



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.008.01.2023

Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40
70-421 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 października 2023 r.

P/23/016 – Wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego od 29 listopada 2010 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.2. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowanie ich wykonywania.3. Udział w realizacji programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym³.4. Wdrożenie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzanie analiz ich skuteczności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności ⁴ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/38/2023 z 7 marca 2023 r.2. Anna Dejk-Chojnacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/43/2023 z 10 marca 2023 r.3. Tomasz Cyranka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 47/2023 z 13 marca 2023 r.4. Małgorzata Wejwer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/79/2023 z 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Wykluczenie komunikacyjne - stan, w którym mieszkańcy danego terytorium nie mają dostępu do publicznej komunikacji zbiorowej lub dostęp ten jest utrudniony (np. z powodu niskiej częstotliwości kursowania danego środka transportu).

⁴ Czynności kontrolne w Urzędzie zakończyły się 30 czerwca 2023 r.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd przygotował projekt planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁷, określający zagadnienia wyszczególnione w art. 12 ww. ustawy. Projekt przyjęto uchwałą nr XXXVII/498/14 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia "Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Zachodniopomorskiego"⁸. Wobec braku regulacji ustawowych dotyczących terminów aktualizacji Planu dokument ten nie był aktualizowany. Plan nie odnosił się, ani nie był ukierunkowany na rozpoznanie przyczyn, obszarów i skali wykluczenia komunikacyjnego. Ustawa o transporcie zbiorowym nie odwołuje się bowiem bezpośrednio do tej problematyki. Dlatego też Plan nie mógł zostać wykorzystany jako narzędzie do przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Za nierzetelne należy natomiast uznać niedokonywanie weryfikacji Planu w oparciu o wszystkie możliwe mierniki w nim ustalone (sprawdzono wykonanie 16 z 23). Przy czym w Planie nie zostały określone pożądane wartości mierników oraz okres w jakim mają być osiągnięte. Pozytywnie ocenia się działania podejmowane po przyjęciu Planu, dotyczące ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego w województwie zachodniopomorskim⁹.

NIK wskazuje, że art. 11 ust. 2 ustawy o transporcie zbiorowym nie zawierał żadnej przesłanki, która uzasadniałby obowiązek aktualizacji Planu.

W latach 2018-2023 obowiązywały dwie umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich¹⁰, zawarte w 2016 i 2020 r. Umowę z 2020 r. podpisano (a wybór podmiotu świadczącego usługę¹¹ przeprowadzono) według zasad określonych w ustawie o transporcie zbiorowym. Jednak, wbrew art. 28pb ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹², Urząd nie przekazał projektu umowy do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego¹³. W umowach PSC ujęto wszystkie przewidziane w Planie połączenia komunikacyjne oraz miejsca postoju pociągów oraz sformułowano wymagania jakościowe świadczonych usług. Przeprowadzonych zostało 45 kontroli w zakresie ich realizacji. Jako działania nierzetelne, ocenia się zabezpieczenie w tych umowach interesu publicznego w ograniczonym zakresie i kontrolowanie wykonania tylko niektórych obowiązków i warunków dotyczących norm jakości świadczonych usług

Pozytywnie ocenia się przeanalizowanie przez Urząd możliwości uczestnictwa oraz złożenie trzech wniosków o dofinansowanie inwestycji w ramach programu Kolej+.

Pozytywnie ocenia się podejmowanie przez Urząd działań innych niż umowa PSC w zakresie rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, w tym

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie zbiorowym.

⁸ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 2918; dalej: Plan.

⁹ Dalej: Województwo.

¹⁰ (ang. Public Service Contract); dalej: umowa PSC.

¹¹ Dalej: Operator lub Przewoźnik.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 602, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie kolejowym.

¹³ Dalej: Prezes UTK.

zawieranie porozumień oraz wspólne organizowanie transportu na styku sąsiednich województw oraz terenów przygranicznych; zakup pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy PSC; podpisywanie umów partnerskich z jednostkami samorządu terytorialnego dotyczących współfinansowania połączeń kolejowych. Urząd przeprowadził także analizy obejmujące efekty wdrożonych rozwiązań zakresie rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie Planu, jako narzędzia do przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

Wykonanie analizy i prognoz potrzeb przewozowych oraz określenie założeń do Planu, Urząd zlecił 4 lipca 2013 r. konsorcjum firm T.W. i W. S.J. za kwotę 599 994 zł brutto. Prace składały się z pięciu części i w poszczególnych etapach obejmowały: (I) przeprowadzenie i udokumentowanie badań oraz charakterystykę stanu istniejącego, (II) wykonanie analizy i prognoz potrzeb przewozowych oraz określenie założeń do „Planu Transportowego”, (III) opracowanie „Planu Transportowego”, na podstawie wyników badań przeprowadzonych w I etapie oraz wykonanej analizy w II etapie, (IV) przeprowadzenie konsultacji społecznych w trybie art. 10 ustawy o transporcie zbiorowym, (V) prezentację merytorycznej treści „Planu Transportowego” w toku prac do podjęcia uchwały przez Sejmik Województwa.

(akta kontroli str. 47-63)

Sporządzone na zlecenie Urzędu analizy poprzedzające sporządzenie Planu, nie były ukierunkowane na rozpoznanie przyczyn, obszarów, skali i problematyki wykluczenia komunikacyjnego (w tym w podziale na poszczególne pory dnia i częstotliwość kursowania środków transportu), a w dalszym etapie na sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Obszary objęte wykluczeniem komunikacyjnym nie zostały wprost wskazane w analizach i w Planie. Opracowany model transportowy wskazywał na zróżnicowaną gęstość sieci transportowej – drogowej i kolejowej, skupionej wokół największych ośrodków miejskich Województwa, lokalizowanych w jego części zachodniej oraz północno-wschodniej oraz na niską dostępność komunikacyjną środkowej i południowej części województwa.

(akta kontroli str. 64-195, 555-561)

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W sprawie opracowanych analiz po przyjęciu Planu, obejmujących swym zakresem zagadnienia objęte ww. umową Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Transportu¹⁵ wyjaśniła, że *Bezpośrednio po przyjęciu Planu Urząd nie zlecał i nie opracowywał samodzielnie wymienionej analizy. Natomiast w kolejnych latach, na potrzeby kolejnych perspektyw finansowych Unii Europejskiej i w celu właściwego oszacowania potrzeb w zakresie inwestycji, opracowane zostały dokumenty takie jak Plan Inwestycji Transportowych (PIT) i Polityka Transportowa. Aktualnie opracowywany jest Regionalny Plan Transportowy. W ramach prac nad ww. dokumentami w większym lub mniejszym stopniu wykonywano diagnozę stanu istniejącego w danej gałęzi gospodarki, będącej w kompetencjach Urzędu (...).*

(akta kontroli str. 1025)

W Planie stwierdzono m.in.: *obszary o najrzadszej sieci połączeń to przede wszystkim centralne i południowe tereny województwa zachodniopomorskiego, a w szczególności powiat białogardzki, świdwiński, łobeski, drawski, choszczeński, myśliborski i gryfiński. Przeważnie wynika to z mniejszej gęstości zaludnienia tych obszarów. Wyjątek stanowi tu powiat gryfiński, którego gęstość zaludnienia jest na poziomie powiatu stargardzkiego, goleniowskiego, kołobrzeskiego czy szczecineckiego. Tereny o najmniejszej gęstości sieci to także obszary leżące z dala od linii brzegowej województwa oraz od miast będących powiatami grodzkimi, czyli Szczecina, Koszalina i Świnoujście.*

Z zapisów Planu wynikało m.in., że został on sporządzony z uwzględnieniem sporządzonych wcześniej analiz. Treść pkt. 1.2. Zakres Planu¹⁶, a przede wszystkim

¹⁵ Dalej: Dyrektor Wydziału.

¹⁶ „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego [...] opracowuje województwo: w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze”.

