



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.005.02.2016
P/16/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/031 – Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Witold Olczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/32/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jerzy Bazylewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/36/2016 z dnia 14 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Zbigniew Wierszycki, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/39/2016 z dnia 16 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, ul. Wybrzeże J. Słowackiego 12/14, 50-411 Wrocław (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego (od dnia 13 lutego 2014 r.). W okresie od 1 grudnia 2010 r. do 12 lutego 2014 r. funkcję tę sprawował Rafał Jurkowlaniec. (dowód: akta kontroli str. 7-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania pasażerskim transportem kolejowym na terenie województwa dolnośląskiego w objętym kontrolą okresie 2014-2016 (do końca III kwartału).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- Marszałek Województwa Dolnośląskiego (dalej: Marszałek) prawidłowo wywiązywał się z zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie planowania kolejowego publicznego transportu zbiorowego. W szczególności, Marszałek rzetelnie opracował projekt planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej: plan transportowy). Przed uchwaleniem planu organizator rozpoznał potrzeby przewozowe na obszarze województwa oraz zapewnił warunki do wyrażenia przez zainteresowanych opinii dotyczących projektu planu;
- plan transportowy opracowany przez Marszałka zawierał wszystkie wymagane elementy systemu transportowego, określone w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym² (dalej: uptyz);
- Marszałek przeprowadził analizy uwarunkowań prawnych, demograficznych, społecznych i gospodarczych, mogących mieć wpływ na dotychczasowe funkcjonowanie komunikacji publicznej na terenie województwa dolnośląskiego;
- Marszałek zawarł umowy o świadczenie usług kolejowego transportu publicznego w zakresie określonym w planie transportowym.

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

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1867, ze zm.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku nadzoru nad rozpatrywaniem wpływających do przewoźników skarg dotyczących usług w zakresie wykonywania kolejowych przewozów użyteczności publicznej,
- zawierania umów w zakresie wykonywania kolejowych przewozów użyteczności publicznej na 2016 r., które nie zabezpieczały należytej realizacji usługi, w tym zachowania standardów zapelnienia pociągów,
- nieopracowania części procedur w obszarze kontroli zarządczej, co utrudniało realizację celów i zadań w kontrolowanym zakresie w sposób zgodny z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu (dalej regulaminem Urzędu) oraz w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (np. w zakresie umów podpisywanych z przewoźnikami),
- przeprowadzenia części postępowań przetargowych na wyłonienie przewoźnika wykonującego kolejowe przewozy użyteczności publicznej niezgodnie z przepisami regulującymi udzielanie zamówień publicznych,
- niewykonywaniu przez Marszałka kontroli dokumentacji księgowej operatorów związanej ze świadczonymi przez nich usługami publicznymi, przez co nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad prawidłowością i zasadnością wykazywanych przychodów i kosztów w rozliczeniach rekompensat, co również nie gwarantowało zapobieżenia nadmiernemu poziomowi rekompensaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Opis stanu
faktycznego

Marszałek opracował projekt planu transportowego, który został uchwalony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego³ i wszedł w życie 5 grudnia 2014 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (16 grudnia 2016 r.), plan transportowy nie był aktualizowany i nie prowadzono prac mających na celu jego aktualizację. Dwie linie komunikacyjne ujęte w planie transportowym województwa (linie kolejowe nr 271 Wrocław – Poznań oraz nr 273 Wrocław – Zielona Góra) pokrywały się z liniami komunikacyjnymi ujętymi w planie transportowym opracowanym przez ministra właściwego do spraw transportu. Marszałek wyjaśnił, że na ww. liniach pociągi zaplanowano w oparciu o zawarte porozumienia z samorządem lubuskim i wielkopolskim. Pociągi regionalne kursowały w godzinach zbliżonych do pociągów PKP Intercity (dotowanych przez ministra), oferowały jednak szerszą usługę – zatrzymywały się na wszystkich stacjach i przystankach osobowych, a ponadto ceny biletów były niższe niż w pociągach PKP Intercity.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 25-296, 375, 380, 497, 533-535, 542-544, 667-673, 689-690, 776-781)

Informację o opracowaniu projektu planu transportowego ogłoszono w miejscowej prasie i Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Informacja powyższa określała miejsce wyłożenia tego projektu oraz formę, miejsce i termin składania opinii na jego temat. Zgodnie z art. 28pa ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴ (dalej: uotk) projekt planu transportowego przekazano Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK) do zaopiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 13-24, 304-308, 343-347, 375, 515-532)

³ Uchwała Nr LV/2107/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2014 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego”, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dnia 21 listopada 2014 r.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, ze zm.

W trakcie konsultacji społecznych⁵ do projektu planu transportowego wpłynęły 24 opinie, zawierających łącznie 83 wnioski/uwagi, z czego 57 uznano za zasadne i uwzględniono w planie transportowym.

(dowód: akta kontroli str. 310-335, 353-375)

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 uptz, plan transportowy przed uchwaleniem został uzgodniony z marszałkami sąsiednich województw w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości. Marszałkowie Województw Lubuskiego i Opolskiego, zgłosili łącznie 14 wniosków, spośród których cztery nie zostały uwzględnione (w każdym przypadku zostało to uzasadnione). Marszałek Województwa Wielkopolskiego nie przedstawił opinii w miesięcznym (ustawowym) terminie⁶. Ponadto, plan transportowy został zaopiniowany przez Regionalną Dyрекję Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dwie uwagi – obydwie uwzględniono) i przez Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu, który zaopiniował przedmiotowy dokument pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 299-304, 309-310, 339-342, 349-352, 375)

Przed opracowaniem projektu planu transportowego Marszałek przeprowadził analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. Podstawą przeprowadzonych analiz była dokumentacja przedstawiająca stan przewozów pasażerskich na 24 liniach kolejowych, na których był prowadzony ruch pasażerski według rozkładu jazdy pociągów (dalej: rjp) obowiązującego od 15 grudnia 2013 r. do 13 grudnia 2014 r. Potoki pasażerów na wybranych odcinkach oszacowano na bazie roku 2012. Przeprowadzono analizy pracy eksploatacyjnej wyrażanej w pociągokilometrach (dalej: pockm)⁷ na przestrzeni lat 2007-2014 oraz liczby przewiezionych pasażerów w pociągach regionalnych w latach 2010-2013. W planie transportowym założono trzy scenariusze popytu na publiczny transport zbiorowy⁸, a tym samym założenia planu transportowego zostały ujęte w trzech wariantach zgodnych z tymi scenariuszami.

(dowód: akta kontroli str. 75-136)

Przed opracowaniem projektu planu transportowego Marszałek przeanalizował dane dotyczące uwarunkowań prawnych, demograficznych, społecznych, gospodarczych,

⁵ Konsultacje społeczne przeprowadzono w okresie 28 sierpnia 2014 r. – 14 września 2014 r.

⁶ Art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.)

⁷ Pociągokilometr – jednostka miary pracy eksploatacyjnej linii kolejowej, odpowiadająca przemieszczeniu się jednego pociągu na dystansie jednego kilometra.

⁸ Scenariusz I: „stagnacja” zakładał, że popyt na usługi przewozowe pozostanie na aktualnym poziomie natomiast sytuacja finansowa samorządu województwa nie umożliwi podjęcia działań zwiększających podaż usług przewozowych w sposób inny niż polegający na poprawie efektywności w ramach środków finansowych analogicznych do przeznaczanych obecnie oraz że stan techniczny infrastruktury transportowej pozostanie bez zasadniczych zmian. Scenariusz II” „umiarkowany rozwój” zakładał, że popyt na usługi przewozowe będzie wzrastał, co będzie generowało wzrost przychodów przewoźników oraz umożliwi zwiększenie podaży usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, a sytuacja samorządu województwa umożliwiać będzie niewielkie zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na pokrycie luki finansowej. Ponadto, infrastruktura kolejowa podlegać będzie niewielkim modernizacjom i remontom przywracającym pożądane parametry techniczne. Natomiast według scenariusza III: „pełen rozwój” sytuacja finansowa organizatora będzie mogła umożliwić istotne zwiększenie nakładów na finansowanie transportu publicznego, co umożliwiałoby istotne zwiększenie podaży usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, popyt na usługi przewozowe wzrastałby, co tym samym generowałoby wzrost przychodów przewoźników. Pojawilyby się poważne dodatkowe elementy poprawiające stan infrastruktury wykorzystywanej przez transport zbiorowy, wskutek czego transport zbiorowy odpowiadałby za 20-25% podróży.

mogących mieć wpływ na dotychczas funkcjonującą komunikację publiczną na terenie województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 32-63, 96-99, 104-136)

Stosownie do zapisów planu transportowego, regionalny transport publiczny na obszarze województwa dolnośląskiego ma za zadanie zapewnić dostępność publicznym transportem regionalnym wszystkich głównych obszarów województwa oraz wzajemną dostępność sąsiadujących ośrodków powiatowych. Istotnym elementem realizującym cel zasadniczy ma być także powiązanie dolnośląskiego systemu transportu publicznego z systemami transportowymi sąsiednich regionów (w tym Czech i Niemiec) oraz jego integracja z systemami transportu organizowanymi na niższym szczeblu przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z krajowym systemem transportowym. Dyrektor Departamentu Infrastruktury Urzędu (dalej: DI) wyjaśnił, że na wprowadzanie w życie poszczególnych scenariuszy wpływ będą miały możliwości finansowe Województwa oraz działania instytucji niezależnych od Marszałka, a przede wszystkim PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PLK), od której zależeć będą rozwój sieci kolejowej, jej modernizacja oraz podnoszenie parametrów technicznych na liniach kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 30, 36, 40, 100-136, 158-159)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewielkie braki i błędy techniczne, które mogą utrudniać interpretację planu transportowego:

- w części graficznej planu transportowego nie został uwzględniony scenariusz I, nie zaznaczono również węzłów Głogów i Bolesławiec, jako węzłów integrujących transport publiczny szczebla krajowego z innymi systemami transportu. Zaznaczono natomiast Kłodzko, niewymienione na str. 9 planu transportowego jako tego rodzaju węzeł;
- na str. 16 planu transportowego wskazano liczbę 29 powiatów w tym 26 ziemskich i cztery grodzkie, co w sumie daje 30 powiatów, a nie 29;
- na str. 46 schemat nosi tytuł: „*Wybrane połączenia w regionalnym transporcie kolejowym i drogowym w dni robocze*”, a w legendzie opis dotyczy połączeń kolejowych w dni świąteczne;
- w rozdziale 3.3.1. planu transportowego wskazano, że województwo uruchomi 24 linie komunikacyjne służące do obsługi transportu publicznego, a nie oznaczono numerów tych linii na części graficznej planu, nie wprowadzono także oznaczeń numerów linii kolejowych według numeracji PLK, co powoduje utrudnione identyfikowanie na planie graficznym treści z części opisowej.

Dyrektor DI wyjaśnił, że błędy techniczne będą poprawione podczas przyszłej aktualizacji planu transportowego. Podanie w planie transportowym niewłaściwych danych dotyczących liczby powiatów zostało spowodowane wykorzystaniem danych z GUS za lata 2005-2011, aktualnych na czas prowadzenia analizy rynku pracy, które nie były zgodne ze stanem istniejącym w dacie uchwalania planu transportowego. W odniesieniu do uwagi dotyczącej numeracji linii Dyrektor stwierdził, że plan transportowy i wymogi przed nim stawiane nie narzucają obowiązku wprowadzenia numeracji linii komunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 34, 41, 71, 76, 83, 104, 109-138, 328-330, 536-537, 663-664, 674-675, 680-684, 3158)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

2. Organizowanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, stosownie do obowiązującego regulaminu Urzędu, do zadań Departamentu Infrastruktury (DI) należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z organizowaniem i dotowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. W strukturze organizacyjnej DI funkcjonował m.in. Wydział Transportu (WT), a w nim Dział Transportu Kolejowego⁹ (DTK). Zakres zadań przypisanych wszystkim ośmiu pracownikom DTK¹⁰ był związany z kolejowymi przewozami pasażerskimi. Siedem spośród 12 zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego określonych w art. 15 ust. 1 uptz ujętych zostało bezpośrednio w szczegółowym zakresie zadań DTK¹¹, a pięć zadań¹² zawarto w umowach zawieranych z przewoźnikami¹³. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury postępowania dla dwóch zadań przypisanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego w art. 15 ust. 1 pkt 8 i 9 uptz, tj. w zakresie zamówień publicznych¹⁴ i zawierania umów¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 383-494, 2001-2119, 2632, 2642, 2808-2818)

W planie transportowym zostały opisane potrzeby przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym. Marszałek zobowiązał przewoźników do badania frekwencji poprzez umieszczenie takiego obowiązku w umowach z nimi zawartych, jako działanie ciągłe tzn. minimum dwa razy do roku. Wyniki tych badań były przekazywane do DI Urzędu. W badaniach marketingowych, realizowanych doraźnie oraz organizowanych przez przewoźników kolejowych brało udział pięciu pracowników zatrudnionych w DT. Wyniki ww. badań były analizowane i służyły bieżącej ocenie funkcjonowania oferty przewozowej, w pracach nad jej modyfikacją, w tym w ramach opiniowania i zgłaszania uwag do zastępczych rozkładów jazdy pociągów wprowadzanych przez PLK w trakcie obowiązującego rocznego rjp oraz podczas prac nad przyszłą ofertą przewozową obowiązującą w kolejnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 2075-2081, 2105, 2120-2130, 2145-2159)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 13 umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (dalej: umowy), zawartych przez organizatora z dwoma przewoźnikami kolejowymi, obejmujących wojewódzkie kolejowe przewozy pasażerskie w województwie dolnośląskim. Koleje Dolnośląskie S.A. (dalej: KD) realizowały przewozy na podstawie czterech umów: umowy rocznej na 2014 r.¹⁶ i umowy ramowej na lata 2015-2022¹⁷ na podstawie której zawarto

⁹ Od 1 czerwca 2016 r. DTK przejął prowadzenie spraw związanych z organizowaniem i dotowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich od działających w ramach WT do 31 maja 2016 r.: Działu Transportu Szynowego (DTS) oraz Działu Organizacji i Promocji Transportu (DOiPT).

