



Działania samorządu województwa

Przywracanie połączeń kolejowych w Dolnośląskiem

ARTUR URBAN

W województwie dolnośląskim nierzetelnie planowano przywracanie pasażerskich połączeń kolejowych, nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych, nie prowadzono odrębnych analiz opłacalności zapewnienia alternatywnych środków komunikacji. Spośród 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych o długości 210,7 km, objętych procesem przejmowania od państwa, pasażerskie połączenia kolejowe reaktywowano na trzech odcinkach o łącznej długości 37,6 km, a na przejętej infrastrukturze od 2016 r. tylko na jednym odcinku. Biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom finansowania działalności podmiotu zarządzającego publicznym transportem zbiorowym oraz szacunkowe koszty rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej, uruchomienie połączeń na pozostałych 173,1 km zajmie jeszcze co najmniej 52 lata.

Wprowadzenie

Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jest niezbędnym elementem funkcjonowania państwa. Umożliwia przemieszczanie się w celach zarobkowych, edukacyjnych, zdrowotnych czy turystycznych. Jest też koniecznym elementem polityki zrównoważonego rozwoju, polegającej na zharmonizowaniu trzech czynników, tj. poszanowania środowiska, postępu społecznego i wzrostu gospodarczego. Może przy tym konkurować z rozwiniętym rynkiem transportu prywatnego, który przyczynia się do powstawania

zatorów drogowych i degradacji środowiska naturalnego. Natomiast brak dostępu niektórych ośrodków do publicznego transportu zbiorowego pogłębia ich ubożenie i skazuje mieszkańców na wykluczenie komunikacyjne.

Według przyjętych szacunków w Polsce około 20% miejscowości nie posiada dostępu do żadnego transportu zbiorowego, a drugie tyle ma dostęp do transportu funkcjonującego w bardzo ograniczonym zakresie (pojedyncze kursy w dni nauki szkolnej przez około 8,5 miesiąca w roku)¹.

¹ Szerzej na ten temat: <<https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/a-moze-kolej-tez-wesprzec-92316.html>> (dostęp 5.4.2022).

W Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego 2030 wymieniono słabe strony systemu komunikacji i dostępności transportu w regionie, wśród których znalazł się niewystarczająco rozwinięty system kolejowych przewozów pasażerskich w układach aglomeracyjnych oraz występowanie obszarów o ograniczonym dostępie do transportu publicznego.

Dlatego przywracanie zlikwidowanych połączeń należy uznać za istotny element planowania rozwoju i organizacji kolejowego transportu zbiorowego. Ma temu sprzyjać uprawnienie uzyskane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe² do przejmowania od PKP SA lub PKP PLK SA linii i/lub odcinków linii kolejowych.

Korzystając z tej możliwości, samorząd województwa dolnośląskiego pozyskiwał w ostatnich latach nieużywane linie kolejowe przyjmując, że jest to w interesie mieszkańców Dolnego Śląska, a przejęcie i uruchomienie kolejnych tras będzie miało istotne znaczenie dla rozwoju sieci komunikacyjnej i turystyki w regionie³. Informacje medialne oraz doniesienia mieszkańców wskazują jednak, że działania te nie opierają się na wiarygodnych przesłankach i nie zawsze stanowią odpowiedź na potrzeby mieszkańców.

Dlatego też za istotne uznano dokonanie przez NIK kompleksowej oceny działalności samorządu tego województwa, obejmującej planowanie i realizację zadań na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych⁴.

Brano również pod uwagę dotychczasowe ustalenia NIK poczynione w toku kontroli dotyczących regionalnych przewozów pasażerskich, przeprowadzonych w ostatnich latach, tj. kontroli: „Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym”, „Bezpieczeństwo przewozów kolejowych” oraz „Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego”⁵. Po pierwszej kontroli zastrzeżenia NIK budził m.in. sposób wywiązywania się Marszałka Województwa Dolnośląskiego z obowiązków administrowania systemem informacji dla pasażera czy też naliczania kar umownych dla przewoźników. W kolejnej zwrócono uwagę na niewystarczającą w stosunku do liczby uruchamianych połączeń liczbę pracowników zatrudnionych na stanowisku kierownika pociągu, a ustalenia poczynione podczas trzeciej kontroli dotyczyły nieterminowego dokonania przeglądu okresowego taboru.

Samorząd województwa jako organizator, realizując zadania własne polegające na organizowaniu publicznego transportu

² Dz.U. z 2021 r. poz. 146., dalej także ustawa o PKP.