Zakres rzeczowy Planu obszarowo obejmuje teren całego województwa - a przedmiotowo: 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem lokalizacji obiektów użyteczności publicznej, gęstości zaludnienia oraz zapewnienia dostępu do transportu zbiorowego osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej, 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych, 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, 5) zasady organizacji rynku przewozów, 6) planowaną ofertę przewozową oraz pożądaną standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, uwzględniający poziom jakościowy i wymagania środowiskowe usług przewozowych, 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera, planowane kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Przy opracowywaniu Planu uwzględniono: 1) stan zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego Planem zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego (PZPWZ), 2) sytuację społeczno - gospodarczą województwa zachodniopomorskiego, 3) stan systemu transportowego i jego wpływ na środowisko, 4) potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych, 5) potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa i województwa, 6) rentowność linii komunikacyjnych, 7) dane dotyczące przepustowości infrastruktury kolejowej. Zagadnienia przedstawione w Planie przedstawiają aktualną sytuację województwa zachodniopomorskiego, charakterystykę funkcjonującego tam systemu transportowego i jego infrastruktury oraz zapotrzebowanie na usługi przewozowe wraz z preferencjami pasażerów. W oparciu o powyższą diagnozę określono standard usług przewozowych, który powinien być gwarantowany przez organizatora, zasady organizacji rynku przewozów i systemu informacji pasażerskiej oraz finansowanie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. Przedstawiono propozycję kierunków rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie zachodniopomorskim, mających na celu poprawę jakości usług przewozowych oraz zwiększenie jego roli.

cel opracowania Planu (opisany w pkt. 1.1)¹⁷, wskazywały, że Plan nie był opracowany, jako narzędzie do przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. W sporządzonych analizach nie było wniosków dotyczących zwiększenia dostępności komunikacyjnej środkowej i południowej części województwa (oraz zwiększenia gęstości sieci komunikacyjnej), jak również przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

(akta kontroli str. 568-573)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Transportu¹⁸ wyjaśniła, że (...). *Wojewoda Zachodniopomorski nie znalazł podstaw do zakwestionowania jego zapisów w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Plan ma na celu wskazanie najlepszych możliwych rozwiązań w obszarze przewozów pasażerskich na terenie województwa zachodniopomorskiego w oparciu o dostępne możliwości finansowe. Na podstawie przeprowadzonych badań oraz analiz dostępności komunikacyjnej stworzona została siatka połączeń komunikacyjnych. Plan został opracowany zgodnie z wytycznymi Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (...). Zakres oraz założenia do Planu Transportowego począwszy od 2011 r. nie odnosiły się i nie były ukierunkowane na rozpoznanie przyczyn, obszarów, skali i problematyki ani nie definiowały wykluczenia komunikacyjnego. Kwestia „wykluczenia transportowego” jako taka ani razu nie jest podnoszona w tekście ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.*

(akta kontroli str. 1023)

Prezes UTK wystosował 64 uwagi do projektu Planu, z tego 35 zostało uwzględnionych w Planie, w tym wpisanie: uruchomienia połączeń kolejowych na odcinku Sławno - Darłowo wraz z budową przystanku w DarłóWKu, bliżej linii brzegowej; przedłużenie linii kolejowej z Kamienia Pomorskiego do Rewala, z powiązaniem w tej miejscowości z istniejącą Nadmorską Koleją Wąskotorową Gminy Rewal; wznowienie ruchu na odcinku linii nr 420 Worowo - Płoty - Wysoka Kamieńska; ponownego uruchomienia połączeń na części linii kolejowych, które nie są przewidziane do objęcia użytecznością publiczną w Projekcie Planu: 410 (Kalisz Pomorski - Złocieniec), 410, 411, 422 i 430 (Stargard Szczeciński - Pyrzyce - Myślibórz - Dębno - Kostrzyn), 415 (połączenie do Gorzowa Wielkopolskiego), 418 (Sławno - Darłowo), 420 (uruchomienie połączenia sezonowego Koszalin - Kołobrzeg - Świnoujście), 421 (Świdwin - Połczyn-Zdrój). Odnośnie pozostałych uwag, Marszałek uzasadnił przyczyny ich nieuwzględnienia.

(akta kontroli str. 15-46)

¹⁷ Celem opracowania „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Zachodniopomorskiego” (zwanego w dalszej części opracowania „Planem”) jest wskazanie najlepszych możliwych rozwiązań w obszarze przewozów pasażerskich na terenie województwa zachodniopomorskiego ukierunkowanych na zwiększenie udziału transportu zbiorowego w podróżach o zasięgu wojewódzkim. Powyższy cel zostanie osiągnięty po zrealizowaniu założeń Planu, gwarantujących podniesienie atrakcyjności transportu kolejowego i autobusowego. Do najważniejszych należy zaliczyć odpowiedni standard usług, postulowaną integrację publicznego transportu zbiorowego (m.in. poprzez zapewnienie skomunikowania pomiędzy różnymi systemami publicznego transportu zbiorowego, wprowadzanie biletu ważnego w różnych środkach transportu na obszarze całego województwa, jednolity system informacji pasażerskiej otwarty również na przewoźników niebędących operatorami publicznego transportu zbiorowego) oraz ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne.

¹⁸ Dalej: Dyrektor Wydziału.

Nieuwzględnione uwagi nie dotyczyły wprost zagadnienia wykluczenia komunikacyjnego w Województwie, ale obejmowały działania, które mogły przyczynić się do ograniczenia jego występowania, w tym: uwzględnienie połączeń wojewódzkich do miejscowości turystycznych; zredukowanie w projekcie liczby połączeń na niektórych liniach; wprowadzenie obowiązku realizacji inwestycji przewidzianych planem zagospodarowania przestrzennego województwa; brak opisu wykorzystania potencjału demograficznego miejscowości; powiększenie siatki połączeń i zwiększenie liczby połączeń; brak sposobu ustalenia dystrybucji biletów; organizacji zapowiedzi głosowych i systemu informacji dynamicznej; braku założeń do rozkładu jazdy; braku okresu na jaki planowane jest zawieranie umów; przyjęcie ustaleń na rzecz poprawy dostępności Koszalina i Kołobrzegu do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

(akta kontroli str. 32-46)

W sprawie dysponowania przez Urząd danymi, które z gmin Województwa nie miały dostępu do kolei oraz podejmowanych w związku z tym działań (np. uczestnictwo w Programie Kolej+, wnioskowanie do PKP PLK S.A o modernizację linii kolejowych, itp.) oraz posiadanymi informacjami o przyczynach braku ruchu pasażerskiego i towarowego na liniach kolejowych nr 406, 410, 411, 421, 422, 430, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że *przedmiot pytania nie dotyczy zadań własnych Województwa. Kompetentny w tej sprawie może być Minister właściwy do spraw transportu, w którego kompetencjach jest krajowa infrastruktura kolejowa, zarządzana przez nadzorowane przez niego PKP PLK S.A. Brak przewozów pasażerskich wynika z ich zawieszenia przez PKP w przeszłości. Przewozy pasażerskie na linii nr 406 zawieszono około 2000 roku i wynikało to przede wszystkim z niskiej częstotliwości kursowania pociągów oraz z braku wspólnej taryfy z komunikacją miejską w Szczecinie. Powodowało to, iż pociągi kursujące wówczas co 2 godziny nie były atrakcyjne dla mieszkańców wobec komunikacji miejskiej kursującej często, a bilet miesięczny pozwalał na korzystanie z wielu innych połączeń funkcjonujących w sieci ZDiTM. Ruch pasażerski na liniach nr 410 Grzmiąca - Połczyn Zdrój - Złocieniec - Choszczno - Głazów - Myślibórz - Kostrzyn, 411 Stargard - Pyrzyce - Godków - Siekierki - gr. RP, 421 Połczyn Zdrój - Świdwin, 422 Pyrzyce - Głazów, zawieszono z różnych powodów, jednak dwa podstawowe z nich to: 1) z każdym rokiem pogarszający się stan techniczny linii i coraz niższa prędkość maksymalna (na niektórych liniach nawet 20 km/h na całej ich długości), co w oczywisty sposób odpychało pasażerów do innych gałęzi transportu, 2) brak ustawowych źródeł finansowania przewozów pasażerskich - po transformacji ustrojowej w 1990 r., kolej pozostawiono samą sobie i przewozy pasażerskie były finansowane z przychodów uzyskiwanych przez PKP z przewozów towarowych, które także się kurczyły wobec rosnącej konkurencji transportu drogowego. Ewentualna próba przywrócenia przewozów pasażerskich na ww. liniach w pierwszej kolejności wymaga przeprowadzenia naprawy głównej linii, a wielu przypadkach wręcz odbudowy całej infrastruktury, w tym mostów, wiaduktów i przepustów.*

(akta kontroli str. 1044, 1051, 1054-1055)

W Planie i poprzedzających jego sporządzenie analizach, nie było odniesienia się do kosztów funkcjonowania poszczególnych linii kolejowych; wykazu

rentownych/nierentownych: linii komunikacyjnych kolejowych i autobusowych oraz relacji pociągów/autobusów (przewozów). Zawarto natomiast dane dotyczące dofinansowania połączeń regionalnych w transporcie kolejowym w latach 2008-2013". Dla okresów: 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 podano wartości łączne: pracy eksploatacyjnej w pociągokilometrach (pockm); koszty operatora w złotych; przychody z biletów w złotych; dofinansowanie w zł. Natomiast dla okresów 2012/2013 i 2013/2014 wykazano planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej i dofinansowania.