¹⁰ Do 16 listopada 2016 r., od 17 listopada 2016 r. siedmiu pracowników.

¹¹ Wcześniej w DTS oraz w DOiPT.

¹² Zadania wyszczególnione w art. 15 ust. 1 w punktach 3), 5), 7), 10), 11) uptz.

¹³ Kontrolę przewoźników w zakresie realizacji umów zawartych na wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego zapisano w zakresach obowiązków i odpowiedzialności sześciu pracowników WT – do 16 listopada 2016 r., od 17 listopada 2016 r. – pięciu pracowników.

¹⁴ Uchwała Nr 3333/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie Instrukcji w sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

¹⁵ Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 21/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 marca 2013 r.

¹⁶ Nr DT-D/56/14 z 31 stycznia 2014 r.

umowy roczne na lata 2015 i 2016¹⁸. Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (dalej: PR), realizowały przewozy na podstawie dziewięciu umów: umów rocznych na lata 2014, 2015 i 2016¹⁹ i dwóch umów ramowych²⁰, które obejmowały realizację w województwie dolnośląskim wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich o charakterze międzyregionalnym taborem zmodernizowanym w ramach zadania współfinansowanego z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ)²¹ oraz zawartych na ich podstawie czterech umów rocznych²².

(dowód: akta kontroli str. 1027)

W planie transportowym w rozdziale 12.4. *Standard taryfowy* wskazano jako stan docelowy wprowadzenie przez organizatora jednej taryfy dla wszystkich przewozów wojewódzkich o charakterze użyteczności publicznej, zarówno kolejowych, jak i autobusowych. W planie transportowym w rozdziale 3.5 *Analiza i ocena funkcjonujących systemów taryfowych na terenie województwa* ujęto tabelę z cenami biletów jednorazowych według taryfy normalnej obowiązującymi w KD i PR (ceny jednakowe u obu operatorów), a w załącznikach do planu transportowego ujęto obowiązujące u przewoźników taryfy na przewóz osób i rzeczy. W umowach ramowych zawartych z operatorami określono, że przewoźnik kolejowy zobowiązuje się do konsultowania planów taryfowych. Zgodnie z § 2 tych umów, zatytułowanym *Wykonywanie przewozów*, przewoźnicy zobowiązali się w szczególności do konsultowania planów taryfowych. Według wyjaśnień Dyrektora DI, ewentualne zmiany taryf powinny odbywać się poprzez przedstawienie organizatorowi szczegółowych warunków zmian taryfowych oraz ich spodziewanego wpływu na wzrost potoków pasażerskich i szacowany poziom rekompensaty. Wprowadzenie nowego planu taryfowego uzależnione byłoby od uzyskania zgody lub pozytywnej opinii organizatora. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiła zmiana taryf PR i KD. W kontrolowanym okresie przewoźnicy podpisywali wzajemne umowy roczne pt. *Umowa o wzajemnym świadczeniu kolejowych usług przewozowych pomiędzy Kolejami Dolnośląskimi S.A. a Przewozami Regionalnymi sp. z o.o.*²³ oraz umowy pomiędzy Miastem Wrocław a PR i KD dotyczące umożliwienia korzystania z istniejących połączeń kolejowych przez pasażerów posługujących się biletami miejskiej komunikacji zbiorowej²⁴.

Plan transportowy jako akt prawa miejscowego stanowił m.in., że operatorzy transportu publicznego zobowiązani są do wprowadzania jednolitych rozwiązań taryfowych niezależnie od podziału obsługiwanej sieci transportowej oraz są zobligowani do wzajemnego honorowania biletów. Współpraca w tym zakresie powinna obowiązywać także w zakresie wspólnej dystrybucji biletów za pośrednictwem kas biletowych, automatów biletowych oraz przenośnych terminali będących na wyposażeniu personelu obsługującego pociąg/autobus.

¹⁷ Nr DT-D/4535/14 z 15 grudnia.2014 r.

¹⁸ Umowy: nr DT-D4536/14 z 31 grudnia 2014 r. i nr DT-D/24/2016 z 5 lutego 2016 r.

¹⁹ Umowy: nr DT-D/4350/13 z 10 grudnia 2013 r., nr DT-D/4596/14 z 5 marca 2015 r., nr DT-D/1095/15 z 14 stycznia 2016 r.

²⁰ Umowy: nr DT-D/4460/14 z 19 listopada 2014 r., nr DT/4474/14 z 12 grudnia 2014 r.

²¹ POIiŚ 7.1-46 *Modernizacja elektrycznych zespołów trakcyjnych w latach 2015-2020* (na podstawie której zawarto umowy roczne na 2015 i 2016 r.) i POIiŚ 7.1-95 *Modernizacja wagonów osobowych i lokomotyw elektrycznych w latach 2015-2019* (na podstawie której również zawarto umowy roczne na lata 2015 i 2016).

²² Umowy: nr DT-D/4475/14 z 1 grudnia 2014 r., nr DT-D/1097/15 z 14 stycznia 2016 r., nr DT/4476/14 z 12 grudnia 2014 r. i nr DT/1096/15 z 28 stycznia 2016 r.

²³ Umowa: nr: RU II/2153/2013 z 25 września 2013 r., nr RU I/1118/2014 z 2 października 2014 r., nr CRU-M/C/19/2015 z 8 czerwca 2015 r..

²⁴ Umowa nr WTR/W/7/2013 z 18 grudnia 2013 r., nr WRT/U/1/2014 z 11 grudnia 2014 r.

Przewoźnicy winni prowadzić sprzedaż wszystkich biletów zarówno w sposób konwencjonalny, jak i za pośrednictwem kanałów sprzedaży dostępnych przez internet czy aplikacje dostępne na telefony komórkowe. Zadania te były realizowane w publicznym transporcie kolejowym na podstawie umów zawieranych z przewoźnikami.

Działania dotyczące zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie systemu informowania pasażerów²⁵ były realizowane w następujący sposób: przewoźnicy kolejowi na podstawie w § 2 (*Wykonywanie przewozów*) umów ramowych zobowiązali się w szczególności do:

- współpracy z PLK w celu zapewnienia właściwej organizacji obsługi informacyjnej, wizualnej i megafonowej na stacjach i przystankach, ze szczególnym uwzględnieniem niezwłocznego przekazywania podróżnym informacji o zakłóceniach w kursowaniu pociągów;
- podejmowania działań mających na celu wykorzystywanie nowoczesnych form komunikacji, w tym urządzeń mobilnych, poprzez: infolinię, subskrybowaną informację wysyłaną na urządzenia mobilne, media społecznościowe, media tradycyjne (prasa, radio, TV).

Zobowiązania te podlegały kontroli organizatora wg postanowień § 5 danej umowy. Warunki funkcjonowania systemu informacji dla pasażera ustalone zostały w planie transportowym w rozdziale 13. Określono, że najkorzystniejsza dla pasażera będzie wielokanałowość, tzn. możliwość pozyskiwania informacji zarówno bezpośrednio od przewoźników (w tym punkty obsługi pasażerów, infolinie, systemy informacji oparte o SMS, informacje na stronach www. Przewoźników), jak również poprzez stronę internetową Urzędu.

Wybór przewoźnika świadczącego usługi w zakresie publicznego transportu kolejowego w 12 przypadkach został dokonany w trybie określonym w art. 19 ust. 1 pkt 3 uptz, poprzez bezpośrednie zawarcie umów o świadczenie tych usług²⁶. W jednym przypadku zawarto umowę w trybie określonym w art. 19 ust. 1 pkt 1 uptz, tj. w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷. W postanowieniach obowiązujących w okresie kontrolowanym wszystkich 13 umów zawartych z przewoźnikami samorząd zobowiązał się do wypłacania rekompensat dla przewoźników w sposób określony w § 3 tych umów. W umowach organizator uznał upusty cen biletów udzielane przez przewoźników, wynikające z obowiązujących przepisów prawa oraz upusty cen biletów wprowadzone przez przewoźników, mające na celu wygenerowanie większego ruchu pasażerskiego. Ponadto w umowach uznano opłaty dodatkowe, o których mowa w art. 34a ustawy Prawo przewozowe. W § 3 umów wymienione zostały dokumenty zawierające regulacje dotyczące opłat pobieranych przez przewoźników kolejowych za realizowane przewozy. W § 6 umów (oprócz umowy nr DT-D/4350/13, zawartej 10 grudnia 2013 r. z PR w wyniku postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego), przewoźnicy zobowiązali się do przekazania organizatorowi dokumentów potwierdzających wdrożenie upustów w ramach własnych strategii handlowych, mających na celu wygenerowanie większego ruchu pasażerskiego. Marszałek nie ustalał sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez przewoźników w zakresie publicznego kolejowego transportu

²⁵ Zadanie określone w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. e uptz.

²⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3 uptz, organizator dokonuje wyboru operatora w trybie art. 22 ust. 1 uptz. Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku gdy świadczenie tych usług ma być wykonywane w transporcie kolejowym.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., dalej: pzp.

zbiorowego²⁸. Zadanie to na podstawie zawartych umów realizowali przewoźnicy. W § 2 umów (*Wykonywanie przewozów*) przewoźnicy zostali zobowiązani do zorganizowania sprzedaży biletów oraz miejsc obsługi podróżnych. Wykonywanie przez przewoźników powyższych zobowiązań nie było poddawane kontroli przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1027, 2069-2119, 2566-2629)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano procedur postępowania dotyczących realizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1-7 i 10-12 uptz, pomimo że w myśl § 4 regulaminu Urzędu: *System kontroli zarządczej w Urzędzie tworzą funkcjonujące uregulowania i procedury oraz odpowiednio przypisane odpowiedzialności kadry zarządzającej i pracowników jednostki zgodnie z powierzonymi zakresami obowiązków*. Ponadto, w zakresach obowiązków pracowników DI nie przypisano zadań, które są wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 3-5, 7, 10 i 11 uptz.

Dyrektor DI wyjaśnił, że nie opracowano procedur postępowania dla wszystkich zadań przypisanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego w art. 15 ust. 1 uptz, ale zadania te są realizowane m.in. przez pracowników WT Urzędu w ramach pracy bieżącej zlecaniej przez przełożonych.

W opinii NIK, to m.in. brak przedmiotowych procedur, mógł być przyczyną nieprawidłowości opisanych jako 2, 3, 5, 6, 8 w trzecim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a także utrudniał realizację celów i zadań w kontrolowanym zakresie w sposób zgodny z regulaminem Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2001-2119, 2808-2818, 3138)

2. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr DU-Z.272.95.2013²⁹ zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów art. 7 ust. 1 i 2 pzp, poprzez stworzenie uprzywilejowanej sytuacji dla przewoźnika wykonującego przewozy bezpośrednio przed okresem, którego miało dotyczyć udzielane zamówienie publiczne, ponieważ przetarg ogłoszono dopiero 10 października 2013 r., czyli dopiero na dwa miesiące przed dniem 15 grudnia 2013 r., stanowiącym datę wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów 2013/2014. Art. 30 ust. 1 uotk, stanowi, że zarządca infrastruktury planuje trasy pociągów w rozkładzie jazdy pociągów na podstawie wniosków przyjętych od przewoźników kolejowych. Wniosek o przydzielenie tras pociągów powinien być złożony co najmniej na 6 miesięcy przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów;

Zastępca Dyrektora DI, pełniący funkcję Przewodniczącej Komisji Przetargowej w przetargu nr DU-Z.272.95.2013 wyjaśniła m.in., że wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanym przetargu na wykonywanie przewozów w roku 2014 ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³⁰ z dnia 23 października

²⁸ Zadanie polegające na ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostało określone w art. 15 ust. 1 pkt 11 uptz.

