



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.022.01.2016

P/16/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/031 – Zrządanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	Krzysztof Maliszewski, doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/88/2016 z dnia 16.09.2016 r. Sławomir Dąbrowski, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/103/2016 z dnia 07.10.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin (dalej „UMWL” lub „Organizator”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego (od 24 czerwca 2014 r.). Poprzednio (od 1 grudnia 2010 r.) Marszałkiem Województwa Lubelskiego był Krzysztof Hetman. (dowód: akta kontroli str.5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Marszałka Województwa Lubelskiego w latach 2014-2016 (III kwartał), w zakresie planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego, organizowania i zarządzania regionalnymi pasażerskimi przewozami kolejowymi oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad przewoźnikiem („operatorem”) realizującym te przewozy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- opracowanie i przedstawienie Sejmikowi Województwa Lubelskiego „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim” (dalej „Plan transportowy”), przy zachowaniu wymogów, określonych ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym² (dalej: „uptz”),
- wyłonienie, w latach 2014-2016, przewoźnika świadczącego usługi publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie woj. lubelskiego oraz przygotowanie do kontynuacji tych usług w latach następnych,
- wyegzekwowanie kary pieniężnej od przewoźnika z tytułu zwłoki w przedłożeniu informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji, składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w umowach, zawieranych z przewoźnikiem w latach 2013-2015, sposobu przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych

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

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1440.

w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz zakresu korzystania z infrastruktury, w szczególności zakresu przepustowości trasy oraz standardu jakości dostępu będących przedmiotem umowy, jak też sposobu dystrybucji biletów,

- nieustalania przez Organizatora opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego,

- niewyegzekwowania od przewoźnika obowiązku podawania w informacjach, składanych na podstawie art. 48 ust. 1 uptz, sposobu załatwienia skarg i reklamacji oraz liczby wypłaconych odszkodowań, a także niezwłocznego przekazywania kopii udzielonych odpowiedzi,

- nieadministrowania systemem informacji dla pasażera, co naruszało 43 ust. 1 pkt 8 uptz,

- ograniczonego dostępu dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich, do wybranych przystanków kolejowych, objętych oględzinami NIK oraz niezapewnienia czytelności po zmroku rozkładów jazdy umieszczonych na tych przystankach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego 1.1. Realizując obowiązek, określony w art. 9 ust. 1 pkt 5 lit. a uptz, Marszałek Województwa Lubelskiego (dalej „Marszałek”) opracował projekt Planu transportowego, który 14 lipca 2014 r. został uchwalony przez Sejmik Województwa Lubelskiego³.

(dowód: akta kontroli, str. 6-64)

Opracowanie Planu transportowego UMWL zlecił, w drodze umowy z 7 listopada 2012 r., podmiotowi zewnętrznemu, który został wyłoniony w wyniku udzielenia zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 39-46 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴

(dowód: akta kontroli, str.65-73)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 uptz, w Planie transportowym uwzględniono zapisy „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego – międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie w transporcie kolejowym”, przyjętego przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 22 maja 2012 r. Zgodnie z Planem transportowym Województwo Lubelskie jest organizatorem przewozów pasażerskich na następujących liniach komunikacyjnych, na których prowadzone są również na całej długości lub części przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe:

1. (Siedlce) – Łuków – Międzyrzec Podlaski-Biała Podlaska - Terespol – w ramach linii kolejowej Warszawa - Terespol,
2. (Garwolin) – Dęblin – Puławy – Nałęczów – Lublin - Rejowiec Fabryczny - Chełm – w ramach linii Warszawa - Lublin i Lublin - Dorohusk,
3. Łuków - Ryki-Dęblin - (Pionki) – od Dębłina w ramach linii Lublin - Kielce (przez Puławy),
4. Zwierzyniec – Biłgoraj - (Stalowa Wola Południe) w ramach linii Zwierzyniec - Stalowa Wola Południe,
5. Lublin – Kraśnik - Stalowa Wola – w ramach linii Lublin - Przeworsk,

³ Uchwała Nr XLVII/744/2014 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim” (Dz. Urz. Woj. Lub. z 30 lipca 2014 r., poz. 2678).

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

6. Rejowiec Fabryczny – Krasnystaw – Szczepieszyn - Zwierzyniec – *ramach linii Rejowiec - Hrebenne.*

(dowód: akta kontroli, str. 22)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały umowy roczne zawarte z przewoźnikiem o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie⁵. Zgodnie z umową na rok 2016 pociągi kursują na nw. liniach:

- 1) Linia Nr 7 (odcinek: Dęblin - Lublin - Chełm),
- 2) Linia Nr 68 (odcinek: Lublin - Kraśnik - granica województwa/Rzeszów),
- 3) Linia Nr 26 (odcinek: Łuków - Dęblin),
- 4) Linia Nr 2 (odcinek: Siedlce/Łuków - Biała Podlaska - Terespol/Brześć),
- 5) Linie Nr 69/101 (odcinek: Rejowiec - Zawada /Bełżec/gr. województwa),
- 6) Linia Nr 72 (odcinek: Zawada - Zamość/Zamość Wschód),
- 7) Linia Nr 581 (odcinek: Świdnik Miasto - Lublin Airport),
- 8) Linia Nr 30 (odcinek: Parczew/ Lubartów - Lublin Płn.),
- 9) Linia Nr 81 (odcinek: Chełm - Włodawa).

Analiza liczby przewiezionych pasażerów i wykorzystania miejsc w pociągach w roku 2014 (badania przeprowadzono za okres od 17.03. do 23.03.2014 r.) wykazała, że maksymalne wykorzystanie miejsc siedzących w 20 przypadkach (na 93) przekroczyło 100% maksymalnej dostępnej liczby miejsc. W 16 przypadkach (na 93) było niższe niż 20% (w tym w 12 przypadkach dotyczyło linii, po których odbywa się również ruch międzywojewódzki), a minimalne wynosiło 3 i 9% (dotyczyło to dwóch linii wojewódzkich).

Analiza liczby przewiezionych pasażerów i wykorzystania miejsc w pociągach w roku 2015 (badanie objęło okres od 09.03. do 15.03.2015 r.) wykazała, że maksymalne wykorzystanie miejsc siedzących w 16 przypadkach (na 96) przekroczyło 100% maksymalnej dostępnej liczby miejsc. W 21 przypadkach (na 96) było niższe niż 20% (w tym w 15 przypadkach dotyczyło linii, po których odbywa się również ruch międzywojewódzki), a minimalne wynosiło 3 i 4% (w jednym przypadku dotyczyło to linii, po której odbywa się również ruch międzywojewódzki).

Analiza liczby przewiezionych pasażerów i wykorzystania miejsc w pociągach w roku 2016 (badanie za okres od 14.03. do 20.03.2016 r.) wykazała, że maksymalne wykorzystanie miejsc siedzących w 12 przypadkach (na 102) przekroczyło 100% maksymalnej dostępnej liczby miejsc. W 25 przypadkach (na 102) było niższe niż 20% (w tym w 20 przypadkach dotyczyło linii, po których odbywa się również ruch międzywojewódzki), a minimalne wynosiło 8 i 9% (w dwóch przypadkach dotyczyło to linii, po których odbywa się również ruch międzywojewódzki).

(dowód: akta kontroli, str. 427-432)

Na pytanie kontrolerów NIK, dlaczego Województwo Lubelskie zaplanowało przewozy na liniach kolejowych: Warszawa - Terespol, Warszawa - Lublin i Lublin - Dorohusk oraz Lublin - Kielce, Lublin - Przeworsk i Rejowiec - Hrebenne, gdzie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe ujął w swoim planie Minister, Dyrektor Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa UMWL („DPTiD”) wyjaśnił m.in., że „*główne funkcje pociągów międzywojewódzkich organizowanych przez ministra właściwego do spraw transportu koncentrują się natomiast na bezpośrednich połączeniach z miastami wojewódzkimi*

⁵ Umowa z przewoźnikiem zawarta dnia 18 grudnia 2013 r. na rok 2014 o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie („umowa z przewoźnikiem na rok 2014”), umowa z przewoźnikiem zawarta dnia 9 stycznia 2015 r. na rok 2015 o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie („umowa z przewoźnikiem na rok 2015”) oraz umowa z przewoźnikiem zawarta dnia 3 grudnia 2015 r. na rok 2016 o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie („umowa z przewoźnikiem na rok 2016”).

(i pomiędzy nimi) oraz stolicą kraju. Dla utrzymania odpowiedniej prędkości handlowej, odprawy pasażerów pociągów międzywojewódzkich odbywają się na nielicznych stacjach i przystankach. Dodatkowo częstotliwość tych pociągów i ich czas kursowania nie odpowiada często codziennym potrzebom pasażerów dojeżdżających do miejsc pracy i nauki zlokalizowanych w wielu różnych miejscowościach Lubelszczyzny. Osobnym problem stanowi koszt przejazdu dla pasażera, który w pociągach ekspresowych i pozostałych międzywojewódzkich oraz międzynarodowych z wagonami dostępnymi w komunikacji krajowej jest kształtowany według innej taryfy i jest z reguły istotnie wyższy niż w pociągach wojewódzkich. W przypadku nie podjęcia organizacji kolejowych połączeń wojewódzkich na odcinkach, na których organizuje połączenia minister właściwy do spraw transportu, powstałaby nieakceptowalna społecznie luka w dostępności komunikacyjnej. Skomunikowanie transportem drogowym wielu małych miejscowości leżących przy wspomnianych odcinkach linii kolejowych jest niekiedy niedostateczne, a do niektórych z nich dojazd jest utrudniony ze względu na stan dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 376-384 i 415-432)

1.2. Informację o opracowaniu projektu Planu transportowego ogłoszono w miejscowej prasie (trzy lokalne dzienniki) i w Biuletynie Informacji Publicznej UMWL (dalej „BIP”). Ogłoszenie określało miejsce wyłożenia planu oraz formę, miejsce i termin składania opinii na jego temat. Termin składania opinii wyznaczono na okres od 15 stycznia 2014 r. do 14 lutego 2014 r., co było zgodne z wymogami art. 10 ust. 1 uptz. Ogłoszenie zawierało również informację o zaplanowanym na 3 lutego 2014 r. spotkaniu konsultacyjnym dla mieszkańców województwa, organizowanym

w celu zaprezentowania projektu Planu transportowego. Przeprowadzono również konsultacje projektu uchwały Sejmiku w sprawie uchwalenia Planu transportowego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 87-177)

1.3. Dnia 26 marca 2014r. Marszałek wystąpił do Prezesa Urzędy Transportu Kolejowego („UTK”) o zaopiniowanie projektu Planu transportowego. Do pisma dołączono projekt Planu transportowego i informację uzyskaną od zarządcy infrastruktury kolejowej.

(dowód: akta kontroli, str. 74-86)

Z wyjaśnienia Dyrektora DPTiD wynika, że, że Prezes UTK nie występował do UMWL o inną dokumentację stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań dotyczących Planu transportowego, poza przekazaną z wnioskiem o opinię (art. 12 ust. 2 uptz).

(dowód: akta kontroli, str. 417-418)

Uchwalenie Planu transportowego przez Sejmik Województwa Lubelskiego (uchwała nr XLVII/744/2014 z 14 lipca 2014 r.) poprzedzono konsultacjami społecznymi. Do projektu Planu transportowego, w wyznaczonym terminie, wpłynęło 67 pism z uwagami, natomiast po tym terminie – 10. Wszystkie uwagi zgłoszone terminowo zostały rozpatrzone przez UMWL, a następnie 24 czerwca 2014 r. opracowano raport z przebiegu konsultacji projektu planu, który został opublikowany w BIP UMWL. W raporcie odniesiono się odrębnie do każdej z uwag i opinii, jakie napłynęły w okresie konsultacji społecznych. W każdym przypadku podano autora uwagi lub opinii, ich zakres oraz sposób rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem. W ramach uwag i opinii dotyczących transportu kolejowego nie uwzględniono 16 spraw dotyczących:

- wznowienia przewozów na liniach kolejowych lub ich wydłużenia (1) – połączenie obsługiwane jest przez przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe,

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118, ze zm.

- zwiększenie liczby połączeń na liniach wykraczających poza teren woj. lubelskiego (8) – poza kompetencjami Organizatora,
- uruchomienie linii kolejowych, równoległych do dominującego połączenia drogowego (1) - brak efektywności takiego połączenia,
- wykonanie nowych przystanków na linii kolejowej na terenie miasta Zamość w ramach zintegrowanych węzłów przesiadkowych (3) - poza kompetencjami Organizatora,
- skrócenie czasu przejazdu i linii Lublin-Zamość (3) - poza kompetencjami Organizatora.

(dowód: akta kontroli, str. 6-10 i 90-176)

1.4. Projekt planu transportowego, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 uptz, przed zatwierdzeniem przez Sejmik Województwa Lubelskiego, uzgodniono z marszałkami sąsiednich województw, tj. mazowieckiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i podlaskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 180-188)

1.5. Badania i analizy dotyczące potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym w województwie lubelskim prowadził w dniach 19 - 22 kwietnia oraz 11 - 26 maja 2012 roku Instytut Rozwoju i Promocji Kolei w Poznaniu. Proces zbierania informacji prowadzony był przez 17 przeszkolonych ankierów. Badania polegały na przynajmniej czterokrotnym badaniu każdego kursu z tym, że dwa pomiary dotyczyły dni roboczych (wtorek, piątek) oraz dwu dni wolnych (sobota, niedziela). Dane zbierano na liniach kolejowych:

- Lublin - Rejowiec - Chełm - Dorohusk,
- Lublin - Dęblin,
- Lublin - Rejowiec - Zamość,
- Lublin - Kraśnik - granica województwa,
- Dęblin - Łuków,
- Łuków - Biała Podlaska – Terespol,
- Chełm - Włodawa.