³ Zob.: <<https://umwd.dolnyslask.pl/urząd/aktualności/single-view/artykuł/samorząd-województwa-przejął-następna-linie-kolejowa-od-pkp-sa/>> (dostęp 5.4.2022).

⁴ Artykuł opracowany na postawie informacji o wynikach kontroli NIK: *Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych*, nr ewid. 128/2021/P/21/100/LWR.

⁵ Kontrole NIK: nr ewid. 23/2017/P/16/031/KIN, dalej P/16/031; nr ewid. 199/2017/P/17/031/KIN, dalej P/16/031; nr ewid. 195/2020/P/20/028/KIN, dalej P/20/028.



zbiorowego, powołał Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei (DSDiK), której powierzył obowiązki zarządcy, a w 2008 r. utworzył spółkę Koleje Dolnośląskie SA, powołaną do pełnienia funkcji przewoźnika. Wyniki przeprowadzonej kontroli w tych jednostkach oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (UMWD) potwierdziły, że działalność samorządu na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych nie była wolna od nieprawidłowości i w niewielkim stopniu przyczyniła się do rozwoju tego transportu w regionie oraz poprawy jego funkcjonowania.

Planowanie przywracania połączeń

W przyjętym przez samorząd województwa dolnośląskiego modelu zarządzania, zadania organizatora, polegające na planowaniu rozwoju, organizowaniu i zarządzaniu transportem zbiorowym wykonywał UMWD. Zarządcy powierzono zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienia oraz udział w rozwoju, a także w wypadku budowy nowej infrastruktury, jako inwestora. Przewoźnik zajmował się natomiast przewozem osób w transporcie kolejowym.

Samorząd województwa spełniał warunki świadczenia usług w zakresie kolejowego transportu zbiorowego. Organizator posiadał Plan transportowy, który stanowił podstawowy dokument regulujący sprawę transportu zbiorowego

w województwie dolnośląskim. Zarządca legitymował się wymaganą autoryzacją bezpieczeństwa, potwierdzającą ustanowienie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania wymagań do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej, a przewoźnik – licencją oraz wymaganymi certyfikatami na wykonywanie przewozów kolejowych osób oraz świadczenie usługi trakcyjnej.

Posiadany przez organizatora Plan transportowy nie uwzględniał rentowności linii kolejowych, a co za tym idzie, nie spełniał wymogu określonego w art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁶. Organizator był tym samym pozbawiony wiedzy służącej podejmowaniu działań naprawczych czy optymalizacyjnych wobec linii o najniższych poziomach rentowności. Należy jednak zauważyć, że ten obowiązek budzi wątpliwości interpretacyjne. Nie określono bowiem ujednoczonej metody obliczania i uwzględniania w planach transportowych rentowności linii komunikacyjnych, w efekcie czego każdy z organizatorów transportu zbiorowego mógł ustalać ten poziom w inny sposób, pozbawiając przy tym ministra właściwego ds. transportu rzetelnej wiedzy o występującym faktycznie deficycie. Znalazło to potwierdzenie również w literaturze, gdzie wskazywano na nieprecyzyjność ustawowego sformułowania dotyczącego rentowności linii kolejowych oraz na trudności związane z dostępem

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm., dalej ustawa o transporcie zbiorowym.

do wiarygodnych danych finansowych⁷. Poza tym Plan transportowy nie był na bieżąco aktualizowany, a przyjęte w nim założenia nie zostały w pełni zrealizowane. Nie stanowił także odpowiedzi na aktualne potrzeby transportowe mieszkańców Dolnego Śląska, ponieważ organizator, mimo przyjętego zobowiązania, nie prowadził badań w tym zakresie, a opierał się jedynie na nieaktualnych danych sprzed 2017 r. Organizator, poza wyznaczeniem czasu do realizacji dwóch z trzech scenariuszy Planu transportowego, tj. scenariusza umiarkowanego rozwoju i pełnego rozwoju, odpowiednio do 2020 r. i do 2025 r., nie ustalił kolejności i terminów reaktywacji poszczególnych połączeń kolejowych. Pomimo że w Planie transportowym linie kolejowe podzielono na priorytetowe, standardowe i uzupełniające, co sugerowało kolejność planowanych działań, dla organizatora były one równorzędne, a ich przejęcie służyło zabezpieczeniu ciągłości korytarzy kolejowych. Ponadto błędnie założył, że Plan transportowy ma charakter jedynie planistyczny i pełni funkcję informacyjną dla zarządców infrastruktury w zakresie planowanej do wykorzystania sieci komunikacyjnej. Jakkolwiek Plan transportowy, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym, stanowi akt prawa miejscowego, a więc nie ma charakteru jedynie informacyjno-koncepcyjnego, nie zostały określone dokumenty o charakterze operacyjnym, np. harmonogramy realizacji

zamierzeń wynikających ze scenariuszy rozwoju Planu oraz przeznaczone na nie adekwatne środki finansowe.