²⁹ Przetarg nr DU-Z.272.95.2013 na *Świadczenie usług publicznych w zakresie organizowania, zarządzania, wykonywania, finansowania i rozliczania wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich realizowanych w województwie dolnośląskim w terminie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 listopada 2015 r., w tym okres wykonywania przewozów od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.* Przetarg został ogłoszony 10 października 2013 r., jedyną ofertę, od przewoźnika wykonującego wówczas przewozy otworzono 29 października 2013 r., umowę zawarto 10 grudnia 2013 r.

³⁰ Nr 2012/S 204-335773.

2012 r. W związku z powyższym wszyscy zainteresowani wykonawcy posiadali informację o zamówieniu planowanym przez Województwo Dolnośląskie. Mając powyższe na uwadze w postępowaniu przetargowym nr DU-Z.272.95.2013 na podstawie art. 5 ust. 1 pzp nie zastosowano przepisów ustawy dotyczących terminów składania ofert, co umożliwiło maksymalne skrócenie czasu niezbędnego na przeprowadzenie tego postępowania przetargowego. Ponadto, na termin ogłoszenia postępowania przetargowego nr DU-Z.272.95.2013 miały wpływ prace związane z opracowaniem planu transportowego, w tym zakresu przewozów objętych tym planem.

Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych³¹ (WZP) w Departamencie Prawnym i Kadr, który zatwierdził 3 października 2013 r. podanie³² o wszczęcie postępowania nr DU-Z.272.95.2013 wyjaśnił m.in., że zamówienie zostało ujęte w *Planie Zamówień Publicznych na 2013 r.* (stan na dzień 1 kwietnia 2013 r.).

Zastępca Dyrektora DI, Przewodnicząca Komisji Przetargowej w przetargu nr DU-Z.272.95.2013, w sprawie niezłożenia podania w zaplanowanym terminie wyjaśniła m.in.: „Podany w *Planie zamówień publicznych na 2013 r.* planowany termin złożenia podania (1 kwietnia 2013 r.) w sprawie wszczęcia postępowania (...) nie miał charakteru wiążącego a jedynie orientacyjny. Jednakże prowadzone prace nad przygotowaniem stosownej dokumentacji, w tym w szczególności treści umowy, zakresu przedmiotu zamówienia spowodowały, że ostatecznie podanie zostało przekazane do WZP w dniu 23 września 2013 r.”

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, gdyż publikacja wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanym przetargu nie zwalniała zamawiającego z publikacji ogłoszenia o przetargu z wymaganym wyprzedzeniem czasowym.

(dowód: akta kontroli 2480-2549, 2819-2820)

3. Szacowanie wartości ww. zamówienia publicznego nr DU-Z.272.95.2013 wykonała osoba, która podlegała wyłączeniu z postępowania i po złożeniu oświadczenia na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 pzp została z postępowania wyłączona, jednak nie spełniono wymogu określonego w art. 17 ust. 3 pzp, tj. nie powtórzono wykonanego przez tę osobę szacowania wartości zamówienia.

Przewodnicząca Komisji Przetargowej wyjaśniła m.in., że w ogłoszeniu o zamówieniu, opracowanym na standardowym formularzu zamówień publicznych, w pkt II.2.1) podaje się szacunkową wartość zamówienia. Taka też informacja znalazła się w pkt II.2.1) ogłoszenia o zamówieniu dotyczącego przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dotychczasowe doświadczenia z wcześniejszymi postępowaniami wskazują, że inni wykonawcy nie są zainteresowani udziałem w przetargu.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, gdyż operator wykonujący przewozy w okresie bezpośrednio przed okresem objętym planowanym udzieleniem zamówienia publicznego mógł znać sposób szacowania wartości zamówienia, zatem zamawiający powinien powtórzyć szacowanie wartości zamówienia przez osobę bezstronną.

(dowód: akta kontroli 2480-2549, 2819-2820)

4. Umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nr DT-D/4350/13 z dnia 10 grudnia 2013 r., dotycząca wojewódzkich kolejowych

³¹ Pracownik zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył pisemnie wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

³² Podanie WT o udzielenie ww. zamówienia publicznego nr DU-Z.272.95.2013, zatwierdzone przez Dyrektora WT w dniu 19 września 2013 r. i Dysponenta Środków, Zastępcę Dyrektora DI – Przewodniczącą Komisji Przetargowej w dniu 20 września 2013 r.

przewozów pasażerskich realizowanych w województwie dolnośląskim w terminie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. z wykonawcą wyłonionym w wyniku przetargu zawarto po 42 dniach od daty przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, tj. 12 dni po terminie określonym w art. 25 ust. 1 uptz³³.

Dyrektor DI wyjaśnił m.in., że przedmiotowa umowa została podpisana w możliwie najkrótszym czasie po przeprowadzeniu niezbędnych czynności i procedur obowiązujących zarówno u organizatora, jak i przewoźnika kolejowego, które m.in. dotyczyły wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2550-2565)

5. W dziewięciu umowach o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³⁴ obowiązujących w okresie kontrolowanym, nie zawarto wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, określonych w art. 25 ust. 3 pkt 5 uptz.

Dyrektor DI nie wyjaśnił przyczyn tego zaniechania.

(dowód: akta kontroli str. 2550-2565)

6. Pięć umów rocznych³⁵ zostało zawartych z naruszeniem terminu (opóźnienia od dziewięciu do 63 dni³⁶), określonego w umowach ramowych³⁷.

Dyrektor DI wyjaśnił, że na opóźnienia w zawarciu tych umów miał wpływ termin, w jakim dokonywane były zmiany w nowym rjp, nieprzewidziane w trakcie jego tworzenia, wprowadzane przez PLK lub na wniosek przewoźnika kolejowego. W następstwie tych działań niemożliwe było w terminie określonym w umowach wieloletnich przygotowanie i uzgodnienie przez strony ostatecznej treści umów rocznych, w zakresie przede wszystkim planowanej wysokości rekompensaty i opracowania załącznika nr 2 i 2a do umów rocznych.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora DI, gdyż zmiany do rjp (czasowe lub trwałe) wprowadzane są praktycznie przez cały okres jego obowiązywania i nie skutkują koniecznością zmiany umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1027, 2069-2119, 2550-2565)

7. Wbrew przepisom art. 15 ust. 1 pkt 12 uptz³⁸ nie uaktualniono Wstępnego ogłoszenia informacyjnego³⁹ o planowaniu zawarcia z PR, w ramach

³³ Przepis art. 25 ust. 1 uptz stanowi, że organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

³⁴ Nr DT-D/4474/14, DT-D/4476/14, DT-D/1096/15, DT-D/4460/14, DT-D/4475/14, DT-D/1097/15, DT-D/4535/14, DT-D/4536/14, DT-D/24/2016.

³⁵ Nr DT-D/4476/14 z dnia 12 grudnia 2014 r., DT-D/1096/15 z dnia 28 stycznia 2016 r., DT-D/1097/15 z dnia 14 stycznia 2016 r. zawartych z PR oraz nr DT-D/4536/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. i DT-D/24/2016 z dnia 5 lutego 2016 r. zawartych z KD (dalej zwanych łącznie: umowami rocznymi).

³⁶ Niezgodnie z zapisami § 2 ust. 3 umów, w którym strony zobowiązały się w okresie obowiązywania do zawierania co roku, nie później niż w terminie 10 dni przed wejściem w życie Rozkładu Jazdy Pociągów, aneksu do umowy, zwanego umową roczną.

³⁷ Nr DT-4474/14 z dnia 12 grudnia 2014 r., nr DT-4460/14 z dnia 19 listopada 2014 r. zawartych z PR na realizowanie kolejowych przewozów pasażerskich odpowiednio w latach 2015-2020 i 2015-2019, nr DT-4535/14 z dnia 15 grudnia 2014 r. zawartej z KD na realizowanie kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2015-2022 – zwanych dalej Umowami.

³⁸ Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 12 uptz, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na: wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Powołany przepis tego rozporządzenia stanowi, że każdy właściwy organ podejmuje niezbędne środki, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku

bezpośredniego udzielenia zamówienia, umowy wieloletniej na wykonywanie przewozów w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r., pomimo że zrezygnowano z zawarcia umowy wieloletniej i zawarto umowy roczne⁴⁰.

Dyrektor DI wyjaśnił m.in., że: „w 2014 r. organizator planował zawarcie z przewoźnikiem, w ramach bezpośredniego udzielenia zamówienia, umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z okresem wykonywania przewozów od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. Jednakże zmniejszone wpływy budżetowe i gorsza niż w latach poprzednich sytuacja finansowa województwa dolnośląskiego (...) zdecydowanie wpłynęły na wysokość środków finansowych, jakimi w roku 2015 oraz w latach przyszłych mogło dysponować województwo dolnośląskie na organizowanie kolejowych przewozów pasażerskich. (...) w toku negocjacji z przewoźnikiem nie doszło do porozumienia pomiędzy stronami na zawarcie umowy wieloletniej. W związku z tym, iż praktycznie do zakończenia negocjacji nie było oczywiste, na jaki okres zostanie podpisana umowa, nie zaktualizowano wstępnego ogłoszenia informacyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 2550-2553)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizowania publicznego kolejowego transportu zbiorowego.

3. Zarządzanie publicznym kolejowym transportem zbiorowym.

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie oceny i kontroli realizacji przez przewoźników publicznego kolejowego transportu zbiorowego zostały przypisane w regulaminie Urzędu do kompetencji WT w DI. Zadania te były realizowane poprzez:

- kontrolę przewoźników przeprowadzanych w zakresie zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków podróży. O wynikach kontroli Marszałek informował przewoźników, a w przypadkach stwierdzenia naruszenia warunków umów naliczał kary umowne;
- analizę sprawozdań z punktualności składanych przez przewoźników. W przypadkach opóźnień i odwołań pociągów, niezapewnienia kkk lub zorganizowania jej niezgodnie z warunkami umowy oraz kursowania pociągów w zestawieniu innym niż określone w umowie Marszałek naliczał kary umowne;
- analizę badań frekwencji dokonywanych dwa razy w roku przez przewoźników, które wykorzystywane były do oceny funkcjonującej oferty przewozowej oraz prac nad jej modyfikacją;
- analizę skarg, uwag i wniosków wpływających do Urzędu, również za pośrednictwem skrzynki pocztowej - kontakt.koleje@dolnyslask.pl.

Urzędowym Unii Europejskiej przynajmniej następujące informacje: a) nazwa i adres właściwego organu; b) przewidywany tryb udzielenia zamówienia; c) usługi i obszary potencjalnie objęte zamówieniem. (...) W przypadku zmiany określonych powyżej informacji po ich opublikowaniu, właściwy organ niezwłocznie publikuje odpowiednie sprostowanie. Sprostowanie takie nie ma wpływu na datę rozpoczęcia procedury bezpośredniego przyznania zamówienia lub rozpoczęcia procedury przetargowej (...).

³⁹ Wstępne ogłoszenie informacyjne 2013/S 244-424799 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmienione w Suplemencie 2014/S 156-280690.

⁴⁰ Umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego: nr DT-D/4596/14 w dniu 5 marca 2015 r. (z późniejszymi aneksami), w tym okres wykonywania przewozów od 1 stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2015 roku i nr DT-D/1095/15 z 14 stycznia 2016 r., w tym okres wykonywania przewozów od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

Ponadto w wyniku wpływających do Urzędu informacji Marszałek podejmował interwencje w sprawach rozbieżności w informacji dla pasażerów, udostępnienia poczekalni na dworcach kolejowych, stanu przystanków kolejowych oraz jakości komunikatów wygłaszanych na stacjach.