(akta kontroli str. 154-157, 562-567)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: (...) *W kwestii rentowności kolejowych przewozów pasażerskich organizowanych przez Województwo - nie budzi najmniejszych wątpliwości fakt, że generują one poważny deficyt. W związku z tym bez interwencji organizatora przewozy kolejowe na organizowanej przez Województwo sieci komunikacyjnej nie byłyby realizowane. Wskaźnik pokrycia kosztów dla przewozów organizowanych w różnych latach zawierał się (w ujęciu przeciętnym, liczonym dla wszystkich linii komunikacyjnych) w przedziale od około 35% do około 40% Oznacza to, iż część połączeń, np. uruchamianych w godzinach późnowieczornych, cechuje się rentownością znacznie niższą, tj. około 10%, a inne, uruchamiane w godzinach szczytów przewozowych osiągają rentowność na poziomie około 70%, co składa się na łączny, przeciętny poziom wskaźnika rentowności połączeń w ww. przedziale. Szczegółowa dane stanowiące podstawę wyliczeń zawarte są w raportach przekazywanych organizatorowi przez operatora. Rentowność poszczególnych połączeń kolejowych w znacznym stopniu zależna jest od liczby podróżnych korzystających z pociągów, dlatego na liniach przebiegających do granicy Pomorza Zachodniego, Województwo stara się uruchamiać jak najwięcej pociągów kursujących do miast położonych w sąsiednich województwach, tj. np. do Poznania, Zielonej Góry, Piły, Słupska, itd. Wieloletnie doświadczenia i obserwacje Organizatora przewozów wskazują, że podróżni znacznie chętniej korzystają z pociągów kursujących w długich, także międzywojewódzkich relacjach, niż z pociągów kursujących w relacjach do najbliższej stacji węzłowej, zmuszających do przesiadania się do innych pociągów. W tym kontekście, uruchamianie pociągów międzywojewódzkich skutkuje zwiększoną liczbą podróżnych w pociągach oraz w konsekwencji, większymi przychodami Operatora. Ponadto pociągi regionalne kursujące w relacjach międzywojewódzkich poprawiają dostępność mniejszych miejscowości, a ich mieszkańcom zapewniają lepszy dostęp do rynków pracy, ośrodków nauki i zdrowia oraz urzędów, położonych w większych ośrodkach miejskich, a więc przeciwdziałają „wykluczeniu transportowemu”. (...). W rzeczywistości organizator nie posiada skutecznych narzędzi, by zapewnić operatorowi wyłączność świadczenia rentownych przewozów drogowych na zasadzie wyłączności. Jak wyżej wspomniano, rentowność poszczególnych linii komunikacyjnych nie była przedmiotem analizy prowadzonej przez Organizatora przewozów. Wskaźnikiem najbardziej interesującym oraz wskazującym na właściwy kierunek podejmowanych działań jest napełnienie pociągów, świadczące o użyteczności i przydatności danego połączenia. (...) Województwo nie posiada dostępu do danych dotyczących rentowności poszczególnych linii autobusowych, zarządzanych przez podmioty komercyjne na podstawie udzielonych zezwoleń na*

wykonywanie drogowego przewozu osób w transporcie drogowym osób na podstawie ustawy o transporcie drogowym. Należy przy tym wskazać, że z punktu widzenia przedsiębiorcy informacje w tym zakresie są danymi wrażliwymi podlegającymi szczególnej ochronie. (...).

(akta kontroli str. 1024-1025, 1273-1274)

Dane dotyczące przepustowości szlaków kolejowych zawarto w Planie m.in. w tabeli 4.1.2. „Przepustowość szlaków kolejowych”. W pkt. 7.2. Planu „Preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu wynikające z oferty obecnie funkcjonującej komunikacji, w tym z jej zdolności przewozowej” zapisano m.in.: „Przepustowość istniejących tras kolejowych jest znacznie wyższa od natężenia ruchu pociągów. Analizując przepustowość należy pamiętać, że jest ona parametrem opisującym średnie dobowe wykorzystanie szlaków kolejowych. Nie odzwierciedla ona sytuacji mających miejsce w godzinach szczytu przewozowego. Przy konstrukcji rozkładu jazdy, organizator musi liczyć się z: ograniczeniami wynikającymi z niedostatecznej liczby posterunków ruchu na liniach jednotorowych, okresowymi zamknięciami torowymi, ograniczeniami czasowymi w użytkowaniu niektórych posterunków ruchu, brakiem wolnych krawędzi peronowych na stacjach węzłowych w okresie porannego szczytu przewozowego, niższym priorytetem pociągów regionalnych w sytuacji krzyżowań z pociągami wyższej kategorii”.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Na większości linii kolejowych w województwie, przy obecnej liczbie kursujących pociągów problem braku przepustowości nie występuje. Z problemem tym mierzymy się regularnie i od wielu lat jedynie na liniach nr 402 na odcinku Koszalin - Kołobrzeg (linia jednotorowa, szlak Mścice - Ustronie Morskie o długości 22 km bez możliwości mijania się pociągów) oraz nr 403 na odcinku Wałcz - Kalisz Pomorski (linia jednotorowa, 44 km długości szlak Wałcz - Kalisz Pomorski bez możliwości mijania się pociągów). Przypadki te wynikają z niewydolności infrastruktury kolejowej, nieprzystosowanej do kursowania większej liczby pociągów w wyniku likwidacji stacji (Miłogoszcz na LK 402 i Tuczo Krajeńskie na LK 403) przez PKP, poczynionych jeszcze w latach 90. XX wieku. W takich przypadkach brak przepustowości istotnie wpływa na możliwość wytrasowania pociągów regionalnych w godzinach oczekiwanych przez podróżnych. Skutkuje to koniecznością kompromisowego uruchamiania pociągów w godzinach zbliżonych do oczekiwanych, jednak nie do końca dopasowanych do potrzeb mieszkańców (np. odjazd o godz. 15:05 zamiast 15:25, albo o 16:00 zamiast 15:30). Na obu liniach sytuację pogarsza pierwszeństwo trasowania pociągów dalekobieżnych przed pociągami regionalnymi, wynikające z regulaminu przyznawania tras pociągów, opracowanego przez PKP PLK. Okresowo problemy z przepustowością występują także na odcinkach Szczecin Dąbie - Goleniów, Szczecin Dąbie - Szczecin Główny, Szczecin Podjuchy - Szczecin Główny oraz Słupsk - Koszalin. W tych przypadkach brak przepustowości w określonych godzinach wynika z dużej liczby pociągów uruchamianych przez różnych przewoźników, szczególnie w sezonie wakacyjnym. W takich przypadkach pociągi regionalne są przesuwane w zależności od przypadku o kilka do kilkunastu minut względem złożonych zamówień, przez co nie jest możliwe ich kursowanie według cyklicznego rozkładu jazdy, czyli z odjazdami ze wszystkich stacji i przystanków na trasie o tych samych końcówkach minutowych.*

(akta kontroli str. 1025-1026)

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym¹⁹, w zakresie dotyczącym połączeń komunikacyjnych Województwa z sąsiednimi województwami wyszczególniono m.in. pięć planowanych sieci połączeń kolejowych. W załączniku nr 2 do ww. planu wykazano połączenia: Szczecin – Kostrzyn, Szczecin – Wałcz – Piła, Chojna – Kostrzyn, Szczecin – Dobiegniew – Krzyż, Szczecin – Stargard - Wałcz – Piła, Koszalin – Słupsk, Kołobrzeg – Słupsk, Szczecinek – Słupsk, Szczecinek – Miastko, Darłowo – Sławno – Słupsk. W ww. planie stwierdzono również: *Poniżej zaproponowano linie komunikacyjne w podziale na województwa – organizatorów. Linie komunikacyjne podkreślone zaproponowane zostały przez urzędy marszałkowskie i w tym zakresie należy spodziewać się zorganizowania oferty przewozowej.*

