



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.018.01.2016
P/16/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/031 – Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu |
| Kontrolerzy | 1. Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/94/2016 z dnia 5.09.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Gutraj, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/101/2016 z dnia 13.09.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Arkadiusz Kłonowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/121/2016 z dnia 12.10.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (dalej „UMWW” albo „Urząd”) Aleja Niepodległości 34, 61-714 Poznań |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego ¹ (dalej „Marszałek”) (dowód: akta kontroli str. 8-10) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania podjęte przez Marszałka w celu realizacji zadań związanych z planowaniem, organizacją i zarządzaniem regionalnym pasażerskim transportem kolejowym w latach 2014-2016 (III kwartał)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Marszałek doprowadził do uchwalenia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej „PTWW” lub „Plan transportowy”) po uprzednim przeprowadzeniu rozpoznania potrzeb przewozowych oraz po zajęciu stanowiska przez właściwe podmioty.

Wyboru operatorów publicznego kolejowego transportu zbiorowego dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴. W zawartych z operatorami umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich (dalej „Umowy”) zamieszczono wszystkie wymagane przez uptz elementy. W umowach tych określono warunki dotyczące zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług, w tym wymogi techniczne w stosunku do środków transportu. Spełnione zostały wymogi w zakresie dostosowywania środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych⁵. Sprawowano nadzór nad realizacją usług wykonywanych przez

¹ Od października 2005 r.

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

³ Dalej „okres objęty kontrolą”.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm. (dalej „uptz”)

⁵ Ocena w tym zakresie opiera się na wynikach oględzin przewozów przeprowadzonych w toku kontroli NIK.

operatorów publicznego kolejowego transportu zbiorowego, m.in. poprzez kontrole dotyczące punktualności oraz jakości i zakresu wykonywania przewozów. Badano zgodność dokumentacji związanej ze świadczeniem przewozów, weryfikując raporty rozliczeniowe z ich wykonania. Rzetelnie rozpatrywano wpływające do Urzędu skargi pasażerów w zakresie funkcjonowania wojewódzkich przewozów kolejowych. NIK stwierdziła natomiast nieprawidłowości dotyczące m.in.: nieujęcia albo nierzetelnego ujęcia w części tekstowej PTTW niektórych elementów oceny i prognozy potrzeb przewozowych; zawarcia trzech Umów z operatorami w okresie kiedy przepisy uptz wyłączały taką możliwość; ustalenia nieprawidłowej opłaty manipulacyjnej dotyczącej opłaty dodatkowej za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt; niepełnego dokumentowania kontroli dotyczących badania punktualności oraz jakości i zakresu wykonania przewozów przez operatorów; niepodawania do publicznej wiadomości zbiorczych sprawozdań i informacji, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz; nieterminowego przekazywania ministrowi właściwemu do spraw transportu zbiorczych informacji określonych w art. 49 ust. 2 uptz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z umową nr DT//102/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. Województwo Wielkopolskie zleciło konsorcjum wykonawców zrealizowanie i przekazanie pracy badawczej pn. „Opracowanie metodyki tworzenia Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla województwa wielkopolskiego” oraz pracy rozwojowej pn. „Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego dla województwa wielkopolskiego”. Nastąpiło to przy uwzględnieniu art. 4 pkt 3 lit. e ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, tj. bez stosowania tej ustawy.

Realizacja przedmiotu umowy została podzielona na dwie części:

- Etap I – praca badawcza, której efektem było opracowanie zakresu i harmonogramu postępowania przy opracowaniu pracy rozwojowej składającej się na etap II.
- Etap II – praca rozwojowa, której efektem był plan transportowy, poddany wcześniejszym konsultacjom społecznym i zweryfikowany w oparciu o wyniki tych konsultacji. Realizacja etapu I zakończyła się w terminie zgodnym z umową⁷, natomiast realizacja etapu II miała zakończyć się do 9 grudnia 2013 r. Za wykonanie przedmiotu umowy konsorcjum, którego liderem była Politechnika Poznańska, otrzymało wynagrodzenie w wysokości 998.000,00 zł (wraz z podatkiem VAT).

(dowód: akta kontroli str. 62-74)

Do opisanej wyżej umowy zostały podpisane trzy aneksy⁸, w których zmianie nie uległ przedmiot umowy a jedynie termin wykonania. W aneksie nr 1 dodatkowo dokonano zapisu, że etap I to zadanie nr 1 a etap II podzielono na zadania: nr 2 - Badanie mieszkańców województwa wielkopolskiego, nr 3 - Badanie na sieci transportowej, nr 4 - Budowa modelu ruchu dla systemu transportowego województwa wielkopolskiego, nr 5 - Opracowanie planu zrównoważonego rozwoju

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. (dalej „pzp”)

⁷ Etap I - do 35 dni od dnia podpisania umowy.

⁸ Aneks nr 1 z dnia 28 listopada 2013 r., przedłużający wykonanie umowy do dnia 10 czerwca 2014 r., Aneks nr 2 z dnia 8 kwietnia 2014 r., przedłużający wykonanie umowy do 11 lipca 2014 r. oraz Aneks nr 3 z dnia 13 października 2015 r., przedłużający wykonanie umowy do 31 października 2015 r.

publicznego transportu zbiorowego, nr 6 - Zarządzanie projektem i konsultacje społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 75-87)

W związku ze zrealizowaniem przez wykonawcę zadania nr 4 i 5 w etapie II Planu transportowego po terminie (w dniu 8 lipca 2014 r.), zgodnie z aneksem nr 2 do ww. umowy, w dniu 12 maja 2014 r. zamawiający naliczył kary umowne. Zgodnie z § 6 ust 5 i 6 umowy, wykonawcy należało naliczyć karę umowną za opóźnienie wykonania etapu będącego przedmiotem umowy w wysokości 0,1% wartości etapu za każdy dzień opóźnienia. Zamawiający naliczył karę umowną za 57 dni opóźnienia w wysokości 200,00 zł za dzień (0,1% wartości zadania), co stanowiło łączną kwotę 11.400,00 zł. Zapłatę za fakturę za zadanie 4 i 5 w wysokości 200.000,00 zł umniejszono o karę umowną w wysokości 11.400, 00 zł⁹.

(dowód: akta kontroli str. 208-229, 390-393)

Wicemarszałek Województwa Wielkopolskiego, Wojciech Jankowiak (dalej „Wicemarszałek”) wyjaśnił, że: *„Zamawiający został postawiony przed dylematem, czy w związku z tym, że wykonawca naruszył termin przekazania zadania 5 wynikający z aneksu nr 2, zakończyć z nim współpracę i rozpiścić przetarg na wybór nowego wykonawcy, czy też zdając sobie sprawę z faktu, że dotrzymanie terminu przez wykonawcę, jest nierealne starać się doprowadzić to postępowanie do jego celu, a dzięki temu zaoszczędzić czas i środki finansowe, które trzeba by wygospodarować na opłacenie nowego wykonawcy oraz czas, który potrzebowałby na wykonanie opracowania od nowa.”*

(dowód: akta kontroli str. 627-634)

Aneks nr 3 podpisano 15 miesięcy po upływie terminu zakończenia umowy (wynikającego z aneksu nr 2).

Wicemarszałek, przedstawiając szczegółowo harmonogram realizacji umowy wyjaśnił, że brak winy wykonawcy w zakresie realizacji zadania 6 w etapie II, nie dawał podstaw do naliczenia kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 565-570)

Uchwałą nr XI/307/15 w dniu 26 października 2015 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej „Sejmik”) przyjął PTWW. Określał on w szczególności: 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, pożądaný standard usług w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

(dowód: akta kontroli str. 88-207, 394-395)

2. Informacja o rozpoczęciu konsultacji społecznych została zamieszczona na stronie internetowej UMWW pod adresem www.bip.umww.pl. Zamieszczono tam elektroniczną wersję wraz z załącznikami graficznymi. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że drukowana wersja PTWW była udostępniona do wglądu w siedzibie Departamentu Transportu UMWW. Informację o możliwości zapoznania się z projektem PTWW Marszałek umieścił również w gazecie „Głos Wielkopolski” z dnia 18 lutego 2015 r. Konsultacje trwały od 18 lutego 2015 r. do dnia 23 marca 2015 r., a zgłoszone uwagi i wnioski do przedłożonego dokumentu składano w formie listowej lub elektronicznej. Do Marszałka wpłynęło 31 pism, z czego:

⁹ Nota księgowa nr 19/2014 r. z dnia 15 grudnia 2014 r.

siedem stanowiło uzgodnienia z sąsiednimi województwami, jedno - opinię Urzędu Transportu Kolejowego, a 23 - uwagi i wnioski ze strony społeczeństwa i stowarzyszeń.

(dowód: akta kontroli str. 230-326, 397-400)

O opinię dotyczącą PTWW Marszałek w dniu 18 lutego 2015 r. zwrócił się do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK). W przesłanej opinii z 16 marca 2015 r. Prezes UTK wskazał brakujące elementy, które powinny być obligatoryjnie uwzględnione w planie transportowym dotyczące:

- planu opracowanego przez ministra właściwego ds. transportu – 3 niezgodności,
- sieci połączeń kolejowych przeznaczonych do objęcia umowami o świadczenie usług publicznych – 3 niezgodności,
- zasad organizacji rynku przewozów – 2 niezgodności,
- przewidywanych standardów jakości usług realizowanych na podstawie planu – 7 niezgodności,
- sposobu organizacji systemu informacji pasażerskiej – 1 niezgodność,
- części graficznej – 1 niezgodność.

Wniesione uwagi Prezesa UTK zostały uwzględnione w PTWW. W konsekwencji uwzględnił on plan transportowy opracowany przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 11 ust. 1 pkt 1 uptz).