(dowód: akta kontroli str. 383-494, 1001-1002, 1013-1014, 1229-1234, 1353-1371, 1384-1389, 1395-1524, 1537-1568, 1588-1592, 3104-3128)

W badanym okresie pracownicy Urzędu przeprowadzili 37 kontroli – obejmujących 94 pociągi – w zakresie: sprawdzenia stanu higienicznego taboru kolejowego, punktualności przejazdu oraz pomiaru frekwencji podróżnych. W wyniku tych kontroli stwierdzano także nieprawidłowości wykraczające poza ww. zakres, dotyczące np. stanu technicznego (usterki tablic informacyjnych, niesprawna klimatyzacja lub ogrzewanie, awarie drzwi), stanu bezpieczeństwa (umożliwienie osobie postronnej opuszczenia składu pociągu poza stacją), niedostosowania kolejowej komunikacji zastępczej do ilości pasażerów, działającej nieprawidłowo informacji na stacji. Marszałek nie formułował zaleceń pokontrolnych, natomiast informował przewoźników o wynikach kontroli, poprzez przesyłanie protokołów pokontrolnych. W przypadkach poinformowania o naruszeniu warunków umów przewoźnicy wyjaśniali przyczyny nieprawidłowości. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących głównie stanu higienicznego taboru, Urząd naliczył kary umowne, które w okresie objętym kontrolą wyniosły 450 zł⁴¹.

Z tytułu rozliczenia punktualności pociągów, Urząd nałożył kary w wysokości⁴² 1 277 600,00 zł, z tego:

⁴¹ Kary umowne naliczone z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli zostały naliczone KD: 200 zł w II kw. 2016 r. oraz 200 zł w III kw. 2016 r. Oprócz ww. kwot w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniu 8 września 2016 r. Marszałek naliczył KD pismem z dnia 19 października 2016 r. karę umowną w kwocie 50 zł.

⁴² W umowach zawartych z przewoźnikami na wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego określono kary umowne w przypadku:

- niezachowania punktualności wykonywania przewozów przez pociągi objęte umową. Przyjęto półroczne rozliczanie punktualności, a jej poziom minimalny miał wynosić 95% dla pociągów odjeżdżających (za pociąg opóźniony uznano pociąg, którego różnica pomiędzy faktycznym czasem odjazdu ze stacji początkowej, a czasem odjazdu wynikającym z rozkładu jazdy jest większa niż 5 minut) i 95% dla przyjeżdżających (za pociąg opóźniony uznano pociąg, którego różnica pomiędzy faktycznym czasem przyjazdu do stacji końcowej, a czasem przyjazdu wynikającym z rozkładu jazdy jest większa niż 10 minut). Ustalono karę umowną w kwocie 5 000,00 zł za każdy procent poniżej 95% dla pociągów wg czasu odjazdu i wg czasu przyjazdu. Zastrzeżono, że za opóźnienia nie będą uznawane zmiany godzin przyjazdów i odjazdów zarządzane zgodnie z obowiązującymi przewoźnika procedurami, dokonane w rozkładzie jazdy pociągów oraz spowodowane działaniem siły wyższej lub ograniczeniami wynikającymi z art. 8 i art. 9 ustawy Prawo przewozowe, wynikające z zapewnienia skomunikowania z opóźnionymi pociągami innych przewoźników oraz wynikające z konieczności uruchomienia komunikacji zastępczej na części transy zaplanowanej w zastępczych rozkładach jazdy, które zostały wcześniej uzgodnione z Organizatorem;
- opóźnienia pociągu, którego różnica pomiędzy faktycznym czasem odjazdu ze stacji początkowej, a czasem odjazdu wynikającym z rozkładu jazdy jest większa niż 5 minut. Wysokość kary ustalono na 50,00 zł za każde opóźnienie;
- opóźnienia pociągu, którego różnica pomiędzy faktycznym czasem przyjazdu do stacji końcowej, a czasem przyjazdu wynikającym z rozkładu jazdy jest większa niż 10 minut. Wysokość kary ustalono na 50,00 zł za każde opóźnienie;
- odwołania pociągu objętego umową w całej relacji lub części relacji, z wyjątkiem przypadku odwołania pociągu przy zapewnieniu przewozu zastępczego oraz odwołania pociągu, które wynikać będzie z działania siły wyższej lub ograniczeń wynikających z art. 8 i art. 9 ustawy Prawo przewozowe. Wysokość kary umownej określono na 1 500,00 zł, za każdy pociąg, a w przypadku uruchomienia za pociąg odwołany przewozu zastępczego na warunkach odbiegających od postanowień umowy ustalono karę umowną w kwocie 1 000,00 zł.

- 549 100,00 zł KD (180 900,00 zł za 2014 r., 175 050 zł za 2015 r. oraz 193 150,00 zł za I półrocze 2016 r.),
- 728.500,00 zł PR (71.950 zł za 2014 r., 67.100,00 zł za 2015 r. oraz 589.450,00 zł za I półrocze 2016 r.).

Z wyjątkiem kar naliczonych KD za I półrocze 2016 r.⁴³, Urząd wyegzekwował wszystkie naliczone kary. Ponadto z tytułu nieterminowych płatności powyższych kar Urząd naliczył i wyegzekwował odsetki w łącznej kwocie 678,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1352, 1384-1524, 1588-1592, 1639-1641)

Urząd w badanym okresie nie przeprowadzał badań zadowolenia pasażerów z jakości przewozów o charakterze użyteczności publicznej świadczonych przez przewoźników kolejowych. Badania takie przeprowadziły KD w 2013 r. oraz w pierwszym półroczu 2016 r. Wyniki pierwszych badań zostały wykorzystane przy opracowywaniu planu transportowego. Analiza raportu wykazała, że zawierał on także informacje na temat poziomu usług świadczonych przez PR. Do dnia zakończenia kontroli Urząd nie otrzymał wyników badań przeprowadzonych przez KD w 2016 r. Urząd nie zobowiązał PR do przeprowadzenia badań w powyższym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora WT, wnioski płynące z raportu przygotowanego dla KD uznano za miarodajne dla całej sieci połączeń, w tym również połączeń obsługiwanych przez PR.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1002, 1013-1014, 1229-1241)

W badanym okresie Marszałek nie występował do Prezesa UTK lub Dyrektora Oddziału Terenowego UTK we Wrocławiu o objęcie czynnościami kontrolnymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego na rzecz Województwa, ani też nie zwracał się o informacje o wynikach takich kontroli prowadzonych przez UTK z własnej inicjatywy.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1002, 1013-1015)

Według informacji uzyskanej z UTK, Oddział Terenowy UTK we Wrocławiu u przewoźnika KD dokonał łącznie 61 kontroli i jazd inspekcyjnych (w tym 11 w zakresie prawidłowego utrzymania pojazdów kolejowych, obejmujących m.in. sprawność techniczną pojazdów, terminowe wykonywanie napraw i przeglądów). W ich wyniku stwierdzono 12 nieprawidłowości związanych z utrzymaniem pojazdów. Odnośnie przewoźnika PR, w badanym okresie wykonano 87 kontroli i jazd inspekcyjnych (w tym 10 w zakresie prawidłowego utrzymania pojazdów kolejowych – tak jak w przypadku KD). W ich wyniku stwierdzono 19 nieprawidłowości związanych z utrzymaniem pojazdów⁴⁴. Ponadto UTK odnotował dziewięć skarg

Jednocześnie ustalono, że za odwołany uznaje się każdy pociąg opóźniony powyżej 120 minut.

- uruchomienia bez zgody Organizatora pociągu w mniejszym lub innym zestawieniu, niż określono w umowie. Karę umowną ustalono na 500,00 zł za każdy pociąg;
- niewykonania lub nienależytego wykonania przez przewoźnika postanowień umowy dotyczących w szczególności zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków podróżowania w zakresie bezpieczeństwa oraz higieny. Wysokość kary umownej w takich przypadkach określono na 50,00 zł za każde stwierdzone uchybienie.

⁴³ Do dnia zakończenia kontroli prowadzona była korespondencja wyjaśniająca w zakresie danych zawartych w sprawozdaniu KD z punktualności za I półrocze 2016 r.

⁴⁴ Kontrole wykonane w KD dotyczące pojazdów kolejowych są tożsame z kontrolami w pociągach wykonujących usługi publicznego transportu zbiorowego, ponieważ przewoźnik ten wykonuje tylko przewozy na potrzeby samorządu województwa dolnośląskiego; natomiast w kontrolach dotyczących taboru PR, UTK nie może rozgraniczyć kontroli pojazdów, które wykonywały przewozy dotowane przez Marszałka, ponieważ spółka ta prowadzi również przewozy komercyjne zarówno na terenie województwa, jak również w układzie międzywojewódzkim.

i wniosków dotyczących KD (w tym pięć na stan techniczny pociągów i cztery na konstrukcję i realizację rozkładów jazdy) oraz 14 dotyczących PR (odpowiednio 10 i 4)⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 382, 546-656)

Przewoźnicy kolejowi przekazywali organizatorowi corocznie informacje o skargach, reklamacjach i przyznanych odszkodowaniach, zgodnie z art. 48 ust. 1 uptz. Z informacji przekazanych przez PR wynika, że w latach 2013/2014/2015 złożono do PR odpowiednio 59 /70 /73 skarg i 549 /421 /476 reklamacji. Na korzyść pasażera rozpatrzono łącznie 147 /150 /135 spraw oraz wypłacono odszkodowania w kwocie 7,6 /4,1 /4,8 tys. zł. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2016 r. do Oddziału Dolnośląskiego PR złożono 375 skarg i reklamacji, z których 80 uznano za zasadne. Łączna kwota wypłaconych odszkodowań wyniosła 2,6 tys. zł. Do KD wpłynęło w latach 2013/2014/2015/2016 (do 30 września) 77 /110 /256 /288 skarg i 225 /317 /766 /1060 reklamacji, z których rozpatrzono pozytywnie 180 /347 /596 /596. Liczba reklamacji w latach 2014/2015/2016, na podstawie których wypłacono odszkodowanie w kwocie 0,7 /3,2 /1,5 tys. zł – wyniosła 23 /45 /26. Wydział Kontroli, Skarg i Wniosków oraz Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu (po połączeniu ww. Wydziału z Wydziałem Audytu Wewnętrznego w 2014 r.) w ramach swojej działalności kontrolnej nie prowadziły w okresie 2014-2016 r. (III kwartał) kontroli zagadnień związanych z regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 2131-2144, 2550-2565, 2632, 2771-2774)

W kontrolowanym okresie zarejestrowano w centralnym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie dwie skargi osób fizycznych w zakresie obejmującym zagadnienia związane z regionalnym pasażerskim transportem kolejowym. Jedna skarga, na jakość świadczonych przez KD usług, złożona 18 czerwca 2014 r. została załatwiona przez Marszałka zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶. Druga skarga złożona w dniu 1 grudnia 2015 r. przez pasażerów KD na jakość świadczonych usług na trasie Wałbrzych – Wrocław – Wałbrzych, została przekazana do Prezesa Zarządu KD, z prośbą o poinformowanie skarżących i Marszałka o sposobie jej załatwienia. KD w odpowiedzi udzielonej 18 grudnia 2015 r., przekazanej do wiadomości DI Urzędu, wyjaśniły skarżącym problemy związane z punktualnością kursowania pociągów oraz działaniem ogrzewania, natomiast w kwestii konstrukcji rozkładu jazdy, tj. zmian rozkładu jazdy pociągów na które skarżyli się pasażerowie, w tym na przesunięcie odjazdu pociągu z Wrocławia w kierunku Wałbrzycha z godziny 15:00 na godzinę 14:49, KD odpowiedziały skarżącym, że realizują przewozy których organizatorem w całości jest Urząd. Urząd nie udzielił skarżącym odpowiedzi w kwestii konstrukcji rozkładu jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 2120-2130, 2630-2646, 2774-2807)

Pracownicy Urzędu dokonywali kontroli funkcjonowania systemu informacji dla pasażera u przewoźników w trakcie kontroli przeprowadzanych w pociągach oraz dokonywali bieżącej obserwacji funkcjonowania kanałów informacji pasażerskiej. Uwagi i sugestie wynikające z obserwacji zgłaszane były przewoźnikom w trybie roboczym. Przebieg takiej kontroli nie był ujmowany w formie pisemnej, z uwagi – jak wyjaśnił Dyrektor WT – na incydentalne występowanie nieprawidłowości. Marszałek podejmował także interwencje u właściwych podmiotów w przypadku

⁴⁵ Podobnie jak w przypisie powyżej – nie można stwierdzić, ile dotyczyło pociągów dotowanych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., dalej: kpa.

uzyskania informacji o nieprawidłowo działającym systemie informacji (np. o błędach w plakatowych rozkładach jazdy, o niedostatecznej jakości komunikatów na stacjach).