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Obecnie Województwo uruchamia pociągi regionalne na międzywojewódzkich liniach komunikacyjnych Szczecin - Poznań (6 par pociągów), Szczecin - Piła (5 par), Szczecin - Kostrzyn - Zielona Góra (7 par z czego 4 pary do Zielonej Góry) oraz Szczecinek - Chojnice (3 pary pociągów). Na mocy Porozumienia o współpracy w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich na odcinku Słupsk - Sławno - Koszalin zawartego z Województwem Pomorskim połączenia wykonywane na linii nr 202 na odcinku Sławno - Słupsk traktowane są jak połączenia wewnętrzne (wojewódzkie) i organizowane są przez Województwo. Województwo obecnie nie planuje uruchamiania większej liczby pociągów w relacjach międzywojewódzkich, tym bardziej, że nie znamy planów sąsiednich województw w tym zakresie. Uruchamianie tego typu połączeń każdorazowo poprzedzane jest uzgodnieniami z sąsiednimi województwami, zainteresowanymi ich uruchomieniem. Linia Szczecin - Kostrzyn - uruchamianych jest 7 par pociągów, Szczecin - Stargard - Wałcz - Piła - 5 par w pełnej relacji do Piły, Chojna - Kostrzyn - 7 par pociągów, Szczecin - Dobiegniew - Krzyż - 6 par pociągów, Koszalin - Słupsk - 7 par, Kołobrzeg - Słupsk - 2 pary, Szczecinek - Słupsk - 4 pary, Szczecinek - Miastko - 5 par pociągów, Darłowo - Sławno - Słupsk - 2 pary pociągów poza wakacjami, a w wakacje 3 pary.*

Ministerstwo zapytało o linie komunikacyjne przekraczające granicę województwa, na których Województwo organizuje przewozy do sąsiedniego województwa, więc tylko takie linie mu wskazano. (...) W naszej ocenie przyjęcie rozwiązań proponowanych przez Ministra Infrastruktury i wskazanie relacji, które miałyby być organizowane w całości przez jednego organizatora przewozów, wobec wypracowanych i dobrze funkcjonujących schematów organizacji przewozów na ww. liniach, byłoby niecelowe i z punktu widzenia Województwa Zachodniopomorskiego, niekorzystne pod względem finansowym. Obecnie każdy organizator pokrywa koszty połączeń międzywojewódzkich występujące na odcinku przebiegającym na „jego” terenie bez względu na przyjęty sposób rozliczania kosztów przewozów (umowa o powierzeniu organizacji lub organizacja do granicy województwa). (...).

¹⁹ Dz.U. poz. 2328; dalej: Plan MI z 2020 r.

(akta kontroli str. 1026, 1054, 1253-1258, 1274)

W Planie m.in. stwierdzono, że strategiczne cele rozwoju regionu zachodniopomorskiego w aspekcie transportu publicznego, będą realizowane przez samorząd województwa poprzez działania na rzecz: poprawy dostępności do pasa nadmorskiego przez przedłużenie linii kolejowej z Kamienia Pomorskiego do Rewala, z powiązaniem tej miejscowości z Nadmorską Koleją wąskotorową Gminy Rewal; reaktywacji połączenia na linii nr 420 Worowo - Płoty - Wysoka Kamieńska; wznowienia połączenia kolejowego relacji Szczecin - Stargard Szczeciński - Pyrzyce - Myślibórz do Gorzowa Wielkopolskiego oraz Kostrzyna; przywrócenia ruchu kolejowego na liniach nr: 410, 411, 415, 422.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Bieżące utrzymanie, modernizacja i budowa infrastruktury kolejowej w myśl ustawy o samorządzie województwa nie należą do zadań samorządu województwa, w związku z czym rola Województwa w takich przypadkach ogranicza się do lobbowania za wskazanymi rozwiązaniami oraz opiniowania krajowych dokumentów dotyczących planów rozwoju i modernizacji infrastruktury kolejowej, jak np. Programu KPK 2030. Podejmowano próbę bardziej aktywnego udziału w tej kwestii, tj. Województwo zgłosiło projekty do Programu Kolej+ widząc potrzebę odbudowy linii kolejowych tworzących ciąg Stargard - Pyrzyce - Myślibórz - Gorzów Wlkp / Kostrzyn, jednak z uwagi na oszacowaną przez PLK wysokość kosztów realizacji ww. zadań, znacznie przekraczającą możliwości Samorządu w zakresie zapewnienia ze środków własnych wkładu własnego na poziomie 15% pełnej wartości inwestycji (...), Województwo zmuszone było zrezygnować z udziału w Programie.*

(akta kontroli str. 1026-1027)

Urząd wykonywał działania dotyczące ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego w ramach projektu „Transport na życzenie”²⁰ i posiadał opracowania Banku Światowego wskazujące obszary objęte tym wykluczeniem. Zarząd Województwa podjął w tej sprawie m.in. cztery uchwały²¹. Na stronie internetowej Urzędu m.in. stwierdzono: *„Opcja „transportu na życzenie” bywa często jedynym sposobem dojazdu do lekarza, do szkoły, do urzędu czy na dworzec kolejowy, dlatego władze województwa zachodniopomorskiego od lat zabiegają, żeby takich „białych plam” na mapie publicznego transportu Pomorza Zachodniego było jak najmniej”* oraz *„Eksperci Banku Światowego wskazali, że Powiaty Drawski, Łobeski i Świdwiński to obszary w Zachodniopomorskiem, gdzie możemy mówić o wykluczeniu komunikacyjnym. Nawet w dni szkolne od 4 do 11% sołectw z tego obszaru nie posiada żadnych usług transportu publicznego. Po godzinie 16.30 ten wskaźnik wzrasta do 45 - 64%, a w weekendy jest jeszcze trudniej o skorzystanie z transportu autobusowego”²². W uzasadnieniu uchwały Zarządu nr 1845/19 m.in. zapisano: *Województwo zakwalifikowało się do III edycji programu Catching-Up Regions**

²⁰ W tym: artykuł zamieszczony na stronie internetowej Urzędu 2 lutego 2022 r. „Dojazd do lekarza, na dworzec, do urzędu będzie łatwiejszy. Dwie gminy wprowadzają „transport na życzenie”. <https://www.wzp.pl/biuro-prasowe/biuro-prasowe/aktualnosci/dojazd-do-lekarza-na-dworzec-do-urzedu-bedzie-latwiejszy-dwie-gminy-wprowadzaja-transport-na>.

²¹ W tym nr.: 1191/16 z 26 lipca 2016 r., 930/17 z 13 czerwca 2017 r., 1739/19 z 2 października 2019 r., 1845/19 z 22 października 2019 r.

²² <https://www.wzp.pl/biuro-prasowe/biuro-prasowe/aktualnosci/projekt-transport-na-zyczenie-ludzie-na-czekaja>

realizowanego przez KE oraz Bank Światowy. Celem inicjatywy jest zidentyfikowanie czynników ograniczających wzrost w słabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej oraz zapewnienie wsparcia na rzecz odblokowania ich potencjału rozwojowego. W ramach projektu Bank Światowy prowadzi prace analityczne i koordynuje działania w obrębie dwóch wybranych obszarów województwa zachodniopomorskiego – powiatu kamieńskiego oraz Centralnej Strefy Funkcjonalnej (powiaty łobeski, świdwiński oraz drawski). Działania na obszarze województwa skierowane są na zagadnienia związane z usprawnianiem polityki transportowej oraz wypracowaniem modelu odnowienia transportu publicznego na obszarach wiejskich. W ramach prowadzonego postępowania kwalifikacyjnego Województwo zgłosiło inicjatywę pozytywnie zakwalifikowaną przez jednostkę zarządzającą: „Wdrożenie e-modułu rejestracji zezwoleń, licencji i umów w zakresie usług publicznego transportu zbiorowego oraz ich wizualizacji przestrzennej (w oparciu o System Informacji Przestrzennej) wraz z bazą danych o przystankach”. W trakcie realizacji projektu eksperci zaproponowali rozszerzenie zakresu poprzez analizę możliwości wdrożenia Transportu na Żądanie (dalej DRT od angielskiego Demand Responsive Transport) na obszarze ww. powiatów. (...).

