



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.01.2016
P/16/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/031 – Zarządzanie regionalnym transportem kolejowym ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Korusiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKR/97/2016 z 5 września 2016 r., nr LKR/184/2016 z 28 grudnia 2016 r., 2. Rafał Rossowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKR/99/2016 z 5 września 2016 r., LKR/185/2016 z 28 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1–4, 1024-1027)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie, ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości organizację regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych na terenie województwa małopolskiego w latach 2014 – 2016 (III kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Województwo, reprezentowane przez Marszałka Województwa, jako organizator publicznego transportu zbiorowego zaplanowało, organizowało oraz zarządzało regionalnymi pasażerskimi przewozami kolejowymi funkcjonującymi na terenie Małopolski.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie małopolskim został prawidłowo opracowany z uwzględnieniem potrzeb przewozowych mieszkańców województwa.

Wykorzystanie linii komunikacyjnych było zgodne z przewidzianym w Planie transportowym układem linii kolejowych i obejmowało sieć Regio, tj. linie regionalne dalszego zasięgu, oraz sieć Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA) skoordynowaną z sieciami komunikacji miejskiej Krakowa i Tarnowa. Od września 2015 r. wydłużono trasę SKA1 do stacji Kraków Lotnisko³, co znacznie skróciło czas podróży pomiędzy Dworcem Głównym w Krakowie i międzynarodowym portem lotniczym Balice Airport.

W ramach uruchomionego systemu pn. Małopolska Karta Aglomeracyjna (MKA) pasażerowie mogli kupić zintegrowany bilet dający możliwość korzystania z linii SKA oraz komunikacji miejskiej w Krakowie i Tarnowie, korzystali z parkingów, a docelowo także z innych usług np. zakupu biletów wstępu do muzeów. Na stronie internetowej, działającej w ramach MKA, publikowane były informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego na terenie Małopolski, w tym m.in.: rozkłady jazdy pociągów SKA, informacje o usługach parkingowych, biletach, lokalizacji automatów biletowych. System MKA udostępniono również w postaci aplikacji mobilnej (*iMKA*).

¹ Kontrolą objęto lata 2014 – 2016 (III kwartał).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3 – stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ SKA 1 Wieliczka Rynek Kopalnia – Kraków Lotnisko/Airport.

Przewozy realizowało trzech operatorów – Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (*Przewozy Regionalne*), Koleje Małopolskie Sp. z o.o. (*Koleje Małopolskie*) i Koleje Śląskie Sp. z o.o. (*Koleje Śląskie*). Operatorzy, podpisując umowy o świadczenie usług, zobowiązali się do uzgadniania i uzyskania akceptacji województwa na wszelkie zmiany w cenniku opłat oraz do przedkładania do zatwierdzenia ewentualnych zmian w stosowanym Regulaminie Przewozu. Obowiązujące cenniki opłat były dostępne na stronach internetowych operatorów.

Przewóz pasażerów odbywał się elektrycznymi zespołami trakcyjnymi przystosowanymi do przewozu osób, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, odpowiadającymi warunkom technicznym oraz posiadającymi aktualne świadectwa sprawności technicznej pojazdu kolejowego.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Marszałkowskiego nie wpłynęły skargi dotyczące publicznego transportu zbiorowego. Pisma, w tym wnioski, zapytania, rezolucje, protesty, petycje, jak również interpelacje poselskie, odnosiły się do zmian w rozkładzie jazdy, likwidacji niektórych połączeń lub uruchomienia nowych. Żadne z nich nie było skargą. Na wszystkie udzielono odpowiedzi.

Wysokość wypłacanych rekompensat nie przekraczała kwot odpowiadających wynikom finansowym netto poszczególnych operatorów. Wyniki finansowe netto operatorów zostały obliczone zgodnie ze sposobem wskazanym w załączniku do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.⁴ i były wypłacane w miesięcznych transzach.

W latach 2013– 2016 zakupiono 22 elektryczne zespoły trakcyjne wraz z usługą utrzymaniową. Zakupu dokonano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych⁵.

Na stronach internetowych województwa i Urzędu Marszałkowskiego udostępniano informacje na temat świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowego transportu zbiorowego w Małopolsce.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- udzieleniu Przewozom Regionalnym Sp. z o.o. zamówienia publicznego na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, w okresach od 15 grudnia 2013 r. do 19 lutego 2014 r. oraz od 9 marca do 27 marca 2014 r., bez zastosowania ustawy Pzp, co było niezgodne z art. 19 ust. 1 pkt 1 uptz w związku z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁶;
- wypłaceniu Kolejom Śląskim Sp. z o.o. rekompensaty za okres sprzed zaciągnięcia zobowiązania, tj. za okres od 14 grudnia 2014 r. do 19 stycznia 2015 r., pomimo że umowa, która stanowiła źródło zobowiązania, została zawarta dopiero 20 stycznia 2015 r. Takie działanie było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skutkiem tych nieprawidłowości było wypłacenie dwóm operatorom (Przewozy Regionalne w 2014 r. i Koleje Śląskie w 2015 r.) rekompensat za świadczenie usług przewozowych w łącznej szacunkowej wysokości 19 706 488,39 zł (8,07% rekompensat wypłaconych w kontrolowanym okresie).

Ponadto informacja dotycząca publicznego kolejowego transportu zbiorowego na obszarze województwa, składana corocznie ministrowi właściwemu do spraw transportu, była sporządzana niezetelnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

Marszałek opracował projekt *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie małopolskim (projekt Planu transportowego)*. Projekt wyłożono w siedzibie Urzędu oraz umieszczono na stronie internetowej Urzędu. Informacja dotycząca

⁴ Dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 Dz. U. UE L.2007 z dnia 3 grudnia 2007 r. Nr 315. Dalej rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.). Dalej: ustawa Pzp.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

konsultacji określała m.in. miejsce wyłożenia projektu, formę, miejsce i termin składania opinii na jego temat oraz terminy pełnionych dyżurów. Konsultacje społeczne (pięć spotkań) przeprowadzono w okresie od 7 listopada 2013 r. do 15 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 24–25, 26–63, 412)

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 28pa ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym⁷ (*uotk*). Marszałek przekazał Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego projekt planu transportowego wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań w celu jego zaopiniowania w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

(dowód: akta kontroli, str. 12–23, 412)

Po przeprowadzonych konsultacjach Województwo sporządziło raport, wskazując w nim m.in. że zgłoszono 180 opinii, z których uwzględniono 60 (33%), częściowo uwzględniono 37 (21%), nie uwzględniono 81 (45%) oraz dwa wnioski były niezasadne (1%).

(dowód: akta kontroli, str. 26 – 63, 412)

Pismami z 17 lipca 2014 r. Marszałek zwrócił się do marszałków sąsiednich województw, tj. podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz śląskiego, o uzgodnienie *projektu Planu transportowego*. Wszyscy marszałkowie uzgodnili projekt.

(dowód: akta kontroli, str. 5–11, 412)

Plan transportowy został przyjęty uchwałą nr LVI/908/14 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 października 2014 r. w sprawie uchwalenia *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie małopolskim*. Jego realizację powierzono marszałkowi województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 64–134, 412)

Przed przystąpieniem do opracowania *Planu transportowego* Województwo Małopolskie zleciło wykonanie *Opracowania metodyki tworzenia planu transportu publicznego dla województwa małopolskiego*. W pierwszej części opracowania wskazano metody przeprowadzenia i przetworzenia wyników badań mieszkańców województwa dotyczących zachowań komunikacyjnych. W ramach sporządzania opracowania przeprowadzono zarówno badanie ankietowe (ilościowe) na temat zachowań transportowych oraz preferencji i oceny publicznej komunikacji zbiorowej, jak i badanie jakościowe dotyczące decyzji transportowych podejmowanych przez mieszkańców województwa małopolskiego. Badaniem ilościowym (ankietowym) objęto 4 400 gospodarstw domowych (tj. 11 279 osób), natomiast badaniem jakościowym (FGI)⁸ objęto łącznie 36 osób w sześciu grupach. Na podstawie przeprowadzonych badań sporządzony został dokument pn. *Kompleksowe Badania Ruchu w województwie małopolskim – wybrane wyniki i wnioski*.

Wyniki analizy uzyskanych w trakcie badania danych wskazywały, że występują dosyć istotne różnice odnośnie motywacji podróży wśród ankietowanych osób na poszczególnych liniach. Większość linii charakteryzowała się bardzo dużym znaczeniem dla podróży obowiązkowych⁹, natomiast linia Kraków – Zakopane charakteryzowała się dużym udziałem podróży związanych z czasem wolnym. Bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi liniami stwierdzono także w częstotliwości wykorzystywania ich przez pasażerów, gdzie największy udział podróży codziennych stwierdzono na liniach Kraków – Oświęcim oraz Oświęcim – Czechowice Dziedzice, najmniejszy natomiast na linii Kraków – Zakopane.

(dowód: akta kontroli, str. 295–342, 413–414)

Przyjęty *Plan transportowy*, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁰ (*uptz*), określał m.in.: sieć komunikacyjną, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądaný standard usług przewozowych, przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. Uwzględniał również czynniki wymienione w art. 12 ust. 2 *uptz*, tj.: sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu

⁷ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1727 ze zm.).

⁸ Zogniskowane Wywiady Grupowe FGI (Focus Group Interview).

⁹ Dom – praca – dom lub dom – nauka – dom.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867).

zbiorowego (*ptz*), potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, rentowność linii komunikacyjnych oraz przepustowość infrastruktury kolejowej.

Określony w *Planie transportowym* układ linii kolejowych obejmował dwa typy połączeń, tj.: sieć REGIO – linie regionalne dalszego zasięgu, o rozkładzie kursów dostosowanych do potoków pasażerskich i możliwości sieci¹¹, oraz sieć SKA, skoordynowaną z sieciami komunikacji miejskiej Krakowa i Tarnowa o stałoodstępowych rozkładach jazdy¹². W opracowaniu wskazano parametry obsługi poszczególnych linii funkcjonujących i planowanych. Na podstawie ww. parametrów oszacowano, że do obsłużenia zaplanowanej siatki i częstotliwości kursowania potrzebnych będzie 70–80 składów w ruchu o pojemności 200–400 pasażerów (przy wskaźniku gotowości technicznej 80% oznaczało to zapotrzebowanie rzędu 90 składów).

W planie sieci uwzględniono m.in. odcinki linii, na których przewozy wykonywano z niską częstotliwością, a dla których analiza wykazała, że zwiększenie częstotliwości kursowania pociągów pozwoli na zwiększenie frekwencji na tyle, aby uzyskać zadowalające ekonomicznie i funkcjonalnie napełnienie pociągów. Na pozostałych liniach, gdzie przewozy zawieszono, analizy nie wykazały takiego potencjału, a ponadto stwierdzono dobrą ofertę autobusowych przewoźników komercyjnych. Niemniej przewidziano prowadzenie obserwacji popytu na sieci kolejowej (w tym liniach z zawieszonym ruchem) i okresowe analizy opłacalności wznowienia ruchu na tych liniach. Przykładem była linia nr 94 na trasie Skawina–Oświęcim, gdzie badanie popytu¹³ dało pozytywne wyniki, co spowodowało wznowienie przewozów pasażerskich od 13 grudnia 2015 r.

W opracowaniu wskazano standardy związane z dostępnością do transportu zbiorowego, tj. m.in. odległość dojścia do przystanku, czasookres funkcjonowania transportu zbiorowego w ciągu doby, częstotliwość kursowania w powiązaniach z głównymi koncentracjami podróży w regionie oraz standardy związane z czasem i warunkami podróży, tj. czas na dojazd transportem zbiorowym do głównych koncentracji podróży, liczba przesiadek, dostępność miejsc siedzących, czy warunki jazdy pociągiem na stojąco.

Plan transportowy nawiązuje do *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym* ogłoszonego przez Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej 9 października 2012 r.¹⁴

W *Planie transportowym* wskazano, że w relacjach, gdzie oferta przewozów komercyjnych oraz zamawianych przez ministra ds. transportu nie zapewnia postulowanych standardów obsługi, samorząd województwa zamawia przewozy uzupełniające, tak, aby standardy te zostały spełnione. W *Planie* takie rozwiązanie zastosowano dla relacji, które, jak wynikało z badań, nie oferowały godziwej oferty. Dotyczyło to relacji m.in.: rejon Gorlic – rejon Tarnowa.

(dowód: akta kontroli, str. 64–134, 295–342, 413–416)

Na obszarze województwa małopolskiego, wg stanu na koniec 2015 r., przebiegało łącznie 1016 km linii kolejowych, w tym: 154 km linii magistralnych, 604 km linii pierwszorzędnych, 214 linii drugorzędnych oraz 44 km linii znaczenia miejscowego.

W *Planie transportowym* ujęto łącznie 18 linii kolejowych o łącznej długości 612 km, na których odbywał się ruch 14 linii komunikacyjnych. W *Planie transportowym* wskazano, że ruch na trzech liniach kolejowych był zawieszony¹⁵, jedna linia była w trakcie realizacji¹⁶, a w przypadku połączeń na trasie Skawina–Oświęcim na linii 94 wskazano, że połączenie zostanie wznowione.

(dowód: akta kontroli, str. 92, 120, 135, 415–416, 422–436)

¹¹ Stacje krańcowe: Zakopane, Krynica, Tarnów – gr. województwa podkarpackiego, Kozłów – gr. województwa świętokrzyskiego, Trzebinia – gr. województwa śląskiego, Oświęcim – gr. województwa śląskiego, Wadowice – gr. województwa śląskiego, Olkusz – gr. województwa śląskiego i świętokrzyskiego.

¹² Stacje krańcowe: Skawina, Wieliczka Rynek – Kopalnia, Tarnów, Sędziszów (woj. świętokrzyskie), Trzebinia, Kraków Balice.

¹³ Badanie przeprowadzono w latach 2012/2013 w ramach przygotowania do opracowania Planu transportowego.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1151 ze zm.

¹⁵ Na trasie: Sucha Beskidzka – granica województwa (nr linii kolejowej 97), Stróże – Zagórzany – granice województwa (nr linii kolejowej 108) oraz Zagórzany – Gorlice (nr linii kolejowej 110).

¹⁶ Łącznica Krzemionki (nr linii kolejowej 624).

Plan transportowy realizuje cel strategiczny województwa pn. *Poprawa dostępności zewnętrznej i wewnętrznej w województwie małopolskim poprzez rozwój zrównoważonego systemu transportu zbiorowego (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego¹⁷)*.

Głównym celem wskazanym w *Planie transportowym* było sformułowanie dokumentu o charakterze prawa miejscowego, który stałby się ramą prawną i merytoryczną dla zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem transportu zbiorowego w województwie, z mocą wiodącą dla usług użyteczności publicznej organizowanych przez województwo małopolskie. Równocześnie podkreślono, że zamiarem województwa będzie dążenie do koordynowania (na zasadzie dobrowolności) i oddziaływanie na innych organizatorów transportu zbiorowego, a także, o ile to możliwe, na niezależnych przewoźników.

W planie transportowym przedstawiono również harmonogram zadań, który podzielono na trzy fazy realizacji systemu, tj.:

- Faza 1 (lata 2014–2017): wykorzystanie możliwości zwiększenia przewozów dzięki rezultatom przedsięwzięć modernizacyjnych i zakupów taboru prowadzonych w latach 2007 – 2017 (głównie modernizacja linii E30 oraz budowa autostrady A4 i modernizacja innych odcinków dróg z założeniem, że przedsięwzięcia opóźnione w chwili sporządzania niniejszego planu zostaną włączone do realizacji systemu w Fazie 2);
- Faza 2 (lata 2018–2021): wykorzystanie możliwości zwiększenia przewozów dzięki rezultatom przedsięwzięć modernizacyjnych i zakupów taboru prowadzonych w latach 2014–2017. W tej fazie nastąpi uruchamianie nowych standardów usług, intensywna promocja i upowszechnianie usług, informacji pasażerskiej oraz rozwiązań innowacyjnych w zakresie planowania podróży, taryf, itp.
- Faza 3 (lata 2022–2050) – obserwacja wyników zmian w Fazach 1 i 2 oraz przygotowanie nowych rozwiązań w ramach aktualizacji planu.