(dowód: akta kontroli str. 25-296, 1027-1037, 1229-1233, 1384-1524)

W ramach kontroli, oględzinom poddano 17 stacji i przystanków osobowych, w tym 12 po zmroku. Utrudnione warunki dla podróżnych przy korzystaniu z obiektów kolejowych wystąpiły w trzech przypadkach (17,6% skontrolowanych obiektów). W wyniku oględzin stwierdzono, że rozkłady jazdy pociągów wywieszone na peronach i/lub w poczekalniach były aktualne. Ustalono następujący stan faktyczny:

- KD nie zamieszczały w swoich tablicach informacyjnych wyciągu z opłat i taryf przewozowych (100% skontrolowanych obiektów);
- w dwóch przypadkach na przystankach prowadzących obsługę pociągów PR stwierdzono brak tablicy informacyjnej PR z wyciągiem z taryfy i regulaminu Urzędu przewozu oraz z danymi teleadresowymi (11,7% skontrolowanych obiektów);
- w dwóch przypadkach czytelność rozkładów jazdy była ograniczona ze względu na uszkodzone oświetlenie nad tablicami ogłoszeń (Mrozów i Brzezinka Średzka);
- w jednym przypadku (Brzezinka Średzka) poczekalnia była zniszczona, ciemna, rozkłady jazdy były umieszczone zbyt wysoko, co mogło utrudniać dostęp i czytelność dla osób na wózkach inwalidzkich; ponadto nieutwardzone podłoże przy wywieszonym rozkładzie jazdy (bez zadaszenia) mogło utrudniać, zwłaszcza przy jesienno-zimowych warunkach atmosferycznych, dojazd wózkiem inwalidzkim do miejsca umieszczenia rozkładu jazdy;
- na Stacji Żarów poczekalnia była zdewastowana i zamknięta. Dane na tablicy ogłoszeniowej KD były nieczytelne w związku z brakiem światła. Stwierdzono niewystarczająco oświetlone przejście podziemne przy wejściach do tunelu;
- na stacjach Długoleka i Żórawina poczekalnie w budynkach stacyjnych były zamknięte.

Skontrolowano 12 pociągów (w tym siedem PR i pięć KD) w zakresie spełniania wymaganych warunków⁴⁷ zawartych w umowach Marszałka z przewoźnikami. Stwierdzono: jeden przypadek uszkodzonego zamka w drzwiach do toalety (8,3% skontrolowanego taboru); brak wywieszonego wewnątrz składu pociągu schematu sieci komunikacyjnej wyznaczonej przez Marszałka dla obsługi publicznego transportu zbiorowego – cztery przypadki (33,3% skontrolowanego taboru) – trzy dotyczyły PR i jeden KD; nieprawidłowości w oznakowaniu piktogramami (brak na zewnątrz lub wewnątrz składu) – 5 przypadków (41,6% skontrolowanych pociągów) – trzy dotyczyły PR i dwa KD.

Wszystkie ww. skontrolowane pociągi były zestawione z taboru wskazanego w umowach zawartych przez Marszałka z przewoźnikami. W dniach dokonywania oględzin, PR osiągnęły punktualność (pod uwagę brano wyłącznie opóźnienia z przyczyn leżących po stronie PR): pociągów uruchamianych - 96,20%, pociągów kończących bieg - 94,35%, przekazanych poza obszar województwa - 93,49%. KD osiągnęły punktualność (pod uwagę brano wyłącznie opóźnienia z przyczyn leżących po stronie KD) pociągów uruchamianych - 98,29%, a dla pociągów kończących bieg - 98,1%. Poddany kontroli tabor użyty do wykonywania przewozów posiadał: aktualne świadectwa sprawności technicznej taboru kolejowego, zatwierdzone przez Prezesa UTK Dokumentacje Systemu Utrzymania (DSU).

⁴⁷ W taborze starego typu, w którym organizator dopuścił do czasu modernizacji, brak dostosowania np. dla osób niepełnosprawnych nie zaliczono jako nieprawidłowość.

Stwierdzono nieprawidłowość przy taborze PR dotyczącą przekroczenia założonego w DSU terminu wykonania przeglądu na poziomie P2⁴⁸ dla lokomotywy EU 07-076. Przekroczenie terminu wykonania przeglądu P2 wystąpiło w okresie objętym kontrolą, ale nie w dniu wykonywania oględzin. W przypadku taboru KD stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą przekroczenia założonego w DSU terminu wykonania przeglądu na poziomie P2 dla pojazdu 31WE-002⁴⁹. Przekroczenie terminu wykonania przeglądu P2 wystąpiło w okresie objętym kontrolą, ale nie w dniu wykonywania oględzin.

Dyrektor DI wyjaśnił, że w zakresie braku informacji o opłatach i taryfach wdroży postępowanie wyjaśniające w stosunku do KD i w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości naliczy przewoźnikowi kary umowne. Oświadczył również, że w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dla podróżnych, w tym należytego stanu technicznego taboru, umowy przewidują naliczanie kar umownych. Odnośnie punktualności kursowania pociągów, organizator rozważy wprowadzenie kontroli i badań punktualności w okresach krótszych niż obecnie obowiązujące. W zakresie stanu budynków dworcowych z poczekalniami oraz peronów i wiat, Marszałek nie ma innych możliwości przeciwdziałania nieprawidłowościom związanych z ich utrzymaniem poza podejmowaniem interwencji u właścicieli tych obiektów, czyli PKP S.A., PLK lub lokalnych władz samorządowych. Według wyjaśnień Dyrektora DI, takie interwencje były podejmowane po powzięciu wiedzy przez Marszałka o zaistnieniu tego typu sytuacji. Kontrolującym przedstawiono korespondencję w zakresie interwencji podejmowanych przez Marszałka w okresie objętym kontrolą w podobnych sytuacjach dotyczących stanu dworców, obiektów stacyjnych itp.

(dowód: akta kontroli str. 657-662, 685-688, 691-775, 783-856, 932-936, 941, 3001-3100, 3104-3128)

W kontrolowanym okresie okoliczności uniemożliwiające wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z warunkami zawartych z przewoźnikami umów występowały w wyniku prac remontowych prowadzonych przez zarządcę infrastruktury. Skala i zasięg utrudnień uzależnione były od lokalizacji prac, jednak dotyczyły większości pociągów uruchamianych w badanym okresie. Najwięcej utrudnień było związanych z modernizacją linii z Wrocławia do Rawicza. Sytuacje, w których pociągi były uruchamiane zgodnie z zamówieniem złożonym przez organizatora za pośrednictwem przewoźników w PLK, Dyrektor WT określił jako rzadkie. W efekcie ograniczeń wynikających z prac prowadzonych przez PLK w badanym okresie odwołane zostały 103 pociągi, a termin ograniczenia wyniósł ogółem 2 136 dni, z tego:

- w 2014 r.: na siedmiu odcinkach o łącznej długości 105,6 km odwołanych zostało łącznie 56 par pociągów ogółem na 602 dni (od 9 do 176 dni),
- w 2015 r.: na ośmiu odcinkach o łącznej długości 201,5 km odwołane zostały łącznie 52 pary pociągów na łącznie 1 393 dni (od 42 do 175 dni),
- w I-III kw. 2016 r.: na dwóch odcinkach o łącznej długości 126,1 km odwołanych zostało łącznie pięć par pociągów łącznie na 141 dni (od 27 do 83 dni⁵⁰).

Ponadto, z uwagi na zamknięcia torowe uruchamiana była w badanym okresie kolejowa komunikacja zastępcza (kkz) na 33 odcinkach, łącznie na okres 954 dni (na wszystkie lub część połączeń w danym dniu), z tego:

- w 2014 r. na sześciu odcinkach, łącznie na 146 dni (czas funkcjonowania kkz od 7 do 38 dni),

⁴⁸ DSU dla taboru kolejowego obejmuje pięć poziomów przeglądów technicznych numerowanych jako P1, P2, itd.

⁴⁹ Numery EVN 95 5 121 40 294-1, 95 5 121 40 294-3, 95 5 121 40 294-5, 95 5 121 40 294-7.

⁵⁰ Okres zamknięcia odcinka Wrocław Gł. – Oława – gr. woj. na linii 132 zaplanowane na okres od 4 września 2016 r. do 2 grudnia 2016 r. wykazano tylko do końca okresu objętego kontrolą.

- w 2015 r. na 14 odcinkach, łącznie na 565 dni (czas funkcjonowania kcz od 5 do 175 dni),
- w 2016 r. (do końca III kw.) na 13 odcinkach, łącznie na 243 dni (czas funkcjonowania kcz od 1 do 83 dni).

(dowód: akta kontroli str. 1072-1082, 1119-1237, 1569-1576, 1639-1642)

Poza utrudnieniami związanymi z zamknięciami torowymi omówionymi powyżej, standard usług świadczonych przez przewoźników odbiegał od ustalonego w umowach w następujący sposób⁵¹:

- liczba przejazdów pociągów opóźnionych według czasu odjazdu więcej niż 5 minut wynosiła 4 163, z tego 3 528 przejazdów pociągów KD oraz 635 przejazdów pociągów PR. Ogólnie odsetek punktualności pociągów odjeżdżających ze stacji początkowej w półroczu wynosił od 95,14% do 99,71%;
- liczba przejazdów pociągów opóźnionych według czasu przyjazdu do stacji końcowej lub przekazania na obszar innego organizatora więcej niż 10 minut wynosiła 4 469, z tego 3 714 przejazdów pociągów KD oraz 755 przejazdów pociągów PR. Ogólnie odsetek punktualności na przybyciu w półroczu wynosił od 95,10% do 99,59%;
- liczba pociągów opóźnionych powyżej 120 minut (uznawanych za pociągi odwołane) wynosiła 23, z tego 14 pociągów KD oraz dziewięć pociągów PR;
- liczba pociągów odwołanych bez zapewnienia komunikacji zastępczej wyniosła sześć – wszystkie KD;
- liczba pociągów, w przypadku których komunikacja zastępcza odbiegała od zasad określonych w umowie wyniosła 10, po pięć każdego z przewoźników;
- liczba pociągów kursujących w zmniejszonym lub zwiększonym zestawieniu bez zgody organizatora wyniosła 188, a liczba dni ich kursowania 1 585, z tego 92 pociągi KD przez 304 dni oraz 96 pociągów PR przez 1 281 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1238, 1242-1352, 1588-1592)

W badanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego nie została zredukowana liczba kolejowych linii komunikacyjnych. Natomiast dokonywano ograniczeń liczby par połączeń m.in. z powodu prac remontowych prowadzonych przez PLK.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1106, 1569-1573)

Analiza zapisów umów zawartych z przewoźnikami oraz wniosków o wypłatę rekompensaty wykazała, że:

- wnioski składane były na formularzach określonych w umowie. Wzory wniosków zawierały elementy określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. kwoty rekompensaty obliczane były na podstawie różnicy kwot deklarowanych przez przewoźników przychodów i kosztów zrealizowanych w związku z wykonywaniem przewozów objętych umową,
- wnioski były weryfikowane przez pracowników Urzędu i w przypadku niezgodności były poprawiane przez przewoźników,
- wnioski były składane terminowo,
- kwoty rekompensat nie przekraczały limitów określonych w umowach,
- kwoty rekompensat nie przekraczały wyniku finansowego będącego różnicą deklarowanych przez przewoźników kosztów i przychodów związanych z wykonywaniem przewozów objętych umowami;
- wnioski o wypłatę rekompensaty z tytułu wydatków poniesionych na naprawy kolejowych pojazdów szynowych służących do realizacji przewozów objętych

⁵¹ Dane według półrocznych sprawozdań z punktualności składane przez przewoźników za okres 2014-2016 (I półrocze).

umowami były udokumentowane, włącznie z dokumentacją dotyczącą udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie tych napraw.

(dowód: akta kontroli str. 1027, 1107, 1780-1963)

W okresie objętym kontrolą Urząd wypłacił rekompensaty w następujących kwotach:

- a) 133 454 851,69 zł w 2013 r., z tego:
 - 92 050 418,70 zł dla PR (98,3% kwoty określonej w umowie),
 - 41 404 432,99 zł dla KD (97,6% kwoty określonej w umowie),
- b) 135 765 978,03 zł w 2014 r., z tego:
 - 86 437 873,82 zł dla PR (95,7% kwoty określonej w umowie),
 - 49 328 104,21 zł dla KD (93,2% kwoty określonej w umowie),
- c) 118 403 088,40 zł w 2015 r., z tego:
 - 64 957 521,65 zł dla PR (92,5% kwoty określonej w umowie),
 - 53 445 566,75 zł dla KD (88,6% kwoty określonej w umowie),
- d) 85 820 051,54 zł w I-III kw. 2016 r. z tego:
 - 37 061 493,53 zł dla PR (65,6% ogólnej kwoty rekompensaty określonej w umowie),
 - 48 758 558,01 zł dla KD (67,5% ogólnej kwoty rekompensaty określonej w umowie).