(akta kontroli str. 1078-1242)

W sprawie aktualizacji Planu uwzględniającej m.in. założenia ww. projektu oraz ustalenia ekspertów Banku Światowego Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Nie rozważano aktualizacji Planu (...) w celu uwzględnienia rezultatów projektu Catching Up Regions - wypracowane w ramach projektu rozwiązania dotyczą organizacji przewozów gminnych lub powiatowych, pozostających w kompetencji gmin/powiatów. W szczególności projekt wskazuje możliwość wywiązania się z obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego na obszarach szczególnego wykluczenia poprzez organizację „transportu na życzenie”. Realizacja projektu oraz zapewnienie uczestniczącym jest wsparcia dla pilotażu (w tym dofinansowanie środkami RPO) dało beneficjentom narzędzia do lepszego wywiązania się z ich obowiązków w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Nie zmienia to faktu, że zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym organizacja publicznego transportu zbiorowego ma strukturę hierarchiczną – beneficjenci projektu powinni uwzględnić w swych działaniach plany zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego obowiązujące na poziomie krajowym i wojewódzkim. (...).

(akta kontroli str. 1247, 1028-1029)

1.2. Weryfikacja wykonania Planu i jego aktualizacja.

W Planie nie zostały zawarte postanowienia dotyczące jego aktualizacji. Urząd nie dysponował analizami/dokumentami wskazującymi na zasadność dokonania aktualizacji Planu.

(akta kontroli str. 577-579, 1014, 1027)

Według art. 11 ust. 2 ustawy transporcie zbiorowym, Plan transportowy może być, w zależności od uzasadnionych potrzeb, poddawany aktualizacji.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: Zgodnie z zapisami art. 11 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Plan transportowy może być, w zależności od uzasadnionych potrzeb, poddawany aktualizacji. Uzasadniona potrzeba aktualizacji

Planu, pojawi się w sytuacji, gdy wystąpią okoliczności w istotnym stopniu wpływające na realizację postanowień Planu i będą one mieć charakter stały i długotrwały. W szczególności okolicznościami wymagającymi zmian planu mogłoby być powstanie nowych generatorów ruchu o rozmiarach przekraczających możliwości istniejącego systemu przewozów lub np. oddanie do użytku nowych odcinków linii kolejowych, nie uwzględnionych w dotychczasowym planie. Założenia planu na dzień dzisiejszy są aktualne. Z uwagi na aktualność założeń obowiązującego planu Urząd nie dysponuje danymi, analizami czy informacjami wskazującymi na potrzebę dokonania aktualizacji Planu. Ponadto Urząd nie otrzymał od żadnej jednostki samorządu terytorialnego wniosku wskazującego na konieczność aktualizacji obowiązującego dokumentu.

(akta kontroli str. 1027)

Po wejściu w życie Planu, przyjęte zostały nowe wojewódzkie dokumenty strategiczno-programowe dotyczące transportu, w tym: podjęta została Uchwała nr VIII/100/19 Sejmiku Województwa z 28 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030”, która m.in. uchyliła Uchwałę nr XLII/482/10 Sejmiku Województwa z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego 2020 po aktualizacji, wraz z Prognozą Oddziaływania na Środowisko; 24 czerwca 2020 r. na posiedzeniu Sejmiku Województwa, została podjęta uchwała nr XVII/214/20 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego²³.

(akta kontroli str. 1252)

W sprawie zainicjowania procesu aktualizacji Planu Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: (...) Zdaniem Organu nowo przyjęte dokumenty strategiczno-programowe dotyczące transportu nie wpłynęły w istotnym stopniu na konieczność zainicjowania procesu aktualizacji Planu. Nie każde zdarzenie dotyczące transportu i zmian w jego organizacji (nawet jeśli mieści się w katalogu art. 12 u.p.t.z.) będzie stanowiło uzasadnioną potrzebę aktualizacji planu. Zależy to od skali zjawiska, czasu jego trwania. Wskazać należy, że ustawodawca przewidział możliwość aktualizowania planów transportowych w zależności od uzasadnionych potrzeb, nie wskazując jednak żadnych konkretnych przypadków ani terminów aktualizacji. (...). Ponadto ustawodawca wzmocnił uznaniowy charakter aktualizacji planu transportowego przez użycie w treści art.11 ust. 2 u.p.t.z. sformułowania "może być (...) poddawany aktualizacji". Z powyższego wynika, że nawet jeśli okoliczności faktyczne zakwalifikowane zostaną jako mieszczące się w kategorii "uzasadnionych potrzeb zmiany planu" plan może, lecz nie musi być aktualizowany. Tym samym pozostawiono ocenie organu, czy podjęcie działań zmierzających do aktualizacji planu jest celowe. Domniemywać należy, że decyzja w tym zakresie będzie zależała od skali potrzeb, celowości dokonania modyfikacji planu oraz oceny czy zdarzenia potencjalnie mogące prowadzić do aktualizacji planu mają charakter jednostkowy, krótkotrwały, przemijający, czy długotrwały oraz skali tych zjawisk. (...) Dokumentem powodującym konieczność aktualizacji może okazać się (choć nie musi) Regionalny Plan Transportowy (RPT). Województwo nie przewiduje aktualizacji przed jego

²³ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 3564; dalej: plan zagospodarowania z 2020 r.

uchwaleniem. Przygotowania do opracowania RPT rozpoczęto w 2019 roku. Prace nad planem, obejmujące m.in. szczegółową diagnozę całego systemu transportowego województwa, bazującą na opracowanym przez CUPT złożonym modelu transportowym obejmującym elementy modelu krajowego, realizowany jest kosztem ponad 1,6 mln zł i dobiega końca. Jeśli będą wynikały z niego istotne zmiany, ewentualna aktualizacja planu transportowego powinna je uwzględnić.

(akta kontroli str. 1261, 1272)

NIK wskazuje, że art. 11 ust. 2 ustawy o transporcie zbiorowym nie wprowadził żadnej przesłanki, której wystąpienie uzasadniałoby powstanie obowiązku rozpoczęcia procedury aktualizacji Planu. Należy jednak zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁴, jako cel i potrzebę wydania ustawy, wskazano m.in. wprowadzenie "planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego", jako podstawy organizowania przewozów wykonywanych przez operatora, a zatem uwzględniających w szczególności potrzeby lokalnej społeczności. Urząd, w wyniku podjętych działań, uzyskał m.in. udokumentowanie części tych potrzeb w postaci opracowań sporządzonych przez Bank Światowy oraz przyjęte przez organy samorządu wojewódzkiego zaktualizowane dokumenty strategiczno-planistyczne.

W Planie ujęto 23 parametry (mierniki), które miały umożliwić bieżące monitorowanie stopnia jego realizacji. Nie określono w nim pożądaných wartości mierników oraz okresów w jakich powinny być uzyskane. Urząd dysponował danymi o stopniu realizacji 16 mierników. Brak tych informacji w odniesieniu do pozostałych siedmiu opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 578, 580-581, 1037)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego nie nakłada obowiązku określenia wartości docelowych wybranych mierników.*

(akta kontroli str. 1028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie dysponował danymi na koniec lat 2018-2022 o wykonaniu siedmiu z 23 mierników²⁵, które według Planu miały umożliwić: *bieżące monitorowanie stopnia realizacji Planu.*

(akta kontroli str. 580-581, 1014, 1037)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *„Nie wszystkie mierniki wymienione w planie znajdują aktualnie zastosowanie, choćby z uwagi na brak przewozów drogowych*

²⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2916.htm>.

²⁵ Tj.: 1) Liczba pasażerów przewiezionych transportem drogowym w wojewódzkich przewozach pasażerskich (osób rocznie), 2) Udział liczby pasażerów w transporcie kolejowym i drogowym, którym wykonywane są przewozy o charakterze użyteczności publicznej organizowane przez Województwo w strukturze wojewódzkich podróży pieszych ogółem (modal split) (%), 3) Stosunek cen biletów do przeciętnego wynagrodzenia mieszkańca województwa zachodniopomorskiego (%), 4) Stopień napelnienia pojazdów w przewozach o charakterze użyteczności publicznej (%), 5) Struktura pojazdów w inwentarzu w przekroju norm czystości spalin (%), 6) Liczba sprzedanych biletów zintegrowanych i ich udział w strukturze sprzedaży, 7) Cyklicznie realizowane badania popytu, potrzeb, preferencji i zachowań transportowych mieszkańców.