(dowód: akta kontroli str. 402-410)

3. Uwagi wniesione m.in. przez Wydawnictwo Merkuriusz Polska, starostwa powiatowe w Międzychodzie i Wągrowcu, burmistrzów: Wielenia, Krzyża Wielkopolskiego, Sierakowa i Trzcianki, prezydentów: Gorzowa Wielkopolskiego i Piły a także Stowarzyszenie „komunikacja.org”, Instytut Rozwoju i Promocji Kolei, Powiatową Radę Rynku Pracy, Centrum Zrównoważonego Transportu - zostały rozpatrzone. Z wniesionych 171 uwag uwzględniono 92. Do wszystkich uwag wykonawcy PTWW złożyli odpowiednie wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 230-326)

PTWW uzgodniono z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Poznaniu oraz Wielkopolskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym, a także z siedmioma¹⁰ sąsiednimi województwami. W opiniach dotyczących PTWW marszałkowie tych województw uzgodnili pozytywnie PTWW, z następującymi zastrzeżeniami:

- a) Marszałek Województwa Lubuskiego wniósł uwagi dotyczące braku połączeń o charakterze międzyregionalnym, które zostały ujęte w organizacji publicznego transportu zbiorowego przez Województwo Lubuskie. Uwagi zostały uwzględnione.
- b) Marszałkowie Województw Łódzkiego oraz Dolnośląskiego wnieśli uwagi dotyczące linii kolejowych przebiegających przez oba te województwa, które to uwagi również zostały uwzględnione.
- c) Marszałek Województwa Opolskiego, w celu ujednoczenia PTWW z planem transportowym przyjętym w dniu 22 lipca 2014 r. uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego, zwrócił się z prośbą o wprowadzenie w wykazie PTWW linii użyteczności publicznej ujętych uprzednio w Planie Transportowym Województwa Opolskiego. Uwagi wniesione przez Marszałka zostały uwzględnione w części dotyczącej nieprawidłowo określonych odległości pomiędzy niektórymi miejscowościami, natomiast te dotyczące nieujętej linii kolejowej Kępno-Kluczbork, zostały odrzucone. W uzasadnieniu podano,

¹⁰ Województwo Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Łódzkie, Opolskie, Pomorskie, Zachodniopomorskie.

że potrzeby przewozowe zostały zdiagnozowane dla jak największej części społeczeństwa Wielkopolski, przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczonych zasobów budżetowych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 411-436)

4. Analizę zapotrzebowania na pasażerskie przewozy kolejowe w otoczeniu komunikacyjnym linii kolejowych w województwie wielkopolskim pod kątem zaspokojenia potrzeb przewozowych przez środki transportu wykonano już w 2010 r. Analiza ta zawierała m.in.:

- określenie struktury demograficznej województwa pod kątem statystyki dotyczącej gęstości zaludnienia, sieci osadniczej, struktury wiekowej, migracji ludności, poziomu bezrobocia, struktury zatrudnienia i miejsc pracy, wraz z mapą obszarową poszczególnych składników regionu,
- porównanie danych dotyczących parametrów użytkowych sieci drogowej i kolejowej w zakresie przepustowości, prędkości maksymalnych i węzłów komunikacyjnych, trasy przebiegu,
- określenie podziału zadań przewozowych na podstawie pomiaru potoków poszczególnych środków transportu na wybranych ciągach komunikacyjnych układu drogowego i drogowej komunikacji publicznej komplementarnych do funkcjonujących pasażerskich połączeń kolejowych,
- określenie wielkości wymiany pasażerskiej w ciągu doby w dzień powszedni na czynnych stacjach kolejowych oraz przystankach osobowych na podstawie wykonanych badań i dostępnych danych źródłowych,
- analizę konkurencyjności sieci kolejowej w kontekście prowadzonego ruchu drogowego i sieci przewoźników drogowych w oparciu o dane bieżące i modelowanie na okresy programowania,
- stworzenie w oparciu o uzyskane pomiary i dane historyczne modeli ruchu i podziału zadań przewozowych dla województwa wielkopolskiego,
- wyznaczenie progów minimum dla zapewnienia wysokiej atrakcyjności układu komunikacyjnego w zakresie jakości oferty przewozów aglomeracyjnych, w tym obejmujących: częstotliwość kursowania pociągów na poszczególnych liniach, sieć przystankową z jej dostępnością, ilość i wielkość węzłów przesiadkowych,
- propozycje standaryzacji przystanków, na których zatrzymują się pociągi wykonujące przewozy aglomeracyjne, w tym obejmujących: systemy informacji pasażerskiej, systemy sprzedaży biletów, dostęp dla osób niepełnosprawnych, system bezpieczeństwa, w tym monitoringu,
- przewozy aglomeracyjne w kontekście ustawowej roli samorządu województwa jako organizatora regionalnych przewozów kolejowych,
- proponowane zasady dofinansowania przewozów aglomeracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 515-532)

W 2013 r. wykonano także badania potoków pasażerskich i struktury biletów w pociągach wykonujących przewozy w ramach służby publicznej objętych dofinansowaniem przez Województwo Wielkopolskie (dalej „Województwo”). Przedmiotowe badania obejmowało m.in.:

- badanie potoków podróźnych we wszystkich pociągach dofinansowanych przez Województwo Wielkopolskie,
- badanie struktury biletów polegające na wskazaniu trasy przejazdu pasażera oraz rodzaju zakupionego biletu i ewentualnego korzystania z ulg,
- badanie napełnienia pociągów na poszczególnych odcinkach trasy w kontekście ilości miejsc siedzących w danym pociągu,
- przeprowadzenie ankiety na losowo wybranej grupie 30 pasażerów, dotyczącej satysfakcji i zaspokojenia potrzeb transportowych.

(dowód: akta kontroli str. 506-514)

5. Plan transportowy określał m.in.:

- cel i zakres opracowania a także charakterystykę obszaru objętego planem,
- ocenę aktualnych potrzeb przewozowych,
- system transportowy i organizację rynku przewozów,
- zasady finansowania publicznych przewozów zbiorowych,
- prognozy potrzeb przewozowych,
- docelowy system transportowy i organizację rynku przewozów,
- docelowe zasady finansowania publicznych przewozów zbiorowych,
- docelowe standardy świadczenia usług przewozowych.

(dowód: akta kontroli str. 88-207)

6. W okresie objętym kontrolą PTWW nie był aktualizowany. W harmonogramie termin wdrażania jego docelowego wariantu został określony na koniec roku 2025 r. i zawierał 19 działań koniecznych do zrealizowania. W Planie transportowym okres do końca roku 2017, ze względu na brak możliwości inwestycyjnych i wykonania remontów linii kolejowych, nazwano okresem przejściowym. W harmonogramie przyjęto, że pierwsza aktualizacja założeń PTWW nastąpi do końca roku 2018, natomiast druga aktualizacja została przewidziana do końca roku 2024.

(dowód: akta kontroli str. 191, 533-537.)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarząd Województwa w dniu 15 października 2015 r. dokonał odbioru i zaopiniował bez uwag, przedłożony przez konsorcjum wykonawców projekt PTWW, mimo że w części tekstowej dotyczącej oceny i prognozy potrzeb przewozowych, nie zawierał on problematyki zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do publicznego transportu zbiorowego, a nadto nierzetelnie określono w nim gęstość zaludnienia obszaru objętego PTWW (przedstawiono jedynie mapkę pokazującą liczbę mieszkańców poszczególnych powiatów). Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b-c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego¹¹, część tekstowa planu transportowego powinna określać ocenę i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem w szczególności gęstości zaludnienia obszaru objętego planem transportowym a także zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 108-128)

W wyjaśnieniach Wicemarszałek podał m.in. że ww. rozporządzenie nie definiuje sposobu uwzględniania w planach gęstości zaludnienia w wyznaczonych (obliczanych) wielkościach dotyczących ocen i prognoz przewozowych obszaru. Dodał, że w rozporządzeniu nie wskazano, iż w planie, w części tekstowej ma znajdować się np. tabela zawierająca gęstości zaludnienia regionów, subregionów, powiatów, gmin i miast. Wicemarszałek nie odniósł się natomiast do kwestii nieuwjęcia w PTTW problematyki zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym do publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 55-61)

¹¹ Dz. U. Nr 117 poz. 684, dalej „rozporządzenie MI z 25 maja 2011 r.”.

NIK wskazuje, że określenie w PTTW jedynie liczby mieszkańców poszczególnych powiatów nie jest jednoznaczne z podaniem gęstości zaludnienia, tj. stosunku liczby ludności danego obszaru do jego powierzchni¹².

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wykonanie przedmiotu umowy nr DT/II/102/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r., pierwotnie przewidziane na dzień 9 grudnia 2013 r. (§ 2 ust. 1 lit. b) nastąpiło dopiero w dniu 15 października 2015 r. Jakkolwiek strony przewidziały możliwość zmiany treści umowy, w szczególności terminu jej wykonania (§ 8 ust. 1), to umowę tę aneksowano trzykrotnie, każdorazowo wydłużając termin jej realizacji, łącznie o blisko dwa lata. W efekcie umowę realizowano zamiast przez sześć - przez ponad 27 miesięcy (tj. czas jej realizacji był dłuższy o 350 %) pomimo jej niezmiennego zakresu przedmiotowego. W świetle ww. okoliczności wątpliwości budzi rzetelność w oszacowaniu czasu niezbędnego do wykonania niniejszej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 226-229)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Organizacja publicznego kolejowego transportu zborowego

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 16 lipca 2015 r. uchwałą Zarządu Województwa nr 828/2015 został zatwierdzony nowy Regulamin Organizacyjny Urzędu, w którym m.in. ujęto zadania organizatora publicznego transportu zborowego wymienione w art. 15 uptz¹³.

(dowód: akta kontroli str. 784-814)

W dniu 27 czerwca 2012 r. zarządzeniem Marszałka Nr 27/12, został zatwierdzony Regulamin Organizacyjny Departamentu Transportu Urzędu. W zatwierdzonym regulaminie, nie ujęto zadania dotyczącego ustalania sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zborowego.