Najniższą frekwencję odnotowano na linii Rejowiec - Zamość (przyjazd 00:47), średnie zapelnienie wynosiło 1%, stan maksymalny 8 osób. Na linii Zamość - Rejowiec (odjazd 04:30), średnie zapelnienie wynosiło 6%, stan maksymalny 13 pasażerów, na trasie powrotnej (przyjazd do Zamościa 7:37) stan maksymalny wynosił 12 osób, średnie zapelnienie 7%. Poniżej 10% wynosiła również frekwencja w wieczornych pociągach na linii Chełm – Dorohusk - Chełm. Niska była również frekwencja na liniach Lublin - Kraśnik – granica województwa w dni wolne od pracy. Uzyskany obraz potoków pasażerskich wg. autorów Raportu zapewnić powinien możliwość obserwacji tendencji oraz oceny roli, jaką spełnia komunikacja gospodarcze i w gospodarce i integracji regionu. Największe potoki, gdzie frekwencja przekraczała 400 osób, stwierdzono na linii Biała Podlaska - Terespol. W Raporcie za pomocą skrótów zapisano liczbę i rodzaje zespołów trakcyjnych oraz liczbę miejsc siedzących w tych zespołach. W ocenie sporządzających Raport dużym problemem było niedostosowanie pojemności taboru w dni największego zainteresowania podróżnych przejazdami, szczególnie istotnym było również dostosowanie ilości i wielkości składów do rzeczywistych potrzeb przed weekendem i w ostatnim jego dniu.

(dowód: akta kontroli, str. 189-211 i 225-229)

W raportach z maja i października 2012 r. nie przedstawiono wyników badań potrzeb przewozowych na linii: Zawada - Zwierzyniec, Zwierzyniec - Stalowa Wola Południe oraz Łuków - Siedlce, na których warunkowo zakładano możliwość uruchomienia przewozów pasażerskich, lecz w roku 2014 takowych nie prowadzono. Dyrektor DPTiD stwierdził m.in., że *Zgodnie z treścią planu transportowego skierowanego do konsultacji nie przewidywano obsługi transportem kolejowym odcinków: Zwierzyniec – Stalowa Wola Południe oraz Zawada – Zwierzyniec. Odcinki tych linii kolejowych zostały włączone do planowanej sieci kolejowej dopiero po zakończeniu konsultacji społecznych, w wyniku których zgłoszone zostało na nie*

zapotrzebowanie (m. in. przez osoby indywidualne oraz samorządy lokalne). Ze względu na potencjalnie odległy termin uruchomienia przewozów na odcinku Zwierzyniec – Stalowa Wola Południe nie przeprowadzono dodatkowych badań, poza analizą wniosków dotyczących ewentualnego kursowania pociągów na tych odcinkach. Warto zaznaczyć, że w uchwalonej wersji planu transportowego, na linii komunikacyjnej R44 możliwa będzie organizacja przez Województwo Lubelskie po zapewnieniu współfinansowania przez organizatorów właściwych ze względu na zasięg przewozów lub z uwagi na ważny interes społeczny lub po zawarciu stosownego porozumienia z Województwem Podkarpackim, a na linii R54 w przypadku posiadania wystarczających środków finansowych w budżecie województwa oraz zaistnienia odpowiednich warunków demograficznych i społecznych z jednoczesną poprawą infrastruktury kolejowej. Z wiedzy organizatora przewozów wynika, że do chwili obecnej nie nastąpiła jedna z najważniejszych przesłanek mająca wpływ na ewentualne przywrócenie ruchu na linii kolejowej nr 66, czyli poprawa parametrów technicznych infrastruktury. W przypadku odcinka Łuków – Siedlce założono organizację przewozów kolejowych przez Województwo Lubelskie po zawarciu stosownego porozumienia z Województwem Mazowieckim a w przypadku braku porozumienia możliwa organizacja przez Województwo Lubelskie do najbliższej stacji w Województwie Mazowieckim umożliwiającej przesiadki w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu oraz przewóz powrotny. Zapotrzebowanie na funkcjonowanie takiego połączenia wynika z potrzeby zachowania ciągłości istniejących przewozów na linii kolejowej nr 2, wzdłuż której usytuowanych jest szereg ośrodków miejskich (m. in. Biała Podlaska, Międzyrzec Podlaski, Łuków, Siedlce) oraz jednego z największych w kraju obszaru przeładunkowego towarów na osi wschód-zachód. Są to potencjalnie duże generatory ruchu pasażerskiego zarówno w zakresie przejazdów miasto-miasto, jak i dojazdów do miast pełniących rolę ośrodków administracyjnych, skupiających usługi edukacyjne, lecznicze i kulturalne, jak i koncentrujące życie gospodarcze w obszarze swojego oddziaływania. W przypadku stacji Siedlce istotna jest także pełniona od wielu lat funkcja węzła przesiadkowego dla podróżnych udających się w/z kierunku Warszawy.

(dowód: akta kontroli, str. 189-211 i 415-433)

1.6. Plan transportowy zawierał wszystkie elementy wymagane przez art. 12 ust. 1 upz, tj. sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. W planie uwzględniono też sytuację społeczno-gospodarczą w województwie, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej oraz rentowność linii komunikacyjnych. Ocena i prognoza potrzeb w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym przedstawiona została w pkt 6.3.2. Planu transportowego w dwóch wariantach: pesymistycznym i optymistycznym w przedziale czasowym od 2013 r. do 2028 r. Zgodnie z wariantem pesymistycznym zapotrzebowanie powinno zmniejszyć się z 3,6 mln pasażerów w roku 2013 do 3,2 mln w roku 2015 i od roku 2018 do roku 2028 utrzymywać się na stałym poziomie 2,5 mln. Wariant optymistyczny przewiduje, że zapotrzebowanie to w latach 2018-2028 będzie wyższe o 700 tys. osób. W roku 2013 przewieziono 3.408 tys. pasażerów, w roku 2014 – 3.258 tys., a w roku 2015 - 3.223 tys. W Planie (pkt 1.1.1.) oceniono, że najlepiej przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych stacje i przystanki położone są na linii Terespol-Łuków, gdzie prawie każdy peron wyposażony jest w pochylnie umożliwiające swobodny dostęp do pociągu (poza dworcami w Łukowie i Międzyrzeczu Podlaskim). Na pozostałych stacjach i peronach województwa lubelskiego w większości przypadków dostęp do pociągu możliwy jest jedynie z poziomu szyn. Urządzenia ułatwiające dostęp osobom niepełnosprawnym funkcjonują na dworcach w Lublinie (Dworzec Główny, Dworzec Północny)

oaz na przystanku Świdnik Miasto. Na Dworcu Głównym w Lublinie, na peronie pierwszym do dyspozycji niepełnosprawnych jest winda, a na Dworcu Północnym oraz na przystanku Świdnik Miasto istnieją platformy schodowe. W ramach zadań wyznaczających kierunki rozwoju transportu publicznego (pkt 9.1. Planu) przewidywano m.in. inicjowanie procesów dostosowywania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób niepełnosprawnych. W planie transportowym określono 8 linii kolejowych o charakterze użyteczności publicznej posiadających łączną długość 690,397 km. Zawarte w Planie oceny i prognozy potrzeb przewozowych nie obejmowały linii Zwierzyniec-Stalowa Wola Południe, Zawada-Zwierzyniec oraz Łuków-Siedlce, na których przewozy rozpoczęto po uchwaleniu Planu transportowego, w którym zadania te uznano jedynie za możliwe do realizacji (pkt 6.1).

(dowód: akta kontroli, str. 11-64 i 474-494)

1.7. Celem Planu transportowego było wskazanie najlepszych możliwych rozwiązań w obszarze przewozów pasażerskich, ukierunkowanych na zwiększenie udziału transportu zbiorowego w podróżach o zasięgu wojewódzkim. Celem było także przygotowanie do organizacji publicznego transportu zbiorowego według przepisów uptz oraz zapewnienie dostępu mieszkańcom województwa do publicznego transportu zbiorowego, w którym nadal stosowane miały być ulgi gwarantowane ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁷. W Planie podano również, że po 1 stycznia 2017 r. obowiązek stosowania ulg ustawowych zostanie ograniczony wyłącznie do operatorów wykonujących przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Zaznaczono, że brak uchwalenia planu skutkowałby pozbawieniem mieszkańców województwa prawa do korzystania z przysługujących im ulg ustawowych. W Planie transportowym nie określono harmonogramów osiągnięcia zakładanych celów.

(dowód: akta kontroli, str. 12-14)

Na pytanie kontrolerów NIK, jakie cele określono w Planie transportowym oraz jaki był harmonogram czasowy ich osiągnięcia, Dyrektor DPTiD podał, że zgodnie z zapisami na str. 6 - 7 Planu, celem opracowania Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Lubelskiego jest wskazanie najlepszych możliwych rozwiązań w obszarze przewozów pasażerskich na terenie województwa lubelskiego ukierunkowanych na zwiększenie udziału transportu zbiorowego w podróżach o zasięgu wojewódzkim. Powyższy cel zostanie osiągnięty po zrealizowaniu założeń Planu gwarantujących podniesienie atrakcyjności transportu kolejowego i autobusowego. Do najważniejszych należy zaliczyć odpowiedni standard usług, postulowaną integrację transportu publicznego, na przykład poprzez wprowadzanie biletu ważnego w różnych środkach transportu na obszarze całego województwa, jednolity system informacji pasażerskiej otwarty również na przewoźników niebędących operatorami publicznego transportu zbiorowego oraz ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne. Wskazane kierunki działań prowadzić powinny do poprawy dostępności, poprawy efektywności funkcjonowania oraz poprawy bezpieczeństwa użytkowników transportu, co w konsekwencji przełoży się na wzrost konkurencyjności gospodarki obszaru objętego Planem i na jakość warunków życia mieszkańców regionu. Wdrożenie Planu przyczyni się do racjonalnego kształtowania środków publicznych przeznaczanych na publiczny transport zbiorowy poprzez optymalne dopasowanie oferty przewozowej i kierunków rozwoju do aktualnych i przyszłych oczekiwań pasażerów w oparciu o dostępne możliwości finansowe. Kolejnym celem opracowania jest przygotowanie Województwa Lubelskiego, jako organizatora wojewódzkich przewozów pasażerskich do rozpoczęcia organizacji publicznego transportu zbiorowego według nowych uregulowań prawnych (wynikających z Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym), które w momencie opracowywania Planu transportowego miały obowiązywać

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138, ze zm.

w pełni od dnia 01.01.2017 roku. Generalnie wszystkie podstawowe prognozy i założenia Planu transportowego dotyczą okresu do 2028 r., przy czym rokiem bazowym jest rok 2013 r. Należy dodać, że w przypadku kolei, do 2016 r. włącznie, organizacja przewozów jest prowadzona w oparciu o ustalenia przyjęte w umowie ramowej z operatorem na lata 2014 - 2016 r.⁸ (vide Tab. 6.5 str. 121 oraz Tab. 6.7 str. 123 Planu transportowego). W podobnym horyzoncie czasowym należy rozpatrywać problematykę przestrzennej organizacji linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym (Tab. 6.1. str. 109) oraz minimalnych częstotliwości kursowania w transporcie kolejowym (Tab. 7.3. str. 127).

(dowód: akta kontroli, str. 415-433)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ocena i prognozy przewozowe ujęte w Planie transportowym na dzień jego uchwalenia, powinny być weryfikowane dla linii planowanych do uruchomienia w późniejszym czasie, poprzez wykonywanie badań i analizy potrzeb przewozowych, prowadzonych przez Organizatora na podstawie art. 15 ust. 1 uptz.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Organizowanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą zadania Marszałka wynikające z przepisów uptz realizował DPTiD, funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Urzędu od 1 marca 2012 r. Do zadań Oddziału Zarządzania Transportem i Działalności Regulowanej w DPTiD („Oddział ZTiDR”) przypisano m.in.:

- organizowanie publicznego transportu zbiorowego, a w szczególności: opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, tworzenie przewozów o charakterze użyteczności publicznej i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym,
- prowadzenie spraw związanych z organizowaniem i dotowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich ze środków finansowych określonych w budżecie Województwa Lubelskiego,
- prowadzenie spraw związanych z nabywaniem kolejowych pojazdów szynowych zgodnie z Porozumieniem z dnia 9 grudnia 2008 r., zawartym pomiędzy Ministrem Infrastruktury a samorządami województw a dotyczącym zakupu, modernizacji i naprawy kolejowych pojazdów szynowych służących do regionalnych przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w latach 2009-2020, w tym na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.),
- prowadzenie spraw związanych z rozliczaniem umów zawieranych między Marszałkiem, a wyłonionymi operatorami w transporcie kolejowym.