organizowanych przez Województwo Zachodniopomorskie. Wybrane mierniki są monitorowane na bieżąco. (...) W szczególności podkreślić trzeba trend rosnący najważniejszych mierników opisujących organizowane przez Województwo kolejowe przewozy pasażerskie. Miernikami tymi są zamawiana praca eksploatacyjna wyrażona w pociągokilometrach, oraz kwota rekompensaty wypłacana operatorowi. Dane te podlegają obowiązkowi publikacji, który realizowany jest na stronach BIP (...). Uwzględniając, że rozkład jazdy uchwalony po przyjęciu planu transportowego bazował na założeniach tego planu, a kolejne rozkłady powstają jako efekt jego naturalnego, ewolucyjnego rozwoju (in plus), coroczny wzrost zamawianej pracy eksploatacyjnej oraz wydatków na wypłatę rekompensaty oznacza stałe polepszanie oferty przewozowej na terenie Województwa. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy są załączone tabele zawierające zestawienie ilości kursów planowanych i realizowanych na poszczególnych odcinkach sieci w rozkładach jazdy 2017/18 oraz 2022/23. Istotnym miernikiem efektywności jest liczba przewożonych pasażerów, która po pandemii w 2022 r. przekroczyła wartość osiągniętą w rekordowym 2019 r. Poziom pokrycia kosztów przewozów wpływami z biletów w 2022 r. ustabilizował się na nieco niższym poziomie (36,25%) niż przed pandemią (40,01% w 2018 r. oraz 39,42% w 2019 r.). Dodatkowo analizowane są również parametry niewymienione w planie, takie jak np. średnia odległość przejeżdżana przez pasażera. Trzeba zauważyć, że oprócz szeregu informacji przekazywanych przez Operatora, Województwo dysponuje dostępem do precyzyjnych danych, które są na bieżąco rejestrowane przez systemy pokładowe taboru kolejowego (Województwo w całości zapewnia nowoczesny tabor niezbędny do realizacji organizowanych przewozów). Weryfikowany jest również stan oferty w przewozach drogowych, przede wszystkim na linii R9 (Szczecin - Pyrzyce - Myślibórz /Gorzów Wlkp./), gdzie brak odpowiedniej liczby połączeń wymagałby (zgodnie z założeniami planu) interwencji województwa w zakresie organizacji regularnych pasażerskich przewozów drogowych. Istotnymi parametrami są liczba przewoźników pobierających dopłaty do biletów z tytułu udzielanych ulg ustawowych oraz kwota wypłacanych dopłat z tego tytułu. Mimo wcześniejszych założeń ustawy o transporcie zbiorowym pozostawiono obowiązujące wcześniej zasady udzielania dopłat, które mają istotny wpływ na sprawne funkcjonowanie przewozów autobusowych.

(akta kontroli str. 1027-1028, 1037-1041¹⁾)

Według Planu każdy miernik był tak samo ważny, w związku z tym wykonanie każdego powinno być przez Urząd monitorowane.

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem regulacji ustawowych zakres i założenia Planu nie odnosiły się i nie były ukierunkowane na rozpoznanie przyczyn, obszarów, skali i problematyki wykluczenia komunikacyjnego ani go nie definiowały. Dokument ten nie mógł zatem zostać wykorzystany jako narzędzie do przeciwdziałania ww. zjawisku. W Planie określono obszary Województwa o mniejszej gęstości sieci komunikacyjnej bez formułowania wniosków dotyczących zwiększenia ich dostępności komunikacyjnej. Za nierzetelne²⁶ należy natomiast uznać niedokonywanie weryfikacji Planu

²⁶ Za działanie rzetelne rozumie się m.in. wykonywanie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

w oparciu o wszystkie możliwe mierniki w nim ustalone (sprawdzono wykonanie 16 z 23). Przy czym w Planie nie zostały określone pożądane wartości mierników oraz okres w jakim mają być osiągnięte. Pozytywnie ocenia się podejmowane przez Urząd po przyjęciu Planu, działania dotyczące ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego w Województwie. Nie stanowiły one jednak w ocenie Urzędu podstawy do jego aktualizacji. NIK wskazuje, że art. 11 ust. 2 ustawy o transporcie zbiorowym nie wprowadził obowiązku aktualizacji Planu. Jednak jest on, jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, podstawą organizowania przewozów wykonywanych przez operatora, a zatem uwzględniających w szczególności potrzeby lokalnej społeczności. Urząd, w wyniku podjętych działań, uzyskał m.in. udokumentowanie części tych potrzeb.

OBSZAR

2. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowanie ich wykonania

Opis stanu faktycznego

2.1. Zawarcie umów PSC i wybór podmiotu świadczącego usługę.

W latach 2018-2023 obowiązywały dwie umowy PSC, tj. umowa nr WliT.II-93/2016 z 5 grudnia 2016 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich dla których organizatorem jest województwo zachodniopomorskie w okresie obowiązywania rozkładów jazdy pociągów: 2016/2017; 2017/2018; 2018/2019; 2019/2020²⁷ oraz 2) umowa nr WliT.II-90/2020 z 8 grudnia 2020 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, dla których organizatorem jest Województwo Zachodniopomorskie w okresie obowiązywania dziesięciu kolejnych Rocznych Rozkładów Jazdy Pociągów od 13 grudnia 2020 roku do 14 grudnia 2030 roku²⁸.

(akta kontroli str. 14, 218-412)

Umowa z 2020 r. zawarta została bezpośrednio z Operatorem z pominięciem przepisów o udzielaniu zamówień publicznych lub udzielaniu koncesji, na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁹, która dopuszczała możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich bez zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych³⁰. Umowa z 2016 r. zawarta została na czas

²⁷ Dalej: Umowa z 2016 r.

²⁸ Dalej: Umowa z 2020 r.

²⁹ Dz.U. poz. 907.

³⁰ Art. 2 stanowi, że: ust. 1. W okresie od dnia 3 grudnia 2019 r. do dnia 24 grudnia 2023 r. dopuszcza się zawieranie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w trybie określonym w art. 5 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, z późn. zm.), na zasadach określonych w art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia, przy czym umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym obejmujące wojewódzkie przewozy pasażerskie mogą być zawierane w tym trybie nie później niż do dnia 12 grudnia 2020 r. i mogą obowiązywać nie dłużej niż do dnia 14 grudnia 2030 r. Ust. 2. Do umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym obejmujących wojewódzkie przewozy pasażerskie

określony, tj. od 11 grudnia 2016 r. do 12 grudnia 2020 r. i nie została wypowiedziana w celu zawarcia nowej umowy bez zastosowania trybu przetargowego. Wniosek o podjęcie uchwały w sprawie publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, w którym wskazana została podstawa prawna i faktyczna zawarcia umowy bez przeprowadzenia postępowania konkurencyjnego skierowano do Zarządu Województwa 12 września 2019 r.³¹.

(akta kontroli str. 196-231)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *W latach 2014 i 2015 prowadzone były postępowania przetargowe na wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich na terenie Województwa realizowane w trybie przetargu nieograniczonego. Zakończyły się one zamknięciem postępowań bez wyboru wykonawcy. Oferty składał jeden wykonawca tj. Przewozy Regionalne każdorazowo w wysokości przewyższającej budżet Organizatora. Ostatecznie umowy zawarte zostały z „Przewozami Regionalnymi”, po negocjacjach, na warunkach korzystniejszych niż uzyskane wcześniej oferty. Rekomendowany we wniosku na Zarząd Województwa z 12 września 2019 tryb bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w transporcie kolejowym odnosił się do obowiązujących przepisów art. 19 ust.1 pkt 3 oraz art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy (...) o publicznym transporcie zbiorowym. Zawarte tam uzasadnienie wynikało z oceny możliwości uzyskania konkurencyjnych ofert w procedurze wyłonienia wykonawcy usług w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w 2019 r. (...).*

(akta kontroli str. 1022-1023)

Urząd poinformował o zamiarze podpisania Umowy z 2020 r. poprzez publikację ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej TED Usługi 0 514566-2019 z 30 października 2019 r. Usługi – wstępne ogłoszenie informacyjne bez zaproszenia do ubiegania się o zamówienie – bezpośrednie udzielenie zamówienia. 2019/S 210-514566. Ogłoszenie było realizacją uchwały nr 1650/19 Zarządu Województwa z dnia 17 września 2019 r. w sprawie publikacji ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym organizowanym przez Województwo.

(akta kontroli str. 196-209)

Projekt Umowy z 2020 r. nie został przekazany do zaopiniowania Prezesowi UTK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 210)

W sprawie posiadania przez Urząd m.in. informacji/dokumentów potwierdzających, że Operator gwarantował pełne i niezakłócone świadczenie usług, Dyrektor

zawartych do dnia 12 grudnia 2020 r. dopuszcza się również stosowanie przepisów art. 5 ust. 2, 4 i 4a rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1.