(dowód: akta kontroli str. 1072-1082, 1635, 1639-1643, 1651-1655)

Województwo ponosiło także wydatki związane z udostępnianiem środków transportu dla KD, które wyniosły w badanym okresie łącznie 46 079 964,95 zł i przedstawiały się następująco w poszczególnych latach:

- w 2014 r.: 17 760 645,04 zł, z tego:
 - 10 055 891,83 zł na amortyzację,
 - 7 704 753,21 zł na modernizację, z tego:
 - ✓ 1 600 371,23 zł stanowiły środki własne,
 - ✓ 6 104 381,98 zł stanowiły środki z rezerwy celowej budżetu państwa,
- w 2015 r.: 19 723 121,92 zł, z tego:
 - 10 822 448,32 zł na amortyzację,
 - 8 900 673,60 zł na modernizację:
 - ✓ 2 641 834,78 zł stanowiły środki własne,
 - ✓ 6 258 838,82 zł stanowiły środki z rezerwy celowej budżetu państwa,
- w I-III kw. 2016 r.: 8 596 197,99 zł, w całości były to koszty amortyzacji.

Wydatki zrealizowane przez Samorząd na pockm przedstawiały się następująco⁵²:

- w 2013 r.: 16,88 zł na pockm – przewozy realizowane przez PR oraz 18,18 zł na pockm – przewozy realizowane przez KD;
- w 2014 r.: 16,02 zł na pockm – przewozy realizowane przez PR oraz 17,04 zł na pockm – przewozy realizowane przez KD;
- w 2015 r.: 15,26 zł na pockm – przewozy realizowane przez PR oraz 14,15 zł na pockm – przewozy realizowane przez KD;
- w I-III kw. 2016 r. – 13,18 zł na pockm – przewozy realizowane przez PR oraz 13,57 zł na pockm – przewozy realizowane przez KD.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1080, 1569-1574, 1577, 1639-1643)

W okresie objętym kontrolą Urząd zakupił od PR dwa elektryczne zespoły trakcyjne (eżt). Zakupów dokonano zgodnie z przepisami pzp oraz warunkami umów o dofinansowanie przy zakupie środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego – zawartych przez

⁵² Wydatki uwzględniające rekompensatę, amortyzację u organizatora oraz nakłady na modernizację poniesione przez organizatora.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego z Wojewodą Dolnośląskim w dniu 11 czerwca 2014 r.⁵³ i 10 kwietnia 2015 r.⁵⁴ W 2014 r. na zakup ezt Województwo Dolnośląskie wydatkowało 1 230 000 zł, w tym 974 514 zł z dotacji celowej ze środków pochodzących z budżetu państwa. W 2015 r. na zakup ezt Województwo Dolnośląskie wydatkowało kwotę 1 230 000 zł, w tym 983 999,95 zł z dotacji celowej ze środków pochodzących z budżetu państwa. Ezt zostały przekazane zgodnie z umowami użyczenia⁵⁵ spółce KD.

(dowód: akta kontroli str. 25-296, 2160-2540)

W wyniku przeprowadzonego w toku kontroli⁵⁶ badania frekwencji stwierdzono:

- w pięciu na dwanaście skontrolowanych pociągów wyjeżdżających (42%), większą liczbę podróżnych niż konstrukcyjna liczba miejsc siedzących w podstawionym taborze, z tego w trzech (25%), liczba podróżnych przekraczała przyjęty w planie transportowym standard określony jako zapewnienie miejsc siedzących dla ustalonego procentu podróżnych;
- w pięciu na siedem skontrolowanych pociągów przyjeżdżających rano do Wrocławia wypełnienie pociągów przekraczało liczbę miejsc siedzących, ale nie przekraczało standardów określonych w planie transportowym⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 148-150, 657-662, 691-775, 857-931, 1027, 3098-3135.)

Marszałek przekazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu informacje zbiorcze za lata 2013-2015 dotyczące publicznego transportu zbiorowego terminowo⁵⁸ i zgodnie z danymi przekazanymi przez przewoźników. Informacja Marszałka za 2013 r. zawierała błąd polegający na omyłkowym wpisaniu organizatora wojewódzkich przewozów pasażerskich w kolumnie „Przewozy o charakterze użyteczności publicznej wykonywane przez operatora publicznego transportu zbiorowego wybranego w trybie ustawy PZP”, zamiast w kolumnie „Przewozy o charakterze użyteczności publicznej wykonywane przez operatora publicznego transportu zbiorowego wybranego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3 upz.”

⁵³ Umowa nr DT-D/2261/14 o udzielenie dotacji celowej ze środków pochodzących z budżetu państwa na modernizację jednego kolejowego pojazdu szynowego służącego do przewozów pasażerskich z aneksem nr 1 z 25 listopada 2014 r.

⁵⁴ Umowa. DT-D/2/2015 o udzielenie dotacji celowej ze środków pochodzących z budżetu państwa na zakup i modernizację kolejowych pojazdów szynowych, przeznaczonych do przewozów pasażerskich z aneksem nr 1 z 5 listopada 2015 r.

⁵⁵ Umowa. Użyczenia nr DT-D/4379/14 z dnia 28 października 2014 r. ezt posiadającego oznaczenie kolejowe EN57 – 1542, rok budowy pojazdu 1983 i nr DT-D/10/2015 z 14 sierpnia 2015 r. ezt posiadającego oznaczenie kolejowe EN57 – 1703, rok budowy pojazdu 1988. Obie umowy użyczenia zostały zawarte z datą odbioru ezt od sprzedającego i przekazania w użyczenie spółce akcyjnej KD, z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2022 r.

⁵⁶ Przeprowadzono badanie frekwencji w pociągach wjeżdżających i wyjeżdżających ze stacji Wrocław Główny w godzinach szczytu porannego (pomiędzy godzinami 6.30 i 7.45) i popołudniowego (pomiędzy godzinami 15.00 i 16.15). Oględzin w tym zakresie dokonano w 13 pociągach (w tym sześciu wyjeżdżających z Wrocławia w godzinach popołudniowych i siedmiu przyjeżdżających do Wrocławia w godzinach porannych oraz w rozbiću na przewoźników – pięciu pociągów KD i ośmiu pociągów PR) od wtorku do piątku.

⁵⁷ Standardy przyjęte w planie transportowym dotyczące zapewnienia miejsc siedzących dla pasażerów. Zapisy o realizacji tych standardów zamieszczono także w umowach ramowych z KD i PR) stanowiły, że przy relacji pociągu trwającej do 30 minut należy eksploatować tabor, w którym konstrukcyjna liczba miejsc siedzących będzie wystarczająca dla 50% przewidywanej liczby podróżnych i odpowiednio przy relacji pociągu trwającej do 60 minut – dla 70% oraz przy relacjach pociągów powyżej 60 minut – dla 85%.

⁵⁸ Stosownie do art. 49 ust. 3 upz.

Dyrektor DI wyjaśnił, iż powyższy błąd został stwierdzony w trakcie kontroli NIK i poinformował, że „nie wyklucza się ponownej weryfikacji danych w przedmiotowych informacjach oraz wystosowanie stosownej noty korygującej do ministerstwa właściwego ds. transportu wraz z informacją zbiorczą za rok 2016”.

(dowód: akta kontroli str. 1028, 1047-1048, 1583-1586, 1639-1644)

Publiczny kolejowy transport zbiorowy na terenie województwa dolnośląskiego realizowany był na 21 liniach komunikacyjnych w latach 2012-2013 i w 2016 r. (I-III kw.) oraz 20 liniach w latach 2014-2015. Ich łączna długość wynosiła 1 752,7 km w latach 2012-2013, 1 852,5 km w 2014 r., 2 022,6 km w 2015 r. oraz 2 162,9 km w 2016 (I-III kw.). Transport kolejowy w powyższym okresie realizowany był przez dwóch przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 1047-1082, 1569-1587, 1639-1650)

Marszałek zawarł umowy z przewoźnikami na wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego w latach 2014-2016 na wszystkie linie komunikacyjne funkcjonujące w województwie. Jedynie w okresie od 1 marca 2015 r. do 12 grudnia 2015 r. czasowo zawieszono były połączenia kolejowe na odcinku Zgorzelec – Görlitz ze względu na zbyt wysokie koszty funkcjonowania. Połączenie to zostało przywrócone po zmianie przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1082)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono „Sprawozdanie zbiorcze z realizacji zobowiązań w latach 2011-2015 z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich”. Kwoty zobowiązań wobec przewoźników przedstawione w ww. sprawozdaniu były zgodne z danymi zawartymi w systemie finansowo-księgowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1046, 1229-1240, 1372-1383, 1639-1643)

W okresie objętym kontrolą Marszałek nie ustalił przypadków działań i zaniechań przewoźników kolejowych, które zgodnie z przepisami art. 63 i 64 upz są zagrożone karą pieniężnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1082)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Urzędu nierzetelnie dokumentowali wyniki kontroli przeprowadzanych u przewoźników. W wyniku zbadania 37 protokołów pokontrolnych stwierdzono:

- brak informacji o pociągu objętym kontrolą – w jednym protokole,
- brak informacji o opóźnieniach wykazanych w formularzach kontroli – w czterech protokołach,
- brak w formularzach kontroli informacji dot. niedostatecznego stanu higienicznego taboru oraz braku informacji na stacji o opóźnieniu pociągu zawartych w dwóch protokołach pokontrolnych.

Powyższe niezgodności Dyrektor WT oraz pracownicy dokonujący kontroli tłumaczyli faktem, że wpisywanie godzin odjazdów i przyjazdów w formularzach kontroli jest traktowane informacyjnie, gdyż przewoźnicy za każde półrocze przygotowują zestawienia wszystkich opóźnionych pociągów. Ponadto, formularz kontroli jest traktowany głównie jako potwierdzenie odbycia danej kontroli, dlatego w protokole pokontrolnym uwagi mogą być nieco szerzej opisane niż wynika to z formularza. Poza tym osoba dokonująca kontroli nie zawsze ma możliwość, żeby wszystko szczegółowo zapisać w formularzu.

NIK ocenia powyższe działanie jako nierzetelne, gdyż przewoźnicy otrzymywali niespójne dokumenty (formularze kontroli i protokoły pokontrolne). NIK zwraca

uwagę na niejednakowe postępowanie Urzędu, gdyż w pozostałych przypadkach opóźnień stwierdzonych w toku kontroli fakt ten był stwierdzany w protokole pokontrolnym, a przewoźnicy w odpowiedzi wyjaśniali przyczyny opóźnień⁵⁹. Ponadto, nieprawidłowości wykazane w formularzach kontroli były potwierdzane przez przedstawicieli przewoźników. Natomiast brak takiego potwierdzenia mógł spowodować skuteczne odwołanie się kontrolowanego podmiotu od ustaleń kontroli. O ujmowanie w formularzach kontroli stwierdzonych nieprawidłowości zwracały się także PR⁶⁰, motywując to faktem, że potwierdzenie przez przedstawiciela przewoźnika nieprawidłowości na formularzu kontroli znacznie upraszcza późniejsze postępowanie pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1524, 1588-1600)

2. Marszałek nie sprawował właściwego nadzoru nad działalnością KD⁶¹, gdyż nie wyegzekwował od KD przekazania organizatorowi za rok 2014 i 2015 informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, które operator i przewoźnik jest obowiązany przekazywać organizatorowi w terminie do 31 marca każdego roku. Informacje o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań KD przekazały organizatorowi w toku kontroli NIK z opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego w ustawie, wynoszącym ok. 1 rok i 8 miesięcy – za 2014 rok oraz ok. 8 miesięcy – za 2015 rok. Dyrektor DI wyjaśnił m.in., że KD jako przewoźnik przekazał stosowne informacje za 2014 i 2015 rok, o których mowa w art. 48 ust. 1 uptz. Jednakże brak informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań odebrany został wówczas przez organizatora jako brak takowych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 2550-2565)

W konsekwencji odebrania przez organizatora braku informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, jako braku takowych zdarzeń, Marszałek nie nałożył na KD, w drodze decyzji administracyjnych, kar pieniężnych na podstawie art. 64 ust. 4 uptz⁶² z tytułu niewywiązywania się przewoźnika z ustawowego⁶³ obowiązku przekazania informacji za 2014 i za 2015 r., o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 2776-2779)

3. Marszałek naruszył przepis art. 237 § 1 kpa, gdyż nie odpowiedział pasażerom KD na skargę na zmiany rozkładu jazdy pociągów, w tym na przesunięcie odjazdu pociągu z Wrocławia w kierunku Wałbrzycha z godziny 15:00 na godzinę 14:49. Na skargę, która wpłynęła do Urzędu 1 grudnia 2015 r. niepełnej odpowiedzi udzieliły KD w dniu 18 grudnia 2015 r., informując skarżących, że założenia dotyczące konstrukcji rozkładu jazdy, są realizowane przez organizatora. Urząd, pomimo otrzymania do wiadomości ww. pisma,

⁵⁹ Przykładowe pisma KD, w których wyjaśniane były przyczyny opóźnień pociągów: nr KD/TO4/032/2014 z 12 sierpnia 2014 r.; nr KD/TU5/65/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.

