogowym. Kontrolowana jednostka od czasu obowiązywania ustawy o transporcie drogowym przeprowadziła 1421 kontrole w trybie przepisu art. 84 ustawy o transporcie drogowym, w zakresie spełnienia wymogów będących podstawą do udzielenia licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką. Wśród zastosowanych sankcji organ wskazał na wydawanie zaleceń pokontrolnych, pisemnych ostrzeżeń oraz cofanie licencji taksówkowych. Z drugiej strony zwraca uwagę stosunkowo dużą aktywność ZDMiKP, przejawiająca się w kontrolach prowadzonych bezpośrednio podczas świadczenia usług przewozowych, które w przypadku przewozów na liniach regularnych pełnią istotną rolę. Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż zakres kontroli dotyczył każdorazowo warunków oraz zapisów udzielonego zezwolenia, w tym wykonywania przewozów zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy. W stosunku do przewoźników nie stosowano sankcji finansowych, a jedynie cofano udzielone zezwolenia. W tym miejscu należy podkreślić, iż kontrola w trybie art. 84 ustawy o transporcie drogowym ma charakter kontroli samoistnej i powinna być prowadzona w celu potwierdzenia spełniania przez przewoźników wymogów prawa w okresie ważności udzielonego uprawnienia. Wobec powyższego, z uwagi na jej funkcję, należałoby ją przeprowadzić co najmniej raz, przed

upływem ważności udzielonego uprawnienia. Także informacje dotyczące liczby i zakresu udzielonych licencji oraz zezwoleń przekazywane były terminowo właściwemu ministrowi.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Kujawsko - Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego zaleca:

- 1) dokumentować akta spraw w sposób prawidłowy i zupełny, weryfikować kompletność złożonych wniosków, wzywać do uzupełnienia dostrzeżonych braków formalnych;
- 2) jednoznacznie oznaczać w treści wydawanych decyzji administracyjnych organ wydający decyzję;
- 3) prowadzić efektywną analizę rynkową, z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w niniejszym wystąpieniu,
- 4) prawidłowo naliczać opłaty za czynności administracyjne związane z wydawaniem uprawnień transportowych.

Kujawsko - Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego pragnie poinformować Pana Prezydenta, że w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia oczekiwać na odpowiedź w przedmiocie podjętych działań mających na celu wypełnienie zaleceń pokontrolnych. Jednocześnie informuję, iż od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

KUJAWSKO-POMORSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO

z upr.

Inspektor Inspekcji Transportu Drogowego
Anna Kuciuka Szyperska
st. kontroler transportu drogowego

Bydgoszcz, dnia 22 09.2015r.

ZDM-IO-7020-765/15

Nr wpływu 18984

WOA-I.033.1 68 2015

**Szanowna Pani
Anna Kucicka-Szyperska
Inspektor Inspekcji Transportu Drogowego**

**Wojewódzki Inspektorat Transportu
Drogowego w Bydgoszczy
ul. Hetmańska 28
85-039 BYDGOSZCZ**

Dotyczy: stanowiska Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie uwag i zaleceń pokontrolnych przedstawionych w piśmie z dnia 24 sierpnia 2015r. dotyczących kontroli z zakresu ustawy o transporcie drogowym przeprowadzonej w okresie 12.05-28.05.2015r.

Ustosunkowując się do przedłożonych w piśmie z dnia 24 sierpnia 2015r. ocen i uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym - sprawa nr WTTD.WI.057.2.2015-A.K.KN. dotyczącym kontroli przeprowadzonej w Wydziale Upoważnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta (wydawanie licencji na transport drogowy taksówką i zezwoleń na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego) oraz w Zarządzie Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej (wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych i regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym), pragnę przedstawić następujące stanowisko w kontekście sformułowanych wniosków pokontrolnych:

AD1:

W odniesieniu do sposobu dokumentowania akt spraw zarówno Wydział Upoważnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta Bydgoszczy, jak i ZDMiKP zobowiązują się do prawidłowego i pełnego weryfikowania złożonych wniosków oraz natychmiastowego uzupełniania dostrzeżonych braków formalnych

W szczególności, na podstawie art. 83 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013r., poz. 1414 z późn. zm.) przedsiębiorcy wymienieni w protokole z kontroli zostaną zobowiązani do przedłożenia orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy. Zdaniem Wydziału Upoważnień Komunikacyjnych dotychczasowe zaświadczenia stwierdzające brak przeciwwskazań zdrowotnych do pracy na stanowisku kierowcy pojazdów ciężarowych w kategoriach „C” i „C+E” pozwalały również na podjęcie pracy w zawodzie kierowcy z kat. B prawa jazdy.