Przyjęty w Planie scenariusz umiarkowanego rozwoju z terminem do 2020 r. nie został zrealizowany, ponieważ nie osiągnięto parametrów zaplanowanych połączeń, a w ich ramach dziennej liczby par pociągów dla dziewięciu spośród 47 linii komunikacyjnych. Mało prawdopodobne wydaje się również, zaplanowane na 2025 r., wykonanie pełnego scenariusza rozwoju, obejmującego rewitalizację 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych, o czym świadczył poziom realizacji umiarkowanego oraz stopień wykonania zadań wynikających ze scenariusza pełnego rozwoju – dotychczas uruchomiono połączenie zaledwie na jednej z 19 linii i/lub odcinków linii kolejowych przejętych od 2016 r.

Pozostałe założenia planowe dotyczące przywracania pasażerskich połączeń kolejowych były nieprecyzyjne lub nie zostały wdrożone. Zagadnienie szeroko rozumianego transportu zbiorowego uznano za istotne w ramach planów zagospodarowania przestrzennego i w strategiach rozwoju województwa dolnośląskiego, obowiązujących w latach 2016–2020. Nie zapewniono jednak możliwości oceny postępów, efektów i skuteczności zaplanowanych zadań, jak również możliwości oceny ryzyka nieosiągnięcia wyznaczonych celów. Poza tym, nie zminimalizowano ryzyka braku efektywności i skuteczności podejmowanych działań

⁷ K.Wach [w:] B. Kwiatek, A Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2012; T. Dyr: *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – część 1*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” nr 5/2011.



związanych z reaktywacją połączeń kolejowych. Nie analizowano bowiem perspektyw utrzymania przez PKP PLK SA aktywności czy też wyłączenia ruchu kolejowego na liniach stycznych z przejętymi przez organizatora. Brakowało odrębnych analiz opłacalności uruchomienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej) zamiast połączeń kolejowych na liniach komunikacyjnych, uwzględnionych w modelowej siatce połączeń Planu transportowego. Niewystarczająca pod tym względem była współpraca z gminami Dolnego Śląska.

Wysokość planowanych środków finansowych na reaktywację połączeń kolejowych nie była adekwatna do potrzeb. Zarządca realnie przewidywał w planach rocznych i wieloletnich konieczność zwiększenia środków finansowych niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego ruchu pociągów czy zabezpieczenia przed dalszą degradacją obiektów inżynierskich zlokalizowanych w obrębie przejmowanej infrastruktury kolejowej. Prognozowana kwota potrzeb finansowych na najbliższe 15 lat (2021–2035) na utrzymanie sieci kolejowej i funkcjonowanie linii kolejowych w ramach Wieloletniej prognozy finansowej wynosiła 748 475,3 tys. zł, co daje blisko 50 000 tys. zł rocznie. Ostatecznie zaplanowane środki nie odpowiadały zgłaszanym potrzebom. Wynikało to w szczególności z pełnej zależności finansowej w tym zakresie od organizatora. Zbliżoną do potrzeb rocznych kwotę zaplanowano na lata 2016–2020. Na ten okres plany finansowe zarządcy obejmowały 41 126,4 tys. zł, w której mieściło się 14 799,1 tys. zł pozyskanych w roku 2016 i w roku 2018 ze źródeł zewnętrznych

na rewitalizację dwóch linii kolejowych. Biorąc pod uwagę wskaźnikowo wyliczaną stawkę rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej, która wahała się w przedziale od 2500 tys. zł do 3500 tys. zł, do zrewitalizowania nieczynnych 173,1 km z 210,7 km, objętych procesem przejmowania linii i/lub odcinków linii kolejowych, niezbędne środki wynoszą od 432 750 tys. zł do 605 850 tys. zł. Uwzględniając dotychczasowy poziom finansowania zarządcy na poziomie około 8000 tys. zł rocznie, przy braku zapewnienia środków ze źródeł zewnętrznych, rewitalizacja zajmie jeszcze co najmniej 52 lata.