(dowód: akta kontroli, str. 64–134, 415–416)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Marszałka w zakresie planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa małopolskiego.

2. Organizowanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁸ jako jednostkę wykonującą zadania dotyczące organizacji publicznego transportu zbiorowego¹⁹ wskazano Departament Transportu i Komunikacji. Poszczególne zadania organizatora związane ze zbiorowym pasażerskim transportem kolejowym rozdzielono²⁰ pomiędzy następujące komórki organizacyjne:

- Zespół ds. Organizacji Transportu Zbiorowego i Integracji Transportowej, m.in.: prowadzenie spraw w zakresie: organizacji publicznego transportu zbiorowego, realizacji i aktualizacji *Planu transportowego*, badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, prowadzenie spraw związanych z procedurą wyboru operatorów świadczących usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz zawieranie z nimi umów, rozliczanie zawartych umów, prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem systemu informacji dla pasażera, prowadzenie spraw związanych z realizacją polityki taborowej województwa;
- Zespół ds. Infrastruktury i Transportu Drogowego, m.in.: prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury kolejowej, w tym m.in.: prowadzenie spraw związanych z oceną i monitorowaniem infrastruktury kolejowej, prowadzenie spraw związanych z opiniowaniem wniosków o ustalenie lokalizacji linii kolejowych);

¹⁷ Przyjęta uchwałą Nr XIII/183/115 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 r.

¹⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (załącznik do Uchwały Nr 450/13 Zarządu Województwa Małopolskiego z 16 kwietnia 2013 r.) zmieniony uchwałami Zarządu Województwa Małopolskiego: nr 1269/14 z 6 listopada 2014 r., nr 670/15 z 2 czerwca 2015 r. i nr 1179/15 z 3 września 2015 r. oraz Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (załącznik do Uchwały Nr 444/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z 24 marca 2016 r.).

¹⁹ Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego określa art. 15 ust. 1 uptz.

²⁰ Zarządzenie Nr 78/2016 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 16 sierpnia 2016 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Transportu i Komunikacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Poprzednio obowiązywało Zarządzenie Nr 13/2013 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 15 lutego 2013 r.

- Zespół ds. Nadzoru Transportu, m.in.: kontrola i ocena realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w zakresie zgodności z zapisami umowy zawartej z województwem, kontrola nad przestrzeganiem przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego;
- Zespół ds. Budżetu i Obsługi Administracyjno – Biurowej, m.in.: przekazywanie na rzecz operatora rekompensaty zgodnie z zawartą umową.

Poszczególne zadania należące do organizatora zostały zawarte w obowiązujących zakresach czynności pracowników ww. Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 270–284, 378–405, 444–445)

Badanie zachowań komunikacyjnych mieszkańców województwa małopolskiego zostało przeprowadzone w ramach zadania pn. *Analiza sytuacji rynkowej w krajowym drogowym przewozie osób w zakresie badań wielkości potoków pasażerskich i napień autobusów na wybranych ciągach komunikacyjnych i punktach pomiarowych Województwa Małopolskiego oraz poziomu zaspokojenia potrzeb przewozowych pasażerów komunikacji autobusowej*²¹. Badanie zostało zrealizowane w 108 punktach pomiarowych. Drugi etap badania polegał na przeprowadzeniu badań ankietowych z osobami podróżującymi środkami transportu zbiorowego w województwie małopolskim. Jako najczęściej wykorzystywany środek transportu respondenci wskazali na autobus²² (pociąg 0,8%). Powodami niekorzystania z transportu kolejowego były: zbyt mało kursów (35%), pociągi odjeżdżające z najbliższej stacji nie dojeżdżają do miejsca docelowego podróży (27%).

Aktualizacja *Planu transportowego* jest planowana na przełomie 2017/2018. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Transportu i Komunikacji: *w ramach bieżących działań i współpracy z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego do Urzędu wpływają prośby ws. wprowadzenia do systemu usług użyteczności publicznej dodatkowych linii na terenie Województwa Małopolskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 136–137, 139, 444–445, 1023)

Linie komunikacyjne

Od grudnia 2012 r. do grudnia 2013 r. na terenie Województwa Małopolskiego funkcjonowało 11 linii komunikacyjnych²³, na których wykonywany był kolejowy ptz realizowany przez operatora²⁴, tj.:

- 1) Kraków – Sucha Beskidzka – Zakopane,
- 2) Kraków/Tarnów – Nowy Sącz – Krynica,
- 3) Kraków/Tarnów – Rzeszów/Przemyśl,
- 4) Ostrowiec Świętokrzyski/Kielce – Kraków,
- 5) Kraków – Katowice/Rybnik/Częstochowa,
- 6) Kraków – Krzeszowice/Trzebinia/Chrzanów/Oświęcim,
- 7) Oświęcim – Katowice,
- 8) Kraków – Wadowice – Bielsko Biała,
- 9) Kielce/Sędziszów – Katowice,
- 10) Kraków – Tarnów,
- 11) Kraków – Oświęcim przez Spytkowice.

Łączna długość sieci kolejowej, na której był wykonywany ptz, wynosiła 645,57 km, przewieziono 7 842 500 pasażerów, realizując 4 474 055 pockm²⁵.

Od grudnia 2013 r. do grudnia 2014 r. na terenie Województwa Małopolskiego funkcjonowało 11 linii komunikacyjnych o łącznej długości 645,57 km, na których przewozy realizował jeden operator. Przewieziono 5 428 482 pasażerów, realizując 4 197 427 pockm.

Od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r. ruch odbywał się na 12 liniach komunikacyjnych o łącznej długości 700,95 km (wzrost o 8% w stosunku do 2013 r.). Przewieziono 7 687 741

²¹ Wykonawca *Analizy*: PBS Sp. z o.o. Sopot, listopad-grudzień 2016 r.

²² 76,6%.

²³ Do 8 grudnia 2012 r. przewozy odbywały się również na linii komunikacyjnej Kraków – Oświęcim przez Spytkowice.

²⁴ Przewozy Regionalne jako jedyne do grudnia 2014 r. realizowały przewozy na zlecenie Województwa Małopolskiego, jednakże na terenie województwa funkcjonowała również spółka Koleje Śląskie sp. z o. o – na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Województwem Małopolskim i Województwem Śląskim

²⁵ pockm – pociągokilometry.

pasażerów (wzrost o 29%), realizując 4 565 681 pockm (wzrost o 8%). Od 14 grudnia 2014 r. uruchomiono linię komunikacyjną SKA1 na trasie Wieliczka Rynek – Kopalnia – Kraków Gł., a od września 2015 r. wydłużono jej trasę do stacji Kraków Lotnisko. Przewozy realizowało trzech operatorów: Przewozy Regionalne, Koleje Małopolskie i Koleje Śląskie.

Od grudnia 2015 r. do czerwca 2016 r. ruch odbywał się na 13 liniach komunikacyjnych o łącznej długości 701,80 km. Przewieziono 5 446 792 pasażerów, realizując 2 668 886 pockm.

Z uwagi na niską frekwencję pasażerów oraz wysokie koszty uruchomienia przewozów na odcinku linii kolejowej nr 93 Oświęcim–granica województwa (kierunek Czechowice Dziedzice) w rozkładzie jazdy pociągów 2015/2016 nie zamówiono przewozów o charakterze użyteczności publicznej na tym odcinku.

Od 13 grudnia 2015 r. uruchomiono linię komunikacyjną SKA2 na trasie Sędziszów/Miechów – Kraków, wznowiono obsługę linii komunikacyjnej Kraków – Oświęcim (przez Spytkowice) oraz zawieszono przewozy na linii Oświęcim – Czechowice Dziedzice.

W okresie od kwietnia do czerwca 2016 r. uruchomiono linię komunikacyjną na trasie Rzeszów/Jasło – Gorlice²⁶. Przewozy realizowało nadal trzech operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 86–92, 132–137, 141, 212, 421, 450-455, 478-480)

Wykorzystanie linii komunikacyjnych było zgodne z zaplanowanym układem linii kolejowych obejmujących sieć SKA i sieć Regio.

Poza regionalnymi przewozami kolejowymi w Planie transportowym przewidziano objęcie usługami użyteczności publicznej także sieć linii dowozowych autobusowych do węzłów integracyjnych związanych z SKA oraz wzdłuż głównego korytarza transportowego *wschód – zachód* (linia kolejowa E30 i autostrada A4). Przewozy na tych liniach będą uruchamiane na podstawie rozkładu jazdy skoordynowanego z rozkładem jazdy pociągów.

Wskazane w rozkładach jazdy godziny przyjazdów i odjazdów mieściły się w standardach zalecanego czasookresu funkcjonowania transportu zbiorowego w ciągu doby.

(dowód: akta kontroli str. 113–116, 285–290)

Wybór operatorów

Zasadą naczelną organizacji rynku przewozów – określoną w *Planie transportowym* – było kontraktowanie usług użyteczności publicznej drogą zamówień publicznych w trybie konkurencyjnym lub poprzez zamówienia bezpośrednie, o których mowa w przepisach uptz.

Wszyscy przewoźnicy świadczący usługi użyteczności publicznej w zakresie publicznego zbiorowego transportu kolejowego zostali wyłonieni zgodnie z art. 19 ust. 1 uptz. Pierwsze dwie umowy ze spółką Przewozy Regionalne zawarto na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych: zamówienie z wolnej ręki oraz przetarg nieograniczony. W pozostałych przypadkach zastosowano tryb bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 uptz.

Umowy zawarte z operatorami

W latach 2014-2015 z operatorami zawarto łącznie osiem umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym:

1. Przewozy Regionalne umowa z 20 lutego 2014 r.²⁷ (okres obowiązywania umowy od 15 grudnia 2013 r. do 8 marca 2014 r., okres rozliczeniowy od 1 stycznia 2014 r.)²⁸;
2. Przewozy Regionalne umowa z 28 marca 2014 r.²⁹ (okres obowiązywania umowy od 9 marca 2014 r. do 13 grudnia 2014 r.)³⁰;

²⁶ Pociągi (dwie pary) kursowały od 1 kwietnia do 24 czerwca 2016 r. w piątki oraz od 3 kwietnia do 26 czerwca 2016 r. w niedziele (oprócz 1 maja 2016 r.) i były dedykowane uczniom i studentom z okolic powiatu gorlickiego dojeżdżającym do szkół i uczelni w Rzeszowie. W kosztach uruchomienia partycypowały: Województwo Podkarpackie, Województwo Małopolskie, Powiat Gorlicki oraz Gminy Gorlice i Biecz.

²⁷ Umowa nr I/157/TK/235/14.

²⁸ Uchwała nr 135/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie zatwierdzenia wyników postępowania o zamówienie publiczne i zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego.

²⁹ Umowa nr I/291/TK/414/14.

3. Przewozy Regionalne umowa z 12 grudnia 2014 r.³¹ (okres obowiązywania umowy 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r.)³²;
4. Koleje Małopolskie umowa z 12 grudnia 2014 r.³³ (okres obowiązywania umowy 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r.)³⁴;
5. Koleje Śląskie umowa z 20 stycznia 2015 r.³⁵ (okres obowiązywania umowy 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r.)³⁶;
6. Przewozy Regionalne umowa z 7 grudnia 2015 r.³⁷ (okres obowiązywania umowy 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r.)³⁸;
7. Koleje Małopolskie umowa z 7 grudnia 2015 r.³⁹ (okres obowiązywania umowy 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r.)⁴⁰;
8. Koleje Śląskie umowa z 8 grudnia 2015 r.⁴¹ (okres obowiązywania umowy 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r.)⁴².

Do końca obowiązywania rozkładu jazdy 2015/2016 umowy były zawierane ze wszystkimi operatorami na rok.

Analiza umów zawartych z operatorami wykazała, że zawierają one wszystkie elementy wymagane w art. 25 ust. 2 uptz⁴³.

W kwietniu 2016 r. zawarto również dwie umowy przedwstępne dotyczące świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2017 r.

W trakcie obowiązywania umowy wskazane w pkt 3–4 i 6–8 były aneksowane. Aneksami wprowadzano zmiany dotyczące: kwot wynagrodzenia wyrównawczego, dzierżawionego taboru kolejowego i obsługiwanych tras⁴⁴. W 2016 r. aneksy dotyczyły również zmian w rozkładzie jazdy pociągów obowiązującym w okresie trwania Świątowych Dni Młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 477–489, 887–894, 1023)

System informacji dla pasażera i bilety

W grudniu 2015 r. uruchomiony został system pn. Małopolska Karta Aglomeracyjna (*MKA*). *MKA* jest zintegrowanym biletem dającym możliwość korzystania z różnych środków transportu w różnych miejscach Małopolski, parkingów, a docelowo także innych usług np. zakupu biletów wstępu do muzeów. Karta umożliwia zakup biletów zintegrowanych, tj. biletów na linie SKA oraz systemy komunikacji miejskiej w Krakowie i Tarnowie. Przy zakupie biletów zintegrowanych uwzględniana jest zniżka przypisana dla danego typu biletu. *MKA* funkcjonuje jako karta zbliżeniowa i jest dostępna również w postaci aplikacji mobilnej (*iMKA*).

³⁰ Uchwała nr 228/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia wyników postępowania o zamówienie publiczne i zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 09.03.2014 r. do 13.12.2014 r.

³¹ Umowa nr I/2282/TK/3247/14.

³² Uchwała nr 1413/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie zawarcia z operatorem Przewozy Regionalne sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r.

³³ Umowa nr I/2283/TK/3248/14.

³⁴ Uchwała nr 1412/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r., ustalenia cennika opłat oraz zatwierdzenia regulaminu przewozu.

³⁵ Umowa nr I/60/TK/99/15.

³⁶ Uchwała nr 45/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Śląskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r.

³⁷ Umowa nr I/2245/TK/3362/15.

³⁸ Uchwała nr 1587/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zawarcia z operatorem Przewozy Regionalne sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 13 grudnia 2014 r. do 10 grudnia 2016 r.

³⁹ Umowa nr I/2255/TK/3380/15.

⁴⁰ Uchwała nr 1638/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 13 grudnia 2014 r. do 10 grudnia 2016 r.

⁴¹ Umowa nr I/2278/TK/3414/15.

⁴² Uchwała nr 1639/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Śląskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 13 grudnia 2014 r. do 10 grudnia 2016 r.

⁴³ Badaniem objęto umowy od 1 do 8.

⁴⁴ Aneks nr 2 do umowy z Kolejami Małopolskim (2014/2015) od 1 września 2015 r. wydłużał trasę pociągów ze stacji Wieliczka Rynek – Kopalnia do stacji Kraków Lotnisko (do 31 sierpnia 2015 r. stacją końcową był Kraków Gł.). Aneks nr 1 do umowy z Przewozami Regionalnymi (2015/2016) wprowadzał nowe połączenie Gorlice–Jasło/Rzeszów.

Działający w województwie system informacji dla pasażera był zgodny z *Planem transportowym* i funkcjonował w oparciu o:

- informacje na stacjach i przystankach – zarządca infrastruktury kolejowej⁴⁵ zamieszczał aktualne rozkłady jazdy wszystkich zatrzymujących się na danej stacji pociągów. Ponadto poszczególni operatorzy udostępniali również w oszklonych gablotach wybrane informacje dotyczące regulaminów przewozu, przepisów i obowiązujących opłat za przejazd;
- informacje w pojazdach – dostępne były: wyciąg z regulaminu oraz z taryfy przewozu; w pojazdach wyposażonych w monitory LCD wyświetlane były informacje dotyczące trasy przejazdu pociągu i możliwości przesiadki, a także informacje dodatkowe, np. prędkość pociągu;
- informacje w Internecie – szczegółowe informacje, tj. aktualne rozkłady jazdy, regulaminy przewozów, obowiązujące warunki taryfowe i cenniki biletów dostępne były na stronach internetowych poszczególnych operatorów⁴⁶, a dodatkowo rozkład jazdy i cennik SKA dostępne były na stronie internetowej MKA⁴⁷ i stronie województwa.