Do zadań dwóch pracowników Oddziału ZTiDR należało m.in. prowadzenie spraw związanych z: organizowaniem kolejowych przewozów pasażerskich, wyborem przewoźnika i zawarciem z nim umowy, opracowaniem i wprowadzeniem planu połączeń kolejowych, przekazywaniem przewoźnikowi środków finansowych w ramach zawartych umów oraz ocena i kontrola wykonywania przez przewoźnika kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa lubelskiego. Prowadzić mieli oni również sprawy i procedury dotyczące zakupu, modernizacji i naprawy kolejowych pojazdów szynowych. Pracownicy ci mieli też współdziałać

⁸ Umowa ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie w latach 2014-2016 zawarta dnia 4 stycznia 2013 r. („umowa ramowa na lata 2014-2016”).

z właściwymi jednostkami UMWL w zakresie przekazywania środków finansowych przewidzianych na organizowanie przewozów kolejowych i zakupu pojazdów szynowych w ramach środków budżetowych oraz komórką organizacyjną właściwą w sprawach prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania rekompensat.

(dowód: akta kontroli, str.212-224)

W UMWL, poza określeniem zadań w regulaminie organizacyjnym i w zakresach czynności poszczególnych pracowników, nie opracowano w formie odrębnych dokumentów procedury postępowania dla zadań przypisanych Organizatorowi.

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

W ramach badania i analizy potrzeb przewozowych Oddziały: Lubelski i Podkarpacki Spółki z o.o. Przewozy Regionalne w Warszawie badały wielkość potoków pasażerskich i strukturę taryfową. Czynności te wykonywano w oparciu o umowę ramową o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób, organizowanych przez Województwo lubelskie w latach 2014-2016, zawartą dnia 4 stycznia 2013 r. pomiędzy Województwem Lubelskim i Spółką z o.o. Przewozy Regionalne w Warszawie ul. Wileńska 14a w 2012 r. („umowa ramowa z przewoźnikiem na lata 2014-2016”). W § 2 ust. 6 tej umowy zapisano, że w celu określenia efektywności wykonywanych przewozów operator zobowiązał się organizować w pociągach objętych umową m.in. badania marketingowe kompleksowe (we wszystkich pociągach i dniach tygodnia), dotyczące wielkości potoków pasażerskich i struktury taryfowej - co najmniej dwa razy w trakcie obowiązywania każdej umowy rocznej oraz bieżące (dotyczące ilości pasażerów na poszczególnych liniach i trasach) - z częstotliwością wynikającą z aktualnych potrzeb. Przedstawiciele Organizatora mieli prawo uczestniczyć w przeprowadzanych badaniach marketingowych oraz określać zakres i tematykę badań. Operator był zobowiązany każdorazowo udostępniać wyniki badań Organizatorowi.

(dowód: akta kontroli, str. 265-285)

W okresie objętym kontrolą operator prowadził kompleksowe badania dotyczące wielkości potoków pasażerskich i struktury taryfowej w roku 2014 (od 17.03 – 23.03; od 21.07 – 27.07; od 13.10 – 19.10), w roku 2015 (od 09.03 – 15.03; od 03.08 – 09.08 i 7.03 – 23.03; 05.10 – 11.10) oraz w roku 2016 (13.03 – 20.03; 08.08 – 14.08).

(dowód: akta kontroli, str. 230-264)

Odnośnie bieżących badań wielkości potoków pasażerskich Dyrektor DPTiD podał, że *organizator obserwuje każdorazowe zmiany w stosunku do badań wykonanych w poprzednim okresie. Wynika to między innymi z tzw. wahań sezonowych w ilości odbywanych podróży. Przykładowo w przeciągu danego roku obserwuje się spadek zainteresowania pasażerów ofertą przewozową w okresie letnim, kiedy następuje kulminacja sezonu urlopowego oraz duży przyrost liczby podróżnych od września i października, kiedy po wakacjach z połączeń kolejowych zaczynają korzystać uczniowie i studenci. Przykładem wykorzystania badań potoków pasażerskich może być decyzja o wstrzymaniu organizowania od 13 grudnia 2015 r. przewozów na odcinku Chełm – Dorohusk ze względu na systematyczny spadek liczby pasażerów oraz znikome zainteresowanie ofertą przewozową. Z podobnych przyczyn organizator zdecydował się przebudować ofertę (ograniczając ilość pociągów) i nieco zmodyfikować terminy i godziny kursowania pociągów na odcinku Zamość – Rejowiec. Zmiany na tym odcinku następowały dwukrotnie: od grudnia 2014*

r. i od grudnia 2015 r. zrezygnowano po jednej parze pociągów. Również ze względu na znikome zainteresowanie pasażerów od grudnia 2014 r. zrezygnowano z uruchamiania wieczornego (po II zmianie) połączenia Lublin – Szastarka (średnie napętnienie na trasie w dzień roboczy: 4 osoby).

Operator prowadził również dodatkowo badania potoków pasażerskich dla wybranych pociągów na linii nr 7 i 581 (Lublin - Lublin AIRPORT) w dniach 12.11 - 18.11.2014 r., na liniach nr 7, 30, 68 w terminie 15.12 - 21.12.2014 r. i w całym okresie kursowania pociągów sezonowych na linii nr 81 w latach 2014 - 2016. Ustalenia badań dodatkowych organizator wykorzystywał w celu:

- korekty rozkładu jazdy pociągów relacji Lublin - Lublin AIRPORT (ze względu na relatywnie niską frekwencję podróży zoptymalizowano częstotliwość kursowania dostosowując połączenia głównie do podstawowego czasu pracy zatrudnionych w Porcie Lotniczym),
- przeanalizowania celowości korekt czasu kursowania wybranych pociągów na etapie konstrukcji wniosków do aktualizacji rocznego rozkładu jazdy pociągów edycji 2014/2015,
- opracowania rozliczenia w zakresie organizowanych sezonowo kursów na linii kolejowej nr 81 (Chełm - Włodawa) i przekazania stosownej informacji współfinansującym połączenia samorządom lokalnym, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz porozumieniami zawieranymi corocznie z tymi samorządami.

(dowód: akta kontroli, str. 415-433 i 439-448)

W sprawie rozkładu jazdy z grudnia 2013 r. (na rok 2013/2014) w terminie umożliwiającym jego zmianę w czerwcu 2014 do UMWL wpłynęło 14 wniosków. DPTiD uznał pięć z nich w całości za zasadne, a dwa częściowo i skierował je do uwzględnienia w rozkładzie jazdy, przekazując konsultantowi (Instytutowi Kolejnictwa z siedzibą w Warszawie - umowa z dnia 21.03.2014 r.) w ramach prac nad ofertą przewozową. Siedmiu wniosków, z uwagi na brak możliwości ich realizacji nie przekazano do prac nad nowym rozkładem jazdy. Po terminie umożliwiającym wprowadzenie zmian, dopiero w rozkładzie jazdy na rok 2014/2015, wpłynęło 16 wniosków, z których dziewięć uznano za niemożliwe do realizacji, a siedem planowano uwzględnić w całości lub części w kolejnym rozkładzie jazdy.

(dowód: akta kontroli, str. 287-293)

W sprawie rozkładu jazdy z grudnia 2014 r. (na rok 2014/2015) w terminie umożliwiającym jego zmianę w czerwcu 2015 do UMWL wpłynęło pięć wniosków. DPTiD uznał jeden z nich w całości za zasadny, a jeden częściowo i skierował je do prac nad ofertą przewozową. Trzech wniosków, z uwagi na brak możliwości ich realizacji, nie przekazano do prac nad nowym rozkładem jazdy. Po terminie umożliwiającym wprowadzenie zmian dopiero w rozkładzie jazdy na rok 2015/2016 wpłynęło 16 wniosków, z których dziewięć uznano za niemożliwe do realizacji, a 7 planowano uwzględnić w całości lub części w kolejnym rozkładzie jazdy.

(dowód: akta kontroli, str. 304-310)

W sprawie rozkładu jazdy z grudnia 2015 r. (na rok 2015/2016) w terminie umożliwiającym jego zmianę w czerwcu 2016 do UMWL wpłynęło 13 wniosków. DPTiD uznał dwa z nich w całości za zasadne, a jeden częściowo i skierował je do prac nad ofertą przewozową. Dziesięciu wniosków z uwagi na brak możliwości ich realizacji nie przekazano do prac nad nowym rozkładem jazdy. Po terminie umożliwiającym wprowadzenie zmian dopiero w rozkładzie jazdy na rok 2016/2017 wpłynęło 14 wniosków, z których wszystkie uznano za niemożliwe do realizacji.

Za niemożliwe do realizacji uznano łącznie 55 wniosków, z których: cztery dotyczyły innego organizatora, 28 – korekt funkcjonujących rozkładów jazdy, sześć – skomunikowania

z pociągami innego organizatora, 16 – przywrócenia zlikwidowanych lub uruchomienia nowych połączeń oraz jeden – zmiany trasy połączenia.

(dowód: akta kontroli, str. 295-303)

2.3. Po uchwaleniu Planu transportowego dnia 14 grudnia 2014 r., do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, nie dokonywano jego aktualizacji.

2.4 W okresie objętym kontrolą pasażerskie przewozy kolejowe Województwa Lubelskiego realizowano w oparciu o umowę ramową na lata 2014-2016 oraz umowy z przewoźnikiem na rok 2014, 2015 i 2016. Umowa na rok 2014 r. zmieniona została aneksem nr 1 z dnia 6 października 2014 r. i aneksem nr 2 z dnia 28 listopada 2014 r., a umowa na rok 2015 aneksem nr 1 z dnia 4 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 265-284 i 352-384)

W Planie transportowy określono minimalne częstotliwości kursowania linii w transporcie kolejowym o charakterze użyteczności publicznej w dni robocze szkolne (tabela 7.3.).

Dla odcinka sieci Lublin - Rejowiec w godzinach szczytu (6:00–9:00) minimalna częstotliwość określona w Planie wynosiła 30 min w kierunku Lublina (przyjazdy do Lublina na godzinę 6:30, 7:00, 7:30 i 8:00, a zgodnie z rozkładem jazdy 5:56, 6:40, 7:18, 8:08 i 7:33.

Dla odcinka sieci Lublin - Rejowiec w godzinach szczytu (14:00–17:00) minimalna częstotliwość określona w Planie wynosiła 30 min w kierunku Rejowca (odjazdy z Lublina po godzinie 14:30, 15:00, 15:30, 16:00 i 16:30), a zgodnie z rozkładem jazdy 14:35, 15:26, 15:53, 16:20 i 16:47.

Dla odcinka sieci Lublin-Dęblin w godzinach szczytu (6:00–9:00) minimalna częstotliwość określona w Planie wynosiła 60 min w kierunku Lublina (przyjazdy na godzinę na godzinę 7:00, 8:00, 9:00), a zgodnie z rozkładem jazdy 6:10, 7:18, 8:54.

Dla odcinka sieci Lublin - Dęblin w godzinach szczytu (14:00–17:00) minimalna częstotliwość określona w Planie wynosiła 60 min w kierunku Dębina (odjazdy z Lublina po godzinie 14:00, 15:00, 16:00), a zgodnie z rozkładem jazdy 13:16, 14:45, 15:29 i 16:40.

Dla odcinka sieci Lublin - Kraśnik w godzinach szczytów (6:00–9:00) i (14:00–17:00) minimalna częstotliwość wynosiła 120 min w kierunku Lublina i Kraśnika, a zgodnie z rozkładem jazdy 5:58, 7:01 i 8:11 oraz 14:30, 15:36 i 16:50.

Zgodnie z Planem transportowym dla odcinka sieci Parczew-Lublin (sześć par kursów dziennie) w godzinach szczytu (6:00–9:00) minimalną częstotliwość określono na 120 min w kierunku Lublina (przyjazdy do Lublina na godzinę 6:00 i 8:00), a w kierunku Parczewa również na 120 min (odjazdy z Lublina po godzinie 14:00 i 16:00), a zgodnie z aktualnym rozkładem jazdy dwa kursy Lublin – Lubartów - Lublin (przyjazd do Lublina 6:22 i 7:22 oraz dwa kursy Lublin – Parczew - Lublin (odjazd z Lublina 13:13 i 15:47).

Na pytanie kontrolerów NIK, dlaczego, zgodnie z rozkładem jazdy 2015/2016 i w planowanym na rok 2016/2017, na trasie Parczew-Lublin kursują jedynie cztery pary pociągów, a dwa z nich (przyjeżdżające do Lublina w godzinach (6:00-8:00) kursują na skróconej o połowę trasie z Lubartowa, podczas gdy w Planie transportowym założono, że będzie tych kursów sześć par dziennie i wszystkie będą kursowały na całym odcinku linii Parczew - Lublin, Dyrektor DPTiD podał w wyjaśnieniu, że generalnie wszystkie podstawowe prognozy i założenia Planu transportowego dotyczą okresu do 2028 r. Należy dodać, że w przypadku kolei do 2016 r. włącznie, organizacja przewozów jest prowadzona w oparciu o ustalenia Umowy ramowej z dnia 4 stycznia 2013 r. nr 100/OP/CP/13 o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania kolejowych przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie w latach 2014 – 2016. W podobnym horyzoncie czasowym należy rozpatrywać problematykę minimalnych częstotliwości kursowania w transporcie kolejowym (Tab. 7.3. str. 127). Docelowa

wielkość pracy eksploatacyjnej zostanie uzyskana po realizacji inwestycji przez zarządcę infrastruktury kolejowej, który będzie beneficjentem środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 - 2020 (w miarę wzrostu środków budżetowych, jakie organizator przewozów będzie miał do dyspozycji na ten cel oraz zwiększenia rezerwy taboru kolejowego o napędzie spalinowym).