(dowód: akta kontroli str. 752-767)

W wyjaśnieniach Wicemarszałek podał, że zadanie to jest realizowane przez Departament Transportu poprzez szereg szczegółowych zapisów w umowie między organizatorem a operatorem, dotyczących dystrybucji biletów. Zadeklarował, że jeśli zapis dotyczący ustalania sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora publicznego transportu zborowego powinien również znaleźć się w Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Transportu, zostanie to uwzględnione w najbliższej jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 533-537)

W zakresach obowiązków pracowników zatrudnionych w wydziałach Departamentu Transportu (Planowania, budżetu i organizacji; Projektów Taborowych; Transportu kolejowego) zostały ujęte wszystkie zadania organizatora publicznego transportu zborowego.

¹² Gęstość zaludnienia (jeden ze statystycznych wskaźników demograficznych) wyraża się jako liczbę ludzi mieszkających na powierzchni 1 km².

¹³ Jak wynika z uzasadnienia tej uchwały wcześniejszy regulamin, zatwierdzony uchwałą Zarządu Województwa nr 1293/2011 z dnia 10 listopada 2011 r., na skutek 16 uchwał zmieniających stał się dokumentem mało czytelnym oraz wymagającym dalszych modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 437-486)

W wyjaśnieniach Wicemarszałek podał, że sposób procedowania dla wszystkich zadań przypisanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego w Urzędzie został określony także m.in. w kartach stanowiskowych poszczególnych pracowników Departamentu Transportu oraz zapisach zawartych w długoletnich umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pomiędzy Województwem a operatorami.

(dowód: akta kontroli str. 13-19)

2. W okresie objętym kontrolą Departament Transportu przeprowadzał badania dotyczące frekwencji na poszczególnych trasach pociągów, zarówno Kolei Wielkopolskich sp. z o.o. (dalej: „KW”) jak i Przewozów Regionalnych sp. z o.o. (dalej: „PR”). W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 37 badań frekwencji, w tym 14 dla PR i 23 dla KW. W wyniku dokonanych analiz zmieniono terminy kursowania pociągów, wydłużono ich trasy, zmieniono wielkość składów kursujących na trasach.

(dowód: akta kontroli str. 48-54)

3. Województwo Wielkopolskie, jako organizator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 uptz, zawarło lub aneksowało siedem Umów, które obowiązywały m.in. w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. W trzech z tych umów operatorem przewozów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8 przywołanej ustawy, były KW¹⁴, a w czterech – PR¹⁵ (dalej „Operatorzy”). Województwo Wielkopolskie było też, obok Województwa Lubuskiego i Województwa Zachodniopomorskiego, stroną umowy z PR na świadczenie przedmiotowych przewozów na linii komunikacyjnej Poznań Główny – Szczecin Główny – Świnoujście, przy czym organizatorem było w tym przypadku ostatnie z wymienionych województw.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3389)

Wszystkie Umowy zostały zawarte bezpośrednio, tj. z wykorzystaniem trybu określonego w art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 lub 3 uptz, w trakcie którego nie stosuje się przepisów ustawy pzp oraz ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁶. Przywołane przepisy dopuszczały taką możliwość w przypadku świadczenia usług w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego, a także wykonywania tych usług przez powołany specjalnie do tego celu podmiot wewnętrzny¹⁷. Umowy te w efekcie spełniały wymogi, o których mowa w art. 5 ust. 2 i 6 rozporządzenia WE Nr 1370/2007¹⁸ w zw. z art. 22 ust. 6 i 7 uptz. Każdorazowo zawierano je też na okresy nie dłuższe niż 10 lat, tj. z uwzględnieniem limitu ujętego w art. 25 ust. 2 pkt 2 i art. 22 ust. 7 uptz w zw. z art. 5 ust. 6 ww. rozporządzenia WE. We wszystkich Umowach zawarto niezbędne postanowienia, wymienione w art. 25 ust. 3 pkt 1-23 uptz. Określano m.in.: warunki dotyczące zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług¹⁹ oraz wymagania w stosunku do środków transportu - w tym dotyczące

¹⁴ Umowy nr: DT/III/70/2012 z 31 stycznia 2012 r., DT/III/130/2015 z 9 czerwca 2015 r. i DT/III/102/2016 z 29 kwietnia 2016 r.

¹⁵ Umowy nr DT/III/88/2013 z 4 czerwca 2013 r., DT/III/97/2014 i DT/III/98/2014 z 31 lipca 2014 r., DT/III/137/2014

¹⁶ Dz. U z 2015 r. poz. 113.

¹⁷ Tu: Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. której 100 % udziałów należy do Województwa Wielkopolskiego.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) Nr 1370 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE L 315 z 3 grudnia 2007 r., s.1, dalej „rozporządzenie WE nr 1370/2007”).

¹⁹ W szczególności pod względem bezpieczeństwa podróży i ich mienia, właściwego i czytelnego oznakowania taboru, jego zewnętrznej i wewnętrznej czystości, warunków podróży (m.in. związanych z oświetleniem, ogrzewaniem, odpowiednią ilością miejsc siedzących), punktualności odjazdów i przyjazdów - § albo pkt 4.3 Umów oraz załączniki nr 4.

wprowadzania nowoczesnych środków technicznych²⁰, a także dostosowywania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych²¹. Uregulowano także zasady rozliczeń pomiędzy stronami, w szczególności podziału kosztów i obliczania rekompensaty finansowej dla Operatorów, a także sposób rozpatrywania przez nich skarg i reklamacji składanych przez pasażerów, kary umowne oraz warunki zmiany i rozwiązania Umów.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3356, 4184-4188)

W Umowach szczegółowo określono opłaty za przewóz, z uwzględnieniem poszczególnych kategorii ulg, a także opłaty dodatkowe i manipulacyjne, 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 manipulacyjnej²². W okresie objętym kontrolą u obu Operatorów ceny biletów jednorazowych, miesięcznych i kwartalnych co do zasady nie ulegały zmianie²³. Na skutek ustaleń Związku Pracodawców Kolejowych w maju 2016 r. zaktualizowano jedynie tabele opłat za bilety odcinkowe i sieciowe dla pracowników, emerytów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, uprawnionych do korzystania z ulgowych (99 %) usług transportowych. Opłaty te uległy nieznacznemu obniżeniu²⁴ (o około 4%). W lipcu 2015 r. z uwagi na małe zainteresowanie usunięto ofertę „Abonament Firm”, a w maju 2016 r., w odpowiedzi na potrzeby podróżnych, wprowadzono ofertę „Bilet Gnieźnieński”.

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 43-47, 1664-1707, 1898-1959, 2076-2135, 2266-2325, 2525-2551, 2632-2686, 2813-2861, 3024-3079, 3158-3200)

Wysokość opłat dodatkowych nie przekraczała wskazanych w § 2 pkt 1-4 rozporządzenia MI z 20 stycznia 2005 r. dozwolonych wielokrotności ceny najtańszego biletu jednorazowego, normalnego stosowanego przez obu Operatorów (4 zł). Opłaty manipulacyjne dotyczące ponoszonych przez przewoźników kosztów czynności związanych ze zwrotem albo umorzeniem opłaty dodatkowej za: przejazd bez odpowiedniego dokumentu przewozu, przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, spowodowanie przez podróżnego zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu bez uzasadnionej przyczyny (§ 2 pkt 1, 2 i 4), nie były wyższe niż 10 % wysokości tych opłat dodatkowych, co było w tym zakresie zgodne z § 3 przywołanego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3356)

W świetle postanowień Umów, obaj Operatorzy byli emitentami biletów, a wpływy z tego tytułu stanowiły ich przychody. Bilety miały być przez nich sprzedawane co najmniej przez następujące kanały dystrybucji: kasy biletowe lub automaty biletowe, sprzedaż w pociągu, sprzedaż internetową. Jakikolwiek zmniejszenie ogólnej liczby kas, albo zmniejszenie ich liczby w danej lokalizacji na określonym

²⁰ Np. wyposażenia składów w WI-FI, gniazdka zasilania 230V przy siedzeniach, wieszaki na rowery, klimatyzację, kamery zewnętrzne i system monitoringu przedziałów, automaty biletowe czy elektroniczny system zewnętrznej i wewnętrznej informacji pasażerskiej zapewniający przekazywanie informacji w formie wizualnej i dźwiękowej - § albo pkt 3.2 lit. k Umów oraz załączniki nr 4 i 6 albo 6a i 6b.

²¹ Np. wyposażenia nowych oraz modernizowanych składów w co najmniej dwa miejsca dla osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich, jedną toaletę przystosowaną dla potrzeb tych osób oraz z możliwością przewijania niemowląt, windę lub pomost dla osób na wózkach dla każdej strony pociągu oraz zapewnienia przejścia środkowego o szerokości nie mniejszej niż 600 mm, a także możliwości przypięcia wózka inwalidzkiego pasem bezpieczeństwa - § albo pkt 3.2 lit. k Umów oraz załączniki nr 4 i 6 albo 6a i 6b.

²² Dz. U. Nr 14 poz. 117 (dalej „rozporządzenie MI z 20 stycznia 2005 r.”)

²³ I przykładowo wynosiły: 1) jednorazowy normalny (II klasa): do 5 km - 4 zł, od 181 do 200 km - 29,10 zł, 2) miesięczny imienny normalny (w obie strony, II klasa): do 5 km - 89 zł, od 141 do 200 km - 324 zł, 3) Kwartalny imienny normalny (w obie strony, II klasa): do 5 km - 190 zł, od 141 do 200 km - 791 zł.