AD2:

W odniesieniu do jednoznacznego oznaczania w treści wydawanych przez ZDMiKP decyzji administracyjnych organu wydającego decyzje, w tym przypadku zalecenia posługiwanie się pieczęcią nagłówkowa o treści „Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy” w miejsce aktualnie stosowanej o treści „Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji

Publicznej w Bydgoszczy" informuję, że nie jest możliwa realizacja wyżej wymienionego zalecenia z następujących powodów:

Dyrektor ZDMiKP wskutek dekoncentracji kompetencji przewidzianej w art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) uzyskując status organu, prawidłowo wskazuje upoważnienie do władczego działania opatrzone wydawane przez siebie decyzje pieczęcią imienną z klauzulą „z upoważnienia Rady Miasta”.

Równocześnie K.P.A. nie wprowadza wymogu stosowania przy wydawaniu decyzji wyraźnie określonych pieczęci nagłówkowych, a wymóg taki wynika jedynie z przepisów szczególnych.

Takim przepisem jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych (Dz.U. z 1999r., Nr 112 post. 1319 z późn. zm.), odnoszące się między innymi do zasad używania pieczęci nagłówkowych przez kierowników jednostek organizacyjnych działających z upoważnienia organów gminy, wydane na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z artykułu 39a ustawy o samorządzie gminy.

Instrukcja skierowana jest do organów gminy między innymi w celu zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia dokumentów

Stosownie do zapisów załącznika Nr 6 pkt V ust. 3 cytowanego rozporządzenia w przypadku załatwiania spraw przez kierowników jednostek organizacyjnych z upoważnienia organów gminy stosuje się blankiet korespondencyjny lub pieczęć nagłówkową jednostki upoważnionej.

Z tych też względów, w przypadku Dyrektora ZDMiKP będącego kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy Bydgoszcz, winna być stosowana na decyzjach pieczęć nagłówkowa jednostki upoważnionej, tj. ZDMiKP.

AD3

W odniesieniu do sporządzanych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób, ZDMiKP zobowiązuje się do ich przeprowadzania, z uwzględnieniem dodatkowych kryteriów wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym, tj.:

- stopień zaludnienia i bezrobocia na obszarze na którym jest lub będzie prowadzony przewóz osób,
- konkurencyjność bądź komplementarność innych niż komunikacja autobusowa środków transportowych,
- wpływ funkcjonujących lub uruchamianych linii autobusowych na prowadzony przewóz osób transportem kolejowym.

AD4

W odniesieniu do opłat za czynności administracyjne, Wydział Organizacji Transportu ZDMiKP zwiększy nadzór i funkcję kontrolną nad prawidłowością naliczania opłat za wydane decyzje administracyjne, w celu wyeliminowania możliwości powstania uchybienia w tym zakresie przy wykonywaniu kolejnych czynności administracyjnych

waniu kolejnych czynności administracyjnych

W przypadku wskazanego zaniżenia opłaty za wydane zezwolenie nr _____ przedsiębiorca został bezzwłocznie wezwany do wniesienia opłaty uzupełniającej w wysokości 10,00 zł. Kwota ta została uiszczona w dniu 9 czerwca 2015r.

Dziękując za przekazane wnioski pokontrolne, mam nadzieję że powyższe działania przyczynią się do lepszego funkcjonowania podległych mi jednostek w zakresie legalności i zgodności z obowiązującymi przepisami.

Osoba odpowiedzialna w ZDMiKP:	Iwona Lisowska, Marek Sidorowicz-Wojno
Harmonogram wykonania zadania:	me dotyczy

Wydział Organizacji Transportu

p.o. DYREKTORA

Tomasz Szmadak

21 09 2015

Wyłączenie jawności na podst. art.5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r.
o dostępie do informacji publicznej (wystąpienie pokontrolne. 4-6,
pismo z 22.09.2015r.: str 2).

Jawność wyłączyła: Adrianna Sudomirska –
Koordynator Zespołu Audytu i Kontroli Zarządczej
Urzędu Miasta Bydgoszczy.