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

Wbrew przytoczonym wyjaśnieniom w Planie transportowym nie było podane, że liczba par kursów dziennie dla linii Parczew – Lublin była liczbą docelową, określono natomiast minimalną liczbę par kursów na tej linii.

(dowód: akta kontroli, str. 474-494)

2.5.

Z uptz wynika, że zintegrowany system taryfowo-biletowy to rozwiązanie polegające na umożliwieniu wykorzystania przez pasażera biletu uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 26).

W Planie transportowym (pkt 9.2.2.) wskazano potrzebę zainicjowania działań ukierunkowanych na integrację transportu publicznego w celu podniesienia jego atrakcyjności w stosunku do transportu indywidualnego, a integracja ta powinna być realizowana wieloaspektowo, poprzez: wprowadzanie biletów zintegrowanych („bilet lubelski”), gwarantujących możliwość korzystania z różnych środków transportu niezależnie od organizatora danej linii komunikacyjnej; dążenie do wprowadzania zintegrowanych taryf biletowych, gwarantujących przejrzystość oferty biletowej oraz koordynację godzin odjazdów ukierunkowaną na ułatwienie przesiadania się pomiędzy środkami lokomocji oraz równomierne rozłożenie odstępów pomiędzy kolejnymi odjazdami na ciągach komunikacyjnych. Podniesienie atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego miało nastąpić dzięki zintegrowaniu jego podsystemów, w zakresie integracji taryfowo – biletowej. Województwo Lubelskie miało czynić starania o zintegrowanie komunikacji kolejowej z autobusową regionalną i miejską, co ułatwić miało mieszkańcom regionu podróżowanie różnymi środkami transportu zbiorowego. Ideą zaproponowanych działań, różniących się między sobą w zależności od rodzaju umowy zawartej pomiędzy organizatorem a operatorem, miała być możliwość korzystania z różnych środków transportu na podstawie jednego biletu.

Proces integracji taryfowej transportu publicznego w województwie lubelskim przebiegać miał wieloetapowo z uwagi na współpracę z wieloma jednostek samorządowych.

W sprawie działań w zakresie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego Dyrektor DPTiD podał, że *aktualnie Województwo Lubelskie przygotowuje się do realizacji etapu I, którego wdrożenie odłoży się jednak w czasie ze względu na wejście w życie ustawy z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zmiana przepisów w zakresie transportu drogowego powoduje utrzymanie dotychczasowego systemu wydawania zezwoleń, co wymusza w Województwie Lubelskim późniejszą organizację linii komunikacyjnych w publicznym transporcie drogowym. Niezależnie od powyższego, w październiku 2013 r. sformułowano wstępne założenia projektu pn. „Budowa zintegrowanego systemu komunikacji publicznej na terenie województwa lubelskiego”. Celem projektu jest stworzenie systemu zarządzania i finansowania publicznego transportu zbiorowego w oparciu o uchwalony plan transportowy (wojewódzki) oraz plany transportowe innych organizatorów (powiaty, gminy, ich związki). W ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020 będą analizowane możliwości realizacji projektu przy współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

(dowód: akta kontroli, str. 421-426)

W zakresie systemu informacji dla pasażera, zgodnie zapisami w Planie transportowym i umową ramową na lata 2014-2016 przewoźnik zobowiązany został do:

- zapewnienia informacji o warunkach przewozu, w tym podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy swoich pociągów, wysokości stosowanych taryf oraz aktualnych map sieci połączeń kolejowych Województwa Lubelskiego,
- uruchomienia ogólnodostępnej, bezpłatnej strony internetowej, na której dostępne będą aktualne informacje o usługach, taryfach i aktualnym rozkładzie jazdy oraz telefonu umożliwiającego uzyskanie przez podróżnego informacji o aktualnej sytuacji ruchowej,
- zapewnienia, co najmniej dwóch zapowiedzi megafonowych każdego pociągu na wszystkich stacjach i przystankach osobowych, na których są dostępne urządzenia nagłaśniające,
- zorganizowania sprzedaży biletów na wykonywane przez siebie przewozy, stosowania wszystkich ulg ustawowych, ulg, których stosowanie wynika z Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Zatrudnionych przez Pracodawców Zrzeszonych w Związku Pracodawców Kolejowych z dnia 2 grudnia 2002 r. oraz następujących rozwiązań taryfowych: bilety jednorazowe, bilety okresowe, bilety promocyjne,
- zorganizowania komunikacji zastępczej w przypadkach określonych w ustawie Prawo przewozowe,
- zapewnienia sprawności i aktualności systemu informacji pasażerskiej (w pojazdach, w których system został zainstalowany).

(dowód: akta kontroli, str. 267-268)

Oględziny NIK przeprowadzone w pociągach oraz na dworcach i przystankach odcinków tras kolejowych Lublin - Parczew, Lublin - Kraśnik i Lublin - Chełm wykazały, że przewoźnik prawidłowo realizuje obowiązki dotyczące kompleksowego systemu informacji pasażerskiej, a informacje dla podróżnych udostępnione były w tablicach na wszystkich przystankach oraz przy kasach i w punkcie informacyjnym na dworcu kolejowym w Lublinie, w którym ponadto udostępniony był do wglądu podręczny regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.

W trakcie oględzin ustalono, że tabor kolejowy wyposażony był w audiowizualną informację pasażerską o kolejnych przystankach oraz o trasie przejazdu pociągu. Na ogólnodostępnej, bezpłatnej stronie internetowej www.przewozyregionalne.pl podano, aktualne na dzień oględzin NIK, informacje o usługach, taryfach i rozkładzie jazdy oraz numer telefonu umożliwiającego uzyskanie przez podróżnego informacji o sytuacji przewozowej.

(dowód: akta kontroli, str. 539-550)

Wybór przewoźnika świadczącego usługi w zakresie publicznego transportu kolejowego w latach 2014-2016 został dokonany w trybie, określonym w art. 19 ust. 1 pkt 1 uptz.

(dowód: akta kontroli, str. 424-425)

Umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego zawarte z przewoźnikiem na lata 2014-2016 zawierały elementy wymagane przepisami art. 25 ust. 3 uptz, za wyjątkiem sposobu przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 25 ust. 3 pkt 8 uptz) i zakresu korzystania z infrastruktury, w szczególności zakresu przepustowości trasy oraz standardu jakości dostępu będących przedmiotem umowy (art. 25 ust. 3 pkt 21 uptz), a także sposobu dystrybucji biletów (art. 25 ust. 3 pkt 14). Wszystkie linie kolejowe, na których w latach 2014-2016 realizowano pasażerskie przewozy kolejowe ujęte były w Planie transportowym.

(dowód: akta kontroli, str. 352-384)

Na pytanie kontrolerów NIK, dlaczego w umowie ramowej i trzech umowach rocznych z przewoźnikiem nie ustalono sposobu przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego?, Dyrektor DPTiD wyjaśnił, że w § 2 ust. 1 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016 zawarto zapis ustalający, iż Operator będzie realizował kolejowe przewozy osób zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe. Odpowiedzialność operatora z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób, przesyłek oraz odszkodowań ustalają odpowiednio rozdziały 6, 7 i 10 wspomnianej ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

Na pytanie kontrolerów NIK, dlaczego w umowie ramowej i trzech umowach rocznych nie podano zakresu korzystania z infrastruktury, w szczególności zakresu przepustowości trasy oraz standardu jakości dostępu będących przedmiotem umowy?, Dyrektor DPTiD wyjaśnił, że w umowach rocznych zawieranych z operatorem na podstawie umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016 organizator przewozów każdorazowo w załączniku nr 1 do tych umów, określał rozkład jazdy pociągów zawierający nr pociągu nazwy stacji początkowych i końcowych, godziny odjazdu i przyjazdu, terminy kursowania oraz zakres pracy eksploatacyjnej poszczególnych pociągów (a więc także na poszczególnych liniach kolejowych). Umowy roczne były zawierane po zamówieniu przez operatora tras pociągów u zarządcy infrastruktury kolejowej i potwierdzeniu przez niego możliwości realizacji oczekiwanych przez organizatora połączeń (w innych przypadkach założenia rozkładu jazdy korygowano i optymalizowano, biorąc pod uwagę możliwości i ograniczenia sygnalizowane operatorowi przez zarządcę infrastruktury kolejowej na poszczególnych odcinkach i w poszczególnych przedziałach czasowych). Tak więc rozkład jazdy w fazie podpisywania umowy był już na tyle skryształowaną ofertą przewozową, iż nie musiał zawierać dodatkowych opisów uwarunkowań infrastruktury kolejowej, które stronom umowy były na tym etapie dostatecznie znane. Należy przy tym dodać, że realizacja przewozów organizowanych przez Województwo Lubelskie odbywa się w całości na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która na bieżąco udostępnia dane charakteryzujące aktualny i planowany w ramach rozkładu jazdy stan poszczególnych linii. Sytuacja w zakresie przepustowości i standardu jakości dostępu jest zmienna w okresie obowiązywania umów i leży w gestii zarządcy infrastruktury działającego niezależnie od organizatora przewozów. Regulaminy przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach poszczególnych rozkładów jazdy pociągów wdrażane Uchwałami Zarządu PKP PLK S.A. i zawierają m.in. takie załączniki jak:

- Wykazy linii kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
- Wykaz maksymalnych prędkości - autobusy szynowe i EZT
- Wykaz posterunków ruchu i punktów ekspedycyjnych
- Wykaz peronów
- Sieciowe harmonogramy zamknięć torowych planowanych do wykonania w ramach poszczególnych rozkładów jazdy pociągów.

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

W umowach zawartych z przewoźnikiem publicznego kolejowego transportu zbiorowego na lata 2014-2016 podjęto zobowiązania materialne, określono sposób obliczania rekompensaty. W umowach podawano wysokość stawki za 1 pociągokilometr (1 pockm) – w roku 2014 r. – 19,79 zł, w 2015 – 20,20 zł i w 2016 – 20,87 zł, łączną liczbę pockm oraz liczbę tych jednostek dla poszczególnych połączeń. Z postanowień umów (§ 3 ust. 1) wynikało, że za realizację przedmiotu umowy operator otrzyma rekompensatę do wysokości kwoty będącej iloczynem planowanej pracy eksploatacyjnej podanej w załączniku nr 1 do umowy i stawki za 1 pockm (§ 3 ust. 3). W umowach podawano również, że na wysokość rekompensaty składają się: środki z Funduszu Kolejowego- z przeznaczeniem na koszty związane z modernizacją i naprawą taboru kolejowego wykorzystywanego do realizacji przedmiotu umowy oraz środki pochodząc

ze środków własnych Województwa - przeznaczone na realizację przedmiotu umowy. W latach 2014-2016 wysokość wypłaconych rekompensat nie przekraczała kwot ustalonych w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 352-384)

Z § 2 ust. 8 pkt 3, 4 i 6 umowy ramowej na lata 2014-2016 wynikało m.in., że operator podawać miał do publicznej wiadomości wysokość stosowanych taryf (informacje te miały być również dostępne na ogólnodostępnej stronie internetowej). W okresie objętym kontrolą, operator nie dokonywał zmian w cenniku opłat za przejazdy w zakresie obejmującym podstawowe stawki za przejazd koleją (opłaty za przejazdy według odległości w kilometrach). Jednocześnie w związku z tym nie uległy zmianom stawki za przejazdy w przypadku stosowania ulg ustawowych. Nie zmieniły się także opłaty za przewóz bagażu i roweru. Operator dokonywał następujących zmian:

1. Wprowadzono ofertę promocyjną „Bilet miejski”.
2. Zmodyfikowano czterokrotnie istniejące oferty „Bilet miejski” i „Połączenie w dobrej cenie”.
3. Wprowadzono do ofert „Bilet miejski”, „Bilet Lubartowski” i „Połączenie w dobrej cenie” nowe zniżki ustawowe.
4. Wprowadzono do sprzedaży bilety miesięczne imienne sieciowe z ulgami ustawowymi.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *art. 11 ust 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe, który stanowi, iż obowiązkiem przewoźnika jest podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty ustalonych bądź stosowanych przez niego taryf lub cenników (zapis ten jest całkowicie zbieżny z zapisami § 2 ust 8 pkt 3, 4 umowy ramowej).* Mając na uwadze powyższe, operator wykonujący przewozy na terenie województwa lubelskiego, aktualnie stosuje:

- *Regulamin przewozu (RPR) – Tekst ujednoczony obowiązujący od dnia 16 października 2016 r. (Uchwała Nr 206/2014 Zarządu” Przewozy Regionalne” sp. z o.o., z dnia 8 lipca 2014 r.);*
- *Taryfę przewozową (TPR) – Tekst ujednoczony obowiązujący od dnia 1 listopada 2016 r. (Uchwała Nr 205/2014 Zarządu” Przewozy Regionalne” sp. z o.o., z dnia 8 lipca 2014 r.).*

Uregulowania te zawierają także opłaty, o których mowa w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zabranych ze sobą do przewozu rzeczy i zwierząt oraz wysokości opłaty manipulacyjnej (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 117).