²⁴ Bilet odcinkowy za odległość do 200 km: z 18 zł na 17,35 zł, a sieciowy imienny roczny, w zależności od okresu ważności z: 210, 192,50 i 175 zł na odpowiednio: 202,44 zł, 185,57 zł, 168,70 zł.

obszarze kolejowym, wymagało zgody Organizatora. W ramach realizacji obowiązku zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 26 uptz, Województwo Wielkopolskie zobligowało KW i PR do wzajemnego honorowania emitowanych biletów (za wyjątkiem niektórych ofert specjalnych)²⁵. Obaj Operatorzy mieli jednolite cenniki biletowe, stanowiące załączniki nr 5 do każdej z Umów. Posiadali też wspólny system sprzedaży biletów, umożliwiający sprzedawanie w swoich kasach biletów na trasy obsługiwane przez drugiego operatora, a także – jak wyjaśnił Wicemarszałek – na podróż realizowaną z wykorzystaniem pociągów obsługiwanych przez spółki PKP Intercity, Koleje Mazowieckie oraz Koleje Łódzkie. Od grudnia 2012 r. funkcjonował również bilet „Bus-Tramwaj-Kolej” tj. rozwiązanie polegające na honorowaniu tego typu biletów emitowanych przez PR nie tylko w pociągach KW, ale i w pojazdach komunikacji miejskiej organizowanej przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu²⁶. Podobne rozwiązanie od maja 2016 r. wprowadzono także w Gnieźnie²⁷ i – jak wyjaśnił Wicemarszałek – planuje się wprowadzić we Wągrowcu.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3356)

W świetle uzyskanej przez Województwo analizy „Wytyczne do zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego dla województwa wielkopolskiego”²⁸, pełna integracja przedmiotowego systemu, tj. z udziałem również autobusowych przewozów pasażerskich, będzie napotykać szereg trudności i wymagać znacznych nakładów. Konieczne byłoby m.in. czasochłonne i kosztowne wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego. Wskazuje się również na: stosunkowo niewielkie (mniej niż 10 % ogółu pasażerów) zainteresowanie korzystaniem z połączeń wymagających przesiadania się z autobusu na pociąg, znacząco wyższe ceny biletów w transporcie autobusowym niż kolejowym (ok. 14 % przy jednorazowych i ok. 43 % przy miesięcznych), brak jednolitych wymiarów ulg dla niektórych grup pasażerów w zależności od rodzaju środka transportu, znaczne rozdrobnienie wśród przewoźników autobusowych oraz stosowanie przez nich niejednolitych opłat i systemów sprzedaży biletów.

(dowód: akta kontroli str. 3390-3394, 3456-3494)

Wicemarszałek wyjaśnił, że docelowy system taryfowo-biletowy, integrujący regionalne przewozy kolejowe oraz autobusowe jest obecnie na etapie projektowania. Wskazał, że zgodnie z harmonogramem działań ujętym w tabeli 39 PTWW, wprowadzenie jednolitej taryfy transportowej na całym obszarze działania powinno pierwotnie nastąpić od 1 stycznia 2017 r., tj. od zakładanej w uptz daty organizowania przez samorzady przewozów autobusowych. Dodał jednocześnie, że z uwagi na wejście w życie od 10 września 2016 r. ustawy z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁹, termin ten ulegnie przesunięciu na 1 stycznia 2018 r. Organizator zakłada, że do tego czasu zostanie wdrożona, odpowiednio zatwierdzona jednolita taryfa transportowa.

(dowód: akta kontroli str. 13, 16-17, 3962-3967)

²⁵ Kwestie te dodatkowo, szczegółowo uregulowano w umowach o wzajemnym świadczeniu kolejowych usług przewozowych pomiędzy oboma operatorami nr: RU I/1046/2014, KW/041/2015, CRC-M/C/8/2016, z dnia odpowiednio: 18 marca 2014, 20 kwietnia 2015 i 2 marca 2016 r.

²⁶ Obszar obowiązywania tego biletu dotyczy pociągów regionalnych w promieniu ok. 30 km od Poznania i jest podzielony na trzy koncentryczne podstrefy.

²⁷ Wspomniany „Bilet Gnieźnieński” na przejazd Kolejami Wielkopolskimi na trasie Gniezno-Poznań, który uprawnia jednocześnie do poruszania się gnieźnieńska komunikacją miejską.

²⁸ Na podstawie umowy z „T.” W. i Wspólnicy, nr DT/III/89/2016 z 25 stycznia 2016 r.

²⁹ Dz. U. poz. 1342.

Od dnia obowiązywania rozkładu jazdy 2012/2013 narodowy zarządca infrastruktury kolejowej - PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. odpowiadał za wywieszanie plakatów z rozkładami jazdy na dworcach, stacjach i przystankach kolejowych w całej Polsce. Plakaty te mają jednolity, ściśle określony wzór i są umieszczane w specjalnie do tego przeznaczonych gablotach. Zgodnie z postanowieniami Umów, zapewnienie informacji o warunkach i zasadach przewozu, w tym podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy, wysokości opłat za przejazd oraz udostępniania do wglądu pasażerów regulaminu przewozu, należało do obowiązków Operatorów. W zależności od typu przekazywanych danych, miano o nich informować: poprzez zapowiedzi megafonowe³⁰, u kierownika pociągu, telefonicznie, za pośrednictwem poczty elektronicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty, a także przy wykorzystaniu strony internetowej umożliwiającej podróżnym m.in. dokonanie wydruku. Ponadto, informacja miała być udzielana także w punktach odprawy, tj. m.in. dworcach kolejowych, kasach biletowych i punktach agencyjnych oraz w siedzibach przewoźników lub ich oddziałów. Regulaminy przewozów stanowiące załączniki do Umów miały być zamieszczane również na stronach internetowych Województwa. Na stronach tych podawano też informacje m.in. o konsultowaniu rozkładów jazdy, z możliwością składania do nich uwag i propozycji.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3356)

W uzyskanej przez Województwo analizie „Wytyczne do systemu identyfikacji wizualnej publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Województwo Wielkopolskie”³¹ wskazano m.in. na zasadność zawarcia porozumienia z PKP PLK S.A., na podstawie którego będzie można zamieszczać w ww. gablotach także dodatkowe informacje wytworzone przez Organizatora i Operatorów (pkt. 2.3). Przedstawiono również zalecenia w zakresie standaryzacji oznakowania różnych typów środków transportu, przystanków i zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz w przedmiocie stworzenia Elektronicznego Systemu Obsługi Pasażera. Głównym celem stworzenia tego portalu internetowego byłoby zebranie w jednym miejscu wszystkich rozkładów jazdy różnych operatorów i przewoźników (w tym także autobusowych) dla ułatwienia pasażerom wyboru optymalnego połączenia³².

(dowód: akta kontroli str. 3395-3455)

Wicemarszałek wyjaśnił, że ww. opracowanie podlega aktualnie wewnętrznym analizom, a Organizator zakłada, że – z tych samych względów co w przypadku systemu taryfowo-biletowego – do 1 stycznia 2018 r., system informacji pasażerskiej zostanie wdrożony.

(dowód: akta kontroli str. 3962-3967, 4258, 4260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 3 rozporządzenia MI z dnia 20 stycznia 2005 r., opłatę manipulacyjną ustala się uwzględniając ponoszone przez przewoźnika koszty czynności związanych ze zwrotem albo umorzeniem opłaty dodatkowej, w wysokości nie wyższej niż 10 % opłaty dodatkowej, ustalonej w sposób określony w § 2. W załącznikach nr 5 do obowiązujących w okresie objętym kontrolą (w części aneksowanych) Umów, wysokość nieuiszczonej natychmiast albo nieuiszczonej

³⁰ Co do których szczegółowe wytyczne ujęto m.in. w załącznikach do umowy z zarządcą infrastruktury kolejowej (PKP PLK S.A.), nr 60/012/098/00/27000095/13 z 27 grudnia 2013 r. oraz decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego DRRK-WR.9103.9.2014.AnK i DRRK-WR.713.16.2015.AnK z 16 grudnia 2015 r.

³¹ Na podstawie umowy z „T.” W. i Wspólnicy, nr DT/III/89/2016 z 25 stycznia 2016 r.

³² Portal miałby posiadać m.in.: wyszukiwarkę połączeń, rozkłady jazdy w postaci elektronicznych tabliczek przystankowych, spersonalizowane konta użytkowników, funkcję informowania o opóźnieniach i zmianach tras. Graficzna forma portalu miałaby być spójna z systemem informacji wizualnej wprowadzanej na przystankach i w środkach transportu, przy zastosowaniu ściśle określonych piktogramów oraz wersji dla osób niedowidzących i w językach obcych, a także aplikacji na urządzenia mobilne.

w ciągu 7 dni opłaty dodatkowej za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt, o której mowa w § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia, każdorazowo określano na 80 zł. Jednocześnie opłaty manipulacyjne, ujęte w umowach z KP wynosiły w tym czasie 12 zł, a w umowach z PR – 16 zł, czyli w obu przypadkach więcej niż wspomniane 10 %.

(dowód: akta kontroli str. 1664-1707, 1898-1959, 2076-2135, 2266-2325, 2525-2551, 2632-2686, 2813-2861, 3024-3079, 3158-3200, 4189)

Wicemarszałek wyjaśnił, że w spółkach KW i PR nie brano pod uwagę przy ustalaniu opłaty manipulacyjnej opłaty dodatkowej w wysokości 80 zł za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt, ponieważ w Regulaminie Kolejowych Przewozów Pasażerskich Samorządu Województwa Wielkopolskiego nie ma zapisów, które określałyby zasady oraz przypadki, w jakich te opłatę należy pobrać. Zaznaczył również, że w latach 2014-2016 w spółkach KW i PR nie było przypadków naliczenia opłaty manipulacyjnej związanej ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt.