W ramach MKA stworzono stronę internetową, na której publikuje się informacje dotyczące ptz na terenie Małopolski, w tym zasady funkcjonowania systemów MKA i SKA, rozkłady jazdy pociągów SKA, informacje o usługach parkingowych, biletach, sposobach ich zakupu, lokalizacji automatów biletowych. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Transportu i Komunikacji: *W ramach rozwoju systemu MKA planowane jest uruchomienie planera podróży. Dotychczas zrealizowano funkcjonalność systemu centralnego niezbędną do jego wdrożenia.*

Prowadzenie spraw w zakresie: organizacji ptz, w tym spraw związanych z funkcjonowaniem systemu informacji dla pasażera, należało do Zespołu ds. Organizacji Transportu Zbiorowego i Integracji Transportowej.

Zgodnie z umowami zawartymi z Województwem Małopolskim operatorzy byli zobowiązani do zorganizowania sprzedaży i dystrybucji biletów na wykonywane przewozy, z wykorzystaniem: kas biletowych, automatów biletowych, obsługi pociągów wyposażonej w kasy mobilne, internetowego systemu zakupu biletów⁴⁸.

W trakcie oględzin⁴⁹ potwierdzono wywiązywanie się operatorów z ww. obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 136–137, 141–142, 281–284, 406–411, 444–447, 576–584)

Sposób obliczana rekompensaty

W umowach z operatorami wskazano, że obowiązkiem Województwa Małopolskiego była wypłata na rzecz operatorów wynagrodzenia wyrównawczego (rekompensaty) we wskazanej wysokości i określonych terminach.

W umowach zawartych z operatorem Przewozy Regionalne 20 lutego 2014 r. i 28 marca 2014 r. wskazano, że zakładana kwota rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który oblicza się odejmując od kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych objętych umową wszystkie wpływy finansowe uzyskane w związku ze świadczeniem usług publicznych, przychody taryfowe oraz uzyskane przez operatora dopłaty do biletów z ustawowymi ulgami i dodając rozsądny zysk. Podstawą oszacowania wysokości kosztów, przychodów uzyskanych w związku z realizacją umowy oraz kwoty rekompensaty były kalkulacje przedłożone przez operatora i zaakceptowane przez organizatora⁵⁰, stanowiące załączniki do umowy: nr 2

⁴⁵ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

⁴⁶ www.malopolskiekoleje.pl; https://kolejeslaskie.com/rozklad_jazdy/liniowy-rozklad-jazdy/, www.przewozyregionalne.pl/rozklad-jazdy (lub <http://rozklad-pkp.pl>).

⁴⁷ <https://mka.malopolska.pl/rozklad#/schedule>

⁴⁸ Wybrane oferty taryfowe były również dostępne w systemie MKA – zakup biletów był możliwy poprzez aplikację iMKA, w automatach biletowych funkcjonujących w systemie MKA oraz w Punkcie Obsługi Klienta w Krakowie.

⁴⁹ W trakcie oględzin (26 i 27 października 2016 r.) infrastruktury kolejowej sprawdzono również wywiązywanie się przez operatorów z umów zawartych z Województwem Małopolskim.

⁵⁰ W celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skośnego operatorzy zobowiązali się w umowach, zgodnie z pkt. 5 załącznika do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, do: prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla przewozów wykonywanych na podstawie każdej z umów; nieprzeznaczania dochodów osiągniętych z przewozów wykonywanych na podstawie danej umowy oraz środków rekompensaty na inną działalność niż przewozy wykonywane na podstawie danej umowy; określenia kryteriów według których przypisuje się koszty i wpływy do świadczonych usług publicznych objętych daną umową.

(planowane przychody), nr 3 (analityczny rachunek planowanych kosztów), nr 4 (zestawienie prognoz do celów rekompensaty przewozów).

Wysokość wypłaconych rekompensat oraz wyników finansowych netto przedstawiono dla wymienionych umów w poniższej tabeli:

2014	wypłacona rekompensata	sprawozdanie roczne		
		suma kosztów	suma przychodów	wynik finansowy netto
	1	2	3	4=2-3
Przewozy Regionalne 20.02.2014	18 320 030,16	26 196 297,00	6 081 581,63	20 114 715,37
Przewozy Regionalne 28.03.2014	61 352 094,21	91 802 940,92	23 570 895,08	68 232 045,84

W umowach zawartych: 12 grudnia 2014 r. z operatorami: Przewozy Regionalne i Koleje Małopolskie, 20 stycznia 2015 r. z operatorem Koleje Śląskie, 7 grudnia 2015 r. z operatorami: Przewozy Regionalne i Koleje Małopolskie oraz 8 grudnia 2015 r. z operatorem Koleje Śląskie wskazano, że zakładana maksymalna kwota rekompensaty została ustalona, jako różnica sumy zakładanych przychodów⁵¹ i zakładanego całkowitego wynagrodzenia za pockm. Zakładane wynagrodzenie za pockm jest iloczynem sumy prognozowanych przez operatora kosztów i stawki za 1 pockm⁵². Ponadto w umowach tych zawarto zapis, że rozliczenie rekompensaty wypłaconej za okres trwania umowy będzie następowało na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji umowy⁵³, dokumentującego sposób wykorzystania rekompensaty w oparciu o rzeczywiste koszty i rzeczywiste przychody z realizacji przedmiotu umowy w danym roku.

Wysokość wypłaconych rekompensat oraz wyników finansowych netto dla wymienionych umów przedstawiono w poniższej tabeli:

2014/2015	wypłacona rekompensata	sprawozdanie roczne		
		suma kosztów	suma przychodów	wynik finansowy netto
	1	2	3	4=2-3
Koleje Małopolskie 12.12.2014	7 592 057,06	11 984 269,11	4 169 377,02	7 814 892,09
Przewozy Regionalne 12.12.2014	79 321 827,20	112 874 982,00	27 601 899,00	85 273 083,00
Koleje Śląskie 20.01.2015	1 534 774,10	2 681 732,35	236 236,37	2 445 495,98

(dowód: akta kontroli str. 477-489, 587-616, 1023)

Wypłacone rekompensaty za 2014/2015 i 2015/2016 nie przekroczyły wyniku finansowego netto, o którym mowa w punkcie 2 załącznika do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007.

Wyjaśniając dlaczego wypłacone w 2014 r. i 2015 r. rekompensaty były znacznie niższe od wykazanego w sprawozdaniu końcowym wyniku finansowego netto Marszałek wskazał: *Z tytułu wykonywania usług, przysługuje Operatorowi wynagrodzenie, określone jako różnica zakładanego całkowitego wynagrodzenia za pociągokilometr oraz zakładanych wpływów ze sprzedaży biletów oraz innych przychodów. Mniejsze niż zakładane wpływy ze sprzedaży biletów nie będą powodowały zwiększenia kwoty zarówno podlegającego wypłacie wynagrodzenia wyrównawczego (rekompensaty) jak i całkowitego zakładanego wynagrodzenia za pociągokilometr – nie podlegającego wypłacie, a stanowiącego jedynie wskaźnik obliczenia wynagrodzenia wyrównawczego podlegającego wypłacie.* (...). Ponadto zgodnie z zapisami Rozporządzenia WE nr 1370/2007 (...) przyjmuje się, iż pod pojęciem „rozsądny zysk” należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która uznawana jest za normalną dla sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez Operatora. Przez przychody Operatora z wykonywanej działalności rozumie się uzyskiwane przez niego przychody (...). Przez koszty rozumie się udokumentowane,

⁵¹ Zakładane wpływy ze sprzedaży biletów oraz inne zakładane wpływy z działalności.

⁵² Stawka za 1 pockm to iloraz sumy prognozowanych kosztów i zakładanej pracy eksploatacyjnej (pockm).

⁵³ Termin złożenia organizatorowi sprawozdania rocznego – 30 kwietnia następnego roku.

rzeczywiste koszty działalności Operatora, poniesione w związku z realizacją przedmiotu Umowy. (...). Dodatkowo Operator był uprawniony do zatrzymania nadwyżki lub jej części, do kwoty jednak nie większej niż 3% wartości prognozowanych przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 950-951, 954-955)

Sytuacja, w której operator miał prawo do zatrzymania części nadwyżki przychodów będącej pochodną zwiększenia liczby przewiezionych pasażerów w kontrolowanym okresie miała miejsce jeden raz i dotyczyła Kolei Małopolskich za realizację umowy obowiązującej w okresie grudzień 2014 r.- grudzień 2015 r.⁵⁴

Wypłatę pierwszej transzy rekompensat zaplanowano:

- 1) w 2014 r.: 14 dni od zawarcia umowy⁵⁵, do 15 marca 2014 r.⁵⁶;
- 2) w 2015 r. do 10. dnia miesiąca, a w przypadku Kolei Śląskich do 31 stycznia 2015 r.⁵⁷;
- 3) w 2016 r. do 10. dnia miesiąca, a w przypadku Kolei Śląskich do 5. dnia miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 463-464, 483-488, 588-616)

Tabor kolejowy wykorzystywany przez operatorów

Zarówno Przewozy Regionalne, jak i Koleje Małopolskie⁵⁸ udzielały świadczeń przewozowych z wykorzystaniem taboru kolejowego udostępnionego przez Województwo Małopolskie. Operator Koleje Śląskie wykorzystywał tabor stanowiący jego własność lub będący w jego posiadaniu w oparciu o inny tytuł prawny.

W umowach z operatorami zaznaczono m.in., że organizator użyczy i wydzierżawi tabor będący w jego dyspozycji, spełniający wymagania określone w umowie i przepisach prawa⁵⁹.

W umowach z 20 lutego 2014 r. i 28 marca 2014 r. zawartych z Przewozami Regionalnymi wskazano, że do wykonywania przewozów użyczono operatorowi 15 pojazdów kolejowych (cztery autobusy szynowe z napędem spalinowym, sześć autobusów szynowych z napędem elektrycznym, pięć elektrycznych zespołów trakcyjnych).

W umowach z 12 grudnia 2014 r. zaznaczono, że w razie pozyskania przez organizatora nowych pojazdów operator weźmie w użyczenie lub dzierżawę ten tabor. W przypadku Przewozów Regionalnych dotyczyło to taboru zakupionego w ramach projektów POLiŚ 7.1 – 47 *Zakup taboru kolejowego do połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez Województwa: Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie i Świętokrzyskie* oraz POLiŚ 7.3 – 42 *zakup taboru do obsługi połączeń pasażerskich w aglomeracji krakowskiej*, a w przypadku Kolei Małopolskich taboru zakupionego w ramach POLiŚ 7.3 – 42 *zakup taboru do obsługi połączeń pasażerskich w aglomeracji krakowskiej*.

W załącznikach nr 7 do ww. umów wskazano użyczany i wydzierżawiany tabor. I tak:

- Przewozom Regionalnym użyczono 11 pojazdów (sześć autobusów szynowych z napędem elektrycznym, pięć elektrycznych zespołów trakcyjnych), wydzierżawiono pięć elektrycznych zespołów trakcyjnych;
- Kolejom Małopolskim wydzierżawiono trzy elektryczne zespoły trakcyjne.

W umowach z 7 grudnia 2015 r. zapisano, że w razie pozyskania przez Organizatora nowych pojazdów operator weźmie w użyczenie lub dzierżawę ten tabor, który będzie wykorzystywany do realizacji usług przewozowych objętych umową.

W załącznikach nr 7 do ww. umów wskazano użyczany i wydzierżawiany tabor:

- Przewozom Regionalnym użyczono sześć autobusów szynowych z napędem elektrycznym, wydzierżawiono sześć elektrycznych zespołów trakcyjnych;
- Kolejom Małopolskim użyczono pięć elektrycznych zespołów trakcyjnych, wydzierżawiono 10 elektrycznych zespołów trakcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 477-481, 618-634, 1023)

⁵⁴ Szerzej o rozliczeniu umowy na str. 20-21.

⁵⁵ Dotyczy umowy zawartej z Przewozami Regionalnymi 20 lutego 2014 r.

⁵⁶ Dotyczy umowy zawartej z Przewozami Regionalnymi 28 marca 2014 r. Polecenie księgowania zostało przekazane 31 marca 2014 r.

⁵⁷ Umowa zawarta 20 stycznia 2015 r.

⁵⁸ 100% wykorzystywanego taboru.

⁵⁹ §5 Użyczenie i dzierżawa pojazdów szynowych będących w dyspozycji Organizatora.

Oplaty za przewóz

Obowiązkiem organizatora publicznego transportu zbiorowego określonym w art. 15 ust. 1 pkt 10 uptz jest ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Operatorzy, podpisując umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zobowiązali się do stosowania cennika opłat (taryfy przewozowej) obowiązującego przed dniem podpisania umów⁶⁰, cennika opłat obowiązującego w dniu zakupu biletu⁶¹ oraz obowiązującego cennika MKA w przewozach świadczonych na obszarze obowiązywania systemu MKA, tj. na liniach: Wieliczka Rynek–Kopalnia–Kraków Lotnisko; Podbory Skawińskie–Kraków–Sędziszów; Tarnów–Kraków–Trzebinia⁶².

Ponadto każdy operator był zobowiązany do uzgadniania i uzyskania akceptacji organizatora na wszelkie zmiany w cenniku opłat oraz do przedkładania organizatorowi, do zatwierdzenia, ewentualnych zmian w stosowanym Regulaminie Przewozu. Obowiązujące cenniki opłat były dostępne na stronach internetowych operatorów.

Operatorzy mieli obowiązek stosować wszelkie ulgi ustawowe. Ponadto na odcinkach obsługiwanych wspólnie przez dwóch operatorów bilety były wzajemnie honorowane⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 136–137, 141–142, 477, 482–483)

Uchwałą nr 1412/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie zawarcia umowy z operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. ustalono również cennik opłat oraz zatwierdzono regulamin przewozu.

Zawarcie umów z pozostałymi operatorami zostało również poprzedzone uchwałami Zarządu Województwa jednak – w przeciwieństwie do uchwały nr 1412/14 – nie odniesiono się w nich do cenników stosowanych przez Przewozy Regionalne i Koleje Śląskie.

(dowód: akta kontroli str. 490)

Odnosząc się do sposobu ustalania opłat za przewóz Marszałek wyjaśnił: *Pierwsza umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym ze Spółką Koleje Małopolskie sp. z o.o. została zawarta na podstawie Uchwały nr 1412/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 11 grudnia 2014 r. Spółka rozpoczęła działalność przewozową od dnia 14 grudnia 2014 r. Z uwagi na fakt, że wcześniej Spółka nie realizowała przewozów o charakterze użyteczności publicznej ww. uchwałą ustalono cennik opłat oraz zatwierdzono regulamin przewozu. Spółki Przewozy Regionalne sp. z o.o. i Koleje Śląskie sp. z o.o. realizowały przewozy o charakterze użyteczności publicznej we wcześniejszych edycjach rozkładów jazdy. W związku z tym Zarząd Województwa Małopolskiego w podejmowanych uchwałach dotyczących zawarcia umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, nie ustalał opłat za przewóz. Projekty umów stanowiące integralną część uchwały określały kwestie dotyczące zasad stosowania taryfy przewozowej. Analogiczną zasadę zastosowano podejmując uchwałę o zawarciu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Małopolskiego w okresie od 13 grudnia 2015 r. do 10 grudnia 2016 r. zawartej w dniu 7 grudnia 2015 r. z Operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o.*

(dowód: akta kontroli str. 635–636, 639)

W kontrolowanym okresie dokonano siedmiu zmian opłat⁶⁴. Zmiany, zawarte w pismach kierowanych do Dyrektora Departamentu Transportu i Komunikacji, dotyczyły wprowadzenia lub poszerzenia promocyjnej pozataryfowej specjalnej oferty kilometrowej *Tani bilet* na wybranych odcinkach oraz dodania nowych odcinków w ofercie *Połączenie w dobrej cenie*.