Nie dysponowano dokumentacją techniczną i analityczną pozwalającą na pełne rozpoznanie kosztów rewitalizacji przejmowanych linii kolejowych. Dotyczyło to w szczególności ośmiu z 19 przejętych w badanym okresie linii i/lub odcinków linii kolejowych. Dokumentacja znajdująca się w posiadaniu zarządcy, dotycząca dziewięciu linii i/lub odcinków linii kolejowych o długości 147,4 km wskazywała przybliżony koszt ich rewitalizacji na poziomie 384 168,7 tys. zł, co w przeliczeniu na jeden kilometr daje 2606,3 tys. zł.

Proces przywracania połączeń kolejowych

Samorząd województwa dolnośląskiego objął procesem przejęcia 21 linii i/lub odcinków kolejowych o łącznej długości 210,7 km, z czego 19 o długości 178,8 km w okresie objętym kontrolą (wg stanu na 30 kwietnia 2021 r.) oraz dwa o długości 31,9 km, przed 2016 r. Stanowiło to w sumie około 12% długości linii kolejowych zlokalizowanych w województwie dolnośląskim a obejmującej 1738 km. Najdłuższy odcinek

przejętych linii miał 38,5 km a najkrótszy 1,8 km. Poziom reaktywacji przejętych linii i/lub ich odcinków był niewielki. Organizator przywrócił w latach 2016–2021 tylko jedno połączenie na przejętej w tym czasie infrastrukturze kolejowej.

Przejęcia dokonywano w formie nieodpłatnego przekazania na własność na podstawie art. 18a lub art. 39 ust. 3 ustawy o PKP, a także w wyniku darowizny dokonanej przez jedną z gmin województwa dolnośląskiego.

Przewóz pasażerów odbywał się na podstawie umów zawartych przez organizatora z przewoźnikiem oraz POLREGIO sp. z o.o. Zawieranie z przewoźnikiem umów o świadczenie usług publicznych i ich realizacja budziły zastrzeżenia. W latach 2016–2020 pięć umów rocznych zawarto z opóźnieniem wynoszącym od 84 do 155 dni. Podejmowane przez organizatora działania zmierzające do terminowego zawierania umów były nieskuteczne, a brak umowy rocznej oznaczał świadczenie usług publicznych na podstawie umowy wieloletniej, która nie zawierała szczegółowych wymogów dotyczących tras pociągów. Dla przewoźnika opóźnienie w zawieraniu umów stwarzało natomiast ryzyko wykonywania pracy eksploatacyjnej w ramach nieustalonej liczby pociągokilometrów (jednostka miary pracy eksploatacyjnej taboru kolejowego) i powodowało ryzyko niezapewnienia wypłaty wynagrodzenia za wykonaną pracę.

Nadzór organizatora nad wydatkowaniem środków finansowych na publiczny transport był nierzetelny. Badanie wydatków w łącznej wysokości 436 820,0 tys. zł (tj. 61,4% poniesionych na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych)

wykazało, że nie zapewniono właściwego nadzoru nad wykorzystaniem przez przewoźnika środków pieniężnych przekazanych w ramach podwyższenia kapitału zakładowego (20 000,0 tys. zł) oraz środków z odzyskanego przez spółkę podatku VAT (12 037,8 tys. zł). Nie zapewniono również rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez przewoźnika rekompensaty, przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę. W świetle powyższego Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie dysponował ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków.

Wystąpiły również nieprawidłowości na etapie realizacji zadań i wydatkowania w związku z tym środków pieniężnych. Badanie 12 postępowań o zamówienie publiczne przeprowadzonych przez zarządcę, w wyniku których wypłacono wykonawcom 1336,8 tys. zł wykazało, że w przypadku czterech zamówień publicznych na kwotę 501,8 tys. zł nie dochowano wymogów związanych z obowiązkiem rozpoznania rynku, przez co naruszono § 36 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień. W związku z realizacją czterech zamówień publicznych (w tym dwóch, w których nie zastosowano przepisów wewnętrznych), pomimo że wykonawcy nie wykonali przedmiotu zamówienia zgodnie z zawartymi umowami, wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 442,6 tys. zł. Wynikało to z dokonania przez zarządcę błędnej oceny prawidłowości realizacji poszczególnych zadań. Jeśli chodzi o przewoźnika, w przypadku jednego z czterech poddanych badaniu zamówień publicznych „Budowa myjni taboru kolejowego” o wartości 14 226,8 tys. zł, w wyniku nierzetelnej zmiany zapisów



umownych, bezpodstawnie dokonano odbioru prac projektowych, a na podstawie faktury VAT wypłacono wykonawcy wynagrodzenie z tego tytułu w wysokości 369 tys. zł brutto.