(dowód: akta kontroli str. 628, 636, 688-689)

2. Zgodnie z art. 24 ust. 2 uptz, w przypadku, gdy organizator w celu organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej ma obowiązek opracowania planu transportowego, umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej ujętych w planie transportowym obowiązującym na obszarze właściwości danego organizatora. W świetle treści art. 9 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 pkt 6 uptz, Marszałek był zobligowany do opracowania tego planu. Jednocześnie, zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 2 uptz, do czasu uchwalenia pierwszego planu transportowego, jednak nie dłużej niż w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 1 marca 2014 r.), mogły być zawierane umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na okres nie dłuższy niż 3 lata. Na skutek okoliczności opisanych w punkcie 1.1. sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności ” niniejszego wystąpienia, PTWW został uchwalony dopiero w dniu 26 października 2015 r. W międzyczasie, tj. przed tą datą i jednocześnie już po 1 marca 2014 r. Województwo zawarło trzy Umowy nr: DT/III/97/2014 i DT/III/98/2014 z 31 lipca 2014 r. oraz nr DT/III/130/2015 z 9 czerwca 2015 r. Nastąpiło to zatem w okresie kiedy ww. przepisy wyłączały już taką możliwość.

(dowód: akta kontroli str. 1856, 1887, 2035, 2066, 2747, 2785)

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że Organizator posłużył się wykładnią celowościową i przyjął, że intencją ustawodawcy nie mogło być dopuszczenie do sytuacji, w której doszłoby do całkowitego „zablokowania” możliwości zawierania przedmiotowych umów. Odwołał się także, poprzez art. 22 ust. 7 uptz, do regulacji przewidzianych w rozporządzeniu WE nr 1370/2007. Wskazał również, że umowy zawarte przez PR we wspomnianym okresie pozwoliły na modernizację taboru w ramach programu operacyjnego POliŚ, co z jednej strony przełożyło się na wzrost liczby przewiezionych pasażerów, ich bezpieczeństwa, jakości i komfortu podróży, z drugiej zaś, zmniejszyło ryzyko ewentualnych awarii, konieczności zawieszania połączeń oraz związanego z tym spadku przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 55-61)

W ocenie NIK, w świetle jasnej treści art. 24 ust. 2 i art. 84 ust. 2 pkt 2 uptz, posługiwanie się wykładnią celowościową nie znajduje tu uzasadnienia³³. Nadawanie drugiemu z przywołanych przepisów (przejściowemu) odmiennego niż literalne znaczenia, wiązałoby się z faktycznym zaniechaniem stosowania po 1 marca 2014 r. art. 7 ust. 1 pkt 5 i art. 24 ust. 2 uptz, w których ujęto ściśle określone obowiązki organizatora. Nietrafione jest także odwoływanie się do art. 5 ust. 6 rozporządzenia WE nr 1370/2007, albowiem dotyczy on jedynie okresu na jaki może być zawarta umowa, a nie momentu, do którego może to nastąpić. Nie negując natomiast racjonalności przytoczonych przez Wicemarszałka przesłanek dotyczących potrzeby zapewnienia ciągłości i odpowiednich standardów wykonywanych przewozów, NIK wskazuje, że pośrednią przyczyną owego „zablokowania” możliwości zawierania przedmiotowych Umów było trzykrotne, łącznie blisko dwuletnie, prolongowanie daty opracowania PTTW, w stosunku do pierwotnie określonego w umowie z 28 czerwca 2013 r. terminu.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wykonanie zadania dotyczącego ustalania sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostało wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 11 uptz oraz w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu z dnia 16 lipca 2015 r. (§ 37 pkt 2 lit. i). Zasadnym byłoby zatem zaktualizowanie, liczącego już ponad cztery lata, Regulaminu Departamentu Transportu Urzędu, co najmniej w tym przedmiocie.

Ocena cząstkowa

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

3. Zarządzanie publicznym kolejowym transportem zbiorowym

Opis stanu faktycznego

1. Organizator, zgodnie z postanowieniami Umów, miał prawo do bieżącej kontroli realizacji przewozów świadczonych na ich podstawie. Przedmiotem kontroli mogło być w szczególności: zakres świadczonych przewozów, jakość świadczonych przewozów, punktualność przewozów, zgodność dokumentacji związanej ze świadczeniem przewozów ze stanem faktycznym oraz dokumentacja finansowo – księgową związana z realizacją Umów. Postępowanie kontrolne w imieniu Organizatora mogły prowadzić jego właściwe komórki organizacyjne lub podmioty trzecie przez niego upoważnione. W terminie 14 dni kalendarzowych po przeprowadzonej kontroli Organizator powinien sporządzić protokół pokontrolny zawierający opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne, w tym działania, które powinien podjąć dany Operator w związku ze świadczeniem przewozów oraz wysokość planowanych kar w związku wykrytymi nieprawidłowościami.

(dowód: akta kontroli str. 1602-3356)

W kontrolowanym okresie Organizator przeprowadził 49 kontroli realizacji przewozów u Operatorów (w tym: 25 kontroli KW i 24 PR). Szczegółowemu badaniu poddano 25 postępowań kontrolnych. Analiza treści protokołów z tych kontroli wykazała, iż przedmiotem kontroli w 13 przypadkach było badanie jakości i zakresu przewozów oraz punktualność, a w 12 przypadkach badanie zgodności dokumentacji związanej ze świadczeniem przewozów, w szczególności weryfikacji raportów rozliczeniowych z wykonania przewozów.

³³ Znajduje tutaj zastosowanie naczelną zasadą pierwszeństwa wykładni językowej i subsydiarności wykładni systemowej, celowościowej oraz funkcjonalnej (*Clara non sunt interpretanda*).

(dowód: akta kontroli str. 3825-3912, 3825-3911)

Poza ww. kontrolami, Organizator przeprowadził też siedem kontroli taboru kolejowego, dzierżawionego Operatorom na podstawie odrębnych umów, w zakresie napraw, eksploatacji, przeglądów technicznych, stanu technicznego oraz stanu sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 3495-3676)

W latach 2014- 2016 (III kw.), Operatorzy byli również kontrolowani przez Oddział Terenowy Urzędu Transportu Kolejowego w Poznaniu (dalej „Oddział UTK”). Wobec KW, Oddział UTK przeprowadził łącznie 70 działań nadzorczych w zakresie uwzględniającym m.in. pojazdy kolejowe. Łącznie odnotowano 30 naruszeń, które dotyczyły głównie: nieprawidłowego wystawienia świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych, niesprawnych tablic wewnętrznych kierunkowych pasażerskich, eksploatacji pojazdów kolejowych bez oznakowanych wyjść ewakuacyjnych bądź z niesprawną klimatyzacją lub ogrzewaniem; wykonywania utrzymania niezgodnie z Dokumentacją Systemu Utrzymania (dalej „DSU”) oraz braku nadzoru nad dokumentami potwierdzającymi kwalifikacje pracowników. Prezes UTK wydał wobec KW sześć decyzji administracyjnych wyłączających z eksploatacji pojazdy kolejowe lub ograniczających ich eksploatację. Z kolei, wobec PR, UTK przeprowadziło 100 działań nadzorczych. Stwierdzono łącznie ponad 110 nieprawidłowości, które dotyczyły głównie: braków w wyposażeniu pojazdów kolejowych (np. braku tablic kierunkowych zewnętrznych i wewnętrznych, braku młotków bezpieczeństwa), wykonywaniu utrzymania pojazdów niezgodnie z DSU, nieprawidłowym wystawieniu świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych, eksploatacji pojazdu kolejowego z niezabezpieczonymi (za pomocą plomb) dźwigniami awaryjnego otwierania drzwi bocznych, eksploatacji pojazdów kolejowych z niesprawną klimatyzacją lub ogrzewaniem, użytkowaniu pojazdu kolejowego pomimo przekroczonego parametru dopuszczalnego przebiegu określonego w świadectwie sprawności technicznej oraz posiadania przez maszynistów nieaktualnej dokumentacji służbowej wymaganej do prowadzenia pociągu. Prezes UTK wydał wobec PR 10 decyzji administracyjnych wyłączających z eksploatacji pojazdy kolejowe lub ograniczających ich eksploatację oraz jedną decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 4327-4345)

Wszystkie ww. kontrole przeprowadzone zostały z własnej inicjatywy Oddziału UTK. Organizator nie wnioskował do Oddziału o skontrolowanie taboru kolejowego obsługiwanego przez Operatorów jak również nie zwracał się o udostępnienie wyników kontroli przeprowadzonych z własnej inicjatywy UTK. Wicemarszałek wyjaśnił, iż kontrole techniczne przeprowadzone przez Departament Transportu UMWW były wystarczające w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3495-3500)

2. Operatorzy, zgodnie z art. 48 ust. 1 uptz, przekazywali Organizatorowi informacje 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 przyznanym odszkodowań. W informacjach za lata 2014-2015 wykazano, że:

- do KW wpłynęło łącznie 724 skarg i reklamacji złożonych przez pasażerów, z czego 421 rozpatrzono pozytywnie, a 303 negatywnie; w ich wyniku wypłacono pasażerom łącznie 9.378,47 zł odszkodowań;

- do PR wpłynęło łącznie 585 skarg i reklamacji złożonych przez pasażerów, z czego 130 rozpatrzono pozytywnie, 426 negatywnie, a 29 spraw nie było rozpatrzonych; w ich wyniku wypłacono pasażerom łącznie 6.542,59 zł odszkodowań.

Wicemarszałek wyjaśnił, że informacje o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji przez pasażerów były corocznie analizowane głównie pod kątem ilościowym tzn. tendencji wzrostu lub spadku wpływających skarg oraz wielkości przyznanych odszkodowań. W przedstawionych wyjaśnieniach nie odniósł się jednak do kwestii, jakie wnioski Organizator na podstawie ww. analiz wyciągnął oraz jakie działania w ich następstwie podjął.