⁶⁰ Uchwała Nr 205/2014 Zarządu Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie Taryfy Przewozowej, Uchwała Nr 24/2014 Zarządu Spółki Koleje Małopolskie Sp. z o.o. z dnia 17 listopada 2014 r. Taryfa przewozowa osób, rzeczy i zwierząt – Koleje Małopolskie (TP – KML).

⁶¹ Cennik opłat, stosowany przez Koleje Śląskie, obowiązujący od 1 lipca 2014 r. został określony uchwałą zarządu operatora zatwierdzoną uchwałą nr 1129/344/IV/2014 Zarządu Województwa Śląskiego.

⁶² Na obszarze obowiązywania systemu MKA usługi przewozowe wykonywały Koleje Małopolskie i Przewozy Regionalne.

⁶³ Wzajemne honorowanie biletów spółek Przewozy Regionalne i Koleje Małopolskie; zasady honorowania reguluje odrębna umowa zawarta pomiędzy tymi Operatorami.

⁶⁴ Zmian dokonywał tylko operator Przewozy Regionalne.

Korekta obowiązujących cen (obniżenie)⁶⁵ miała na celu uzyskanie przewagi nad komunikacją kołową i zachęcenie podróżnych do korzystania z przewozów kolejowych.

W lutym 2016 r. Przewozy Regionalne – w związku z planowanym uruchomieniem połączeń w relacjach Rzeszów – Gorlice i Jasło – Gorlice złożyły wniosek o zastosowanie dla stacji obsługiwanych na odcinku granicy województwa – Gorlice cennika w ofercie *Taryfa Podkarpacka* z uwagi na to, że spowoduje to konkurencyjność cenową w stosunku do przewoźnika kołowego.

Wszystkie proponowane zmiany zostały zaakceptowane przez organizatora, który zaznaczał, że ewentualny spadek przychodów spowodowany obniżeniem cen biletów nie będzie miał wpływu na przyznane dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 245–269)

Marszałek wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 i pkt 4 Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania jest województwo, natomiast zadania organizatora wykonuje marszałek województwa. (...) Do zadań zarządu województwa należy w szczególności gospodarowanie mieniem województwa, dlatego też Zarząd w swojej kompetencji przyjmuje uchwałę umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym. W pozostałych przypadkach Organizatorem jest Marszałek. Na podstawie §1 ust 1 Zarządzenia Nr 110/2011 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 7 października 2011 roku w sprawie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dyrektorów departamentów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie „Dyrektor departamentu w swoim zakresie merytorycznym realizuje zadania, na podstawie i w granicach wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, porozumień i umów nakładających na Samorząd Województwa Małopolskiego obowiązki i uprawnienia oraz zadania wynikające z Uchwał Sejmiku i Zarządu Województwa Małopolskiego lub Sekretarza Województwa, procedur zewnętrznych oraz innych upoważnień”.

dowód: akta kontroli str. 635–636, 639)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W okresach od 15 grudnia 2013 r. do 19 lutego 2014 r. oraz od 9 marca do 27 marca 2014 r. Zarząd Województwa Małopolskiego udzielił Przewozom Regionalnym Sp. z o.o. zamówienia publicznego na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym bez zastosowania ustawy Pzp, co było niezgodne z art. 19 ust. 1 pkt 1 uptz w związku z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Umowa nr II/226/TK/3004/12 z dnia 4 stycznia 2013 r. o świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego zawarta z Przewozami Regionalnymi Sp. z o.o. obowiązywała do 14 grudnia 2013 r.

W okresach od 15 grudnia 2013 r. do 19 lutego 2014 r. oraz od 9 do 27 marca 2014 r., tj. przez odpowiednio 67 i 19 dni, operator świadczył usługi, pomimo że nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp, gdyż kolejne umowy zostały zawarte dopiero 20 lutego 2014 r.⁶⁶ w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz 28 marca 2014 r.⁶⁷ w trybie przetargu nieograniczonego.

Wyjaśniając zawarcie umów z operatorem Przewozy Regionalne Marszałek wskazał co następuje:

Umowa zawarta 20 lutego 2014 r.: Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na wybór operatora świadczącego usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 15 grudnia 2013 r. do 13 grudnia 2014 r. zostało unieważnione z uwagi na fakt, że cena jedynej złożonej oferty⁶⁸ przewyższała kwotę, jaką Województwo Małopolskie zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz

⁶⁵ W jednym przypadku wniosek dotyczył podwyższenia ceny biletu jednorazowego o 1 zł na linii cieszącej się dużym zainteresowaniem podróżnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu oferty *Połączenie w dobrej cenie* dla biletu miesięcznego na tej linii.

⁶⁶ Umowa nr I/157/TK/235/14.

⁶⁷ Umowa nr I/291/TK/414/14.

⁶⁸ Ofertę złożyły Przewozy Regionalne sp. z o.o.

brakiem możliwości zwiększenia tej kwoty do ceny oferty. Mając na uwadze pilne udzielenie zamówienia wszczęto postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki. W trakcie prowadzonych negocjacji ww. operator nadal świadczył usługi na terenie województwa małopolskiego. Zakończenie negocjacji i ich zatwierdzenie przez Zarząd Województwa Małopolskiego w dniu 11 lutego 2014 r. dało podstawę do zawarcia umowy w dniu 20 lutego 2014 r. Podpisanie umowy przekształciło stosunek prawny bezumowny między stronami w stosunek prawny umowny od chwili realizacji przez Operatora usług. Po unieważnieniu ww. postępowania i wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki Województwo Małopolskie wszczęło również kolejne postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego obejmujące okres od 9 marca 2014 r. do 13 grudnia 2014 r. W wyznaczonym na 12 lutego 2014 r. terminie składania ofert, ofertę złożył jeden wykonawca: Przewozy Regionalne. Cena oferty przekroczyła wysokość środków, jakie Województwo zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W toku postępowania, Zarząd Województwa Małopolskiego podjął decyzję o zwiększeniu wysokości środków przeznaczonych na ten cel i ostatecznie 4 marca 2014 r. zatwierdził wybór wykonawcy. W tym samym dniu, tj. jeszcze przed terminem obowiązywania umowy, operator został poinformowany o wyborze jego oferty. Formalna procedura przygotowania, rejestracji i zawarcia umowy została ostatecznie zakończona w 28 marca 2014 r.

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wypłacenie Przewozom Regionalnym rekompensat o szacunkowej⁶⁹ łącznej wartości 19 553 836,07 zł, tj. 15 375 739,68 zł za okres od 15 grudnia 2013 r. do 19 lutego 2014 r. i 4 178 096,39 zł za okres od 9 marca do 27 marca 2014 r.

- 2) Kolejom Śląskim wypłacono rekompensatę o łącznej szacunkowej wartości 152 652,32 zł za okres od 14 grudnia 2014 r. do 19 stycznia 2015 r. (37 dni), pomimo że umowa została zawarta dopiero 20 stycznia 2015 r. Takie działanie było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W dniu 20 stycznia 2015 r. Zarząd Województwa Małopolskiego zawarł z Kolejami Śląskimi Sp. z o.o. umowę⁷⁰ o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 14 grudnia 2014 r. do 12 grudnia 2015 r. Operator został wybrany na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 3 upz. Zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne muszą być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Operatorowi wypłacono rekompensatę za okres sprzed zaciągnięcia zobowiązania, tj. za okres od 14 grudnia 2014 r. do 19 stycznia 2015 r., gdyż umowa, która stanowi źródło zobowiązania, została zawarta dopiero 20 stycznia 2015 r.

Marszałek wyjaśnił co następuje: *po wystąpieniu, w dniu 16 maja 2014 r., do Spółki Koleje Śląskie z informacją o zamiarze zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w trybie bezpośrednim, 10 września 2014 r. zorganizowane zostało spotkanie w sprawie rozkładu jazdy 2014/2015 z przedstawicielami Województwa Śląskiego oraz Kolei Śląskich. Po negocjacjach w listopadzie 2014 r. operator zaakceptował stawkę za pockm 19,50 zł, zaproponowaną przez województwo małopolskie. W miesiącach listopad – styczeń prowadzono z operatorem negocjacje projektu umowy, której ostateczne zapisy zostały omówione na spotkaniu 14 stycznia 2015 r. Zakończenie negocjacji i ich zatwierdzenie przez Zarząd Województwa Małopolskiego 20 stycznia 2015 r. dało podstawę do zawarcia umowy w dniu 20 stycznia 2015 r., z mocą obowiązywania od dnia 14 grudnia 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 477–478, 635–639)

⁶⁹ Szacunkową wartość nienależnie wypłaconych rekompensat obliczono jako iloczyn średniej wartości rekompensaty należnej za jeden dzień kalendarzowy i liczby dni, za które wypłacono ją nienależnie.

⁷⁰ Umowa nr I/60/TK/99/15. z 20 stycznia 2015 r.

1. Przy planowaniu terminów rozpoczęcia czynności prowadzących do wybrania operatora świadczącego usługi w zakresie kolejowego publicznego transportu zbiorowego, zdaniem NIK, powinno się uwzględniać wszelkie ryzyka, które mogą wpłynąć na terminowe zawarcie umów.
2. NIK zwraca uwagę, że wypłacone operatorom w 2014 r. i 2015 r. rekompensaty były niższe od 3% do 10% niż wynik finansowy netto wykazany przez nich w sprawozdaniach rocznych. W przypadku Kolei Śląskich w 2015 r. wypłacona rekompensata była niższa o 37%. Co prawda wysokość rekompensaty przyznawanej przez właściwe organy na pokrycie kosztów wynikających z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych powinna być obliczana w sposób zapobiegający przyznawaniu rekompensat w nadmiernej wysokości, to jednak w przypadku gdy właściwe organy planują udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z pominięciem procedury przetargowej, powinny one również przestrzegać szczegółowych zasad, zapewniających by kwota rekompensaty była odpowiednia i odzwierciedlała starania o efektywność i jakość usług⁷¹.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Marszałka w zakresie organizacji, realizacji oraz funkcjonowania publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa małopolskiego. Negatywnie natomiast ocenia udzielenie Przewozom Regionalnym Sp. z o.o. zamówienia publicznego na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym bez zastosowania ustawy Pzp oraz wypłaceniu Kolejom Śląskim Sp. z o.o. rekompensaty za okres sprzed zaciągnięcia zobowiązania.

3. Zarządzanie publicznym kolejowym transportem zbiorowym

Opis stanu
faktycznego

Kontrole realizacji umów

W okresie objętym kontrolą pracownicy Departamentu Transportu i Komunikacji przeprowadzili u operatorów łącznie 35 kontroli w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, tj. po pięć w latach 2014, 2015 oraz 25 w 2016 r.

Kontrole pociągów przeprowadzano zarówno podczas jazdy, jak i na stacjach. Podczas jazdy skontrolowano łącznie 122 pociągi (w 2014 r. – 17, w 2015 r. – 27 i w 2016 r. – 78 pociągów), sprawdzając m.in. punktualność, napelnienie, standard przewozu osób⁷² oraz wygodę podróży⁷³. W trakcie kontroli na stacjach podczas postoju skontrolowano łącznie 36 pociągów (w 2014 r. – 21, w 2015 r. – nie przeprowadzano kontroli i w 2016 r. – 15 pociągów), sprawdzając m.in. punktualność i napelnienie pociągów.

Szczegółowej analizie poddano po pięć kontroli z ww. lat. Po przeprowadzeniu kontroli kierowano pisma do operatorów z informacjami o stwierdzonych usterkach. Usterki te nie wpływały na bezpieczeństwo przejazdu i dotyczyły przede wszystkim niedziałających automatów biletowych w pociągu, urywania się komunikatów głosowych przy zapowiadaniu nazw przystanków oraz przerw w wyświetlaniu informacji na ekranach LCD. W odpowiedzi operatorzy informowali o podjętych działaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 142–144, 163–211, 271–284, 417–418)

W umowach z operatorami wskazano, że mają oni dysponować taborom kolejowym dostosowanym do przewozów pasażerskich spełniających warunki techniczne, wymagania zapewniające bezpieczeństwo ruchu i bezpieczny przewóz osób określone w uotk oraz spełniającym warunki eksploatacji określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2015 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych. Ponadto przy zakupie nowego taboru kolejowego Województwo Małopolskie, określając przedmiot zamówienia w SIWZ, zagwarantowało: świadczenie przez dostawcę kompleksowej usługi serwisowo-utrzymawczo-naprawczej obejmującej wszystkie czynności wynikające z Dokumentacji Systemu Utrzymania pojazdu przez okres pięciu lat oraz minimum pięcioletnią gwarancję.

(dowód: akta kontroli, str. 343–377, 618–634)

⁷¹ Motyw 27 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

⁷² Ogólna estetyka, ogólny wygląd taboru.

⁷³ Sprawność ogrzewania/klimatyzacji, czystość pociągu, sprawność techniczna: okien, drzwi, miejsc siedzących, sprawność urządzeń sanitarnych.

Dyrektor Biura Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego poinformował⁷⁴, że Oddział Terenowy w Krakowie, w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadził łącznie 73 kontrole środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego na rzecz województwa (w tym siedem w Kolejach Małopolskich i 66 w Przewozach Regionalnych).

Głównymi stwierdzonymi nieprawidłowościami było m.in. niespełnianie warunków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przeciwpożarową, tj. brak młotka bezpieczeństwa, brak gaśnicy lub brak jej legalizacji; uszkodzony mechanizm otwierania/zamykania okna w przestrzeni pasażerskiej, brak plomb awaryjnego otwierania drzwi, eksploatacja pojazdu kolejowego z niesprawnymi drzwiami bocznymi, czy niezapewnienie zgodności procesu utrzymania z wymaganiami zawartymi w dokumentacji systemu utrzymania, tj. nieprzestrzeganie cyklu przeglądowo-naprawczego. Na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości kontrolowany podmiot został zobowiązany do podjęcia stosownych działań korygujących i zapobiegawczych.

Żadna z kontroli nie była przeprowadzana na wniosek/prośbę Marszałka, a dyrektor Departamentu Transportu i Komunikacji wskazał, że Urząd nie zwracał się o informację o wynikach takich kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 291–294, 446–449)

W wyniku oględzin⁷⁵ wywiązywania się operatorów z obowiązków wynikających z umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym ustalono, że:

- przewóz pasażerów na trasach: Kraków Łobzów – Wieliczka Rynek Kopalnia – Kraków Lotnisko – Kraków Gł., Kraków Gł. – Sędziszów – Kraków Gł. oraz Kraków Gł. – Tarnów – Kraków Gł. odbywał się elektrycznymi zespołami trakcyjnymi serii: EN77, EN99, EN64 i EN63A przystosowanymi do przewozu osób i odpowiadającymi wymaganym warunkom technicznym oraz posiadającymi aktualne świadectwa sprawności technicznej pojazdu kolejowego;
- przy wejściach do pociągów wyświetlone były informacje o numerze pociągu i jego relacji z wyszczególnieniem stacji i przystanków pośrednich;
- wewnątrz pociągów znajdowały się informacje dla pasażera, m.in. wyciąg z regulaminu przewozu⁷⁶; na wyświetlaczach przedstawiano całą trasę pociągu ze wskazaniem następnej stacji wraz z godziną przyjazdu i odjazdu, informowano również o najbliższej stacji (nagranie);
- pociągi były przystosowane dla osób poruszających się na wózkach – wydzielone specjalne miejsca, oznakowane drzwi, przy których zainstalowano podnośniki dla wózków, obszerne toalety;
- pociągi były klimatyzowane;
- pociągi jeździły zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy⁷⁷, który był dostępny m.in. w oszklonych gablotach na stacjach i przystankach na trasie pociągu (rozkłady były po zmroku podświetlone).