Coroczne negocjacje obejmują m.in. ustalenia w zakresie planowanych przychodów operatora, które są oszacowane na podstawie obowiązującej, przedstawionej Organizatorowi taryfy (cennika opłat) i przewidywanej liczby pasażerów. Wszelkie odstępstwa od zaakceptowanej taryfy podlegają zgłoszeniu celem uzyskania akceptacji Organizatora.

Z art. 15 ust. 1 pkt 10 uptz wynika, że organizator publicznego transportu zbiorowego; ustala opłaty za przewóz oraz inne opłaty, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915), za usługę świadczoną przez operatora.

(Dowód: akta kontroli, str. 668-669 i 683-689)

Z informacji Dyrektora Oddziału Lubelskiego Przewozów Regionalnych sp. z o. o. wynikało, że zgodnie z *art. 774 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 380 z późn. zm.) umowa przewozu osób i rzeczy jest umową odpłatną, a zatem prawo do ustalania opłat za przewóz i innych opłat (np. przewóz bagażu, roweru, psa i innych opłat) wynika wprost z ww. artykułu. Zgodnie z art. 4 ustawy Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 915) przewoźnik może wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróży, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy. Warunkami tymi są również ceny.*

Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe obowiązkiem przewoźnika jest podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty ustalonych lub stosowanych przez niego taryf lub cenników. Opłaty za przewóz i inne opłaty w latach 2013-2016 określała Taryfa przewozowa (TPR) przyjęta do stosowania Uchwałami: Nr 353/2011 z dnia 23 sierpnia

2011r. oraz Nr 205/2014 z dnia 8 lipca 2014r. Zarządu „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. Ustalane przez Operatora taryfy przewozowe są przedstawiane Organizatorowi w trakcie negocjacji umów gdyż stanowią one podstawę do szacowania przychodów. Wszelkie zmiany w opłatach podlegają uzgodnieniu z Organizatorem.

(Dowód: akta kontroli, str. 537, 670-682)

Z postanowień § 2 ust. 8 pkt 6 umowy ramowej na lata 2014-2016 wynikało, że operator zorganizować miał sprzedaż biletów na wykonywane przez siebie przewozy.

Dyrektor DPiTD wyjaśnił, że zgodnie z § 2 ust. 8 pkt 6 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014 – 2016, operator został zobowiązany do zorganizowania sprzedaży biletów na przewozy organizowane przez Województwo Lubelskie. Zadanie to jest realizowane za pomocą kilku kanałów dystrybucji:

- kasy własne i kasy agencyjne;
- kasy innych przewoźników na podstawie odrębnych umów zawartych przez operatora (min. kasy Spółki PKP Intercity S.A., „Koleje Mazowieckie – KM” Sp. z o.o.);
- terminale mobilne TM – sprzedaż przez drużyny konduktorskie w pociągu;
- sprzedaż internetowa (przy wykorzystaniu strony www.przewozyregionalne.pl);
- sprzedaż za pośrednictwem aplikacji skycash i KOLEO.

(dowód: akta kontroli, str. 265-285 i 415-433)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. W umowach, zawieranych z przewoźnikiem w latach 2013-2016 nie ustalano sposobu przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz zakresu korzystania z infrastruktury, w szczególności zakresu przepustowości trasy oraz standardu jakości dostępu będących przedmiotem umowy, nie określono również w tych umowach sposobu dystrybucji biletów, co naruszało przepisy art. 25 ust. 3 pkt 8, 21 i 14 upz.

2. W okresie objętym kontrolą Organizator nie ustalał opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art 15 ust. 1 pkt 10 upz).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

3. Zarządzanie publicznym drogowym transportem zbiorowym

Opis stanu
faktycznego

3.1. Prowadzenie spraw związanych z oceną i kontrolą wykonywania przez przewoźnika kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa lubelskiego zostało przypisane dwóm pracownikom, zatrudnionym na stanowiskach ds. organizacji publicznego transportu zbiorowego w Oddziale ZTiDR Departamentu PTiD.

(dowód: akta kontroli str.221-224)

W latach 2014-2016 pracownicy Oddziału ZTiDR przeprowadzili u przewoźnika 10 kontroli (kolejna jest w trakcie realizacji). Trzy kontrole dotyczyły wykorzystania Funduszu Kolejowego w roku 2013, 2014 i 2015. Ponieważ w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości nie sporządzano wystąpień pokontrolnych. Cztery kontrole dotyczyły wykonywania przewozów kolejowych (sprawdzano spełnianie wymogów stawianych pojazdom, m.in. ich wiek),

w którym to zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Jedna kontrola dotyczyła stanu technicznego pojazdu szynowego SA 107-001 po zdarzeniu kolejowym w dniu 22.01.2015 r., który skierowany został do naprawy u

producenta. W lutym 2016 r. kontrolowano wykonanie prac modernizacyjnych trzech pojazdów będących własnością Organizatora, które poddane zostały modernizacji u producenta—nie stwierdzono nieprawidłowości. W sierpniu 2016 r. sprawdzono raport rozliczeniowy, sporządzony za dwa kwartały roku 2016. Stwierdzono zaniżenie przychodów operatora w wyniku nieujęcia przychodów osiągniętych w II kwartale roku 2016 w pozycjach „pociągi wojewódzkie” i „pociągi w strefie transgranicznej” oraz w pozycji „ogółem”. Błąd skorygowano w dniu kontroli i przekazano Organizatorowi skorygowany raport – wystąpienia pokontrolnego nie kierowano.

(Dowód: akta kontroli, str. 526-529)

W okresie objętym kontrolą NIK, przewoźnik przeprowadzał, w formie ankiet, badania satysfakcji (zadowolenia) pasażerów korzystających z regionalnego transportu kolejowego. Z raportów na temat jakości usług świadczonych przez Przewozy Regionalne spółka z o.o., opracowanych w roku 2014 i 2015 (do 30.09.2016 r. raport za 2016 r. nie został jeszcze przedstawiony Organizatorowi) wynikało m.in., że najwyższej oceniono uprzejmość i kompetencje obsługi pociągów, zgodność wydanego biletu ze wskazaniem klienta, bezpieczeństwo w podróży (wypadkowość), bezpieczeństwo osobiste w pociągu oraz punktualność. Najniżej oceniono dostosowanie rozkładu jazdy do potrzeb pasażera, czystość toalet i standard taboru.

(dowód: akta kontroli, str. 439-448 i 538-541)

W okresie objętym kontrolą NIK Marszałek nie występował do Prezesa UTK lub Dyrektora Oddziału Terenowego UTK o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego oraz nie zwracał się o informację o wynikach takich kontroli, prowadzonych przez UTK. Odnośnie braku działań w tym zakresie Dyrektor DPTiD wyjaśnił, że *nie oznacza to jednak, że organizator przewozów nie pozyskiwał, za pośrednictwem operatora, niektórych szczególnie interesujących go informacji o zakresie i przebiegu kontroli prowadzonych przez UTK. Przykładem jest stwierdzone przez kontrolę UTK nie spełnianie norm w zakresie temperatury powietrza w pojazdach serii SA103, należących do Województwa Lubelskiego (stwierdzone głównie w sezonie letnim 2014 r. i zagrażające niedopuszczaniem pojazdów do ruchu). Po sygnałach otrzymanych w tym zakresie od operatora, zdecydowano o włączeniu do zakresu modernizacji (dokonanych w ramach umowy nr CRU-k/Lu/38/2015 z 25 września 2015 r. w ośmiu pojazdach o napędzie spalinowym) także modernizacji klimatyzacji we wszystkich trzech posiadanych pojazdach SA103. Następnym przykładem może być trwająca jeszcze aktualnie kontrola UTK podjęta m. in. w kwestii awaryjności wózków napędowych i tocznych spalinowych zespołów trakcyjnych serii SA134 (prod. PESA Bydgoszcz S.A.). Dyrektor DPTiD dodał, że Organizator jest żywo zainteresowany ustaleniami kontroli UTK w tym zakresie, prowadzonej także na terenie innych województw od wielu miesięcy. Województwo Lubelskie jest właścicielem 8 szt. pojazdów kolejowych z tej serii zakupionych w latach 2010-2013) i zamierza wystąpić do Prezesa UTK o udostępnienie jej wyników niezwłocznie po uzyskaniu sygnału od operatora o jej zakończeniu. Do tego czasu Organizator utrzymuje w tej sprawie bieżący kontakt ze służbami techniczno-eksploatacyjnymi operatora i uzyskuje informacje telefoniczne i pisemne na temat bieżących wyników monitoringu wózków w pojazdach serii SA134 i sposobu ich naprawy.*

Wnioski i zapytania Organizatora pod adresem UTK koncentrowały się natomiast w ostatnim okresie głównie na problematyce prawnej i technicznej związanej z regulowaniem dostępu do infrastruktury kolejowej oraz koniecznego zakresu zgodności taboru objętego projektem zakupu w ramach RPO WL na lata 2014-2020. z wymogami wynikającymi z zasad Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (Technical Specifications for Interoperability, TSI). W tym:

1) przekazano do wiadomości UTK uwagi do projektu Regulaminu przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników

kolejowych w ramach rjp 2016/2017 (pisma: DT-I.8060.3.2015.SDZ z dnia 17 sierpnia 2015 r. oraz DT-I.8060.3.2015.SDZ z dnia 21 października 2015 r.) w zakresie procedury zamawiania tras pociągów i jej niekompatybilności z warunkami funkcjonowania Organizatora,

2) przeprowadzono konsultację z UTK w zakresie wymogów TSI dla taboru planowanego do nabycia w ramach projektu pn. Zakup taboru kolejowego do przewozów osób organizowanych przez Województwo Lubelskie (w zakresie wyposażenia w Europejski System Sterowania Pociągiem (European Train Control System, ETCS) - konsultacje przeprowadzono w trakcie TRAKO 2015 w dniu 23 września 2015 r., a ich wyniki zostaną wykorzystane w trakcie opracowywania SIWZ (wymagania techniczne),

3) przekazano do wiadomości Prezesa UTK (z wnioskiem o wsparcie) pismo DT-I.8064.1.2016.KLB z dnia 10 czerwca 2016 r., skierowane do Zarządu PKP PLK S.A., o dokonanie zmian infrastruktury kolejowej zwiększających przepustowość (przywrócenie mijanki Kanie na linii kolejowej nr 7)-uzyskano informację o zabudowie przejścia rozjazdowego trapezowego oraz urządzeń srk w rejonie tej stacji w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 439-448)

Odnośnie kontroli prowadzonych przez UTK u peratora dyrektor Biura Prezesa UTK dnia 27.10.2016 r. poinformował NIK, że: w latach 2014-2016 UTK Oddział Terenowy w Lublinie przeprowadził w Oddziale Lubelskim Przewozów Regionalnych spółka z o.o. 39 kontroli i podjął w ich wyniku 67 działań nadzorczych.

- w ramach nadzoru nad przestrzeganiem przez przewoźnika kolejowego przepisów Rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku w zakresie wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa oraz komfortu podróży stwierdzono: 8 przypadków braku tablic informacyjnych kierunkowych zewnętrznych lub wewnętrznych oraz 4 przypadki braku rodzaju i numeru pociągu na ścianach czołowej i końca pociągu.

- w ramach nadzoru nad stanem technicznym pojazdów kolejowych stwierdzono: utratę ważności gaśnic wagonowych, niesprawne układy blokowania drzwi w trzech wagonach, nieprawidłowe wypełnienie niektórych rubryk świadectw sprawności technicznej pojazdu kolejowego (dwa przypadki), nieprzestrzeganie cyklu przeglądowo-naprawczego pojazdu kolejowego, braki w wypełnieniu dokumentacji diagnostyczno-pomiarowej pojazdu kolejowego, brak w kabinach sterowniczych autobusów szynowych tabliczek z identyfikatorem pojazdu kolejowego, niesprawne urządzenie klimatyzacyjne w pociągu (dwa przypadki), wystawienie odrębnych egzemplarzy świadectw sprawności technicznej dla każdego z członów EZT, niezgodne z wymaganiami oznakowanie pojazdów kolejowych (SA-134-015) oraz niestosowanie procedury kontroli stanu bezpieczeństwa zamawianych usług w zakresie utrzymania pojazdów kolejowych (SA-134-018).

Dyrektor Biura Prezesa UTK poinformował również, że o wynikach przeprowadzonych kontroli nie był informowany Marszałek Województwa Lubelskiego

(dowód: akta kontroli, str. 434-438)

3.2. W okresie objętym kontrolą przewoźnik w jednym przypadku nie dochował terminu, określonego w art. 48 ust. 1 uptz przy przekazywaniu Organizatorowi rocznych informacjach o skargach, reklamacjach i przyznanych odszkodowaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 333-335)

I. Dnia 13 maja 2014 r. Przewozy Regionalne sp. z o.o. Oddział Lubelski z siedzibą w Lublinie („Oddział Lubelski PR”), w ramach realizacji postanowień art. 48 ust. 1, uptz złożył Marszałkowi informację za 2013 r. o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

Z art. 48 ust. 1 uptz wynika, że przewoźnik (Oddział Lubelski PR) zobowiązany był informacje te przekazywać Organizatorowi w terminie do dnia 31 marca każdego roku.