(dowód: akta kontroli str. 3677-3715, 4181-4183, 4255-4257)

3. Do Marszałka wpłynęło 14 skarg dotyczących regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych. Szczegółowemu badaniu poddano 5 skarg. Wszystkie skargi pasażerów Organizator uznał za niezasadne. Analiza badanych spraw wykazała, że skargi te zostały rozpatrzone zgodnie z procedurą wynikającą z Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3716, 3727-3824)

4. W celu dokonania oceny funkcjonowania publicznego kolejowego transportu zbiorowego na obszarze województwa wielkopolskiego, kontrolujący, w okresie: 3-4 i 7-9 listopada 2016 r., przeprowadzili oględziny wybranych pociągów (pięciu obsługiwanych przez KW³⁵ i czterech przez PR³⁶) oraz wybranych przystanków i dworców kolejowych³⁷. W wyniku przeprowadzonych oględzin, stwierdzono, że funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego (na przykładzie badanej próby) odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w art. 46 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 7 uptz, tj.: przewóz odbywał się środkami transportu spełniającymi warunki techniczne i wyposażeniowe określone w Umowach, a także oznakowanymi w sposób widoczny dla pasażerów; rozkłady jazdy Operatorów (KW i PR) były dostępne, z jednym wyjątkiem, dla podróżnych na przystankach oraz dworcach poddanych oględzinom³⁸. Cenniki opłat lub taryfy oraz regulaminy przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym Operatora (PR) były dostępne dla podróżnych na przystankach oraz dworcach poddanych oględzinom, a wyciąg z tego regulaminu znajdował się w środkach transportu tego Operatora, co było zgodne z art. 46 ust. 1 pkt 6 i 9 uptz.

(dowód: akta kontroli str. 4273-4317)

5. W kontrolowanym okresie, Organizator wyraził zgodę na ograniczenie świadczenia usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego (w postaci całonocnego zamknięcia linii) w związku z remontem linii nr 357 na odcinku Wolsztyn – Grodzisk, w okresie 1 czerwca – 31 sierpnia 2014 r. Określił też warunki, na jakich usługa ta była wykonywana w związku z remontem w porozumieniu z Operatorem (KW). W okresie tym wprowadzono zastępczą komunikację autobusową na ww. odcinku, którą finansowano w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, zawartej z KW. Przedstawiciele Organizatora i KW uczestniczyli także w pracach związanych

³⁴ Dz. U. z 2016 poz. 23 ze zm.

³⁵ Pociągi nr: 77942 relacji Poznań Gł. - Gniezno; 79956 relacji Gniezno – Poznań Gł.; 79626 relacji Wągrowiec – Poznań Gł.; 79372 relacji Poznań Gł. - Kolo i 79329 relacji Konin – Poznań Gł..

³⁶ Pociągi nr: 77064 relacji Poznań Gł. - Rawicz; 77031 relacji Leszno – Poznań Gł.; 78375 relacji Poznań Gł. - Krzyż i 87384 relacji Krzyż – Poznań Gł..

³⁷ Tj. Poznań Garbary, Pobiedziska, Nekla, Wągrowiec, Poznań Główny, Luboń k. Poznania i Szamotuły.

³⁸ Za wyjątkiem stacji Nekla, której budynek w czasie oględzin był nieczynny, co uniemożliwiło dokonania oględzin wewnątrz budynku.

z opracowaniem przez PKP PLK S.A. regulaminu tymczasowego prowadzenia ruchu pociągów podczas remontu linii.

(dowód: akta kontroli str. 3495-3500, 3597-3600)

6. Zgodnie z postanowieniami Umów³⁹, w celu zwiększenia efektywności wykonywanych przewozów oraz określenia oczekiwanej jakości przewozów, Organizator miał prawo do przeprowadzania badań popytowych i jakości świadczonych usług na liniach kolejowych objętych umową. Raporty z ewentualnych badań miały być przekazywane Operatorom, a ich wyniki miały być brane pod uwagę m.in. przy określaniu i ewentualnym modyfikowaniu norm jakościowych związanych ze świadczeniem usług oraz planowaniu rozkładu jazdy pociągów na następne okresy rozliczeniowe.

W praktyce badania popytowe realizowano poprzez przeprowadzanie tzw. badań frekwencji, które polegały na obserwacji bezpośredniej podczas jazdy wybranym pociągiem. Pracownicy Departamentu Transportu każdorazowo liczyli ilość pasażerów wsiadających i wysiadających na badanych odcinkach. Wicemarszałek wyjaśnił, że odcinki objęte badaniem typowano na podstawie własnych analiz bądź na podstawie sygnałów ze strony pasażerów. Pracownicy analizowali też zapisy monitoringu z pociągów wyposażonych w kamery. Zaznaczył również, że wyniki badań przekładały się na zwiększenie bądź zmniejszenie zestawień, zmiany godzin kursowania pociągów bądź wydłużenie relacji.

(dowód: akta kontroli str. 4214-4254)

7. Zgodnie z zawartymi Umowami Organizator udzielał Operatorom rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych. Operatorzy byli natomiast zobowiązani do składania Organizatorowi rocznych rozliczeń tych rekompensat.

Operatorzy własnym staraniem i na własny koszt zapewniali sobie dostęp do infrastruktury niezbędnej do wykonywania przewozów. Zapewniali również tabor do wykonywania przewozów, z tym że Umowy przewidywały również możliwość udostępnienia im pojazdów szynowych stanowiących własność Operatora, na podstawie odrębnych umów.

Gospodarka finansowa w ramach realizacji Umów była wykonywana w oparciu o roczne plany finansowe, które nie były sporządzane na dany rok kalendarzowy, lecz na dany okres rozliczeniowy. Po uwzględnieniu między stronami Umów projektów rozkładów jazdy na dany okres rozliczeniowy, Operatorzy sporządzali projekty rocznych planów finansowych. Projekty te były następnie przedmiotem negocjacji między stronami, a ich ostateczna wersja była zatwierdzana przez Organizatora. W planach finansowych określano w szczególności: zamawianą pracę eksploatacyjną, przewidywane koszty realizacji przewozów, przewidywane przychody Operatorów realizowane na przewozach oraz prognozowane kwoty udzielanych im rekompensat, wypłacanych w miesięcznych transzach.

Po zakończeniu każdego kwartału Operatorzy składali informacje kwartalne określające w szczególności koszty wykonywania przewozów faktycznie poniesione w kwartale sprawozdawczym oraz faktycznie zrealizowane w tym kwartale przychody. Po zakończeniu okresu rozliczeniowego Operatorzy składali Organizatorowi także roczne rozliczenia rekompensat, w których wskazywali w szczególności: faktyczne koszty realizacji przewozów w okresie rozliczeniowym, faktycznie zrealizowane na tych przewozach przychody oraz wynikająca z tych wielkości kwoty rekompensat należnych za dany okres rozliczeniowy. Rozliczenia roczne były weryfikowane przez Organizatora (pracowników Departamentu Transportu), a także przez niezależnego audytora, który sporządzał raport

³⁹ Punkty (bądź paragrafy) 7.5 umów nr: DT/III/88/2013, DT/III/97/2014, DT/III/98/2014, DT/III/70/2012 oraz punkt 6.5 umowy nr DT/III/130/2015.

ostateczny. Wicemarszałek wyjaśnił, że pracownicy Departamentu Transportu porównywali rekompensaty wyliczone przez Operatorów z planami finansowymi oraz wyjaśniali ewentualne przyczyny braku realizacji przychodów lub wystąpienia nadmiernych kosztów. Z kolei, audytor przeprowadzał weryfikację w szerszym zakresie, która obejmowała m.in. analizę: polityki rachunkowości i rozdzielczości rachunkowej, planowania i wykonywania przychodów wg grup rozdziałowych obsługiwanych relacji, przyporządkowania przychodów do województwa wielkopolskiego, rozdziału kwot uzyskanych z przychodów publicznych od komercyjnych, planowania i wykonywania kosztów, inwestycji, modernizacji i napraw taboru, naliczonych kar, wiarygodności sprawozdań, wpływu wysokości kapitału zakładowego na wysokość rekompensaty oraz poprawności oszacowania i rozliczenia wysokości rekompensaty przez Operatorów.

Kwota rekompensaty ustalona w raporcie końcowym była, co do zasady, wiążąca dla stron. Szczegółowe zasady ustalania rekompensaty określono w załącznikach nr 8⁴⁰ do Umów⁴¹.

W kalkulacji kosztów usług objętych Umowami uwzględniano wszystkie uzasadnione koszty Operatorów związane z realizacją przewozów. Do podstawowych kosztów w tym zakresie zaliczano koszty: dostępu do linii kolejowych, zużycia energii trakcyjnej, paliwa, obsługi trakcyjnej, obsługi konduktorskiej, działalności eksploatacyjnej, dzierżawy, utrzymania i napraw taboru, utrzymania infrastruktury technicznej należącej do Operatorów i niezbędnej dla celów prowadzenia przewozów, działalności handlowej oraz koszty ogólnego zarządu.

Za przychody Operatorów uwzględniane przy ustalaniu rekompensat uznawano przede wszystkim: przychody ze sprzedaży biletów, pozostałe opłaty przewozowe (np. przychody ze sprzedaży uprawnień przejazdowych, opłaty za przejazdy bezbiletowe), przychody pozataryfowe pozostające w bezpośrednim związku z wykorzystaniem składników majątkowych służących świadczeniu usług w ramach Umów (np. przychody ze sprzedaży powierzchni reklamowej w taborze) oraz dotację przedmiotową na wyrównanie przychodów utraconych z tytułu stosowania ulg ustawowych. Do przychodów zaliczany był także zysk ze zbycia środków trwałych, których amortyzacja była uwzględniana w rozliczeniu rekompensaty, proporcjonalnie do udziału kosztów amortyzacji uwzględnionych w tym rozliczeniu do całości kosztów amortyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 1711-1720, 1962-1972, 2138-2148, 2331-2343, 2562-2570, 2868-2880, 3211-3224, 4161-4176, 4258-4262)

W związku z realizacją umów PR wniosowały do Organizatora (w złożonych rozliczeniach) o rekompensatę w wysokości: 67.577,9 tys. zł za okres rozliczeniowy 2013/2014 oraz 80.611,1 tys. zł za okres 2014/2015. Ostateczne kwoty rekompensat ustalone w wyniku audytu wyniosły odpowiednio: 66.743 tys. zł oraz 76.804,8 tys. zł. Różnice pomiędzy ww. kwotami wynikały z następujących przyczyn:

- w zakresie rekompensaty za okres 2014/2015 – spółka PR: nieprawidłowo ustaliła niektóre pozycje kosztów (koszty drużyn konduktorskich, koszty handlowe, koszty zarządu), stosując klucze podziałowe niezgodne z postanowieniami umownymi, nieprawidłowo wyliczyła kwotę rozsądnego zysku należnego z tytułu świadczenia

⁴⁰ W umowie nr DT/III/70/2012 zasady ustalania rekompensaty określono w załączniku nr 11.