W trakcie oględzin NIK upoważnieni pracownicy Departamentu Transportu i Komunikacji przeprowadzali w ww. przejazdach kontrole wykonania usług przez operatora. W ramach kontroli sprawdzano m.in. stan techniczny pojazdów, punktualność, napełnienie pociągów oraz czystość w pociągach.

(dowód: akta kontroli str. 406–411, 576–584)

Sposób rozpatrywania przez operatorów skarg i reklamacji pasażerów zdefiniowano w umowach o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Operatorzy zgodnie z zawartymi umowami przesyłali organizatorowi zestawienia (kwartalne i zbiorcze

⁷⁴ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.).

⁷⁵ Oględziny przeprowadzono 26 października 2016 r. na liniach komunikacyjnych: Wieliczka Rynek Kopalnia – Kraków Lotnisko i Kraków Gł. – Sędziszów obsługiwanych przez Spółkę Koleje Małopolskie oraz 27 października 2016 r. na linii komunikacyjnej Kraków – Tarnów obsługiwanej przez Spółkę Przewozy Regionalne.

⁷⁶ Był on dostępny również na dworcach, stacjach i przystankach. Wyciąg wskazywał m.in. podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług w zakresie kolejowego publicznego transportu zbiorowego.

⁷⁷ Trzyminutowe opóźnienie pociągu relacji Sędziszów – Kraków Gł.: planowy przyjazd 16:53, rzeczywisty przyjazd 16:56, było spowodowane nieplanowanym przepuszczeniem pociągu TLK na stacji Miechów – odjazd 16:09 (planowany odjazd ze stacji Miechów 16:04).

roczne⁷⁸) z opisem złożonych skarg i reklamacji zawierające własną ocenę ich zasadności. Sprawozdania zawierały również informację o podjętych przez operatorów działaniach oraz o liczbie i wielkości przyznanych odszkodowań.

W latach 2013–2015 na przewozy kolejowe złożono łącznie 562 skargi, 359 reklamacji oraz 40 wniosków i zapytań. W ramach złożonych skarg i reklamacji wykazano, że 20 pasażerom wypłacono łącznie kwotę 1 934,94 zł.

W 2013 r. do Przewozów Regionalnych Oddział w Krakowie wpłynęły łącznie 82 skargi oraz 145 reklamacji. Przyznano jedno odszkodowanie wysokości 69 zł. Łącznie 36 reklamacji i 12 skarg dotyczyło sprzedaży biletów.

W 2014 r. złożono łącznie 154 skargi⁷⁹ oraz 101 reklamacji⁸⁰ oraz 48 wniosków i zapytań⁸¹. Przyznano jedno odszkodowanie wysokości 251,30 zł.

W 2015 r. złożono 310 skarg (z czego 135 dotyczyło punktualności), 84 reklamacji⁸² oraz 30 wniosków i zapytań⁸³. Wypłacono sześć odszkodowań na łączną kwotę 1 398,59 zł.

W sprawozdaniu wskazano, że Oddział Małopolski Przewozów Regionalnych celu wyeliminowania nieprawidłowości zawartych w skargach, szczególnie w zakresie punktualności pociągów, wystosował pisma do spółki Polskie Koleje Państwowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Krakowie (z powiadomieniem Urzędu Transportu Kolejowego oraz Centrali Spółki), w których zwracano uwagę, że wykonywanie procesu przewozowego i realizacja rozkładu jazdy, zwłaszcza na liniach objętych robotami modernizacyjnymi, jest niezgodna z założeniami określonymi w umowie zawartej z Województwem Małopolskim.

W 2015 r. Koleje Małopolskie przekazały Marszałkowi sprawozdania dotyczące skarg i reklamacji za 2014 r., w których wskazano, że złożono siedem skarg⁸⁴ i 12 reklamacji⁸⁵.

W 2015 r. Koleje Śląskie przekazały Marszałkowi sprawozdania dotyczące skarg i reklamacji za 2014 r., w których wskazano, że złożono dziewięć skarg⁸⁶, 17 reklamacji⁸⁷ oraz dziesięć wniosków i zapytań. Dokonano 12 zwrotów za niewykorzystane bilety na łączną kwotę 216,05 zł.

W sprawozdaniach wykazywano, że zarówno Koleje Małopolskie, jak i Koleje Śląskie rozpatrywały złożone skargi i reklamacje oraz podejmowały działania w celu wyeliminowania wykazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 145, 147–162, 417–418, 446–449, 618–634, 951, 955)

Zgodnie z obowiązującym *Regulaminem organizacyjnym* przyjmowaniem skarg, wniosków i petycji kierowanych do Marszałka Województwa lub Zarządu Województwa Małopolskiego oraz nadzorowaniem ich rozpatrywania zajmował się Departament Organizacyjny. W okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie pięć pism, tj. dwie petycje, dwa wnioski oraz jedno zapytanie⁸⁸, dotyczące likwidacji połączeń kolejowych, organizacji transportu zbiorowego i zwiększenia liczby połączeń kolejowych. Na wszystkie pisma udzielono odpowiedzi.

Ponadto również do Departamentu Transportu i Komunikacji wpływały wnioski, zapytania, rezolucje, protesty, petycje oraz interpelacje poselskie. Większość z nich dotyczyła zmian w rozkładzie jazdy, likwidacji niektórych połączeń lub uruchomienia nowych. Pisma składali nie tylko mieszkańcy województwa małopolskiego, ale również mieszkańcy innych województw, uczniowie, studenci, związki zawodowe zakładów pracy, czy przedstawiciele samorządów, których zmiany dotyczyły. Analizie poddano 143 złożone pisma, nie stwierdzając skarg na przewoźników/operatorów. Na wszystkie pisma udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli, str. 419–420)

⁷⁸ Kwartalnie w terminie do 45 dni po upływie danego kwartału kalendarzowego, roczne w terminie 90 dni od zakończenia wykonywania umowy.

⁷⁹ Zgodnie z kompetencjami oddziału rozpatrzono 80 skarg, trzy przekazano do rozpatrzenia poza strukturę spółki, a 71 przesłano zgodnie z właściwościami.

⁸⁰ Zgodnie z kompetencjami oddziału rozpatrzono 36 skarg, a 65 przesłano zgodnie z właściwościami.

⁸¹ Wszystkie wnioski i zapytania rozpatrzono merytorycznie w Oddziale.

⁸² 77 reklamacji uznano za zasadne, które zgodnie z kompetencjami przekazano do Biura Rozliczeń i Ewidencji Przychodów w Olsztynie, celem wypłaty podróżnym należności za częściowo lub całkowicie niewykorzystane bilety na przejazd.

⁸³ Szczególnie z zakresu cen biletów, ofert taryfowych i pozataryfowych, a także obowiązujących rozkładów jazdy.

⁸⁴ Cztery uznano za zasadne.

⁸⁵ Siedem uznano za zasadne.

⁸⁶ Pięć uznano za zasadne.

⁸⁷ 13 uznano za zasadne.

⁸⁸ Z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły okoliczności uniemożliwiające wykonywanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, których przyczyny związane były z organizatorem lub operatorami. Usługi prowadzone przez operatorów wykonywano zgodnie z warunkami określonymi w zawartych umowach. Przy rozliczeniach rocznych umów⁸⁹ operatorzy zwracali się do organizatora o umorzenie zwrotu nadwyżki wypłaconej rekompensaty za niewykonaną pracę eksploatacyjną. W pismach kierowanych do Urzędu wskazywali oni, że niewykonana praca eksploatacyjna spowodowana była m.in. pracami modernizacyjnymi (na linii 91: Kraków Gł.–Kraków Płaszów–Kraków Gł.), usterkami sieci trakcyjnej, potrąceniami osób postronnych znajdujących się na torach kolejowych.

(dowód: akta kontroli, str. 446–449, 529–552)

Finansowanie przewozów

Zgodnie z umowami:

- rozliczenie rekompensaty wypłaconej za okres trwania umowy następowało na podstawie sprawozdania rocznego z realizacji umowy⁹⁰, składanego organizatorowi w terminie do 30 kwietnia następnego roku, w formie elektronicznej oraz papierowej;
- organizator miał prawo wnieść uwagi do sprawozdania z realizacji umowy w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania – brak wniesienia uwag oznaczał przyjęcie sprawozdania;
- operator mógł w terminie 21 dni uwzględnić uwagi organizatora lub zlecić badanie rocznego sprawozdania z realizacji umowy biegłemu rewidentowi wskazanemu i zaakceptowanemu przez organizatora. Przedmiotem badania przez biegłego będzie rzetelność rocznego sprawozdania z realizacji umowy. Opinię biegłego uważa się za wiążącą, a koszty ponosi strona, której stanowisko w ocenie biegłego okaże się niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 483–488)

Prowadzenie spraw związanych z dofinansowaniem publicznego transportu zbiorowego, w tym m.in.: wystawianie i przekazywanie do Departamentu Budżetu i Finansów poleceń księgowania poszczególnych transz rekompensat wypłacanych operatorom⁹¹ oraz kompleksowa analiza przekazywanych przez przewoźników rozliczeń, została wskazana w Regulaminie organizacyjnym Urzędu jako zadania Zespołu ds. Budżetu i Obsługi Administracyjno – Biurowej Departamentu Transportu i Komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 281–284)

W umowach zawartych na lata 2012 (od 9 grudnia⁹²) – 2016 (do 10 grudnia) z tytułu wynagrodzenia wyrównawczego za przewozy kolejowe przyznano poszczególnym operatorom:

- Przewozy Regionalne – 314 838 148,04 zł, w tym 1 796 844,41 zł na pokrycie części deficytu powstałego wskutek rozszerzenia oferty przewozowej w okresie Świątowych Dni Młodzieży w Krakowie i 6 700 000 zł z Funduszu Kolejowego na sfinansowanie napraw okresowych (w tym napraw wraz z modernizacją) pojazdów kolejowych przeznaczonych do świadczenia usług objętych umową;
- Koleje Małopolskie – 27 468 673,86 zł, w tym: 268 854,08 zł na pokrycie części deficytu powstałego wskutek rozszerzenia oferty przewozowej w okresie Świątowych Dni Młodzieży i 6 205 336,80 zł na dokonanie przeglądów okresowych czwartego poziomu utrzymania pojazdów serii EN77;
- Koleje Śląskie – 1 804 699,89 zł.

Przyznane rekompensaty obliczono zgodnie ze sposobem wskazanym w zawartych umowach, który odpowiadał wymogom określonym w załączniku do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007.

Za przewozy wykonywane zgodnie z rozkładami jazdy obowiązującymi od 2012/2013 do 2014/2015 wypłacono przewoźnikom rekompensaty w wysokości równej rekompensatom

⁸⁹ Dotyczy umów obowiązujących w okresie grudzień 2014 – grudzień 2015.

⁹⁰ Wzór sprawozdania z realizacji umowy był załącznikiem nr 5 do umowy.

⁹¹ Dz.600 rozdz. 60001 pa r. 2630 zad. nr 3 Dofinansowanie zadań związanych z organizacją i dotowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

⁹² Umowa nr II/226/TK/3004/12 zawarta 4.01.2013 r. z Przewozami Regionalnymi sp. z o.o.

przyznanym. Wartość transz rekompensat wypłaconych do 30 września 2016 r. stanowiła 83,5% rekompensat przyznaných.

(dowód: akta kontroli str. 241–244, 437–443, 483–488, 587–616)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Transportu i Komunikacji, w okresie objętym kontrolą Urząd nie kontrolował operatorów świadczących usługi w zakresie prawidłowości dokumentowania utraconych przychodów i poniesionych przez operatorów kosztów. *Rozliczenie wynagrodzenia wyrównawczego wypłaconego za okres trwania umowy następuje na podstawie sprawozdania rocznego z realizacji umowy dokumentującego sposób wykorzystania rekompensaty w oparciu o rzeczywiste koszty i przychody z realizacji przedmiotu umowy.*

(dowód: akta kontroli, str. 446–449)

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z zawartych umów operatorzy składali w terminie do 30 kwietnia następnego roku sprawozdania roczne z realizacji umowy w danym okresie na terenie województwa. Sprawozdania miały formę zestawienia tabelarycznego stanowiącego załącznik nr 5 do umowy i zawierały dane dotyczące m.in.: liczby dni kursowania, pracy eksploatacyjnej [pockm], liczby przewiezionych pasażerów w dobie, poniesionych kosztów, uzyskanych przychodów oraz powstałego deficytu.

Pracownicy Departamentu Transportu i Komunikacji sporządzali oceny przedłożonych sprawozdań, w których dokonywali analizy: wykonania przewozów, kosztów przewozów, przychodów, rentowności pociągów na poszczególnych relacjach i punktualności pociągów. Zatwierdzone oceny były przekazywane do Departamentu Budżetu i Finansów wraz z poleceniami księgowania rozliczającymi sprawozdawany okres.

(dowód: akta kontroli str. 459–460, 553–575, 617)

Po złożeniu sprawozdań rocznych z realizacji umów obowiązujących w okresie grudzień 2014 r. – grudzień 2015 r., operatorzy poinformowali o wykonaniu mniejszej liczby pockm niż zakładano w umowach oraz:

- Przewozy Regionalne wniosły o umorzenie kwoty 153 775,78 zł z tytułu dotacji wynikających za niewykonane pockm⁹³;
- Koleje Śląskie zwróciły się o wyrażenie zgody na odstąpienie od zwrotu części rekompensaty w kwocie 754,03 zł⁹⁴;
- Koleje Małopolskie zwróciły się z prośbą o umorzenie należności pieniężnej w łącznej wysokości 2 001 782,99 zł, która powstała w związku z koniecznością zwrotu: przychodu operatora będącego wynikiem wzrostu wpływów ze sprzedaży biletów w wysokości 1 936 237,18 zł będącego pochodną zwiększenia liczby przewożonych pasażerów (a nie wzrostu cen) wykazanego w rozliczeniu umowy oraz nadwyżki przychodu w wysokości 65 545,81 zł z tytułu wykonania mniejszej niż zakładano liczby pockm.

W opinii radcy prawnego Urzędu⁹⁵ wskazano, że w związku z uznaniem przez Departament Transportu i Komunikacji dnia złożenia poprawnych sprawozdań z realizacji umów (tj. 4 lipca 2016 r.) za termin zakończenia umów, każdy z operatorów w terminie do 3 października 2016 r. ma obowiązek zwrócić z otrzymanego wynagrodzenia wyrównawczego kwotę odpowiadającą wartości niewykonanych pockm. Po bezskutecznym upływie tego terminu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące obowiązku zwrotu niewykorzystanej dotacji. W przypadku Kolei Małopolskich obowiązek zwrotu dotyczy kwoty 1 936 237,18 zł (ponieważ wzrost zakładanych przychodów był wynikiem wzrostu liczby przewiezionych pasażerów, to zgodnie z umową operator ma prawo zachować 3% nadwyżki, tj. kwotę 65 042,91 zł). W przypadku braku zwrotu w terminie do 3 października organizatorowi przysługuje cywilnoprawne roszczenie o zapłatę.

Z zapisów umownych wynika bezwzględny obowiązek operatorów do dokonania wpłat na rzecz organizatora, natomiast na organizatorze ciąży obowiązek ich dochodzenia w sytuacji

⁹³ Jako uzasadnienie niewykonania założonych pockm wskazano m.in. prowadzone od 1 września 2015 r. przez PKP PLK SA prace modernizacyjne na linii 91, na odcinku Kraków Płaszów – Kraków Gł. – Kraków Płaszów, związane z rozpoczęciem budowy łącznicy Kraków Zabłocie – Kraków Krzemionki. W konsekwencji tego skrócone zostały relacje 29 pociągów REGIO oraz wyłączono z eksploatacji przystanek osobowy Kraków Zabłocie. Pismo z 6 lipca 2016 r.

⁹⁴ Różnica w pracy przewozowej wynosiła 38,668 pockm i wynikała z przyczyn leżących po stronie infrastruktury oraz defektów taboru na terenie województwa małopolskiego i śląskiego. Pismo z 24 czerwca 2016 r.