Do zadań zarządcy należało pozyskiwanie dochodów w związku z dysponowaniem liniami kolejowymi, które w latach 2016–2020 wyniosły 7071,3 tys. zł. Udział w dochodach ogółem stanowiły w szczególności:

- opłaty z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej licencjonowanym przewoźnikom – 4421,1 tys. zł (tj. 62,5%);
- zwroty podatku VAT – 1750,5 tys. zł (24,8%);
- wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 678,8 tys. zł (9,6%);
- pozostałe – 220,9 tys. zł (3,1%).

Nie dochowano jednak należytej dbałości w dochodzeniu należności i nie podjęto rzetelnych działań, ukierunkowanych na bieżące wyegzekwowanie lub ustalenie należności związanych z nieruchomościami będącymi przedmiotem umów najmu lub korzystania w obrębie czterech linii kolejowych. W rezultacie nie pobrano dochodów oszacowanych w toku kontroli NIK na co najmniej 27,5 tys. zł. Poza tym zarządca nieprawidłowo wywiązywał się z obowiązku podatkowego. Stan techniczny przejmowanej infrastruktury (tj. m.in. brak torów umożliwiających prowadzenie przewozów kolejowych) rodził obowiązek podatkowy po stronie zarządcy, który niezgodnie ze stanem faktycznym i prawnym, sporządzał deklaracje dotyczące podatku

od nieruchomości za 2020 r., wskazując na zwolnienie od niego. W zbadanym zakresie łączna powierzchnia gruntów, od których samorząd województwa dolnośląskiego powinien uiścić podatek od nieruchomości za 2020 r., wynosiła 2 349 169 m², a szacowana wartość niezapłaconego podatku z tego tytułu – 1029,6 tys. zł.

Nie wykazywano również należytej dbałości o stan techniczny przejętej infrastruktury. Zarządca bowiem nie dochował, wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 z 7 lipca 1994 r. ustawy – Prawo budowlane⁸, obowiązku przeprowadzenia w 2020 r. rocznej kontroli obiektów budowlanych. W odniesieniu do linii 310, 323, 284 i 319 przeprowadzono w sumie przeglądy 57 obiektów, podczas gdy z kartotek środków trwałych wynikało, że było ich 93. Ponadto w odniesieniu do czterech nieruchomości, na których znajdowały się przejęte linie kolejowe, zarządca nie podjął działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych sprawowanego trwałego zarządu. Stan techniczny siedmiu obiektów budowlanych zagrażał bezpieczeństwu życia lub zdrowia ludzi, o czym NIK poinformowała Dyrektora DSDiK, który podjął w toku kontroli działania zapobiegające zagrożeniu.

Wartości referencyjne wskaźników realizacji celów zarządczych u przewoźnika ustalone zostały w wysokościach osiągniętych już na etapie planowania, co nie działało mobilizująco i nie sprzyjało efektywności zarządzania spółką. Nie gwarantowały optymalnego doboru metod

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

i środków służących poprawie funkcjonowania jednostki. Na domiar tego dopuszczono do naliczenia i wypłacenia zawyżonego wynagrodzenia dla członków zarządu o kwotę 345,1 tys. zł, a dla członków rady nadzorczej łącznie o 115,5 tys. zł. Naruszono tym samym postanowienia ustaw okołobudżetowych⁹ na lata 2018–2020. Zgodnie z nimi w tym okresie należało przyjąć podstawę wymiaru wynagrodzeń na IV kwartał 2016 r. zgodnie z postanowieniami ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁰. Ponadto po rezygnacji członka Zarządu z pełnienia funkcji (30 listopada 2018 r.) oraz po odwołaniu dwóch członków Zarządu (w styczniu 2019 r.), wbrew obowiązującym przepisom art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, osobom tym naliczono i wypłacono nienależne odprawy w wysokości 267,2 tys. zł.