⁴¹ Rekompensatę obliczano według wzoru $R = K - T - P - S + Z$, gdzie R – oznacza wysokość udzielanej rekompensaty, K – oznacza ponoszone przez Operatora koszty świadczenia usług publicznych (przy czym w kosztach tych nie uwzględnia się kar umownych przewidzianych w umowach i innych kategorii kar obciążających Operatora), T – oznacza przychody taryfowe Operatora ze świadczenia usług publicznych, P – oznacza inne (pozataryfowe) przychody Operatora ze świadczenia usług publicznych, S – oznacza ewentualne dodatnie efekty sieciowe, Z – oznacza rozsądny zysk.

usług publicznych oraz nie uwzględniła w przychodach pozataryfowych kwoty dotacji z budżetu państwa;

- w zakresie rekompensaty za okres 2013/2014 – spółka PR: nieprawidłowo ustaliła koszty świadczenia usługi publicznej oraz nie uwzględniła efektów sieciowych.

Z kolei KW wniosowały do Organizatora (w złożonych rozliczeniach) o rekompensatę w wysokości: 49.361 tys. zł za okres rozliczeniowy 2013/2014 oraz 55.399,3 tys. zł za okres 2014/2015. Ostateczne kwoty rekompensat ustalone w wyniku audytu wyniosły odpowiednio: 49.679,2 tys. zł oraz 55.552,6 tys. zł. Różnice pomiędzy ww. kwotami wynikały z następujących przyczyn:

- w zakresie rekompensaty za okres 2014/2015 – spółka KW: nieprawidłowo ujęła w przychodach i kosztach świadczenia usługi publicznej zdarzenia związane z projektami dofinansowanymi ze środków publicznych, nie uwzględniła kosztów związanych z uszkodzeniem pociągu wykonującego przejazd związany ze świadczeniem usługi publicznej oraz nieprawidłowo wyliczyła kwotę rozsądnego zysku należnego z tytułu świadczenia usług publicznych,
- w zakresie rekompensaty za okres 2013/2014 spółka KW: nieprawidłowo ujęła przychody i koszty działalności polegającej na sprzedaży biletów na przewozy wykonywane przez innych przewoźników oraz na uruchomieniu pociągów specjalnych, nieprawidłowo wyliczyła kwotę rozsądnego zysku należnego z tytułu świadczenia usług publicznych, nie uwzględniła występowania efektów sieciowych na działalności polegającej na uruchomieniu pociągów specjalnych oraz w przychodach osiągniętych na świadczeniu usługi publicznej nie uwzględniła przychodów z tytułu otrzymanych kar umownych ani przychodów z tytułu okresowego przechowywania środków rekompensaty i środków dotacji do ulg ustawowych na oprocentowanych rachunkach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 3944-3947, 3953-3961, 4260-4272)

8. Oprócz wypłaconych rekompensat Organizator ponosił koszty remontów, modernizacji oraz przeglądów taboru kolejowego udostępnionego Operatorom, które wyniosły dla PR: 8.302,5 tys. zł w roku 2014, 4.730,8 tys. zł w roku 2015 oraz 4.317 tys. zł w roku 2016 (I-III kw.) a dla KW: 7.447,4 tys. zł w roku 2014, 14.344 tys. zł w roku 2015 oraz 1.668,2 tys. zł w roku 2016 (I-III kw.). Z kolei koszty amortyzacji bilansowej udostępnionego taboru kolejowego wyniosły dla KW: 36.041,7 tys. zł w roku 2014, 36.159,8 tys. zł w roku 2015 oraz 26.940,4 tys. zł w roku 2016 (I-III kw.) a dla PR: 2.785,1 tys. zł w roku 2014, 3.336,8 zł w roku 2015 oraz 3.084 tys. zł w roku 2016 (I-III kw.).

(dowód: akta kontroli str. 3944-3947)

9. W okresie objętym kontrolą Województwo nie dokonywało zakupu środków transportu do realizacji przewozów w zakresie publicznego kolejowego transportu zbiorowego. Jak wyjaśnił Wicemarszałek, ostatniego takiego zakupu dokonano w lutym 2011 r. i dotyczył on 22 czteroczłonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych. Wskazał też, że w najbliższej przyszłości planowany jest zakup 10 takich pięcioczłonowych zespołów, a nadto rozważane jest ewentualne nabycie w 2018 r. do 10 wieloczłonowych zespołów do przewozów aglomeracyjnych w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym.

(dowód: akta kontroli str. 3962-3967)

10. Celem oględzin pociągów przeprowadzonych w dniach: 3 – 4 i 7 – 9 listopada 2016 r. było również dokonanie oceny rzeczywistej frekwencji w kolejowych przewozach publicznych w stosunku do standardów przyjętych w umowach z Operatorami. Oględziny przeprowadzono w godzinach szczytu porannego (1 pociąg) i popołudniowego (8 pociągów). W wszystkich Umowach określono wymagania Organizatora co liczby miejsc siedzących i stojących dla danego rodzaju

taboru kolejowego wykorzystywanego przez Operatorów (KW i PR). Liczba miejsc stojących była każdorazowo określana za pomocą współczynnika wynoszącego 4 osoby na m². W wyniku oględzin stwierdzono, że:

- a) w przypadku 4 pociągów⁴² rozpoczynających bieg w Poznaniu Gł. w godzinach popołudniowych ich wypełnienie wyniosło: 100% miejsc siedzących i nie przekraczało 50% miejsc stojących,
- b) w przypadku 1 pociągu⁴³ rozpoczynającego bieg w Wągrowcu w godzinach porannych jego wypełnienie wyniosło: 100% miejsc siedzących oraz 100% miejsc stojących⁴⁴,
- c) w przypadku 4 pociągów⁴⁵ kończących bieg w Poznaniu Gł. w godzinach popołudniowych ich wypełnienie nie przekraczało 30% miejsc siedzących.

Wicemarszałek wyjaśnił, że przyczyną przepełnienia pociągu nr 79626 relacji Wągrowiec – Poznań Gł. w dniu 4 listopada 2016 r. (odjazd z Wągrowca o godz. 6.35) było zmniejszone zestawienie wcześniejszego pociągu nr 79624 (odjazd z Wągrowca o godz. 6.09), który zgodnie z umową nr DT/III/102/2016 winien kursować w tym dniu w podwójnym zestawieniu, tj. 2 x SA132/4/9. W tym dniu jednak, z powodu uszkodzenia jednego składu, kurs pociągu nr 79624 odbywał się w pojedynczym zestawieniu. Z ww. powodu doszło do sytuacji, że część pasażerów nie zmieściła się do pociągu nr 79624 i przyczynili się oni do nadmiernej frekwencji pociągu nr 79626, który kursował zgodnie z rozkładem jazdy jako następny. Wicemarszałek zaznaczył, że było to wydarzenie jednorazowe i w innych terminach pociąg nr 79626 nie jest przepełniony.

(dowód: akta kontroli str. 4193-4197, 4273-4317)

11. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 49 st. 2 uptz, Marszałek w latach 2013-2016 sporządzał zbiorczą informację dotyczącą publicznego kolejowego transportu zbiorowego. Z ww. informacji wynika, iż we wskazanym okresie dwa podmioty wykonywały publiczny kolejowy transport zbiorowy na 22 liniach komunikacyjnych⁴⁶. Łączny przebieg roczny na wszystkich kolejowych liniach komunikacyjnych w poszczególnych latach systematycznie wzrastał⁴⁷ i wyniósł: w 2012 r. - 8 .927 tys. km., w 2013 r. – 8.829 tys., w 2014 r. – 9.104 tys. km i w 2015 r. – 10.357 tys. km. Dane te były zgodne z informacjami otrzymywanymi od poszczególnych Operatorów za ten sam okres.

(dowód: akta kontroli str. 3677-3715)

12. Marszałek nie nałożył kar pieniężnych, o których mowa w art. 63 i 64 uptz, gdyż nie stwierdził żadnych przypadków działań osób nieuprawnionych oraz zaniechań operatorów lub przewoźników, które wypełniałyby znamiona czynów w tych przepisach opisanych.

(dowód: akta kontroli str.3495-3500)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴² Nr: 77942 relacji Poznań Gł. – Gniezno (badany odcinek: Poznań Garbary – Poznań Wschód); 79372 relacji Poznań Gł. – Kolo (badany odcinek: Kostrzyn Wlkp. – Gułtowy); 77064 relacji Poznań Gł. – Rawicz (badany odcinek: Poznań Gł. – Poznań Dębiec); 78375 Poznań Gł. – Krzyż (badany odcinek: .Poznań Gł. – Poznań Wola).

⁴³ Nr 79626 relacji Wągrowiec – Poznań Gł. (badany odcinek Czerwonak – Poznań Garbary).

⁴⁴ Zapełnienie na odcinku od stacji Czerwonak do stacji Poznań Garbary.

⁴⁵ Nr: 79946 relacji Gniezno – Poznań Gł (badany odcinek: Pobiedziska – Pobiedziska – Letnisko); 79329 relacji Konin – Poznań Gł. (badany odcinek: Nekla – Gułtowy); 77031 relacji Leszno – Poznań Gł. (badany odcinek: Luboń – Poznań Dębiec); nr 87384 relacji Krzyż – Poznań Gł. (badany odcinek: Szamotuły – Baborówko).