⁶⁰ Pismo nr PRE-83/S/071/41/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r., skierowane do Zastępcy Dyrektora DI.

⁶¹ Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 17 lit. c regulaminu Urzędu do zadań DI należy w szczególności sprawowanie w imieniu Zarządu nadzoru nad działalnością spółek prawa handlowego z udziałem Województwa Dolnośląskiego prowadzących działalność w obszarze przewozów pasażerskich, to jest (...) KD.

⁶² Art. 64 ust. 4 uptz stanowi, że kary pieniężne, o których mowa w ust. 1-3, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy organizator.

⁶³ Art. 64 ust. 1 pkt 3 uptz stanowi, że: Operator lub przewoźnik, który nie przekazał organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań - podlega karze pieniężnej w wysokości 1 000 zł.

nie odpowiedział skarżącym. Dyrektor DI wyjaśnił m.in., że organizator potraktował informacje od skarżących jako wniosek do oferty przewozowej, nie udzielając dalszych wyjaśnień. Z uwagi, iż przedmiotowa procedura prowadzona była w okresie, gdy oferta na rok 2016 była już skonstruowana i w takim kształcie miała zapewnione finansowanie, nie było możliwości jej rozszerzenia o wniosek podróżnych. Wniosek został natomiast uwzględniony w planie połączeń przygotowywanym na rok 2017. Uwzględniono wniosek podróżnych dotyczący kursowania dodatkowego pociągu z Wrocławia w kierunku Wałbrzycha po godzinie 15:00, poprzez zamówienie połączenia ok. godz. 15:10.

W ocenie NIK, wyjaśnienia Dyrektora DI nie usprawiedliwiają braku odpowiedzi na skargę na zmianę rozkładu jazdy pociągów.

(dowód: akta kontroli str. 2630-2646, 2775-2778, 2791-2807)

4. Marszałek nie naliczył i nie wyegzekwował kar umownych za cztery nieprawidłowości, za których wystąpienie – w umowach⁶⁴ zawartych z operatorami na wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego – przewidziano kary umowne. Według § 6 ust. 7 pkt 4 i 6 przywołanych umów Marszałek miał naliczyć kary umowne w przypadku:

- gdy za pociąg odwołany uruchomiono przewóz zastępczy na warunkach odbiegających od postanowień § 2 ust. 12 pkt 13 umów – za każdy pociąg 1000 zł,
- niewykonania lub nienależytego wykonania przez przewoźnika kolejowego postanowień § 2 ust. 12 pkt 2-13 i 17 umowy – za każdy pociąg 50 zł.

Analiza dokumentacji dotyczącej kontroli 94 pociągów wykazała, że w odniesieniu do 13 pociągów stwierdzono nieprawidłowości podlegające karom umownym, które naliczono tylko w dziewięciu przypadkach.

Według wyjaśnień Dyrektora DI kary umowne nie były naliczane, gdy przewoźnik złożył wyczerpujące wyjaśnienia dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, które organizator zdecydował się przyjąć jako zdarzenia incydentalne, wynikające z naturalnej eksploatacji taboru i organizacji przewozów.

Zdaniem NIK, w przypadku czterech nieprawidłowości kary umowne były należne, a przewoźnik nie złożył wyczerpujących wyjaśnień, które pozwalałyby uznać te nieprawidłowości jako zdarzenia incydentalne, wynikające z naturalnej eksploatacji taboru i organizacji przewozów. Dotyczyło to:

- a) pociągu KD nr 5791 w dniu 24 czerwca 2016 r.⁶⁵, w którym stwierdzono „niesprawną klimatyzację w drugim zestawie”. Przewoźnik w odpowiedzi na ustalenia kontroli sam poinformował⁶⁶ o powtarzającym się problemie niewystarczającej wydajności klimatyzacji w pojazdach innego przewoźnika dostarczającego tabor do obsługi połączenia.

Zdaniem NIK, KD posiadając wiedzę o występujących problemach powinny wyegzekwować właściwy stan techniczny wynajmowanego taboru;

- b) pociągu KD nr 76300 w dniu 1 lipca 2016 r.⁶⁷, w którym stwierdzono awarię klimatyzacji, a przewoźnik w wyjaśnieniach⁶⁸ nie odniósł się do stwierdzonej nieprawidłowości;

⁶⁴ Umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawarte z KD: nr DT-D/56/14 w dniu 31 stycznia 2014 r., nr DT-D/4535/14 w dniu 15 grudnia 2014 r. oraz umowy zawarte z PR: nr DT-D/4350/13 w dniu 10 grudnia 2013 r., nr DT-D/4596/14 w dniu 5 marca 2015 r. oraz nr DT-D/1095/15 w dniu 14 stycznia 2016 r.

⁶⁵ Protokół pokontrolny nr DT-D.III.11.2016 z dnia 28 czerwca 2016 r.

⁶⁶ Pismo nr KD/TO/255/2016 z dnia 4 lipca 2016 r.

⁶⁷ Protokół pokontrolny nr DT-D.III.8065.13.2016 z dnia 5 lipca 2016 r.

⁶⁸ Pismo nr KD/TET/17/2016 z dnia 19 lipca 2016 r.

- c) pociągu KD nr 69203/2 w dniu 1 lipca 2016 r.⁶⁹, w którym stwierdzono niedostateczny stan higieniczny toalety, a przewoźnik poinformował⁷⁰ o zakończeniu współpracy z osobą odpowiedzialną.

Zdaniem NIK, niedostateczny stanu higieniczny pojazdów nie można traktować jako sytuację incydentalną, skoro z tego powodu w I-III kw. 2016 r. w wyniku kontroli Marszałek naliczył kary umowne w odniesieniu do sześciu z 40 pociągów KD objętych kontrolą.

- d) komunikacji zastępczej dla pociągu PR nr 76900/1 w dniu 5 września 2016 r.⁷¹, która była niedostosowana do liczby podróżnych – dla ok. 70-80 osób zapewniono autokar posiadający zaledwie ok. 50 miejsc siedzących. Przewoźnik w wyjaśnieniach⁷² poinformował, że na podstawie badań marketingowych zaplanowano jeden autobus, który powinien posiadać co najmniej 50 miejsc siedzących. Według wyjaśnień drużyny konduktorskiej, w pociągu jadącym do Jeleniej Góry znajdowało się ok. 35 osób deklarujących dalszą podróż kcz do Szklarskiej Poręby. Przekroczenie liczby osób w stosunku do liczby miejsc siedzących w autobusie nastąpiło, ponieważ na podróż w kierunku Szklarskiej Poręby zgłosili się nowi podróżni spoza pociągu nr 76900/1. Ze względu na czas potrzebny na zorganizowanie kolejnego pojazdu nie było możliwości jego podstawienia. Ponadto przewoźnik poinformował, że planując komunikację zastępczą, dostosowuje liczbę miejsc w autobusach do zapotrzebowania na podstawie średnich potoków podróżnych, a nie na podstawie występujących incydentalnie zwiększonych potoków podróżnych. Zwiększenie liczby dostępnych autobusów następuje zawsze w przypadku wcześniejszego pozyskania informacji o planowanych przejazdach zorganizowanych grup podróżnych.

Zapisy zawartej umowy⁷³ zobowiązywały przewoźnika do dostosowania liczby miejsc siedzących w taborze zastępczym do liczby podróżnych przewożonych pociągiem, który jest zastępowany, a nie do średniego potoku podróżnych ustalonego w ramach badań marketingowych. Powyższa sytuacja nie była incydentalna, gdyż niedostosowanie liczby miejsc siedzących w kcz stwierdzono także wcześniej w trakcie kontroli w dniu 7 lipca 2016 r.⁷⁴ w pociągu PR nr 6280. W obydwu przypadkach organizator zwrócił uwagę⁷⁵ przewoźnikowi na ww. zapisy umowy. Ponadto, według badań marketingowych przeprowadzonych w ww. pociągu w dniach 14-20 marca 2016 r. na odcinku od Jeleniej Góry do Szklarskiej Poręby Górnej podróżowało średnio ponad 70 osób, przy czym liczba pasażerów wysiadających na stacji końcowej wynosiła w kolejnych dniach badania: 189, 17, 11, 72, 114, 29 i 70 osób. Wyniki te wskazują na znaczne zróżnicowanie potoku podróżnych na ww. odcinku oraz że dla czterech objętych badaniem dni tygodnia, autobus posiadający 50 miejsc siedzących był niewystarczającym środkiem komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1027, 1395-1524, 1636-1638)

⁶⁹ Protokół pokontrolny nr DT-D.III.8065.13.2016 z dnia 5 lipca 2016 r.

⁷⁰ Pismo nr KD/TET/17/2016 z dnia 19 lipca 2016 r.

⁷¹ Protokół pokontrolny nr DT-D.III.8065.13.2016 z dnia 16 września 2016 r.

⁷² Pismo nr PREa-114/S/071/58/2016 z dnia 5 października 2016 r.

⁷³ § 2 ust. 10 pkt 13 umowy nr DT-D/1095/15 z dnia 14 stycznia 2016 r.

⁷⁴ Protokół kontroli nr DT-D.III.8065.14.2016 z dnia 11 lipca 2016 r.

⁷⁵ Pismem L.dz. 1099/10/2016 z dnia 11 października 2016 r. oraz pismem L.dz. 2910/10/2016 z dnia 27 października 2016 r.

5. Marszałek nie zapewnił kontroli w zakresie wywiązywania się przez operatorów z zobowiązań umownych dotyczących zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, w tym spełniania warunków formalno-technicznych przez tabor wykorzystywany do realizacji tych umów, tj. kontroli terminowości wykonania przeglądów przewidzianych harmonogramem zawartym w DSU tego taboru oraz kontroli aktualności świadectw sprawności technicznej. Niewykonywanie ww. kontroli stanowiło naruszenie przepisów art. 43 ust. 1 pkt 2 uptz, według którego zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega w szczególności na ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Przy tym, w sytuacji gdy służby Marszałka nie kontrolowały spełniania przez tabor operatorów warunków formalno-technicznych, Marszałek nie wykorzystał innych możliwości pozyskania wiedzy w tym zakresie i nie zwracał się do UTK o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego, a nawet nie zwracał się o udzielenie informacji o wynikach tych kontroli przeprowadzonych z własnej inicjatywy przez UTK. Tymczasem według informacji uzyskanej z UTK, kontrole przeprowadzone przez ten urząd wykazały nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego taboru kolejowego eksploatowanego przez KD i PR.

Według wyjaśnień Dyrektora DI, pracownicy Urzędu nie dokonywali ww. kontroli ze względu na brak posiadania odpowiednich kompetencji w tym zakresie. Jednocześnie Dyrektor DI poinformował, że „(...) kontrole taboru przewoźników pod względem formalno-technicznym prowadzone są przez UTK i organizator przyjmuje działania wykonywane przez ww. Urząd jako przeprowadzone skrupulatnie i rzetelnie.”

Zdaniem NIK, żadne działania UTK nie zwalniają organizatora z obowiązku wykonywania zadań należących do niego w zakresie zarządzania publicznym kolejowym transportem zbiorowym, w tym oceny i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, szczególnie w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa przewozów, których organizatorem jest Województwo Dolnośląskie.

(dowód: akta kontroli str. 546-656, 1229-1234, 1583-1586, 1636-1638)

6. Marszałek zawarł umowy⁷⁶ na wykonywanie przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej, ujmujące łącznie 64 składy pociągów, w których – wobec ustalonych średnich potoków pasażerów podróżujących każdym z tych pociągów – konstrukcyjna liczba miejsc siedzących⁷⁷ była niższa od liczby miejsc siedzących niezbędnych dla spełnienia standardów przyjętych w rozdziale 12.4 planu transportowego, a dotyczących konstrukcyjnej liczby miejsc siedzących w pojazdach kolejowych w zestawianych pociągach. Tym samym Marszałek zawierał umowy, w których z góry zakładał niedochowanie przyjętych standardów.

Członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego odpowiedzialny za stwierdzoną nieprawidłowość wyjaśnił, że wielkości umieszczone w kolumnie 9 (*Liczba pasażerów podróżujących pociągiem na terenie województwa (średni dobowy*

⁷⁶ Umowa nr DT-D/4536/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. i umowa nr DT-D/24/2016 z dnia 5 lutego 2016 r., zawarte z KD oraz umowa nr DT-D/4596/14 z dnia 5 marca 2015 r. i umowa nr DT-D/1095/15 z dnia 14 stycznia 2016 r., zawarte z PR.