⁹⁵ Opinia z 14 września 2016 r.

bezskutecznego upływu 90 dniowego terminu liczonego od dnia 4 lipca 2016 r. Organizator nie może od tego odstąpić, ponieważ niedochodzenie tych należności jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Operatorzy, gdy należności staną się wymagalne, mogą w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem lub interesem publicznym składać wnioski o umorzenie należności, odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie płatności na raty.

W dniu 20 września 2016 r. do Skarbnika Województwa przekazano rozliczenia dotacji udzielonych operatorom za okres grudzień 2014 r. – grudzień 2015 r. z informacją o kwotach, które mają zwrócić do 3 października 2016 r.:

- z tytułu niewykonanej pracy eksploatacyjnej: Koleje Małopolskie – 65 545,81 zł, Przewozy Regionalne – 153 775,78 zł, Koleje Śląskie – 754,03 zł;
- z tytułu nadwyżki przychodów Koleje Małopolskie – 1 936 237,18 zł.

W dniach 3 i 5 października 2016 r. wszyscy operatorzy wystąpili z wnioskami o umorzenie należności. 29 listopada 2016 r. Zarząd Województwa Małopolskiego przyjął te informacje i wystąpiono do operatorów o przedstawienie informacji z uzasadnieniem, że umorzenie należności powstałej z tytułu niewykonania pracy eksploatacyjnej nie będzie stanowiło pomocy publicznej w rozumieniu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁹⁶. Operator Koleje Małopolskie został poinformowany również, że nie została jeszcze rozstrzygnięta sprawa umorzenia należności z tytułu nadwyżki przychodów⁹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 465, 529–552, 585–586)

Marszałek wyjaśnił, że każdy z operatorów złożył wymagane uzasadnienie, że umorzenie należności powstałej z tytułu niewykonanej pracy eksploatacyjnej nie będzie stanowiło pomocy publicznej i Departament Transportu i Komunikacji przygotowuje projekt uchwały Zarządu Województwa w sprawie umorzenia należności. Ponadto wskazał, że *nie została jeszcze rozstrzygnięta sprawa umorzenia należności z tytułu nadwyżki przychodów powstałej w okresie realizacji umowy (...) z dnia 12.12.2014 r. z Operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. Informacja na posiedzenie Zarządu Województwa Małopolskiego w w/w sprawie zostanie ponownie zgłoszona w późniejszym terminie.*

(dowód: akta kontroli str. 951, 955)

Marszałek, jako organizator publicznego kolejowego transportu zbiorowego, ponosił koszty związane: z wypłatą rekompensaty dla operatorów, z koniecznością przeprowadzenia przeglądów okresowych czwartego poziomu utrzymania pojazdów serii EN77 oraz związane ze świadczeniem usług serwisowo-utrzymawczych-naprawczych.

Wydatki związane ze świadczeniem usług serwisowo-utrzymawczych-naprawczych dotyczyły elektrycznych zespołów trakcyjnych i były ponoszone bezpośrednio na rzecz ich dostawców, tj. firm PESA i NEWAG.

(dowód: akta kontroli str. 137, 144–146, 466)

W okresie od stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. koszty organizatora wyniosły odpowiednio:

- 1) w 2014 r. – 79 829 689,17 zł, w tym:
 - 79 672 124,37 zł rekompensata dla operatora Przewozy Regionalne,
 - 157 564,80 zł z tytułu usług serwisowo-utrzymawczych-naprawczych;
- 2) w 2015 r. – 90 221 842,92 zł, w tym:
 - 79 321 827,20 zł rekompensata dla operatora Przewozy Regionalne,
 - 7 592 057,06 zł rekompensata dla operatora Koleje Małopolskie,
 - 1 534 774,10 zł rekompensata dla operatora Koleje Śląskie,
 - 1 773 184,56 zł z tytułu usług serwisowo-utrzymawczych-naprawczych;
- 3) do 30 września 2016 r. – 81 484 951,23 zł, w tym:
 - 64 802 528,50 zł rekompensata dla operatora Przewozy Regionalne,
 - 11 087 208,51 zł rekompensata dla operatora Koleje Małopolskie,
 - 240 901,50 zł rekompensata dla operatora Koleje Śląskie,
 - 3 646 928,40 zł z tytułu prac przewidzianych do finansowania w ramach przeglądu czwartego poziomu utrzymania (wypłacono Kolejom Małopolskim),

⁹⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808.

⁹⁷ Pismo z 1 grudnia 2016 r.

- 1 707 384,32 zł z tytułu usług serwisowo-utrzymeniowo-naprawczych.

Wydatki ponoszone na pockm przewozów realizowanych przez poszczególnych operatorów przedstawiały się następująco:

- 1) 2014 r. – 18,98 zł Przewozy Regionalne;
- 2) 2015 r. – 19,36 zł Przewozy Regionalne, 20,08 zł Koleje Małopolskie i 19,50 zł Koleje Śląskie;
- 3) 2016 r.⁹⁸ – 21,62 zł Przewozy Regionalne, 11,71 zł⁹⁹ Koleje Małopolskie, 19,50 zł Koleje Śląskie.

(dowód: akta kontroli, str. 144–145, 437–439, 466)

Na obszarze województwa małopolskiego nie ustanowiono uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym.

(dowód: akta kontroli, str. 491)

Zakup i wykorzystanie taboru kolejowego

Województwo Małopolskie w 2013 r. zakupiło 10 sztuk elektrycznych zespołów trakcyjnych wraz z usługą utrzymaniową. Zakup był współfinansowany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013¹⁰⁰. W 2016 r. przeprowadzono postępowanie przetargowe na zakup 12 sztuk¹⁰¹ fabrycznie nowych elektrycznych zespołów trakcyjnych w wersji czteroczlonowej i pięcioczlonowej¹⁰² w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020¹⁰³. Oba postępowania przeprowadzono zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, co potwierdziły kontrole uprzednie przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 343–377, 956-957)

Frekwencja pasażerów

Badając frekwencję w publicznym kolejowym transporcie zbiorowym, sprawdzono napełnienie pociągów¹⁰⁴ na siedmiu trasach, w tym dwóch obejmujących powrót ze szkoły i pracy. W pociągu relacji Kraków Gł.–Sędziszów (wyjazd o godzinie 13:57) podróżowało maksymalnie 165 osób, co stanowiło 32,4% liczby miejsc siedzących w pociągu. Pociągiem relacji Kraków Gł.–Tarnów (wyjazd o godzinie 15:45) podróżowało maksymalnie 263 osoby, co stanowiło 88,3% miejsc siedzących w pociągu.

Ogłędzinami objęto również pociągi relacji Kraków Lotnisko–Wieliczka Rynek Kopalnia na odcinkach Kraków Łobzów–Wieliczka Kopalnia Rynek, Wieliczka Kopalnia Rynek–Kraków Lotnisko oraz Kraków Lotnisko–Kraków Gł., na których maksymalna liczba podróżnych wyniosła odpowiednio 67, 70 i 109, co stanowiło odpowiednio 22,3%, 21,2% oraz 33% miejsc siedzących. Najwięcej pasażerów wsiadało i wysiadało na dworcu kolejowym Kraków Gł..

(dowód: akta kontroli, str. 406–411, 467–473, 576–584, 946-948)

Sprawozdawczość

Marszałek zgodnie z art. 49 ust. 3 uptz corocznie, do 31 marca, składał ministrowi właściwemu do spraw transportu informację dotyczącą publicznego kolejowego transportu zbiorowego na całym obszarze objętym jego właściwością.

(dowód: akta kontroli, str. 213–217, 421–422)

W okresie objętym kontrolą Marszałek nie sporządzał sprawozdania zbiorczego na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, za które jest odpowiedzialny, jednakże podawał do publicznej wiadomości informacje wymagane przez art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, czym spełniał wymóg określony w art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz.

(dowód: akta kontroli, str. 461–462, 491–528)

⁹⁸ Według obowiązujących umów.

⁹⁹ Nie uwzględniono środków finansowych przekazywanych na sfinansowanie prac dodatkowych i modernizacyjnych wykonywanych w ramach przeglądów okresowych czwartego poziomu utrzymania pięć szt. pojazdów EN77.

¹⁰⁰ Ustalona wartość zamówienia 158 715 634,15 zł z dofinansowaniem 59%.

¹⁰¹ Zakup 12 szt. z opcją zakupu do 4 szt. ETZ więcej. W wyniku postępowania zakupiono 13 szt.

¹⁰² Ustalona wartość zamówienia 339 178 592,79 zł z dofinansowaniem max. 85%.

¹⁰³ 17 stycznia 2017 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę nr 60/17 w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu Projektu (...).

¹⁰⁴ Ogłędziny przeprowadzone w 26 i 27 października 2016 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Transportu i Komunikacji w okresie objętym kontrolą Urząd nie stwierdził przypadków działań i/lub zaniechań operatorów, które zgodnie z przepisami art. 63 i 64 uptz zagrożone były karami pieniężnymi i nie nakładał na operatorów żadnych kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli, str.446–449)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Informacje dotyczące publicznego kolejowego transportu zbiorowego na obszarze województwa, składane corocznie ministrowi właściwemu do spraw transportu, były nierzetelne, ponieważ nie wykazywano w nich danych dotyczących łącznego rocznego przebiegu na wszystkich liniach komunikacyjnych, liczby przewiezionych pasażerów oraz liczby sprzedanych biletów.

Powyższe informacje Marszałek uzyskiwał ze składanych przez operatorów sprawozdań. Zgodnie z warunkami zawartych umów, operatorzy przekazywali te sprawozdania terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału kalendarzowego (sprawozdania kwartalne) oraz do 30 kwietnia roku następnego (sprawozdanie końcowe z wykonywania usług za cały okres wykonywania umowy).

(dowód: akta kontroli, str. 213–217, 421–422)

Wyjaśniając przyczyny niezapewnienia sobie otrzymania od operatorów danych potrzebnych do sporządzenia w wymaganym czasie informacji dla ministra, Marszałek wskazał, że *termin złożenia sprawozdania kwartalnego i końcowego z wykonywania umowy został ustalony wraz z Operatorami tak, aby przekazany materiał był prawidłowo i rzetelnie wykonany. Województwo Małopolskie co roku przekazywało ministrowi właściwemu do spraw transportu informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego na całym obszarze objętym jego własnością. Przekazywane dane były aktualne na dzień sporządzania pisma, dlatego w miejscu łącznego przebiegu na wszystkich liniach komunikacyjnych, liczby przewiezionych pasażerów oraz liczby sprzedanych biletów wpisano „brak danych”. Właściwy minister nie zgłaszał uwag do przekazanego materiału. Województwo Małopolskie nie korygowało danych.*

(dowód: akta kontroli str. 635–636, 640)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Marszałka w zakresie zarządzania publicznym kolejowym transportem zbiorowym.

4. Pozostałe zagadnienia¹⁰⁵

Opis stanu
faktycznego

Powołanie spółki Koleje Małopolskie sp. z o.o.

Sejmik Województwa Małopolskiego uchwałą Nr XLIV/705/13 z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie powołania jednoosobowej spółki Województwa Małopolskiego pod firmą „Koleje Małopolskie” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie wyraził zgodę na powstanie przedmiotowej spółki oraz objęcie w niej udziałów w zamian za wkład pieniężny. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Województwa Małopolskiego, który 10 grudnia 2013 r. podjął uchwałę Nr 1518/13 w sprawie powołania i objęcia udziałów w jednoosobowej spółce Województwa Małopolskiego pod firmą „Koleje Małopolskie” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie. Załącznikiem do przedmiotowej uchwały był akt założycielski spółki.

Działania związane z podejmowaniem ww. uchwały poprzedzono wykonaniem Założeń do planu strategicznego oraz Założeń organizacyjnych i formalnoprawnych.

W założeniach do planu strategicznego wskazano m.in., że Województwo Małopolskie posiada wprawdzie udziały w spółce Przewozy Regionalne, ale ich ilość jest zbyt mała, aby mogło wpływać na strategię wspomnianej spółki. Ponadto misja spółki Przewozy Regionalne definiuje jej zakres działania, jako przewozy międzywojewódzkie. Ponadto wzrost zobowiązań Przewozów Regionalnych, wynoszący w 2013 r. około 700 mln zł, przy jednocześnie pogarszającej się rentowności prowadzonej działalności nie pozwalała prowadzić efektywnej polityki transportowej na szczeblu lokalnym. W tej sytuacji, jak wskazano, zasadne jest

¹⁰⁵ Badaniem objęto zagadnienia ujęte w skardze poselskiej. Kontrolą objęto lata 2013–2017 (31 stycznia).

powołanie spółki Koleje Małopolskie, której zadaniem byłoby realizowanie kolejowych przejazdów pasażerskich na terenie aglomeracji krakowskiej.

Jedynie utworzenie własnej spółki kolejowej przez Województwo Małopolskie umożliwiłoby efektywne pełnienie funkcji organizatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich i tym samym najbardziej efektywne wdrożenie przyjętych zamierzeń. Spółka Koleje Małopolskie, której jedynym udziałowcem będzie Samorząd Województwa, będzie spełniała definicję podmiotu wewnętrznego określoną w artykule 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/07, tzn. będzie odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego (Samorządu Województwa) analogicznej do kontroli, jaką sprawuje on nad własnymi służbami, a więc Samorząd, jako organizator przewozów będzie mógł zlecać wykonywanie przewozów spółce w trybie bezpośrednim, tzn. bez stosowania procedury konkurencyjnej.

Prowadzenie przewozów kolejowych za pomocą spółki stanowiącej własność samorządu pozwoli określić faktyczne przychody i koszty prowadzenia działalności przewozowej na terenie województwa, a to z kolei pozwoli w sposób bardziej efektywny gospodarować środkami publicznymi, przeznaczonymi na finansowanie przewozów kolejowych, co da możliwość przeznaczenia mniejszej kwoty na dofinansowanie przewozów oraz negocjowania korzystniejszych kontraktów wojewódzkich ze spółką Przewozy Regionalne.

W związku z powyższym założono, że spółka Koleje Małopolskie zostanie utworzona z końcem 2013 r., a działalność rozpocznie od 1 stycznia 2014 r. Podstawowe zadania spółki od momentu jej powołania do rozpoczęcia przewozów związane będą z zapewnieniem dotrzymania terminu uruchomienia przewozów pasażerskich, tj. m. in.: organizacja spółki, łącznie z pozyskaniem pracowników, uzyskanie licencji i certyfikatów bezpieczeństwa, przygotowanie planu działania (biznesplanu). Rozpoczęcie przewozów pasażerskich mogłoby nastąpić najwcześniej od wprowadzenia rozkładu jazdy na lata 2014/2015, czyli od 14 grudnia 2014 r. W fazie operacyjnej (od grudnia 2014 r.) przyjęto, że spółka Koleje Małopolskie będzie obsługiwała dwie linie kolejowe: Wieliczka–Krzeszowice oraz Kraków Gł.–Balice. Dla obsługi tych linii Województwo wydzierżawi spółce: szynobusy elektryczne zakupywane w tym czasie przez Województwo w ramach projektu współfinansowanego ze środków działania 7.3 POIiŚ (dziesięć pociągów); szynobusy spalinowe SA133 (dwa pociągi) oraz szynobusy elektryczne SA 109 (dwa pociągi).

Powołanie i rozpoczęcie działalności spółki Koleje Małopolskie zrealizowano zgodnie z przedstawionymi założeniami, jednakże w pierwszej fazie uruchomiono połączenia na trasie Wieliczka – Kraków Gł., a od września 2015, po zakończeniu modernizacji linii, wydłużono trasę do Kraków Lotnisko.

(dowód: akta kontroli, str. 642–644, 645–661, 662–697, 698–732)

Wybór operatorów świadczących usługi publicznego transportu zbiorowego od momentu powstania spółki Koleje Małopolskie

Od grudnia 2014 r. operatorów wybierano przy zastosowaniu trybu bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 uptz.