⁴⁶ W roku 2012 publiczny kolejowy transport zbiorowy wykonywany był na 20 liniach komunikacyjnych.

⁴⁷ Wzrost nastąpił w latach 2013-2015.

1. Sporządzone przez pracowników Organizatora protokoły kontroli⁴⁸ (w zakresie badania punktualności oraz jakości i zakresu wykonania przewozów przez Operatorów) nie zawierały:

a) w 12 przypadkach – wniosków pokontrolnych (dot. przypadków w których stwierdzono i opisano nieprawidłowości w badanym zakresie). NIK wskazuje, że zasady przeprowadzania kontroli uregulowano szczegółowo w każdej z Umów z Operatorami. W punkcie (albo paragrafie) 7.4.⁴⁹ Umów jednoznacznie określono, że protokół kontroli powinien zawierać stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne, w tym m.in. w odniesieniu do działań, które powinien podjąć Operator w związku ze świadczeniem przewozów oraz wysokości planowanych kar w związku wykrytymi nieprawidłowościami. Wicemarszałek wyjaśnił, że: „Stwierdzenie przez kontrolujących (przedstawiciele UMWW) konkretnej nieprawidłowości jest już wnioskiem samym w sobie z odbytej kontroli (stwierdzenie stanu faktycznego), a udokumentowanie nieprawidłowości i uchybienia powinny być niezwłocznie usunięte”. Dodał jednak następnie, że protokoły kontroli od kolejnego okresu kontrolnego tj. od IV kwartału 2016 r. będą zawierały: stwierdzone nieprawidłowości, wnioski oraz zalecenia pokontrolne.

b) w 12 przypadkach – informacji o tym, czy Operatorzy wywiązywali się z obowiązków wynikających z art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 i 9 upz, tj. czy rozkłady jazdy poszczególnych Operatorów były podawane na wszystkich kontrolowanych przystankach komunikacyjnych oraz dworcach; czy cennik opłat lub taryfa były podawane do publicznej wiadomości na kontrolowanych dworcach, czy na kontrolowanych dworcach znajdował się dostępny do wglądu pasażera regulamin przewozu osób oraz czy w kontrolowanych środkach transportu znajdował się wyciąg z tego regulaminu. Wicemarszałek wyjaśnił, że dostępność rozkładów jazdy była weryfikowana wyrywkowo na stacjach i przystankach kolejowych, na których przesiadały się do kolejnego pociągu osoby kontrolujące. Zaznaczył, że podobnie kontrolowano dostęp do cenników opłat oraz regulaminów przewozu w publicznym transporcie zbiorowym. Wicemarszałek wskazał też, że ponieważ nie stwierdzono braków w powyższym zakresie, nie istniała konieczność odnotowywania tych faktów w protokołach pokontrolnych. W ocenie NIK z treści rzetelnego protokołu kontroli powinno jasno wynikać, jaki był jej zakres (co poddano kontroli), co ustalono (opis stanu faktycznego w zestawieniu ze stanem pożądanym), czy i jakie uchybienia stwierdzono (ze wskazaniem ich przyczyn) oraz jakie wnioski i zalecenia pokontrolne na ich podstawie sformułowano (ze wskazaniem sposobu i terminu ich naprawienia).

(dowód: akta kontroli str. 627-636, 33727-3729, 3825-3912, 3962-3969, 4346)

2. Organizator nie podał do publicznej wiadomości:

a) zbiorczych sprawozdań na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych za lata 2014-2015, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia WE Nr 1370/2007. Wicemarszałek przyznał, że Departament Transportu nie podawał do publicznej wiadomości tych zbiorczych sprawozdań. Zaznaczył również, że dane te będą podawane w Biuletynie Informacji Publicznej od chwili obecnej.

b) w okresie jednego roku od przyznania umów o świadczeniu usług publicznych w zakresie transportu kolejowego⁵⁰ (nr: DT/III/88/2013, DT/III/97/2014,

⁴⁸ Dot. 12 z 25 protokołów kontroli poddanych szczegółowemu badaniu przez NIK.

⁴⁹ Za wyjątkiem umowy nr DT/III/2015, gdzie kwestię tę uregulowano w pkt 6.4.

⁵⁰ Zawartych w związku z bezpośrednim udzieleniem zamówienia, tak jak określono w art. 5 ust. 6 rozporządzenia (WE) 1370/2007.

DT/III/98/2014 oraz DT/III/130/2015) informacji, o których mowa w art. 7 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. dla każdej z ww. umów:

- nazwy podmiotu zawierającego umowę, jego struktury własności i, w odpowiednich przypadkach, nazwy podmiotu lub podmiotów sprawujących kontrolę prawną;
- okresu obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych;
- opisu usług transportu pasażerskiego, jakie mają być świadczone;
- opisu parametrów rekompensaty finansowej;
- celów w zakresie jakości, takie jak punktualność i niezawodność oraz stosowne premie i kary pieniężne;
- warunków związanych z istotnymi aktywami.

Wicemarszałek wyjaśnił, iż w związku ze zmianami organizacyjnymi przeprowadzanymi w departamencie w okresie objętym kontrolą, ww. informacje nie zostały opublikowane. Zaznaczył, iż niedopatrznie to zostanie niezwłocznie zlikwidowane i odpowiednie materiały zostaną opublikowane Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Publikacji ww. materiałów dokonano jeszcze w trakcie kontroli NIK – tj. w dniu 12 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3677-3680, 3962-4004, 4193-4197)

3. Marszałek przekazywał ministrowi właściwemu ds. transportu zbiorcze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego⁵¹ (za lata 2013-2015) po 31 marca każdego kolejnego roku, tj. po terminie, o którym mowa w art. 49 ust. 3 uptz. Na potwierdzeniach odbioru pism kierowanych do ww. ministra widnieją daty nadania przesyłek pocztowych odpowiednio: 3 kwietnia 2014 r., 3 kwietnia 2015 r. oraz 1 kwietnia 2016 r. Wicemarszałek wyjaśnił, że zbiorcze informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, za lata 2013-2015, zostały sporządzone w terminie, natomiast zostały przesłane ministrowi właściwemu do spraw transportu z opóźnieniem prawdopodobnie z przyczyn logistycznych. W latach 2014 i 2015 Departament Transportu mieścił się w innej części miasta niż główna siedziba UMWW. W roku 2016 ww. informacja została przygotowana 31 marca, ale już tego samego dnia nie została przekazana do urzędu pocztowego, co uczyniono w dniu następnym.

(dowód: akta kontroli str. 4193-4213, 4255-4257)

4. NIK stwierdziła przypadki nieskutecznego egzekwowania przez Organizatora obowiązków nałożonych przez niego na KW w pkt 3.2. lit. j i lit. m oraz w zał. nr 4 (pkt I) i zał. nr 18 (§ 3) Umowy nr DT/III/102/2016, albowiem na poddanych oględzinom dworcach:

- a) Poznań Gł., Poznań Garbary, Wągrowiec i Pobiedziska - nie było podanych do publicznej wiadomości cenników opłat lub taryfy Operatora (KW), co było niezgodnie z zasadami określonymi w art. 46 ust. 1 pkt 6 uptz,
- b) Poznań Gł. – nie było dostępnego do wglądu pasażerów regulaminu przewozu osób w publicznym kolejowym transporcie zbiorowym Operatora (KW), co było niezgodne z zasadami określonymi w art. 46 ust. 1 pkt 9 uptz.

Z-ca Dyrektora Departamentu Transportu UMWW oświadczył, że w związku z przeprowadzonymi przez kontrolerów NIK, w dniach 3-4 i 7-8 listopada 2016 r., oględzinami UMWW podjął kroki mające na celu usunięcie wszelkich nieprawidłowości wykazanych w protokołach oględzin. Operatorzy (KW i PR) otrzymali pisma z prośbą o przegląd na wszystkich stacjach kolejowych, na których

⁵¹ O których mowa w art. 49 ust. 2 uptz.

zatrzymują się ich pociągi, czy są wywieszane (w miejscach dostępnych dla pasażerów) aktualne wyciągi z regulaminów, taryfy biletowe oraz informacje na temat możliwości zapoznania się z pełnym regulaminem przewozów w kasie biletowej, a także informacje z telefonami kontaktowymi związanymi z obsługą pasażerów.

(dowód: akta kontroli str. 4190-4192, 4273-4317)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że liczba i zakres nieprawidłowości stwierdzona w kontrolach przeprowadzonych w KW i PR przez Oddział UTK wskazuje na potrzebę zwiększenia nadzoru Organizatora nad wywiązywaniem się przez Operatorów z obowiązków zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego i wyposażenia taboru kolejowego wykorzystywanego do realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Wskazane byłoby również nawiązanie współpracy w tym zakresie z Oddziałem UTK.

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli⁵², wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) dostosowania PTTW do wszystkich wymogów rozporządzenia MI z 25 maja 2011 r.,
- 2) dostosowania do wymogów rozporządzenia MI z dnia 20 stycznia 2005 r. wysokości opłaty manipulacyjnej dotyczącej opłaty dodatkowej za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt, ujętej w obowiązujących Umowach,
- 3) zamieszczania w treści protokołów kontroli dotyczących badania punktualności oraz jakości i zakresu wykonania przewozów przez Operatorów, informacji o pełnym zakresie przedmiotowym przeprowadzanych kontroli, a w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości - wniosków pokontrolnych,
- 4) podawania do publicznej wiadomości zbiorczych sprawozdań oraz informacji, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia WE Nr 1370/2007,
- 5) terminowego przekazywania ministrowi właściwemu ds. transportu zbiorczych informacji, o których mowa w art. 49 ust. 2 upz.

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 Poznaniu.

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Poznań, dnia 23 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Piotr Kręt
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

Marek Gutraj
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Arkadiusz Kłonowski
doradca prawny

.....
podpis