⁷⁷ Wartości określające konstrukcyjną liczbę miejsc siedzących poszczególnego składu pociągu oraz średni dobowy potok pasażerów podróżujących poszczególnym pociągiem zawarte były w załącznikach nr 2 do ww. umów - „Rozkład jazdy pociągów i kalkulacji łącznej wysokości Rekompensaty”.

potok podróżnych) ww. załącznika nr 2 do umów odnosiły się do łącznej ilości pasażerów podróżujących danym pociągiem na terenie województwa i tylko w ten sposób należy interpretować zapisy w kolumnie 9.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu, gdyż tytuł kolumny 9 „Liczba pasażerów podróżujących pociągiem na terenie województwa (średni dobowy potok podróżnych)” wskazuje jednak na średnią liczbę pasażerów podróżujących danym pociągiem. Oględziny pięciu spośród 33⁷⁸ pociągów (15%), które były zaplanowane z naruszeniem przyjętych ww. standardów, a znalazły się w umowach zawartych na rok 2016⁷⁹ wykazały, że już na stacji początkowej (Wrocław Główny) zapelnienie tych pociągów przekroczyło parametry zakładane w standardach planu transportowego. Ponadto, jak wynika z dokumentów z okresu objętego kontrolą, dla części tych pociągów były doraźnie podejmowane decyzje dotyczące „wzmocnienia” ich składów poprzez zestawienie podwójnej ilości taboru w stosunku do wskazanej w załączniku nr 2 do umów (np. 2x EN 57, 2x WE 31 itp.).

Dyrektor DI stwierdził, że „ogłędzin dokonano w piątek (dzień zwiększonej frekwencji) i w takiej, a nie innej porze roku, (...) planowanie pociągów odbywa się z rocznym wyprzedzeniem”.

W ocenie NIK, w dniach tygodnia, w których liczba pasażerów jest większa, należało dostosować rodzaju i/lub ilości taboru spełniającego zakładane standardy.

(dowód: akta kontroli str. 782, 937-940, 942-1000, 1027, 3130-3136, 3150-3157)

7. Marszałek, nie kontrolował prawidłowości dokumentowania przychodów i kosztów, wykazywanych przez przewoźników we wnioskach o wypłatę rekompensaty oraz nie weryfikował danych zawartych w sprawozdaniach z punktualności przedstawianych przez przewoźników.

Dyrektor DI wyjaśnił, że dane przedstawiane przez przewoźników nie były przedmiotem kontroli, gdyż nie budziły merytorycznych wątpliwości.

Zdaniem NIK, zaniechanie powyższych kontroli było działaniem nierzetelnym, gdyż Marszałek dokonując wypłat rekompensat oraz naliczając kary umowne wynikające z punktualności pociągów opierał się wyłącznie na danych przedstawianych przez przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 691-775, 1072-1082, 1583-1587, 1601-1604, 3130-3136)

8. Marszałek nierzetelnie sporządzał zbiorcze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za poszczególne lata z okresu 2013-2015, przekazywane ministrowi właściwemu ds. transportu na podstawie art. 49 ust. 3 uptz, gdyż nie zawarł w nich danych o liczbie dworców i przystanków kolejowych znajdujących się w zarządzie lub będących własnością gmin, powiatów, województwa lub innych podmiotów⁸⁰.

Dyrektor WT wyjaśnił, że brak powyższych danych w sprawozdaniach wynikał z faktu, iż Urząd tych danych nie posiadał. Ponadto, według wyjaśnień Dyrektora DI, zbiorcze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym przekazywane przez Marszałka do ministra za lata 2013-2015 opracowywane były w oparciu o bieżące informacje posiadane

⁷⁸ Pociągi, które według kontrolujących nie spełniały zakładanych standardów opisanych w planie transportowym.

⁷⁹ Umowy: DT-D/24/2016 z dnia 5 lutego 2016 r. zawarta z KD, umowa nr DT-D/1095/15 z dnia 14 stycznia 2016 r. z PR.

⁸⁰ Dane te są wymagane przepisami załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 86, poz. 473).

w Urzędzie. Dane będące przedmiotem ww. informacji zbiorczych nie były do Urzędu przekazywane przez organizatorów, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1-4 uptz, przez co nie było możliwe ich zbiorcze zestawienie. Zgodnie z wyjaśnieniami, w niewypełnionych ze względu na brak danych rubrykach formularza wpisano „brak danych”. Ponadto, zgodnie z posiadaną przez Marszałka wiedzą, na terenie województwa nie występują inni organizatorzy publicznego kolejowego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 7 ust. 1 uptz.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektorów WT i DI, ponieważ Województwo jest jedynym samorządowym organizatorem publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa dolnośląskiego, a Marszałek jako wykonujący zadania organizatora publicznego kolejowego transportu zbiorowego powinien posiadać dane o właścicielach i zarządcach dworców i przystanków kolejowych znajdujących się na kolejowej sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich.

(dowód: akta kontroli str. 1047-1080, 1108-1118, 1583-1587, 1639-1645)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, na wywiązywanie się przez Marszałka w niepełnym zakresie z obowiązku administrowania systemem informacji dla pasażera, określonego w art. 43. ust. 1 pkt 8 uptz.

Według szczegółowego zakresu zadań DI, administrowanie systemem informacji dla pasażera znajdowało się w gestii Działu Organizacji i Promocji Transportu w WT⁸¹, a od dnia 1 czerwca 2016 r. w gestii DTK w WT⁸².

W ramach administrowania systemem informacji dla pasażera Urząd prowadził stronę internetową www.koleje.dolnyslask.pl, na której m.in. publikował:

- linki do rozkładów jazdy KD oraz PR;
- mapę i wykaz połączeń na terenie województwa dolnośląskiego;
- informacje o biletach i promocjach, w tym cenniki taryfowe przewoźników, informacje o biletach aglomeracyjnych, informacje o biletach międzynarodowych, informacje o promocjach biletów, informacje o ulgach biletowych;
- aktualności związane z kolejami na terenie województwa dolnośląskiego;
- linki do stron internetowych przewoźników oraz dane kontaktowe przewoźników i Urzędu;
- numery telefoniczne do informacji kolejowej oraz infolinii prowadzonych przez KD i PR.

Na ww. stronie zamieszczono także linki do profili organizatora na portalach społecznościowych. Tymczasem obowiązek organizacji obsługi informacyjnej, wizualnej i megafonowej na stacjach i przystankach Marszałek powierzył przewoźnikom w umowach zawieranych na wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, Na stronie internetowej Urzędu (www.koleje.dolnyslask.pl) nie został zamieszczony rozkład jazdy pociągów, a jedynie linki do rozkładów jazdy zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych przewoźników. Bieżąca obserwacja funkcjonowania u przewoźników kanałów informacji pasażerskiej dokonywana przez pracowników Urzędu nie była dokumentowana.

(dowód: akta kontroli str. 452-494, 1028-1031, 1384-1388, 1605-1634))

⁸¹ Według § 3 ust. 1 pkt 5 lit. x) zarządzenia nr 6/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Infrastruktury oraz § 3 ust. 1 pkt 5 lit. x) zarządzenia nr 52/2012 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Infrastruktury.

⁸² Według § 3 ust. 1 pkt 3 lit. zm) zarządzenia nr 70/2016 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Infrastruktury (zarządzenie weszło w życie z dniem 1 czerwca 2016 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie zarządzania publicznym kolejowym transportem zbiorowym.

IV. Uwagi i wnioski

1. NIK zwraca uwagę na fakt, na możliwość podjęcia przez Marszałka współpracy z zarządcą linii kolejowych (PKP PLK S.A.), polegającej na wymianie informacji z zakresu organizacji i realizacji pasażerskiego ruchu kolejowego na obszarze województwa oraz umożliwieniu przez PLK dostępu do niektórych baz danych (np. eksploatowanych w PLK systemów informatycznych: SEPE⁸³ i SKRJ⁸⁴). Zdaniem NIK, ułatwiłoby to optymalne reagowanie na bieżące uwarunkowania organizowania przewozów pasażerskich i pozwoliło na uzyskanie niezależnego i bezstronnego źródła informacji dotyczącego np. punktualności kursowania pociągów dotowanych przez samorząd.
2. NIK zwraca uwagę na przyjęty w umowach z operatorami długi, bo aż półroczny, okres rozliczenia punktualności kursowania pociągów, który pozwala przewoźnikom na skuteczne kompensowanie w tych rozliczeniach występujących okresowo w okresie zimowym opóźnień i uniknięcie dodatkowych konsekwencji finansowych, co nie działa mobilizująco na poprawę punktualności świadczonych przez niego usług przewozowych. Dotyczy to również sposobu liczenia wskaźnika punktualności, który jest niezależny od czasu opóźnienia, gdyż jednakowo wpływa na jego wysokość opóźnienie 12-minutowe, jak i opóźnienie 1,5 godzinne.
3. NIK zwraca uwagę, że bardzo ważnym aspektem funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego jest jego bezpieczeństwo i dlatego celowe byłoby nawiązanie współpracy z UTK w celu pozyskiwania informacji o stwierdzanych zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa w przewozach organizowanych przez Województwo Dolnośląskie, co pozwoliłoby na szybkie wielotorowe reagowanie na pojawiające się zagrożenia.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁵, wnosi o:

1. Zapewnienie skutecznego egzekwowania w przypadkach udzielania zamówień publicznych:
 - przygotowania udzielenia zamówień na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczących wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w zaplanowanych w *Planie zamówień publicznych* terminach oraz zapewnienie prawidłowego wypełniania dokumentacji przetargowej;
 - niezwłocznego publikowania suplementu w przypadku zmiany informacji określonych w ogłoszeniu o zamiarze udzielenia zamówienia opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.
2. Zapewnienie zawierania umów z operatorami w terminach określonych ustawowo oraz w umowach wieloletnich.
3. Zawieranie umów na świadczenie usług w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, zgodnych z przyjętymi w planie transportowym standardami dotyczącymi wypełnienia pociągów.

⁸³ System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej.

⁸⁴ System Konstrukcji Rozkładów Jazdy.

⁸⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 i z 2016 r. poz. 667 oraz 2261.

4. Dokonywanie ocen i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego m.in. poprzez:
 - a) zapewnienie nadzoru nad rozpatrywaniem skarg otrzymywanych przez przewoźników w zakresie wykonywanych kolejowych przewozów użyteczności publicznej,
 - b) zapewnienie nadzoru nad terminowym wykonywaniem zakładanych w DSU napraw i przeglądów taboru używanego do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego oraz nad aktualnością świadectw sprawności technicznej tego taboru,
5. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad rozpatrywaniem przez operatorów skarg na wykonywane przez nich usługi w zakresie kolejowego publicznego transportu zbiorowego.
6. Zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wykazywania przez operatorów przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty.
7. Zamieszczanie w umowach zawieranych z przewoźnikami kolejowymi wymagań dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych w taborze kolejowym eksploatowanym przy wykonywaniu publicznego transportu zbiorowego.
8. Dokonanie w części graficznej planu transportowego poprawek dotyczących prawidłowej liczby i nazw węzłów przesiadkowych, a także identyfikacji siatki połączeń dla scenariusza I planu transportowego oraz numeracji linii komunikacyjnych.
9. Opracowanie i wdrożenie w Urzędzie procedur postępowania w zakresie realizacji wszystkich zadań ustawowych organizatora publicznego transportu zbiorowego.
10. Rzetelne dokumentowanie wyników prowadzonych kontroli m.in. poprzez zamieszczanie w protokołach pokontrolnych informacji zgodnych z danymi zawartymi w formularzach kontroli.
11. Nakładanie kar umownych w przypadkach niedotrzymywania z winy operatorów warunków przewozów określonych w umowach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 28 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

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 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia 3 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

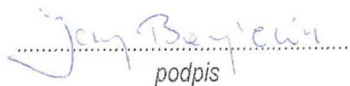
Dyrektor
Tomasz Emiljan

Kontroler/Kontrolerzy
Witold Olczyk
specjalista kp.



.....
podpis

Jerzy Bazylewicz
główny specjalista kp.

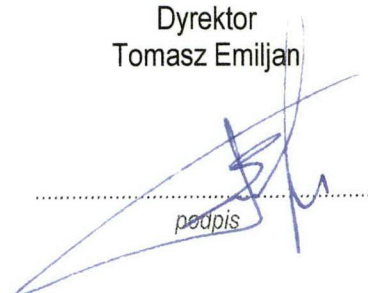


.....
podpis

Zbigniew Wierszycki
specjalista kp.



.....
podpis



.....
podpis