Na koniec 2020 r. przewoźnik użytkował 61 pociągów, z czego 28 spaliniowych i 33 elektryczne. Posiadany tabor kolejowy nie gwarantował dochowania ustalonego rozkładu jazdy bez zakłóceń. Z powodu niewłaściwej obsługi pasażerskich połączeń kolejowych przewoźnik był zmuszony zapłacić w kontrolowanym okresie kary umowne w łącznej wysokości 2753,2 tys. zł. Na tę kwotę składało się 309,1 tys. zł, naliczone przez PKP SA

z powodu niedochowania umownego obowiązku zgłaszania wszelkich zmian w stosunku do rocznego rozkładu jazdy. Pozostała kwota 2444,1 tys. zł została natomiast nałożona przez organizatora, z czego 1030,1 tys. zł było związane z uruchomieniem pociągu w składzie mniejszym niż wymagany umową, 997,5 tys. zł dotyczyło opóźnień pociągów, a 416,5 tys. zł wynikało z nieuzasadnionego wyłączenia części z nich. Borykając się z takimi problemami przewoźnik nieskutecznie podejmował działania w celu przeprowadzenia przeglądu lub ewentualnego dokonania sprzedaży dwóch pojazdów (autobusy szynowe), które nie były w badanym okresie użytkowane, a w 2013 r. wygasła ważność ich świadectw sprawności technicznej.

Zastrzeżenia budził również czas pracy drużyn konduktorskich. Mimo przywrócenia 11 połączeń kolejowych (w tym dziewięciu w latach 2017–2020), zatrudnienie w zespołach drużyn konduktorskich wzrosło pomiędzy 2016 r. a 2020 r. o 43 pracowników, w tym pomiędzy 2017 r. a 2020 r. zaledwie o pięciu. Liczba pracowników administracyjnych w latach 2016–2020 zwiększyła się natomiast o 54 osoby, z czego pomiędzy 2017 r. a 2020 r. aż o 51 osób. Spośród objętej kontrolą ewidencji czasu pracy 27 pracowników zespołu drużyn konduktorskich w dwóch przypadkach czas pracy przekraczał średniotygodniowe limity, określone w art. 131 § 1 ustawy

⁹ Ustawa z 8.12.2017 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2371, ze zm.), ustawa z 9.11.2018 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz.U. poz. 2435, ze zm.) oraz ustawa z 13.2.2020 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. poz. 278).

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm., dalej ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń.



z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹¹ oraz § 22 ust. 7 Regulaminu pracy spółki. Jakkolwiek w okresie objętym kontrolą pracownicy zespołów drużyn konduktorskich świadczyli pracę w godzinach nadliczbowych ze względu na szczególne potrzeby pracodawcy, to pomimo redukcji średniej liczby nadgodzin przypadających na jednego pracownika tych zespołów (z 205,6 godzin w 2016 r. do 115,2 godzin w 2020 r.), zdaniem NIK, problem nie został rozwiązany. Co istotne, w świetle przepisów k.p., praca w godzinach nadliczbowych nie może stać się stałym elementem organizowania pracy przez pracodawcę. Państwowa Inspekcja Pracy¹², poinformowana przez NIK o nieprawidłowościach związanych z czasem pracy pracowników zespołów drużyn konduktorskich, przeprowadziła kontrolę. W jej wyniku stwierdzono szereg naruszeń przepisów dotyczących czasu pracy i w stosunku do osoby działającej w imieniu pracodawcy zastosowano środek karny z tytułu popełnienia wykroczenia z art. 281 § 1 pkt 5 k.p. Ciężar ustaleń i zakres stwierdzonych nieprawidłowości stanowił podstawę do zaplanowania przez PIP powtórnej kontroli w II połowie 2022 r.

Zarządzanie procesem przywracania połączeń

Samorząd województwa dolnośląskiego nierzetelnie zarządzał procesem przywracania połączeń kolejowych. Funkcjonujące mechanizmy kontroli nie ograniczały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Nie

zapewniono realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

Organizator nie rejestrował i nie analizował wpływających skarg i wniosków dotyczących połączeń kolejowych i infrastruktury kolejowej. Nie respektował przez to wymogów art. 222 ustawy z 14 czerwca 1060 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Przyjął bowiem praktykę traktowania tej korespondencji jako pism wpływających, zamiast skarg lub wniosków, dla których definicje i procedura postępowania określone zostały w k.p.a. Nie przeprowadzał kontroli dotyczących realizacji przez zarządcę zadań związanych z transportem kolejowym, a te u przewoźnika nie były rzetelnie dokumentowane. Analiza 12 z 13 przeprowadzonych kontroli wykazała, że w protokołach pokontrolnych: nie wskazywano informacji o niezachowaniu punktualności (sześć przypadków); nie ujmowano wszystkich ustaleń (1 przypadek); nie odnoszono się do zagadnienia badania frekwencji w pociągu (12 przypadków). Ponadto w 66 formularzach kontroli pociągu nie wskazywano wymaganych danych. Skutkowało to niemożnością ustalenia przyczyn wystąpienia poszczególnych stanów nieprawidłowych.