Z informacji za rok 2013 wynikało, że w okresie tym wpłynęło do przewoźnika 57 skarg i reklamacji. Oddział Lubelski PR rozpatrzył 29 tych spraw, a 28 przekazał jednostkom spółki Przewozy Regionalne lub innym podmiotom z prośbą o rozpatrzenie zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Sprawy rozpatrzone przez Oddział Lubelski PR dotyczyły:

- punktualności i opóźnień pociągów – 10,
- sprzedaży biletów – 8,
- rozkładów jazdy/skomunikowania – 3,
- warunków podróżowania (czystość i utrzymanie taboru, zapełnienie składu) – 2,
- informacji dostarczanych pasażerom – 2,
- bezpieczeństwa przewozów – 1,
- spraw innych, a m.in. zwrotu opłaty za niewykorzystany bilet – 2.

W roku 2013 miały miejsce dwa przypadki przyznania odszkodowania (rekompensaty) z tytułu opóźnienia pociągów w łącznej wysokości – 77,00 zł.

W roku tym wpłynęło również do Oddziału Lubelskiego PR - 26 wniosków dotyczących rozkładów jazdy, które przekazano do UMWL z prośbą o traktowanie zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

II. Dnia 16 lutego 2015 r. Oddział lubelski PR przekazał informację za 2014 r. o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

Z informacji wynikało, że w roku 2014 wpłynęło do przewoźnika 72 skargi i reklamacji. Oddział Lubelski PR rozpatrzył 34 skargi, a 38 przekazał innym podmiotom z prośbą o rozpatrzenie zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Sprawy rozpatrzone przez Oddział Lubelski PR dotyczyły:

- sprzedaży biletów i informacji dostarczanych przed podróżą – 10,
- punktualności i opóźnień pociągów – 8,
- rozkładów jazdy, opóźnień i skomunikowania – 11,
- warunków podróżowania (czystość i utrzymanie taboru) – 5.

W roku 2014 przyznano odszkodowania (rekompensaty) z tytułu opóźnienia pociągów w łącznej wysokości – 80,37 zł.

III. Dnia 23 lutego 2016 r. Oddział lubelski PR przekazał informację za 2015 r. o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

Z informacji wynikało, że w roku 2015 wpłynęło do przewoźnika 114 skarg i reklamacji. Oddział Lubelski PR rozpatrzył 59 spraw, a 55 przekazał innym podmiotom z prośbą o rozpatrzenie zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Sprawy rozpatrzone przez Oddział Lubelski PR dotyczyły:

- sprzedaży biletów i informacji dostarczanych przed podróżą – 25,
- punktualności i opóźnień pociągów – 22,
- rozkładów jazdy, opóźnień i skomunikowania – 5,
- warunków podróżowania (czystość i utrzymanie taboru) – 7.

W roku 2015 przyznano odszkodowania (rekompensaty) z tytułu opóźnienia pociągów w łącznej wysokości – 304,39 zł.

W informacji podano również, że średni czas rozpatrywania przez Oddział reklamacji wyniósł 7 dni, a skarg – 10.

W informacjach za lata 2013, 2014 i 2015 przewoźnik nie podawał, w jaki sposób załatwił skargi i reklamacje, a liczbę wypłaconych odszkodowań podał jedynie w sprawozdaniu za rok 2013. Powyższe naruszało przepisy art. 48 ust. 1 uptz. Do informacji nie załączano również kopii udzielonych odpowiedzi, co naruszało § 7 ust. 2 umowy ramowej na lata 2014-2016.

(dowód: akta kontroli, str. 333-341 i 449-450)

Kontrolerzy NIK zwrócili się do Dyrektora DPTiD o wystąpienie do przewoźnika o brakujące dane oraz przekazanie Organizatorowi kopii udzielonych odpowiedzi na skargi i wnioski, zgodnie z § 7 ust. 2 umowy ramowej na lata 2014-2016.

(dowód: akta kontroli, str. 432-433)

Kontrolerom NIK przedstawiono informację Oddziału Lubelskiego PR z dnia 24.10.2016 r. o sposobie załatwienia skarg i reklamacji przekazaną do Marszałka, z której wynikało, że za rok 2013 udzielono odpowiedzi wszystkim zainteresowanym - 29, za rok 2014 - 34, za rok 2015 - 59, za 9-miesiące roku 2016 - 29. Wg właściwości przekazano do załatwienia w roku 2013 - 26 skarg i reklamacji, w 2014 - 38, w 2015 - 55, a w 2016 (do 30.09.) - 32. W informacji tej nie podano, w jaki sposób przewoźnik sprawy te załatwił, stąd też służby Marszałka nie miały możliwości zapoznania się ze skargami i reklamacjami składanymi przez pasażerów bezpośrednio do przewoźnika i przez niego rozpatrywanymi. Do informacji nie załączono również kopii udzielonych odpowiedzi na skargi i wnioski.

(dowód: akta kontroli, str. 415-431 i 451-458)

Dyrektor DPTiD w wyjaśnieniu stwierdził, że *w poszczególnych latach istotna część skarg wniosków i reklamacji przyjętych przez Przewozy Regionalne Oddział w Lublinie była przez niego przesyłana do Organizatora do bezpośredniego rozpatrzenia. Udział tego typu spraw wynosił w poszczególnych latach od 13,1% (za 2015 r.) do 31,3% (za 2013 r.) i dotyczyły one zasadniczych spraw związanych z kompetencjami Organizatora, w tym zakresu oferty przewozowej. Niedopełnienie w całości lub części czynności, o których mowa w § 7 ust 2 umowy ramowej nie podlegało karom umownym, o których mowa w § 8 wspomnianej umowy.*

(dowód: akta kontroli, str. 415-433)

Dyrektor DPTiD podał, że w latach 2014-2016 UMWL nie prowadził kontroli w obszarze związanym z rozpatrywaniem skarg i reklamacji przez przewoźnika, zapoznawał się zaś z informacjami, które przewoźnik przedstawiał.

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

3.3. W okresie objętym kontrolą NIK do UMWL wpływały i były rozpatrywane wnioski i skargi dotyczące publicznego kolejowego transportu zbiorowego, a liczbę ich i czego dotyczyły podano w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 287-311)

Analiza pięciu skarg i wniosków losowo wybranych z lat 2014-2016, wykazała, że na każdą z nich udzielono odpowiedzi osobom zainteresowanym. Skargi dotyczyły: powiązania przewozów kolejowych na trasie Lublin-Port Lotniczy Lublin z przylotami na to lotnisko, rozkładu jazdy pociągów na odcinku Chełm -Lublin w okresie 1.09-17.10.2015 r. w związku z pracami torowymi na tej linii, zmiany rozkładu jazdy pociągu wyjeżdżające z Chełma do Lublina o godz. 14:11, zmiany rozkładu jazdy pociągu relacji Chełm-Terespol (poprzednio przyjazd do stacji Lublin godz. 5:15) oraz opóźnienia przyjazdu pociągu relacji Chełm-Terespol do stacji Łuków z uwagi na prowadzone w okresie od 9 marca do 26 kwietnia 2016 r. prace modernizacyjne na sieci kolejowej. Wszystkich odpowiedzi udzielono w terminach zgodnych z Kodeksem postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 459-470)

Na pytanie kontrolerów NIK, jak organizacyjnie uregulowano przyjmowanie i rozpatrywanie skarg w zakresie kolejowych przewozów publicznych?, Dyrektor DPTiD podał, że *wystąpienia wpływające od podróżnych (lub przekazane według właściwości przez operatora) nie mają charakteru skargi lub wniosku, w związku z czym traktowane są jako interwencja w sprawie. Wszelkie otrzymane zgłoszenia są analizowane przez pracowników merytorycznych Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa, którzy przygotowują stosowne odpowiedzi na każde z nich. Ewentualnych zmian w ofercie przewozów kolejowych dokonuje się w ramach aktualizacji rocznego rozkładu jazdy ustalając ich zakres wspólnie z operatorem*

i jego autorem. W przypadku otrzymania interwencji w terminie uniemożliwiającym jakichkolwiek korekt, ewentualne ich wdrożenie procedowane jest w ramach kolejnych terminów zmiany rozkładu jazdy.

(dowód: akta kontroli, str. 439-438)

3.4. System organizacji informacji pasażerskiej, ujęty w Planie transportowym obejmował m.in. podawanie podróznym:

- godzin przyjazdu lub odjazdu środków transportu;
- obowiązujących opłat za przejazd;
- stosowanych ulg;
- lokalizacji zintegrowanych węzłów przesiadkowych;
- koordynacji połączeń różnych rodzajów środków transportu;
- dostępności do regulaminów przewozu osób;
- zasad numeracji linii komunikacyjnych;
- sposobów podawania do publicznej wiadomości informacji o rozkładach jazdy.

Ogłędziny przeprowadzone przez NIK dnia 3, 9 i 15 listopada 2016 r. potwierdziły funkcjonowanie informacji pasażerskiej na dworcach i przystankach kolejowych na liniach Lublin-Parczew, Lublin-Kraśnik i Lublin-Chełm.

(dowód: akta kontroli, str. 11-64 i 495-516)

Z art. 43 ust. 1 pkt 8 uptz wynikało, że zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega m.in. na administrowaniu systemem informacji dla pasażera.

Dyrektor DPTiD odnośnie sposobu administrowania systemem informacji dla pasażera (art. 43 ust. 1 pkt 8 uptz) stwierdził, że: *aktualnie w ramach umowy ramowej na lata 2014-2016 główny ciężar świadczenia informacji o rozkładach jazdy, stosowanej taryfie przewozowej i uprawnieniach do przejazdów ulgowych, regulaminie przewozów oraz ewentualnych promocjach został powierzony operatorowi, jako podmiotowi od lat specjalizującemu się w tej kwestii, posiadającemu odpowiednie zasoby kadrowe, potencjał wykonawczy oraz stanowiącemu pierwszy punkt styku pasażera z komunikacją kolejową. W opinii dyrektora DPTiD obecnie funkcjonujący system, w którym za informację pasażerską odpowiada w przewozach kolejowych zarządca infrastruktury, sprawdza się bardzo dobrze i nie ma potrzeby powielania go. Istotną korzyścią dla pasażerów transportu kolejowego jest możliwość uzyskiwania informacji dotyczącej całej sieci kolejowej i pociągów wszystkich przewoźników i operatorów. Organizator na swojej stronie internetowej (www.lubelskie.pl, zakładka: Transport) zebrał odnośniki, dzięki którym pasażerowie zostają przekierowani na serwisy operatora i zarządcy infrastruktury, z których mogą uzyskać szczegółowe informacje o rozkładach jazdy, opóźnieniach w ruchu pociągów, taryfach i promocjach biletowych.*

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

Przeprowadzone przez NIK w dniach 03, 09 i 15 listopada 2016 r. oględziny 25 dworców i przystanków kolejowych na liniach Lubartów-Lublin, Kraśnik-Lublin i Minkowice-Lublin oraz pojazdów szynowych realizujących na tych liniach przewozy pasażerskie wykazały, że system informacji dla pasażera jest dostępny i czytelny oraz zawiera wszystkie wymagane informacje dla pasażerów i podróżnych.

(dowód: akta kontroli, str. 442-553)

3.4. Oględziny NIK wykazały, że na 25 dworców i przystanków kolejowych na liniach do siedmiu z nich dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, był ograniczony. Na jednym z objętych kontrolą dworców kolejowych z uwagi na zalanie tunelu podziemnego nie było możliwości skorzystania z platformy umożliwiającej transport pionowy, a na drugim obie platformy były niesprawne. Do czterech przystanków kolejowych dostęp był w znacznym stopniu ograniczony z uwagi na brak utwardzonego dojścia. Na 15 przystankach i dworcach kolejowych tablice informacyjne nie posiadały własnego

oświetlenia elektrycznego, a z uwagi na ich lokalizację pod zadaszeniem wiat przystankowych oświetlenie uliczne nie zapewniało należytej czytelności w porze nocnej. Na pochylniach dojazdowych do peronów zlokalizowanych na czterech przystankach kolejowych nie wykonano poręczy gwarantującej bezpieczny ruch m.in. dla osób niepełnosprawnych. Osiem budynków dworców kolejowych na objętych oględzinami odcinkach linii wyłączonych było z eksploatacji i nie były one dostępne dla podróżnych. Oględziny regulaminu przewozów pasażerskich znajdującego się w kasie PR na dworcu w Lublinie wykazały, że zawierał on wszystkie elementy określone w art. 47 uptz. W trakcie oględzin pojazdów: pierwszy przejazd dnia 03.11. pociągiem nr 22923/22922 (planowy odjazd z przystanku Lubartów Słowackiego o godz. 7:01, przyjazd do stacji Lublin godz.7:39)- relacja: Lubartów Słowackiego – Lublin. Średnia frekwencja 69,80%. Drugi przejazd dnia 03.11. pociągiem nr 22909 (planowy odjazd ze stacji Lublin godz.15:47, przyjazd do stacji Lubartów Słowackiego godz.16:18)-relacja: Lublin - Parczew Kolejowa. Średnia frekwencja 70,0%. Trzeci przejazd dnia 09.11. pociągiem nr 22622 (planowy odjazd z przystanku Kraśnik o godz. 7:27, przyjazd do stacji Lublin godz. 8:11) - relacja: Szastarka – Lublin. Średnia frekwencja 38,30%. Czwarty przejazd dnia 09.11. pociągiem nr 22601 (planowy odjazd ze stacji Lublin godz.14:30 przyjazd do stacji Kraśnik godz.15:16)- relacja: Lublin - Stalowa Wola. Średnia frekwencja 82,5 %. Piąty przejazd dnia 15.11. pociągiem nr 22039 (planowy odjazd z Lublina o godz. 14:35, przyjazd do stacji Minkowice godz.14:52) - relacja: Lublin – Chełm. Średnia frekwencja 44,50%. Pojazdy kolejowe objęte oględzinami spełniały wymagane warunki techniczne i wyposażeniowe i oznakowane były w sposób widoczny dla pasażera. Zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy kursowały cztery pociągi, a w przypadku połączenia Lublin-Kraśnik (planowy odjazd z Lublina o godzinie 14:30) wystąpiło opóźnienie 12 minutowe spowodowane koniecznością skomunikowania z opóźnionym pociągiem wyższej kategorii (IC 62107 Wrocław – Lublin).Punktualność kursowania pociągów na stacji Lublin we wrześniu 2016 r. wynosiła 99,55% (na 1118 pociągów 5 było opóźnionych). Objęte oględzinami pojazdy kolejowe posiadały Dokumentację Systemu Utrzymania i Świadczenia sprawności technicznej pojazdu kolejowego, a także dane dotyczących przebiegu każdego z nich od dnia wystawienia ostatniego Świadczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 539-550 i 495-516)