³¹ W tym: *...wyłonienie operatora przewozów na warunkach realnej konkurencji z zastosowaniem procedury przetargowej jest stanem jak najbardziej pożądanym. Niestety wysokie koszty wejścia na rynek usług pasażerskich przewozów kolejowych w skali pozwalającej na świadczenie usług o zasięgu wojewódzkim oraz złożone uwarunkowania prawne i techniczne funkcjonowania rynku kolejowego, powodują, że wciąż nie ukształtowały się tu warunki realnej konkurencji. Dowiodły tego kilkukrotne postępowania przetargowe realizowane w latach ubiegłych, które zakończyły się koniecznością negocjacji warunków umowy z „P.R.”*

Wydziału wyjaśniła, że: (...). Województwo posiada pełne rozeznanie dotyczące przygotowania spółki w zakresie kluczowych czynników decydujących o możliwości realizacji organizowanych przez Województwo przewozów, w szczególności posiadania odpowiedniej liczby wykwalifikowanej kadry (wyszkolenie nowego maszynisty trwa ok. 2 lat). Utrzymanie taboru powierzanego operatorowi przez Województwo oprócz kadry wymaga również rozbudowanej specjalistycznej infrastruktury utrzymaniowej, odpowiednio wyposażonych zapleczy technicznych dysponujących odpowiednią ilością torów postojowych i dostępem krajowej infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. Wieloletnia pozytywnie oceniana współpraca z Operatorem POLREGIO (dawniej Przewozami Regionalnymi), aktywne wpływanie na zarządzanie Spółką wraz z innymi województwami poprzez posiadanie akcji Spółki (dawniej udziałów) oraz udostępnienie w trybie umowy dzierżawy własnego nowoczesnego taboru przez Województwo Zachodniopomorskie mają w zamierzeniu Organizatora prowadzić do zapewnienia mieszkańcom Pomorza Zachodniego niezakłóconego i pełnego świadczenie usług przewozowych na wymaganym poziomie.

(akta kontroli str. 867, 1022)

2.2. Określenie w umowach PSC odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług.

W Umowie z 2016 r. i 2020 r. ujęto wszystkie przewidziane w Planie połączenia komunikacyjne oraz miejsca postoju pociągów (które zostały objęte ruchem kolejowym).

(akta kontroli str. 231¹-231¹⁶, 237-304, 587-593)

Wszystkie połączenia kolejowe międzywojewódzkie w zakresie Województwa, ujęte w załączniku nr 2 do Planu MI z 2020 r., były przedmiotem Umowy z 2020 r.

(akta kontroli str. 576)

Zaplanowanie siatki połączeń pod względem rzetelności, oraz zagwarantowania dostępności do połączeń kolejowych wszystkim zainteresowanym³² sprawdzono na przykładzie połączeń, które w Planie wykazane były, jako połączenia z najmniejszą dobową liczbą par pociągów (trzy lub cztery)³³ i stwierdzono, że w Planie nie zostały wyszczególnione oczekiwane godziny lub przedziały czasowe, w których wg Planu powinny kursować pociągi, natomiast przewidziane w Planie liczby kursów pociągów w obecnym rozkładzie były takie same lub większe.

(akta kontroli str. 594-612)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: (...) *Plan transportowy określa ramy, w których porusza się organizator, czyniąc to w taki sposób, aby nie ograniczać mu sprawnego i odpowiednio elastycznego działania - ustawa pozostawiła samorządowi znaczną swobodę w tym zakresie. Projekt rozkładu jazdy pociągów wraz z godzinami ich kursowania ustalany jest podczas bieżących, roboczych kontaktów*

³² Tj. czy godziny odjazdu i przyjazdu poszczególnych pociągów zapewniały możliwość skorzystania z nich w dogodnej porze dnia, zapewniały możliwość dojazdu na czas do szkoły, pracy, placówki medycznej itp. oraz powrotu).

³³ Koszalin - Kołobrzeg, Port Lotniczy Szczecin - Goleniów – Goleniów, Wałcz - Piła, Szczecinek - Miastko, Szczecin - Jastrowie.

Organizatora przewozów i Operatora. Proces ten trwa wiele miesięcy, dzięki czemu godziny kursowania większości pociągów udaje się skoordynować na stacjach węzłowych. Ponadto ostatecznie wdrażany rozkład jazdy często różni się od przyjętego i zgłoszonego projektu ze względu na pierwszeństwo pociągów międzywojewódzkich (PKP Intercity), które często kursują akurat w godzinach zaplanowanych przez Organizatora dla pociągów regionalnych oraz w związku z ograniczeniami przepustowości linii kolejowych - stałych lub czasowych, wynikających z prowadzonych prac modernizacyjnych.

(akta kontroli str. 1029)

*W sprawie określenia w rozkładzie godziny przyjazdu i odjazdu ww. pociągów, w tym czy analizowano możliwości skomunikowania tych pociągów z innymi środkami transportu Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Dodatkowe pociągi, ponad oczekiwaną liczbę minimalną określoną w Planie, uruchamiano w oparciu o obserwacje potoków pasażerskich i napełnienie pociągów na poszczególnych liniach, z uwzględnieniem możliwości dojazdów lub powrotów z najczęstszych celów podróży, np. do/z pracy, szkół, na skomunikowania z innymi pociągami, itp. Potoki pasażerskie na trasie Kołobrzeg - Szczecin są wysokie i stabilne oraz wykazują regularną tendencję wzrostową, co pokazuje, iż popyt na przewozy na tej linii nadal nie jest zaspokojony istniejącą liczbą pociągów. Dodatkowo należy wskazać na możliwości infrastruktury w zakresie przeprowadzenia pociągu w określonych godzinach oraz obowiązujące procedury tworzenia rocznych rozkładów jazdy pociągów (...).**

(akta kontroli str. 604-606, 1035)

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazywał Operatorowi, w terminie do końca lutego, informację o oczekiwanym rozkładzie jazdy pociągów na kolejny rok w oparciu o dotychczasowy rozkład jazdy pociągów. Informacja taka zawierała m.in. wskazania pożądaných przez mieszkańców godzin przyjazdów i odjazdów pociągów do / z wybranych stacji kolejowych, terminów kursowania i skomunikowań pociągów na stacjach węzłowych.

Operator przekazywał w okresie kwiecień-maj Organizatorowi projekt rocznego rozkładu jazdy pociągów do opiniowania. Organizator przeprowadzał spotkania robocze z przedstawicielami Operatora odpowiedzialnymi za kształtowanie oferty przewozowej oraz uzgadniał projekt rocznego rozkładu jazdy pociągów (z zastrzeżeniem konieczności uwzględnienia zmian, dotyczących m.in. czasu trasowania pociągów, terminów kursowania, wydłużenia relacji pociągu, przywrócenia do eksploatacji przystanków osobowych, ilości uruchamianych pociągów, skomunikowań pociągów).

W procesie zamawiania tras pociągów u zarządcy infrastruktury kolejowej i przydzielenia przepustowości linii kolejowych wykorzystywana była wspólnie wypracowana i uzgodniona wersja projektu.

Centrum Rozkładów Jazdy PKP PLK SA, uwzględniając wnioski złożone przez wszystkich operatorów przewozów oraz zasadę nadania priorytetu przejazdu pociągom dalekobieżnym, opracowywało roczny rozkład jazdy pociągów do połowy sierpnia. Do końca września roczny rozkład jazdy pociągów podlegał opiniowaniu przez operatorów przewozów. Po rozpatrzeniu przez zarządcę infrastruktury

kolejowej zgłoszonych uwag, roczny rozkład jazdy był zatwierdzany do końca października.

Według proponowanego przez Urząd rozszerzenia siatki połączeń w kolejowych przewozach pasażerskich, całkowita roczna praca eksploatacyjna i całkowita wysokość rekompensaty wynosiłaby odpowiednio: 2020/2021- 6 057 052,26 pockm i 98 272 579,06 zł, 2021/2022 - 6 395 299,27 pockm i 103 897 626,83 zł, 2022/2023 – 6 520 879,27 pockm i 107 120 898,66 zł.

Według proponowanego rozszerzenia siatki połączeń regionalnych w rozkładzie jazdy pociągów 2021/2022 łączny roczny wzrost pracy eksploatacyjnej wyniósłby 166 181 pockm (tj. o 2,96%) i łączna wysokość rekompensaty wzrosłaby o 2 669 165,98 zł (tj. o 2,67%) w stosunku do obecnej wysokości rekompensaty. Propozycje te zostały częściowo uwzględnione.