Organizator nie weryfikował również danych zawartych w sprawozdaniach z punktualności (półrocznych), przedkładanych przez spółkę. Uznał bowiem, że nie zachodziła przesłanka, aby weryfikować informacje otrzymane od przewoźnika.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej k.p.

¹² Dalej PIP.

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej k.p.a.

Funkcjonujący u organizatora i zarządcy system kontroli zarządczej nie zapewnił wymaganego poziomu realizacji celów i zadań. Organizator w szczególności nie ustalił rzetelnych mierników wykonania zadań. Zarządca natomiast nie monitorował tych związanych z przywróceniem pasażerskich połączeń kolejowych, a także nie przeprowadzał kontroli wewnętrznych i audytów tej działalności. W rezultacie naruszył wymogi obowiązujących przepisów prawa w odniesieniu do obowiązku przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów budowlanych, a także wymagania uregulowań wewnętrznych dotyczące zasad udzielania i realizowania zamówień publicznych. Z kolei przewoźnik nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań, a w szczególności dopuścił do wypłaty nienależnego wynagrodzenia wykonawcy zadania (na rzecz spółki), a także doprowadził do wypłaty zawyżonego wynagrodzenia oraz nienależnych odpłatności członkom jej organów.

Nie bez znaczenia dla oceny funkcjonowania skontrolowanych jednostek jest to, że nie wykonano przyjętych do realizacji wniosków pokontrolnych, adresowanych do organizatora w ramach kontroli P/16/031, a dotyczących zawierania z opóźnieniem umów rocznych na świadczenie usług publicznych, braku rzetelnego nadzoru nad wykazywaniem przez przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty oraz sposobu rozpatrywania skarg.

Podsumowanie

W toku prowadzonej przez samorząd województwa dolnośląskiego działalności nierzetelnie planowano reaktywację pasażerskich połączeń kolejowych.

W Planie transportowym nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych. Nie prowadzono również odrębnych analiz opłacalności w kontekście zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej). Planując modelową siatkę połączeń organizator nie uwzględnił aktywności PKP PLK SA na stycznych liniach kolejowych, a tym samym możliwości wyłączenia z użytkowania kolejnych linii przez ten podmiot. W takich okolicznościach możliwość korzystania z już wyremontowanego odcinka linii kolejowej wymagałaby przejęcia i reaktywowania kolejnego odcinka linii stycznej, wcześniej wyłączonego przez PKP PLK SA. Charakter mierników realizacji zadań przyjętych przez organizatora nie gwarantował możliwości ich wykonania i identyfikacji ryzyka nieosiągnięcia założonych celów, a u przewoźnika nie zapewniał oszczędnego wydatkowania środków finansowych. Realizację zadań inwestycyjnych niezbędnych do przywrócenia połączeń kolejowych planowano z wykorzystaniem środków zewnętrznych, których nie zagwarantowano zarówno pod względem wysokości, jak i terminu wypłaty. Jednocześnie zakres zadań planowanych przez zarządcę i spółkę był w pełni uzależniony od wysokości środków przekazywanych z UMWD.

Spośród 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych o długości 210,7 km, objętych procesem przejmowania, pasażerskie połączenia kolejowe reaktywano na trzech odcinkach o łącznej długości 37,6 km, z tym że na przejętej infrastrukturze od 2016 r. tylko na jednym odcinku. Biorąc pod uwagę dotychczasowy roczny poziom finansowania działalności zarządcy w kwocie nieco ponad 8000 tys. zł



oraz szacunkowe koszty rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej na poziomie od 2500 tys. zł do 3500 tys. zł, uruchomienie połączeń na pozostałych 173,1 km nieczynnych linii i/lub odcinków linii kolejowych zajmie jeszcze co najmniej 52 lata. Mało prawdopodobne jest przy tym osiągnięcie scenariusza pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej, w wyznaczonym w Planie transportowym terminie do 2025 r., obejmującego uruchomienie połączeń na 21 przejętych liniach i/lub odcinkach linii kolejowych.