Po publicznym ogłoszeniu¹⁰⁶ i poinformowaniu operatorów o zamiarze zawarcia takich umów, operatorzy przedstawiali organizatorowi propozycje rozkładów jazdy pociągów wraz z kalkulacją prognozowanych kosztów i przychodów na terenie województwa z wyszczególnieniem linii i pracy eksploatacyjnej (pockm). Propozycje przedstawione w ofertach były omawiane na spotkaniach, korygowane, uzupełniane oraz przesyłane drogą mailową. Ostateczny kształt oferty przewozowej uwzględniał m.in. uwarunkowania infrastrukturalne, dostępność środków finansowych w budżecie województwa, dostępność taboru oraz wpływające wnioski pasażerów.

Przed podpisaniem umowy z operatorem, jak wskazał Marszałek, *organizowane są spotkania, na których negocjowane są szczegółowe warunki umów. Projekty umów, zaakceptowane przez obie strony, przyjmowane są uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego oraz przez właściwe organy Operatorów.*

(dowód: akta kontroli str. 113–122, 219–244, 478,855-882,952, 958, 975-1013)

Marszałek wyjaśnił, że: *Kwoty na dofinansowanie przewozów kolejowych szacowane są na podstawie danych przekazywanych przez Operatorów. W okresie planowania oferty*

¹⁰⁶ Ogłoszenia były zamieszczane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

przewozowej na kolejny rozkład jazdy Operatorzy przedstawiają Organizatorowi kalkulację prognozowanych kosztów i przychodów na terenie województwa małopolskiego uwzględniającą realizację uzgodnionego rozkładu jazdy. Koszty, uwzględniają: koszty udostępnienia linii kolejowych, koszty elektrycznej energii trakcyjnej, koszty drużyn trakcyjnych i konduktorskich, koszty taboru, koszty serwisowania taboru, koszty eksploatacyjne, koszty pociągów służbowych handlowych, koszty bezpośrednie, koszty kolejowej komunikacji zastępczej, koszty handlowe oraz koszty zarządzania. Natomiast przychody, zawierają: przychody ze sprzedaży biletów, przychody z dotacji do ulg ustawowych, przychody ze sprzedaży uprawnień, wszelkie inne przychody. Kwota dofinansowania jest negocjowana na spotkaniach roboczych pomiędzy Operatorami a Organizatorem.

(dowód: akta kontroli str. 950, 953)

Odpowiadając na pytanie o sposób przydzielania konkretnym operatorom linii kolejowych, Marszałek wyjaśnił: Zgodnie z zapisami Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie małopolskim (...), Województwo Małopolskie w pierwszej kolejności będzie zawierało umowę ze spółką Koleje Małopolskie na liniach przewidzianych do objęcia systemu Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej: SKA1 Kraków Lotnisko – Kraków Gł. – Wieliczka Rynek Kopalnia; SKA2 Kraków Gł. – Sędziszów (po zakończeniu budowy łącznicy kolejowej Kraków Zabłocie – Kraków Krzemionki linia przedłużona zostanie do Skawiny), SKA3 Kraków Gł. – Tarnów (po zakończeniu prac modernizacyjnych na linii E30 Kraków – Katowice linia zostanie przedłużona do Trzebini). Obsługa kolejnych linii kolejowych przez Koleje Małopolskie będzie następowała wraz z zakończeniem realizacji poszczególnych projektów inwestycyjnych spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Mając na uwadze powyższe założenia, Województwo Małopolskie w grudniu 2014 r. uruchomiło linię SKA1 na trasie Kraków Gł. – Wieliczka Rynek Kopalnia i przekazało jej obsługę Spółce Koleje Małopolskie. We wrześniu 2015 r., po zakończeniu prac modernizacyjnych prowadzonych przez zarządcę infrastruktury, linia ta została przedłużona do stacji Kraków Lotnisko/Airport. Linia SKA1 obsługiwana jest w całości przez Spółkę Koleje Małopolskie.

W rozkładzie jazdy 2015/2016 Województwo Małopolskie uruchomiło linię SKA2 Kraków Gł. – Sędziszów i przekazało jej obsługę Spółce Koleje Małopolskie. W wyniku uzgodnień pomiędzy Województwem i operatorami: Koleje Małopolskie sp. z o.o. i Przewozy Regionalne sp. z o.o. w rozkładzie jazdy 2016/2017 linia SKA2 obsługiwana jest przez Spółkę Przewozy Regionalne.

W grudniu 2016 r. Województwo uruchomiło linię SKA3. Obsługa tej linii realizowana jest przez dwóch operatorów: Koleje Małopolskie sp. z o.o. i Przewozy Regionalne sp. z o.o. Dwóch operatorów obsługuje również linię Tarnów – Nowy Sącz. Odcinek Nowy Sącz – Krynica obecnie obsługiwany jest przez Spółkę Koleje Małopolskie, natomiast od dnia 6 lutego br. planowane jest przekazanie części połączeń na tej linii do obsługi spółce Przewozy Regionalne.

Na pozostałych liniach w rozkładach jazdy 2014/2015, 2015/2016 oraz 2016/2017 obsługę przekazano spółce Przewozy Regionalne.

(dowód: akta kontroli str. 950, 953-954)

Przed podpisaniem umów w grudniu 2016 r. zorganizowane zostało spotkanie w siedzibie Przewozów Regionalnych Oddział Małopolski. Oprócz przedstawicieli Przewozów Regionalnych udział w nim wzięli również: przedstawiciel Kolei Małopolskich i przedstawiciel organizatora. Strony uzgodniły co następuje:

- organizator przekaze Przewozom Regionalnym obsługę: linii nr 8¹⁰⁷ w całości, linii nr 91 – dwa obiegi w relacjach Kraków Gł.–Tarnów i Tarnów–Kraków Gł. (razem 10 pociągów);
- dla zabezpieczenia taborowego do obsługi ww. pociągów organizator wydzierżawi Przewozom Regionalnym 10 szt. pojazdów;
- dodatkowo organizator zadeklarował, że wydzierżawi operatorowi co najmniej dwa pojazdy czteroczołowe na początku 2017 r.;
- organizator, niezwłocznie po przeprowadzeniu analizy i dokonaniu zmian w rozkładach jazdy, przekaze Przewozom Regionalnym do obsługi linię nr 96/105 w relacjach Nowy

¹⁰⁷ Kierunek Miechów/Sędziszów.

Sącz – Piwniczna/Krynica, Krynica/Piwniczna – Nowy Sącz, jednak nie później niż w pierwszej dekadzie stycznia 2017 r.

Spotkanie miało miejsce dwa dni po podjęciu przez Zarząd Województwa w dniu 6 grudnia 2016 r. uchwał w sprawie zawarcia z operatorami umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym¹⁰⁸. Uchwały w sprawie zawarcia umów z Kolejami Małopolskimi i Przewozami Regionalnymi zostały uchylone uchwałami Zarządu z dnia 10 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 883-886)

Przejazdy pasażerskie w ramach rozkładu jazdy 2016/2017 były wykonywane przez operatorów:

1. Przewozy Regionalne na podstawie umowy z 10 grudnia 2016 r.¹⁰⁹ (okres obowiązywania umowy 11 grudnia 2016 r. do 14 grudnia 2019 r.)¹¹⁰;
2. Koleje Małopolskie na podstawie umowy z 10 grudnia 2016 r.¹¹¹ (okres obowiązywania umowy 11 grudnia 2016 r. do 12 grudnia 2026 r.)¹¹²
3. Koleje Śląskie na podstawie umowy z 6 grudnia 2016 r.¹¹³ (okres obowiązywania 11 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2017 r.)¹¹⁴.

Umowę z 6 grudnia 2016 r. zawarto z Kolejami Śląskimi na jeden rok. Pozostałe dwie umowy zostały zawarte:

- z Przewozami Regionalnymi na okres od 11 grudnia 2016 r. do 14 grudnia 2019 r. tj. na trzy lata,
- z Kolejami Małopolskimi na okres od 11 grudnia 2016 r. do 12 grudnia 2026 r. tj. na 10 lat.

Wyjaśniając powód takiego okresu zawarcia umów z Przewozami Regionalnymi i Kolejami Małopolskimi, Marszałek Województwa wskazał: *Zgodnie z założeniami Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Województwie Małopolskim na lata 2014-2021, Spółka Koleje Małopolskie sp. z o.o. systematycznie będzie przejmować przewozy na kolejnych liniach kolejowych na terenie województwa małopolskiego. W związku z powyższym Województwo zawarło z w/w Operatorem umowę na maksymalny okres 10 lat. Ponadto, w celu rozwoju potencjału Koleje Małopolskie sp. z o.o. w zakresie napraw i utrzymania taboru, Spółka przystąpiła do realizacji zadania pn. „Budowa i wyposażenie zaplecza technicznego do obsługi taboru kolejowego”. Zaplecze to ma zabezpieczyć kompleksową obsługę utrzymaniowo-serwisową dla taboru będącego własnością Województwa Małopolskiego. Dzięki dziesięcioletniej umowie Operator ma zapewnioną większą stabilność w świadczeniu usług na rzecz Organizatora, a także gwarantuje realizację trwałości projektu.*

W wyniku prowadzonych negocjacji umowa przewozowa ze Spółką Przewozy Regionalne została zawarta na okres od 11 grudnia 2016r. do 14 grudnia 2019r. tj. na 3 lata.

Należy zaznaczyć, że w ostatnich latach umowy zawierane były na okres jednego rozkładu jazdy. W związku z zawarciem umów wieloletnich umożliwiające będzie sprawniejsze zarządzanie transportem kolejowym na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 951-952, 956, 1023)

¹⁰⁸ Uchwała nr 1821/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zawarcia z operatorem Przewozy Regionalne sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 14 grudnia 2019 r. i Uchwała nr 1822/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego.

¹⁰⁹ Umowa nr I/2257/TK/3234/16.

¹¹⁰ Uchwała nr 1827/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 10 grudnia 2016 r. w sprawie zawarcia z operatorem Przewozy Regionalne sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 14 grudnia 2019 r.

¹¹¹ Umowa nr I/2258/TK/3235/16.

¹¹² Uchwała nr 1826/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 10 grudnia 2016 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Małopolskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 12 grudnia 2026 r.

¹¹³ Umowa nr I/2238/TK/3208/16.

¹¹⁴ Uchwała nr 1820/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zawarcia z operatorem Koleje Śląskie sp. z o.o. umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa małopolskiego w okresie od 11 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2017 r.

Zmiany siatki połączeń kolejowych wynikające z umów zawartych z operatorami w grudniu 2016 r

W rozkładzie jazdy 2016/2017 zmianie uległa siatka połączeń obsługiwanych przez Przewozy Regionalne i Koleje Małopolski, w szczególności:

- uruchomiono połączenie SKA3 na trasie Kraków–Tarnów, w ramach którego kursuje 30 pociągów uruchomionych przez Koleje Małopolskie i 10 przez Przewozy Regionalne;
- uruchomiono połączenia na trasie Rzeszów/Jasło – Gorlice w okresie do czerwca i od października 2017 r.¹¹⁵ obsługiwane przez Przewozy Regionalne;
- trasa Kraków–Nowy Sącz Krynica jest obsługiwana zarówno przez dotychczasowego operatora, tj. Przewozy Regionalne (dwa pociągi), jak i Koleje Małopolskie (osiem pociągów); dwie pary pociągów Kolei Małopolskich zapewniają połączenie bezprzesiadkowe;
- trasa SKA2 Kraków Gł.–Miechów/Sędziszów jest obsługiwana przez Przewozy Regionalne (30 pociągów), a nie tak jak dotychczas przez Koleje Małopolskie;
- wznowiono połączenia na trasie Sucha Beskidzka–Żywiec w piątki i niedziele (w piątki uruchomiono bezpośredni pociąg Kraków Płaszów–Sucha Beskidzka–Żywiec obsługiwane przez Przewozy Regionalne;
- zawieszono przewozy na trasie Kraków Płaszów–Oświęcim przez Skawinę, Spytkowice, Zator.

(dowód: akta kontroli str. 917-924, 1023)

Trasa Kraków – Oświęcim (przez Skawinę, Spytkowice)

W dniu 25 lutego 2015 r. zorganizowano w Urzędzie spotkanie Marszałka z przedstawicielami zainteresowanych samorządów Małopolski Zachodniej¹¹⁶ w sprawie przywrócenia ruchu pasażerskiego na linii Kraków–Oświęcim przez Spytkowice i Zator na linii kolejowej 94. Na spotkaniu Marszałek przedstawił m.in. problemy związane z finansowaniem tej linii, zwracając uwagę, że w przypadku współfinansowania tej inicjatywy przez samorządy w wysokości 50% istnieje możliwość przywrócenia kolejowych połączeń pasażerskich. Pismem z 6 marca 2015 r. Urząd Miejski w Zatorze w imieniu własnym oraz z upoważnienia samorządów Małopolski Zachodniej przekazał Marszałkowi końcowe, uzgodnione propozycje obejmujące zakres i rodzaj planowanych przedsięwzięć mających wesprzeć Samorząd Województwa Małopolskiego oraz uzasadnić potrzebę odtworzenia przewozów na pasażerskiej linii kolejowej nr 94 od 13 grudnia 2015 r. W piśmie wskazano, że przywrócenie przedmiotowych połączeń to sprawa priorytetowa, czego dowodem były plany, aby w budżetach na 2016 r. przewidziano dofinansowanie regularnych kursów, na poziomie 1,5 mln zł. Dodatkowo pozyskano prywatnego inwestora Park Rozrywki Energylandia w Zatorze, który dofinansował przedsięwzięcie kwotą 200 tys. zł. Samorządy przedstawiły plan działań wspierających odtworzenie pasażerskiej linii kolejowej nr 94 tj. np. budowę przydworcowych parkingów, remonty peronów i budynków kolejowych.

W dniu 25 czerwca 2015 r. Zarząd Województwa podjął decyzję o przywróceniu przewozów kolejowych (cztery pary pociągów) na linii kolejowej nr 94 Kraków-Spytkowice-Oświęcim w rozkładzie jazdy 2015/2016, kwota rekompensaty 5,2 mln zł (w tym 1,5 mln zł od zainteresowanych samorządów. Uruchomienie piątej pary pociągów uzależniono od zagwarantowania przez: samorządy kwoty 500 tys. zł (w tym 200 tys. zł od Parku Rozrywki Energylandia), Przewozy Regionalne 200 tys. zł, organizatora 600 tys. zł.

Od 13 grudnia 2015 r. wznowiono obsługę linii komunikacyjnej Kraków – Oświęcim (przez Spytkowice).

W związku z postępującymi pracami budowlanymi na łącznicy kolejowej Kraków Zabłocie – Kraków Krzemionki zmianie uległa przepustowość na odcinku Kraków Płaszów - Kraków Gł. W konsekwencji, biorąc pod uwagę frekwencję oraz częstotliwość kursowania, podjęto decyzję o priorytetowym traktowaniu pociągów jadących z kierunku Wieliczki i Tarnowa. Skutkiem tego było to, że pociągi dojeżdżające od strony Skawiny, w tym pociągi

¹¹⁵ W piątki do 30 czerwca 2017 r. i od 6 października 2017 r. oprócz 23 grudnia 2016 r., 6 stycznia, 14 kwietnia i 16 czerwca 2017 r. (dodatkowe kursy 22 grudnia 2016 r., 5 stycznia, 13 kwietnia i 14 czerwca 2017 r.); w niedziele do 25 czerwca 2017 r. i od 1 października 2017 r. oprócz 25 grudnia 2016 r. i 16 kwietnia 2017 r. (dodatkowe kursy 26 grudnia 2016 r. i 17 kwietnia 2017 r.).

¹¹⁶ Gmina Zator, Powiat Oświęcimski, Powiat Wadowicki, Powiat Krakowski, Miasto Oświęcim, Miasto Skawina, Gmina Brzeźnica, Gmina Oświęcim, Gmina Przeciszów, Gmina Spytkowice.

z Oświęcimia (przez Spytkowice), kończyły bieg na stacji Kraków Płaszów i ich pasażerowie mieli możliwość kontynuowania podróży do Krakowa Gł. pociągami z kierunku Wieliczki i Tarnowa lub komunikacją miejską.