3.6. W umowie ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016 (§ 3 ust. 5) postanowiono, że Organizator uzgadnia rozkład jazdy zastępczej komunikacji autobusowej w przypadku, gdy przewidywany okres jej trwania jest dłuższy niż 7 dni. W okresie 01.01.2014 – 30.09.2016 było sześć takich przypadków (po 3 na linii nr 30: odcinek Parczew – Lubartów i na linii nr 26: odcinek Łuków – Łuków Łapiguz). Uzgadnianie sposobu kursowania komunikacji zastępczej miało miejsce podczas uzgadniania projektu zastępczego rozkładu jazdy pociągów, opracowywanego przez zarządcę infrastruktury kolejowej lub podczas spotkań komisji powoływanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach opracowania projektu Tymczasowego Regulaminu Prowadzenia Ruchu Pociągów podczas modernizacji nawierzchni torowej. W przypadku zamknięć dłuższych niż 7 dni, przyczyną prowadzenia komunikacji zastępczej były prace modernizacyjne na sieci kolejowej.

W § 2 ust. 8 pkt 9 tej umowy ustalono, że w przypadku odwołania kursowania pociągów lub wprowadzenia komunikacji zastępczej z przyczyn technicznych związanych z infrastrukturą lub wymuszonych warunkami atmosferycznymi operator zobowiązany był jedynie do poinformowania organizatora o wprowadzeniu tych ograniczeń najpóźniej w dniu ich wprowadzenia. W okresie objętym kontrolą NIK miało miejsce: w 2014 r. - 61 takich przypadków, w 2015 r.: - 52, a w 2016 r. (do 30 września) – 33. Przyczynami tych zmian były głównie zdarzenia losowe takie jak: wypadki na przejazdach kolejowych, przeszkody na torze, problemy techniczne związane z infrastrukturą i taborem.

(dowód: akta kontroli, str. 444-445 i 47-473)

3.7. W Planie transportowym określono pożądany standard usług przewozowych poprzez podanie wymaganych standardów dostępności usług transportu publicznego dla mieszkańców woj. lubelskiego, dotyczących:

- dostępności przestrzennej – zapewnienia bezpośredniego dojazdu do stolicy województwa,
- dostępności transportu kolejowego w czasie- wyodrębniono cztery kategorie minimalnych częstotliwości kursowania,
- skomunikowania połączeń przesiadkowych – poprzez maksymalne dopasowanie rozkładu jazdy pociągów regionalnych do międzywojewódzkich,
- punktualności kursowania pociągów,
- dostępności ekonomicznej (opłaty za przejazd),
- komfortu podróży rozumianego jako maksymalne napełnienie pojazdu -100% zajętych miejsc siedzących i nie więcej niż 50% miejsc stojących przewidzianych przez producenta pojazdu,
- komfortu podróży rozumianego jako wymagane wyposażenie pojazdów,
- standardów dostępności do pojazdów dla osób niepełnosprawnych – wysokość peronów na dworcach i stacjach nie powinna być wyższa niż wysokość podłogi w pociągach (dotyczy części najniższej położonej przy drzwiach pociągu).

W okresie objętym kontrolą podczas prac nad rozkładami jazdy pociągów analizowano i weryfikowano realizację standardów świadczonych usług przewozowych w pasażerskim transporcie kolejowym dla wszystkich linii i połączeń prowadzonych przez Województwo Lubelskie.

(dowód: akta kontroli, str. 474-494)

Zgodnie z § 2 ust. 8 pkt 1 umowy ramowej na lata 2014-2016 przewoźnik zapewnić miał podróżnym warunki bezpieczeństwa i higieny oraz uzgodniony standard przewozu i wygody. Zachować miał również punktualność wykonywania przewozów na poziomie, co najmniej 95% w skali miesiąca dla następujących stacji i przystanków osobowych: Terespol, Biała Podlaska, Łuków, Dęblin, Lublin, Chełm, Zamość, Świdnik Lotnisko. Przewoźnik przekazywać miał również do UMWL kwartalne informacje na temat punktualności wykonywania przewozów regionalnych. Z 11 informacji za okres od 01.01.2014 r. do 30.09.2016 r. wynikało m.in., że liczba pociągów kursujących na tych stacjach do liczby pociągów opóźnionych nie przekroczyła 95%, a najniższą odnotowano w styczniu roku 2016 w Łukowie – 96,30% (na 243 pociągi dziewięć było opóźnionych) oraz w styczniu i lutym 2014 r. w Zamościu – 96,39% (na 166 pociągów sześć było opóźnionych) i w Chełmie - 96,65% (na 328 pociągów 11 było opóźnionych).

(dowód: akta kontroli, str. 265-285, 552-384 i 495-516)

W okresie objętym kontrolą zmniejszono liczbę połączeń na czterech liniach kolejowych. Zmiany te nie były poprzedzone zmianą Planu transportowego i konsultacjami z organami zainteresowanych samorządów i mieszkańcami. W ramach wprowadzonych zmian: zrezygnowano z kursów na odcinku Chełm - Dorohusk (3 pary), zrezygnowano z części pociągów na odcinku Rejowiec – Zamość (zmiany na tym odcinku następowały dwukrotnie: od grudnia 2014 r. i od grudnia 2015 r. zrezygnowano po jednej parze pociągów), zredukowano liczbę połączeń na odcinku Lublin - Lublin AIRPORT do 3 par w dobie (tj. średnio o ok. 2 pary pociągów) oraz ze względu na wycofanie się organizatora przewozów na terenie województwa podkarpackiego z uruchamiania większości połączeń stykowych na linii nr 101, zrezygnowano od 2015 r. z 3 par połączeń sezonowych na odcinku Zawada – Bełzec – Jarosław (w zamian uruchomiono 2 pary pociągów na odcinku Zawada – Bełzec oraz 1 parę kursującą w soboty i niedziele w rel. Rzeszów – Zamość).

Dyrektor DPTiD w wyjaśnieniu podał, że dokonane zmiany nie wymagały aktualizacji planu transportowego. Zapisy Uchwały Nr XLVII/744/2014 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 14 lipca 2014 r. zatwierdzającej treść Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim (Plan transportowy) obligują organizatora przewozów do

konstrukcji oferty przewozowej kolei od 2017 r. w oparciu o zawarte w nim zasady i wytyczne ustalające, że minimalna praca eksploatacyjna pociągów w latach 2017 - 2020 nie powinna być niższa niż 2.869.662,2 pockm. (vide Tabela.6.5, str. 121 Planu transportowego). Oszczędności dokonane w zakresie pracy eksploatacyjnej pociągów (i związanych z tym wydatków budżetu województwa) w latach 2014 - 2016 wynikają ze stopniowego dostosowywania oferty przewozowej do poziomu wynikającego z minimum zawartego w planie transportowym oraz konieczności dostosowania zakresu oferty przewozowej do możliwości budżetowych. Nie przeprowadzono w tym zakresie również konsultacji społecznych. Optymalizacja pracy eksploatacyjnej dokonywana była głównie poprzez wprowadzenie dodatkowych terminów, w których wybrane pociągi nie kursują (np. w okresie przerwy wakacyjnej, sezonie urlopowym oraz w niektóre święta i dni weekendowe) oraz dotyczyły pociągów o relatywnie najniższej frekwencji podróży.

(dowód: akta kontroli, str. 439-448)

3.8.

W § 3 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016 ustalono, że łączne nakłady finansowe na dotowanie usług publicznych w okresie objętym niniejszą umową planowane są do kwoty 207 871 300,00 zł., a ostateczna kwota rocznych nakładów określona będzie każdorazowo uchwałą budżetową (ust. 1). Wynagrodzenie roczne operatora stanowić miało iloczyn wykonanej, rocznej pracy eksploatacyjnej pociągów oraz średniej stawki rekompensaty do 1 pockm (ust. 3). Maksymalna średnia stawka rekompensaty do 1 pockm w poszczególnych latach realizacji umowy ramowej miała wynosić: w 2014 r. - 20,46 zł/1 pockm (faktycznie ustalono zgodnie z umową roczną na 19,79 zł), w 2015 r. - 20,87 zł (20,20 zł) i w 2016 r. - 21,36 zł (20,87 zł). Wynagrodzenie miało być wypłacane w postaci transz miesięcznych, stanowiących dotacje w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Wysokość poszczególnych transz miał być uzależniona od wielkości planowanej pracy eksploatacyjnej pociągów w danym miesiącu wynikającej z rozkładu jazdy (ust. 4).

(dowód: akta kontroli, str. 265-285 i 382-384)

Łączna kwota rekompensaty wypłacona przewoźnikowi za rok 2014 wyniosła – 61.976.742,24 (przewoźnik na etapie przygotowania umowy na ten rok szacował deficyt na 64.162.089,64 zł), za rok 2015 – 61.808.979,55 zł (przewoźnik na etapie przygotowania umowy na ten rok szacował deficyt na 62.329.949,89 zł), w roku 2016 (do dnia 30.09.) wypłacono 45.100.948,06 zł, a w umowie odpłatność ustalono na 61.704.524,25 zł (przewoźnik na etapie przygotowania umowy na ten rok szacował deficyt na 61.704.524,31 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 406-414 i 517-525)

Z § 3 umów rocznych zawieranych z przewoźnikiem w latach 2014-2016 wynikało, że rekompensata miała być wypłacana w postaci comiesięcznych zaliczek. Zaliczki przekazywane miały być w terminie do 25 dnia każdego miesiąca. W umowie ramowej i umowach rocznych nie określono obowiązku składania przez przewoźnika wniosku o comiesięczną zaliczkę rekompensaty. Na wniosek DPTiD kierowany do Departamentu Finansów dokonywano miesięcznych przelewów części rekompensaty za świadczone usługi w zakresie przewozów kolejowych.

W § 4 tych umów podano, że wartość rekompensaty uwzględniać miała wartość odpisów amortyzacyjnych majątku przekazanego nieodpłatnie operatorowi przez Organizatora w celu realizacji przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 352-384 i 531-533)

Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016
UMWL oddał

w użyczenie, a operator przyjął następujące pojazdy kolejowe:

- 2 szt. typ 211M seria SA107 (nr fabryczny 7 produkcja 2003 r. i nr 19 produkcja 2004 r.),
- 3 szt. typ 214Ma seria SA103 (nr fabryczny 5 i 7 produkcja 2005 r. i nr 12 produkcja 2006 r.),
- 5 szt. typ 218Md seria SA134 produkcja 2010 r.,
- 5 szt. EZT EN57AL (nr. fabryczny 3036 - 3010), po modernizacji i naprawie głównej w 2011 r.

Strony tej umowy postanowiły także objąć przedmiotem umowy użyczenia wszelkie inne pojazdy kolejowe do przewozu osób zakupione przez Organizatora w trakcie trwania umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 265-285)

Rozliczenie rekompensaty (§ 4 ust. 1 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016) następować miało na podstawie sprawozdania z wykonania regionalnych kolejowych przewozów osób, dokumentującego sposób wykorzystania dotacji w oparciu o wielkość wykonanej pracy eksploatacyjnej, zgodnie z przedmiotem umowy. Sprawozdania za lata 2013, 2014 i 2015 przedkładane były Organizatorowi w formie wydruku i w wersji elektronicznej w terminie do 31 stycznia roku następnego. Z § 4 ust. 15 umów rocznych z przewoźnikiem wnikało również, że kwartalne raporty z realizacji przedmiotu umowy (sporządzane w formie wydruku i w wersji elektronicznej) oraz pisemne raporty kwartalne z punktualności operator składać miał Organizatorowi w terminie do 45 dni po upływie, I, II i III kwartału roku kalendarzowego. Raportu z realizacji przedmiotu umowy za IV kwartał nie składano, a jego rozliczenie następowało w ramach sprawozdania rocznego.