Niekorzystnie przedstawiał się też nadzór organizatora nad wykorzystaniem środków pieniężnych przekazanych przewoźnikowi w kwocie 20 000,0 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego oraz środków w wysokości 12 037,8 tys. zł z tytułu odzyskanego przez tę spółkę podatku VAT. Na etapie realizacji zadań przez zarządcę i przewoźnika, niezgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi, wydatkowano łącznie 1540,7 tys. zł, z czego 811,6 tys. zł na wynagrodzenia dla wykonawców zamówień publicznych, a w spółce 727,8 tys. zł na wynagrodzenia i odprawy. Ponadto zarządca złożył nieprawidłowe deklaracje dotyczące podatku od nieruchomości i tym samym nie uiścił należnego za 2020 r. o szacowanej wartości 1029,6 tys. Poprawie efektywności działania przewoźnika nie sprzyjały wartości referencyjne wskaźników realizacji celów zarządczych, które zostały ustalone w wysokościach osiągniętych już na etapie planowania. Ustalenia NIK uzasadniają stwierdzenie, że w ramach sprawowanej przez UMWD i DSDiK kontroli zarządczej nie zapewniono zgodności funkcjonowania tych jednostek z przepisami prawa,

procedurami wewnętrznymi, a także skuteczności i efektywności działania. Sprawowany przez Urząd nadzór właścicielski nad spółką był natomiast nierzetelny.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, stwierdzone nieprawidłowości oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała Ministrowi Infrastruktury przeprowadzenie kompleksowej analizy rozwiązań, stosowanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego przy opracowywaniu planów transportowych, dotyczących uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych pod kątem potrzeby wprowadzenia jednolitych, normatywnych zasad, w szczególności określających sposób obliczania tego parametru.

Wyniki kontroli skutkowały sformułowaniem pod adresem Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosków, które mogą odnosić się do innych organizatorów publicznego transportu zbiorowego, a mianowicie o:

1. Podjęcie działań w celu określenia w dokumentach strategicznych dotyczących połączeń kolejowych mierników pozwalających na dokonanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności oraz możliwości finansowych samorządu województwa.
2. Podjęcie działań w celu zaktualizowania danych zawartych w Planie transportowym dotyczących przyjętych scenariuszy rozwoju sieci komunikacyjnej oraz wprowadzenie mierników pozwalających na bieżące weryfikowanie realizacji wartości wskazanych w tych scenariuszach.

3. Zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty.

W przekazanej odpowiedzi Minister Infrastruktury potwierdził potrzebę zapewnienia systemowej zgodności pomiędzy poszczególnymi rodzajami planów transportowych w celu podniesienia efektywności funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Marszałek Województwa Dolnośląskiego

poinformował natomiast o przyjęciu sformułowanych wniosków pokontrolnych do realizacji, w tym m.in. przez wdrożenie działań pozwalających na bieżące weryfikowanie stopnia i prawidłowości wykonania przyjętych do realizacji zadań.

ARTUR URBAN

p.o. wicedyrektor

Delegatury NIK we Wrocławiu

Słowa kluczowe: przywracanie pasażerskich połączeń kolejowych, rewitalizacja linii kolejowych, plan transportowy, samorząd województwa dolnośląskiego

Bibliografia:

1. Dyr T.: *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – część 1*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” nr 5/2011.
2. Wach K. [w:] Kwiatek B., Wach A., Wach K., *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2012.

ABSTRACT

Re-establishing Railway Connections in the Dolnośląskie Region – Activities of the Local Self-Government

Re-establishing passenger railway connections is an important element in developing and organising public railway transportation. To this end, local self-government units obtain authorisation to take over railways, or their sections, from the Polish Railways companies: PKP SA or PKP PLK SA. On the basis of such authorisation, local self-government units from the Dolnośląskie Region (Polish: województwo dolnośląskie) have applied to take over unused railway lines, free of charge. However, these activities have not been based on reliable assumptions, nor on the actual needs of the local population. That is why NIK has made a comprehensive evaluation of the activities of the self-government aiming at re-establishing passenger railway connections.

ARTUR URBAN, Acting Deputy-Director of the Regional Branch of NIK in Wrocław

Key words: re-establishing passenger railway connections, revitalisation of railway lines, transportation plan, self-government of the Dolnośląskie Region