Z powodu budowy przystanku Kraków Sanktuarium, w wybranych okresach czasu ww. pociągi kończyły bieg w Skawinie, skąd pasażerom zapewniono autobusową komunikację zastępczą do Krakowa Płaszowa i odwrotnie. Jednakże w związku z remontem ulicy Zakopiańskiej (znaczne utrudnienia w ruchu) transport zastępczy cieszył się znikomym zainteresowaniem podróżnych¹¹⁷.

Wznowienie przewozów na trasie Kraków – Oświęcim (przez Skawinę, Spytkowice) jest planowane po zakończeniu budowy łącznicy kolejowej Kraków Zabłocie – Kraków Krzemionki, zakończeniu budowy przystanków na tej trasie oraz modernizacji linii kolejowej Skawina-Oświęcim.

(dowód: akta kontroli, str.770–811, CD 3 z umowami, notatka o trasie)

Ponadto 13 września 2016 r. przedstawiciele samorządów lokalnych zwrócili się z prośbą o poparcie ich starań dotyczących uruchomienia połączeń kolejowych w oparciu o SKA, dołączając do pisma treść proponowanego porozumienia. Zarząd Województwa Małopolskiego 27 września 2016 r. podjął uchwałę Nr 1435/16 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia sprawie współpracy na rzecz uruchomienia transportu kolejowego w oparciu o Szybką Kolej Aglomeracyjną na terenie gmin Skawina, Kalwaria Zebrzydzowska, Brzeźnica, Spytkowice, Zator i Przeciszów, które zawarto 2 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 812-843)

W wyniku oględzin¹¹⁸ potoku podróżnych w pociągach na trasie Kraków Gł.-Krynica-Kraków Gł., ze szczególnym uwzględnieniem trasy Nowy Sącz-Krynica-Nowy Sącz, ustalono m.in.:

- trasy Kraków Gł.-Krynica i Krynica-Nowy Sącz obsługiwał operator Koleje Małopolskie (pociągi przyspieszone), a trasy Nowy Sącz-Tarnów i Tarnów Kraków Gł. operator Przewozy Regionalne (pociągi osobowe);
- na trasie Kraków Gł.(05:44)-Krynica (09:39) pociąg zatrzymywał się na 22 przystankach; na każdym z nich następowała wymiana pasażerów; z Nowego Sącza wyjechało ośmiu podróżnych, do Krynicy dojechało pięciu (w pociągu znajdowało się maksymalnie 10 osób);
- na trasie Krynica (09:53)-Nowy Sącz (11:24) pociąg zatrzymywał się na 19 przystankach; z czego na 13 nie było wymiany pasażerów; z Krynicy wyjechało dwóch podróżnych, do Nowego Sącza dojechało ośmiu (w pociągu znajdowało się maksymalnie dziewięć osób);
- na trasie Nowy Sącz (11:29)-Tarnów (13:19) pociąg zatrzymywał się na 22 przystankach; z czego na pięciu nie było wymiany pasażerów; z Nowego Sącza wyjechało 28 podróżnych, do Tarnowa dojechało 37 (w pociągu znajdowało się maksymalnie 44 pasażerów);
- na trasie Tarnów (13:50)-Kraków Gł. (15:03) pociąg zatrzymywał się na 21 przystankach; z czego na dwóch nie było wymiany pasażerów; z Tarnowa wyjechało 74 podróżnych, do Krakowa Gł. dojechało 81 (w pociągu znajdowało się maksymalnie 88 pasażerów).

(dowód: akta kontroli, str. 940–945)

Analiza skarg i pism od mieszkańców regionu nowosądeckiego dotyczących nowego rozkładu jazdy pociągów (2016/2017)

W okresie od opublikowania propozycji rozkładu jazdy 2016/2017 do końca 2016 r. (rozkład jazdy 2016/2017 obowiązujący od 11 grudnia 2016 r.) do Urzędu wpłynęło łącznie 336 skarg, z czego 295 dotyczyło niezatrzymywania się pociągów na stacjach/przystankach Kokotów, Węgrzce Wielkie, Staniątka, Szarów; cztery skargi dotyczyły niezatrzymywania się pociągów na wszystkich stacjach do Krynicy w powiatach nowosądeckim, gorlickim, tarnowskim, a trzy dotyczyły niezatrzymywania się pociągów przyspieszonych na stacji Bogoniowice Ciężkowice (trasa Tarnów – Nowy Sącz). Wniosek dotyczący zatrzymywania się pociągów przyspieszonych na stacji Bogoniowice Ciężkowice został uwzględniony w rozkładzie jazdy.

(dowód: akta kontroli, str. 844–854)

¹¹⁷ Badania frekwencji przeprowadzone przez Przewozy Regionalne wykazały niską frekwencję i małe zainteresowanie podróżnych.

¹¹⁸ Oględziny przeprowadzono 20 stycznia 2017 r. na trasach: Kraków Gł.-Krynica; Krynica-Nowy Sącz; Nowy Sącz-Tarnów; Tarnów-Kraków Gł.

Zatwierdzanie rozkładu jazdy w transporcie kolejowym następuje poprzez przydzielenie tras pociągów, o którym mowa w przepisach o transporcie kolejowym¹¹⁹.

Zgodnie z art. 30 uotk rozkład jazdy pociągów konstruowany jest przez zarządcę infrastruktury kolejowej w oparciu o Regulamin przyznawania tras pociągów na sieci kolejowej PKP PLK S.A.¹²⁰ oraz na podstawie wniosków złożonych przez operatorów kolejowych. W zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, zarządca planuje trasy pociągów w rozkładzie jazdy pociągów na podstawie zawartych umów o świadczenie usług publicznych. Zarządca przed dokonaniem przydziału tras pociągów w rozkładzie jazdy dla przewozu osób dokonuje, w miarę potrzeby, koordynacji połączeń z udziałem zainteresowanych przewoźników. Przydział tras pociągów w rozkładzie jazdy pociągów dokonywany jest przez zarządcę w ramach posiadanej zdolności przepustowej.

Organizator, informując operatorów o planowanym bezpośrednim zawarciu umowy o świadczenie usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, zwracał się m.in. o przedstawienie propozycji rozkładu jazdy pociągów. Po przedłożeniu przez operatorów propozycji rozkładu rozpoczynały się rozmowy z organizatorem i wnoszenie uwag. Częste były korekty rozkładu jazdy, m.in.:

- w związku z intensyfikacją robót torowych na całej linii kolejowej w Polsce zarządca infrastruktury PKP PLK ustalił z przewoźnikami podzielenie rocznego rozkładu jazdy 2015/2016 na pięć krótszych okresów (tzw. korekt);
- do 22 stycznia 2017 r. trwały konsultacje społeczne dotyczące nowego rozkładu jazdy na liniach SKA2, SKA3 oraz Kraków Gł.-Tarnów-Nowy Sącz-Krynica.

W okresie od 16 do 22 stycznia 2017 r. Województwo Małopolskie przeprowadziło konsultacje projektu rozkładu jazdy na liniach SKA2 Kraków Gł.– Sędziszów, SKA3 Kraków – Tarnów i Tarnów – Nowy Sącz – Piwniczna/Krynica. Mieszkańcy przesłali łącznie 184 zgłoszenia z czego 97 dotyczyło oferty na linii Tarnów – Nowy Sącz – Piwniczna/Krynica, 74 linii SKA3 Kraków – Tarnów i 11 SKA2 Kraków – Sędziszów.

Wnioski, które wpłynęły do Urzędu, poddano analizie skutkiem czego było w większości ich uwzględnienie. Jednakże część z nich, mimo że były zasadne, ze względów organizacyjnych i ograniczeń infrastrukturalnych nie mogła zostać wdrożona. Zmiany na liniach SKA3 Kraków Gł. – Tarnów oraz Tarnów – Nowy Sącz – Piwniczna/Krynica zaplanowano do wprowadzenia od dnia 6 lutego 2017 r. natomiast na linii SKA2 Kraków Gł. – Sędziszów najwcześniej od 12 marca 2017 r. W ramach konsultacji do Urzędu wpływały wnioski wykluczające się, przykładowo: wniosek o ograniczenie liczby postojów wieczornego pociągu Krynica – Kraków Gł. na odcinku Tarnów – Kraków Gł., wniosek o zastąpienie na trasie Tarnów – Kraków pociągów przyspieszonych kursami zatrzymującymi się na wszystkich przystankach, czy uruchomienia dodatkowych połączeń przyspieszonych.

(dowód: akta kontroli, str. 925-929, 968-972)

Wykorzystanie zakupionego taboru kolejowego

Przewozy Regionalne i Koleje Małopolskie udzielały świadczeń przewozowych z wykorzystaniem taboru kolejowego udostępnionego przez organizatora. W przypadku drugiego z operatorów cały tabor był dzierżawiony od Województwa.

W umowach z 10 grudnia 2016 r. wskazano, że organizator może udostępnić tabor będący w jego dyspozycji, spełniający wymagania określone w umowie i przepisach prawa. Ilość taboru, okres udostępnienia oraz zasady jego wykorzystania określają odrębne umowy dzierżawy lub użyczenia. W umowie z Przewozami Regionalnymi dodatkowo zaznaczono, że w przypadku pozyskania przez organizatora nowych pojazdów w okresie obowiązywania umowy, udostępni on operatorowi dwie sztuki elektrycznych zespołów trakcyjnych czteroczołowych, na zasadach określonych w odrębnych umowach. W umowie z Kolejami Małopolskimi zapisano, że w przypadku konieczności dokonania w okresie obowiązywania

¹¹⁹ §10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. poz. 451 ze zm.).

¹²⁰ Regulamin narzuca następującą priorytetyzację konstrukcji rozkładu jazdy i kursowania pociągów pasażerskich: pociągi ekspresowe i międzynarodowe, pasażerskie międzywojewódzkie i wojewódzkie dowożące do pracy tzn. z przyjazdem wskazanej stacji docelowej w godzinach 05.30-08.30; pozostałe pasażerskie międzywojewódzkie; pasażerskie wojewódzkie odwożące z pracy tzn. pociągi odjeżdżające w godzinach 14.30-17.30, pozostałe wojewódzkie;

umowy napraw awaryjnych lub napraw poziomu utrzymania P4 i P5 taboru, zgodnie z dokumentacją systemu utrzymania taboru, operator będzie zobowiązany do ich dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 1023)

Rozdział zakupionego przez Województwo Małopolskie taboru kolejowego pomiędzy Operatorów był w głównej mierze związany z podziałem pracy eksploatacyjnej realizowanej przez Operatorów. Istotne wytyczne i ograniczenia związane z możliwym wykorzystaniem pojazdów narzuca również charakter projektów, w ramach których dany tabor został zakupiony.

(dowód: akta kontroli str. 952, 957-958)

Do 25 stycznia 2017 r. Województwo zakupiło 40 pojazdów kolejowych, z czego¹²¹:

- 30 zostały użyczone lub wydierżawione operatorom: Koleje Małopolskie – 24 szt., Przewozy Regionalne – sześć sztuk, od 1 lutego 2017 r. 10 pojazdów dzierżawionych przez Koleje Małopolskie zostanie wydierżawione Przewozom Regionalnym;
- cztery pojazdy dla Kolei Małopolskich nie zostały jeszcze odebrane od producenta;
- dwa autobusy szynowe z napędem elektrycznym zostały wyłączone z eksploatacji, ponieważ wymagają wykonania przeglądu poziomu P4, a operatorzy nie są zainteresowani ich użytkowaniem;
- cztery autobusy szynowe z napędem spalinowym wydierżawiono Przewozom Regionalnym sp. z o.o. Oddział Pomorski (dwa po wykupie leasingowym).

(dowód: akta kontroli, str. 952, 956-957)

W dniu 6 lipca 2006 r. Województwo Małopolskie zawarło *umowę dostawy lekkich pojazdów szynowych do przewozów pasażerskich w formie leasingu operacyjnego* z PESA Bydgoszcz SA Holding i BRE Leasing Sp. z o.o.¹²² łącznie na sześć pojazdów szynowych (dwie szt. pojazdów z napędem spalinowym oraz cztery szt. z napędem elektrycznym)¹²³. Województwo Małopolskie wykupiło dwa pojazdy z napędem spalinowym¹²⁴. Do lutego 2014 r. na trasie Kraków Gł.–Balice (odcinek niezelektryfikowany) przewóz odbywał się za pomocą autobusów szynowych spalinowych. W związku z rozpoczęciem prac modernizacyjnych na tej trasie Województwo w lipcu 2014 r. wydierżawiło cztery zbędne pojazdy spółce Przewozy Regionalne Oddział Pomorski z siedzibą w Gdyni, w tym dwa objęte przedmiotowym leasingiem, które wydierżawiono spółce Przewozy Regionalne Oddział Pomorski z siedzibą w Gdyni na podstawie umowy z 11 grudnia 2015 r. Pojazdy zostały wydierżawione na okres do 14 grudnia 2019 r.

Województwo Małopolskie zrezygnowało z prawa wykupu czterech sztuk autobusów szynowych z napędem elektrycznym z powodu ograniczonej możliwości wykorzystania tych pojazdów na terenie województwa małopolskiego z uwagi na małą liczbę miejsc pasażerskich (60 miejsc siedzących), a dalsze użytkowanie tych pojazdów wiązałoby się z wysokimi kosztami przeglądów poziomu utrzymania P4 niezbędnych do wykonania w 2017 r. 24 maja 2016 r. Urząd Marszałkowski wystosował pismo do wszystkich urzędów marszałkowskich z informacją o chęci dzierżawy lub sprzedaży autobusów szynowych z napędem elektrycznym. Na pismo odpowiedziało województwo dolnośląskie oraz Koleje Śląskie, które ostatecznie nie zdecydowały się na zakup szynobusów.

We wrześniu 2015 r. kiedy zakończono modernizację trasy (m.in. zelektryfikowano trasę) uzgodniono dalszą dzierżawę przedmiotowych pojazdów na okres od 13 grudnia 2015 r. do 14 grudnia 2019 r., z której Województwo miało uzyskać łącznie 5 184 314 zł¹²⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 733–769, 946–949)

Analizy rentowności tras obsługiwanych przez Koleje Małopolskie i Przewozy Regionalne w latach 2015 – 2016

Z informacji uzyskanych od operatorów Przewozy Regionalne i Koleje Małopolskie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wynika, że pokrycie kosztów przychodami dla

¹²¹ Stan na 25 stycznia 2017 r.

¹²² Aneks 1 do umowy zawarto 31 sierpnia 2011 r., aneks 2 zawarto 21 listopada 2011 r.

¹²³ Uchwałą Nr 1097/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie skorzystania z prawa wykupu dwóch pojazdów szynowych po zakończeniu okresu leasingu.

¹²⁴Wykupiono za łączną kwotę 270 600 zł.

¹²⁵ W 2016 r. – 2 338 586 zł i w kolejnych latach po 948 576 zł. Obniżona kwota z kolejnych lat wynika z konieczności wykonania przeglądu P4 dwóch dzierżawionych pojazdów, które wyceniono na kwotę 7 993 352 zł.

Przewozów Regionalnych na obsługiwanych liniach kolejowych rocznego rozkładu jazdy pociągów 2015/2016 wyniosło średnio 24,2%¹²⁶, a w Kolejach Małopolskich 49,3%¹²⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 959-967)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zamieszczanie w umowach zawieranych z operatorami zapisów pozwalających na rzetelne wywiązywanie się z ustawowego obowiązku składania ministrowi właściwemu do spraw transportu informacji dotyczącej publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa małopolskiego.

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 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, 21 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy:

Małgorzata Korusiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jolanta Stawska

Rafał Rossowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

¹²⁶ Liczone za okres od 13 grudnia 2015 r. do 30 listopada 2016 r. – wykonanie.

¹²⁷ Liczone na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania za trzy kwartały i planowanego wykonania za IV kwartał 2016 r.