Ostateczna kwota rekompensaty za rok 2013, 2014 i 2015 ustalana była w formie iloczynu faktycznie wykonanej w danym roku pracy przewozowej (liczba pckm) oraz ustalonej we właściwej umowie rocznej stawki rekompensaty za 1 pckm.

Tak podczas negocjacji, które miały miejsce przed podpisywaniem umów rocznych jak i

w sprawozdaniach kwartalnych i rocznych przewoźnik przedstawiał koszty poniesione na wykonanie pracy eksploatacyjnej w podziale na: udostępnianie linii kolejowych (PKP PLK), energię trakcyjną (PKP ENERGETYKA) oraz koszty organizacji ruchu przez przewoźnika, w tym koszty paliwa trakcyjnego. Przychody wygenerowane w związku z tymi usługami przedstawiano w kwocie ogółem, w tym ze sprzedaży biletów. W dokumentach przedstawianych w trakcie negocjacji jak i w sprawozdaniach nie występowało pojęcie zysku z działalności operatora.

W okresie objętym kontrolą NIK Operator dwukrotnie, z uwagi na niepełne wykonania pracy eksploatacyjnej w wyniku zdarzeń kolejowych, awarii i zmian rozkładu jazdy, dokonał zwrotu rekompensaty za 2014 r. (w kwocie 191 167,79 zł.) oraz za 2015 r. (w kwocie 41 055,71 zł.).

(dowód: akta kontroli, str. 265-285, 352-384 i 536)

W latach 2014-2016 UMWL nie prowadził u przewoźnika kontroli prawidłowości dokumentowania utraconych przychodów i poniesionych kosztów. Z przedstawionych kontrolerom NIK wyników audytu przeprowadzonego w Przewozach Regionalnych spółka z o. o. w Warszawie (Wynik z dnia 18 sierpnia 2010 r.) przez firmę ERNST & YOUNG AUDIT sp. z o.o. w Warszawie wynika, że spółka wypracowała i przyjęła w ramach systemu rachunkowości, system ewidencjonowania i alokacji kosztów oraz przychodów dla prowadzonych przez spółkę działalności, umożliwiając przypisanie określonych kosztów

i przychodów do danego rodzaju działalności, w tym do działalności dotyczącej przewozów wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. System ten opisany został przez spółkę i zatwierdzony przez zarząd w ramach dokumentu „Zasady rachunkowości”.

Z art. 58a ust. 3 uptz wynika, że sprawozdanie finansowe operatora, publikowane na podstawie przepisów o rachunkowości, zawiera dodatkowo oddzielny bilans oraz rachunek zysków i strat dla działalności związanej z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym.

(dowód: akta kontroli, str. 530)

3.9. Przedstawiona przez przewoźnika na etapie negocjacji wysokość dopłaty do 1 pockm wynosiła; w roku 2014 – 20,43 zł (w umowie ustalono 19,79 zł) w roku 2015 – 20,20 (w umowie ustalono na 20,20 zł) i w roku 2016 – 20,87 zł (w umowie ustalono na 20,87 zł). Z § 4 ust. 1 umowy wynikało, że wysokość dopłaty do 1 pockm nie mogła być wyższa niż wartość obliczona na podstawie kalkulacji planowanych kosztów i przychodów zadania skalkulowanych zgodnie z przepisami określonymi w art. 4 i 6 oraz załączniku „Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1” Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (ust. 1). Kalkulacja rekompensaty powinna również uwzględniać zasady zawarte w „Wytycznych w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym” z dnia 11 maja 2011 r. opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, szczególnie w zakresie metodologii kwalifikacji kosztów oraz przychodów jak też ustalenia poziomu „rozsądnego zysku”. Koszty i przychody realizacji zadania należało obliczać zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi (ust. 3). Wykonawca zobowiązał się do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla zadań wykonywanych w ramach niniejszej umowy, spełniającej warunki określone w pkt 5 załącznika, o którym mowa w ust. 1 (ust. 4). Wartość rekompensaty pomniejszana miała być o wartość odpisów amortyzacyjnych majątku przekazanego nieodpłatnie Operatorowi przez Organizatora w celu realizacji przedmiotu umowy (ust. 5). Przychody z biletów należały do Operatora (ust. 6). Operator miał przekazywać Organizatorowi rozliczenia otrzymanej rekompensaty w postaci informacji kwartalnych /wstępnych/, sporządzanych po upływie I, II i III kwartału każdego roku (narastająco) oraz rocznego sprawozdania z wykonania przewozów objętych umowami rocznymi. Zakres tych rozliczeń i sprawozdań oraz terminy ich przekazywania miały być każdorazowo określone w umowach rocznych (ust. 9).

W sprawozdaniach rocznych przewoźnik przedstawiał poniesioną faktycznie pracę eksploatacyjną, koszty (w podziale jak w sprawozdaniach kwartalnych) i przychody (w podziale jak w sprawozdaniu kwartalnym) dla każdego pociągu pokonujące określoną trasę. Podawał również liczbę dni kursowania poszczególnych pociągów.

(dowód: akta kontroli, str. 405 i 637-667)

3.10. W skontrolowanym okresie Samorząd Województwa nie dokonywał zakupu środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego. Poza pojazdami kolejowymi, które wymieniono w § 5 ust. 1 umowy ramowej z przewoźnikiem na lata 2014-2016 UMWL oddał w użyczenie, a operator przyjął trzy pojazdy kolejowe 218

Md (nr fabryczny SA 134-026 – SA 134-028) zakupione w roku 2013 od Konsorcjum: PESA Bydgoszcz i ZNTK Mińsk Mazowiecki.

(dowód: akta kontroli, str. 265-285 i 534-535)

3.11.

W trakcie oględzin NIK szacowała m.in. liczbę podróży w pociągach i procentowy stopień wykorzystania miejsc siedzących. Wyniki tych oględzin zbliżone były do przeprowadzonych przez przewoźnika w latach 2014, 2015 i 2016.

Relacja Lubartów Słowackiego - Lublin (pociąg w porannym szczycie przewozów pasażerskich), frekwencja w trakcie oględzin – 69,8%, średnia z badań od 17.03.2014-23.03.2014 r. -79,32%, od 09.03.2015 r.-15.03.2015 r. – 48,26% oraz od 14.03.2016 r.-20.03.2016 r. – 58,67%.

Relacja Lublin - Lubartów Słowackiego- (pociąg w popołudniowym szczycie przewozów pasażerskich), frekwencja w trakcie oględzin – 70,0%, średnia z badań od 17.03.2014-23.03.2014 r. -78,75%, od 09.03.2015 r.-15.03.2015 r. – 49,73% oraz od 14.03.2016 r.-20.03.2016 r. – 43,3%.

Relacja Kraśnik - Lublin (pociąg w porannym szczycie przewozów pasażerskich), frekwencja w trakcie oględzin – 38,3%, średnia z badań od 17.03.2014-23.03.2014 r. - 48,1%, od 09.03.2015 r.-15.03.2015 r. – 110,36% oraz od 14.03.2016 r.-20.03.2016 r. – 27,75%.

Relacja Lublin – Kraśnik (pociąg w popołudniowym szczycie przewozów pasażerskich), frekwencja w trakcie oględzin – 82,5%, średnia z badań od 17.03.2014-23.03.2014 r. -37,0%, od 09.03.2015 r.-15.03.2015 r. – 29,22% oraz od 14.03.2016 r.-20.03.2016 r. – 30,55%.

Relacja Lublin-Minkowice(pociąg w popołudniowym szczycie przewozów pasażerskich), frekwencja w trakcie oględzin – 44,5%, średnia z badań od 17.03.2014-23.03.2014 r. -40,83%, od 09.03.2015 r.-15.03.2015 r. – 35,61% oraz od 14.03.2016 r.-20.03.2016 r. – 40,58%.

(dowód: akta kontroli, str. 495-516i 230-264)

3.12. W kontrolowanym okresie Marszałek terminowo przekazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu informacje, dotyczące publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa lubelskiego, o których mowa w art. 49 ust. 3 upzt.

(dowód: akta kontroli, str. 312-332)

3.13. Ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Województwa Lubelskiego za rok 2013, opublikowanego w BIP UMWL, wynika, że na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe wydatkowano ogółem 67.432.992,42 zł (w tym wydatki bieżące 58.315.804, 92 zł i wydatki majątkowe 9.117.187,50 zł). Rekompensata została udzielona wg stawki 19,42 zł/1 pockm, a wydatki majątkowe wykorzystano na pokrycie kosztów leasingu finansowego pięciu elektrycznych zespołów trakcyjnych przekazanych przewoźnikowi w roku 2011. Ze sprawozdań za lata 2014 i 2015 wynikało, że wydatki ogółem wynosiły 67.432.992,42 i 70.656.551,75 zł (w tym wydatki bieżące 62.024.958,24 zł – 19,79 zł/ 1 pockm i 61.851.894,25 zł – 20,20 zł/ 1 pockm oraz wydatki majątkowe 9.117.187,50 zł i 8.804.657,15 zł. W sprawozdaniach za lata 2013, 2014 i 2015 wykazano również podmiot świadczący usługi publiczne.

(Dowód: akta kontroli, str 406-414)

3.14. W latach 2014-2016 miał miejsce jeden przypadek wyegzekwowania przez UMWL od przewoźnika kary pieniężnej w wysokości 1.000 zł, która dotyczyła opóźnienia w przekazaniu informacji za rok 2013 o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Dnia 9 czerwca 2014 r. Marszałek, na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 3) i ust. 4, wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia na Oddział Lubelski PR kary pieniężnej z tytułu opóźnienia w przekazaniu ww. informacji i dnia 19 sierpnia 2014 r. wydał decyzję DT-I.8060.5.2014.KLB w tej sprawie. Kara wpłacona została na rachunek UMWL dnia 22.08.2014 r.

NIK zwraca uwagę, że:

1. Uchybienia stwierdzone podczas kontroli prowadzonych przez Urząd Transportu

Kolejowego u operatora w latach 2014-2016, dotyczące: utraty ważności gaśnic wagonowych, niesprawnych układów blokowania drzwi, nieprzestrzegania cyklu przeglądowo-naprawczego pojazdu kolejowego, niesprawnych urządzeń klimatyzacyjnych oraz niestosowania procedury kontroli stanu bezpieczeństwa zamawianych usług w zakresie utrzymania pojazdów, wskazują na potrzebę ściślejszej współpracy z tym Urzędem, w celu zapewnienia wymaganej jakości i bezpieczeństwa obsługi podróży.

2. Podczas negocjacji prowadzonych z Operatorem, na etapie poprzedzającym zawarcie umów rocznych, wiarygodność przedstawianego poziomu kosztów i przychodów winna być weryfikowana z danymi ze sprawozdania finansowego oraz oddzielnego bilansu rachunku zysków i strat operatora dot. kolejowego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli, str. 336-341 i 449-450)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Organizator nie egzekwował od przewoźnika wykonania obowiązku wynikającego z art. 48 ust. 1 uptz i podania w informacjach za lata 2013, 2014 i 2015, przedkładanych Organizatorowi sposobu załatwienia skarg i reklamacji, a w informacjach za rok 2014 i 2015 - liczby wypłaconych odszkodowań. Nie wyegzekwował również od przewoźnika kopii odpowiedzi na skargi i reklamacje, do czego był on zobowiązany postanowieniami (§ 7 ust. 2) umowy ramowej na lata 2014-2016.
2. Organizator, w ramach zarządzania publicznym transportem zbiorowym, nie administrował systemem informacji dla pasażera, co naruszało 43 ust. ust. 1 pkt 8 uptz.
3. Oględziny NIK, przeprowadzone w dniach 03, 09 i 15 listopada 2016 r. wykazały, że na 25 przystanków kolejowych na liniach Lubartów - Lublin, Kraśnik - Lublin i Minkowice - Lublin do siedmiu z nich ograniczony był dostęp dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, a tablice informacyjne na 15 z tych przystanków nie posiadały własnego oświetlenia elektrycznego, co ograniczało ich czytelności w porze nocnej. Powyższe naruszało przepis art. 15 ust. 1 pkt 3 lit a i b które stanowią, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega m.in. na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w szczególności w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców i korzystania z nich.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Ustalanie w umowach, zawieranych z przewoźnikiem, sposobu przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zakresu korzystania z infrastruktury, w szczególności zakresu przepustowości trasy oraz standardu jakości dostępu i sposobu dystrybucji biletów.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

2. Ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.
3. Egzekwowanie od przewoźnika obowiązku podawania w informacjach, składanych na podstawie art. 48 ust. 1 upz, danych na temat sposobu załatwienia skarg i reklamacji oraz liczby wypłaconych odszkodowań, a także niezwłocznego przekazywania kopii udzielonych odpowiedzi.
4. Administrowanie systemem informacji dla pasażera.
5. Wystąpienie do przewoźnika o zapewnienie dostępu osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich, do siedmiu stacji i przystanków kolejowych oraz oświetlenia tablic informacyjnych na 15 przystankach objętych oględzinami NIK.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

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

Lublin, dnia 22 grudnia 2016 r.

Krzysztof Maliszewski
doradca techniczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Sławomir Dąbrowski
doradca prawny

.....
Podpis