(akta kontroli str. 414-511, 1056-1058, 1243-1247)

Wykonywanie połączeń przewidzianych w Umowie z 2020 r. i zapewnienie zastępczej komunikacji autobusowej w przypadku niewykonania połączeń kolejowych, sprawdzono na przykładzie okresu od 1 października 2022 r. do 12 grudnia 2022 r. i stwierdzono, że w tym czasie został odwołany jeden pociąg³⁴. Zastępczą komunikację autobusową uruchomiono przez okres 58 dni na trasie Tantow - Szczecin Główny oraz 5 grudnia na trasie Sławno - Darłowo; Darłowo - Sławno; Sławno - Darłowo; Darłowo - Słupsk.

(akta kontroli str. 613-615)

Wysokość kosztów stałych Operatora związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego wynosiła łącznie w okresie³⁵:

- a) od 10 grudnia 2017 r. do 8 grudnia 2018 r. 141,8 mln zł, w tym: udostępnianie linii kolejowych 29,8 mln zł, zużycie energii trakcyjnej 14,5 mln zł, koszty obsługi pociągu³⁶ 27,2 mln zł, utrzymanie i naprawa taboru 35,5 mln zł, koszty paliwa trakcyjnego 8,4 mln zł, koszty eksploatacyjne 13 mln zł;
- b) od 9 grudnia 2018 r. do 14 grudnia 2019 r. 149,6 mln zł, w tym: udostępnianie linii kolejowych 27,2 mln zł, zużycie energii trakcyjnej 16,7 mln zł, koszty obsługi pociągu 31,4 mln zł, utrzymanie i naprawa taboru 37,5 mln zł, koszty paliwa trakcyjnego 9,9 mln zł, koszty eksploatacyjne 13,6 mln zł;
- c) od 15 grudnia 2019 r. do 12 grudnia 2020 r.³⁷ 148,2 mln zł, w tym: udostępnianie linii kolejowych 25,8 mln zł, zużycie energii trakcyjnej 18,3 mln zł, koszty obsługi

³⁴ Relacji Rzepin - Szczecin Główny. Pociąg odwołany został 9 grudnia 2022 r., a podróżni zabrani zostali w pociągiem IC 38173.

³⁵ Zadania kolejowego transportu zbiorowego były wykonywane na następujących liniach komunikacyjnych w ramach: zadania nr 1: Szczecin Główny - Słupsk (Ustka), Szczecin Główny - Krzyż - Poznań, Szczecin Główny - Swinoujście, Szczecin Główny - Goleniów Port Lotniczy, Szczecin Główny - Kołobrzeg - Koszalin, Kołobrzeg - Koszalin - Słupsk, Szczecin Główny - Wysoka Kamieńska - Kamień Pomorski, Szczecin Główny - Runowo Pomorskie - Szczecinek - Chojnice, Szczecin Główny - Piła, Szczecin Główny - Zielona Góra, Poznań Główny - Piła - Szczecinek - Białogard - Koszalin, Poznań Główny - Piła - Szczecinek - Białogard - Kołobrzeg, Szczecinek - Słupsk; Sławno - Darłowo; zadania nr 2: Poznań Główny - Szczecin Główny - Swinoujście; zadania nr 3: Szczecin Główny - Granica Państwa (Grambow - kierunek Pasewalk), Szczecin Główny - Granica Państwa (Tantow - kierunek Angermünde); zadania nr 4: Szczecin Główny - Zielona Góra, Poznań Główny - Kołobrzeg, Poznań Główny - Koszalin; zadania nr 5: Koszalin - Mielno Koszalińskie

³⁶ Drużyna trakcyjna i drużyna konduktorska.

³⁷ Zadanie nr 5 od 27 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r.

pociągu 32,5 mln zł, utrzymanie i naprawa taboru 37,3 mln zł, koszty paliwa trakcyjnego 8,2 mln zł, koszty eksploatacyjne 12,6 mln zł;

- d) od 12 grudnia 2021 r. do 10 grudnia 2022 r. 201,5 mln zł, w tym: udostępnianie linii kolejowych 27,2 mln zł, zużycie energii trakcyjnej 23,9 mln zł, koszty obsługi pociągu 42 mln zł, utrzymanie i naprawa taboru 57,1 mln zł, koszty paliwa trakcyjnego 15,7 mln zł, koszty eksploatacyjne 16,6 mln zł.

(akta kontroli str. 219-220, 297, 332-333, 786-840)

W latach 2018-2023 Urząd rozpatrzył łącznie 76 spraw wniesionych przez pasażerów, z tego: 18 skarg³⁸, 56 wniosków postulujących dokonanie zmian w sieci komunikacyjnej i rozkładzie jazdy, dwa wnioski o udzielenie informacji publicznej.

Urząd rozpatrzył wszystkie złożone skargi/wnioski, z tego: pozytywnie 17, negatywnie 33, częściowo pozytywnie 14, częściowo negatywnie jedną, w dziewięciu sprawach wyjaśniono okoliczności i dwie sprawy dotyczyły udzielenia informacji publicznej. Ponadto, w jednej załatwianej sprawie postulat pasażera Urząd uznał za bezzasadny³⁹.

(akta kontroli str. 1059-1075)

Skargi pasażerów dotyczyły: 1) zmian rozkładów jazdy pociągów na trasach Słupsk - Koszalin, Szczecin - Kołobrzeg, Poznań-Kołobrzeg, Szczecin - Gryfino - Szczecin; 2) usług świadczonych przez operatora przewozów), w tym na: a) niedoinformowanie pasażerów w zakresie wprowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej na trasie Szczecinek - Runowo Pomorskie⁴⁰; b) przepełnienie pociągów relacji Szczecin Główny - Piła i Kołobrzeg - Szczecin Główny, Poznań - Kołobrzeg⁴¹; c) organizację kolejowych przewozów pasażerskich na trasie Szczecin - Gryfino - Szczecin⁴²; d) powtarzające się opóźnienia kilkuminutowe przyjazdu pociągu relacji Choszczno - Szczecin Główny, Poznań Główny - Kołobrzeg - Poznań Główny⁴³; e) dokonanie zmian w rozkładzie jazdy pociągu w relacji Poznań - Świnoujście - Poznań, w szczególności przesunięcie odjazdu pociągów niedostosowane do czasu

³⁸ Niebędące skargami w myśl art. 221 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

³⁹ Zgłoszona sprawa dotyczyła niekursowania w 2018 r. w okresie letnim pociągu REGIO nr 88524 relacji Szczecin Główny- Kostrzyn. Pociąg ten był pociągiem całorocznym, kursującym codziennie.

⁴⁰ Zastępcza komunikacja autobusowa operator przewozów wprowadził w związku z problemami z taborom kolejowym, przeznaczonym do obsługi linii niezelektryfikowanych. Urząd przeprowadził wizytację i stwierdził, że na wizytowanych stacjach (Jelenino, Silnowo, Złocieniec, Żeliszewie Pomorskie, Węgorzyno) stwierdzono, że informacje o zmianach w rozkładzie jazdy pociągów oraz wprowadzeniu komunikacji zastępczej były wywieszane i dostępne dla podróżnych nie w sąsiedztwie głównego rozkładu jazdy, lecz na tablicy ogłoszeń.

⁴¹ Przyczynami przepełnień pociągów były planowe przeglądy okresowe zespołów trakcyjnych oraz ich wyłączenia z powodu różnych zdarzeń kolejowych, np. wypadki na przejazdach kolejowo-drogowych, skutkowały długotrwałym odstawieniem taboru kolejowego do napraw. Stopień napelnienia pociągów był monitorowany poprzez elektroniczny system zliczania pasażerów wsiadających przez poszczególne drzwi oraz poprzez monitoring wizyjny pozwalający zweryfikować napelnienie poszczególnych członów pociągu.

⁴² Przedstawiciel PKP PLK SA podczas spotkania u Wojewody Zachodniopomorskiego, które odbyło się 16 marca 2023 r., podtrzymał stanowisko, iż brak przepustowości uniemożliwił uruchomienie jakichkolwiek dodatkowych pociągów regionalnych pomiędzy Szczecinem a Gryfinem.

⁴³ Opóźnienia pociągów miały różne przyczyny, z których większość wynikała z remontów i modernizacji infrastruktury kolejowej oraz z opóźnień innych pociągów.

powrotów z pracy do domu i przybycia promu; f) zbyt małej liczby miejsc dla rowerów i z tego powodu nieudany przewóz rowerów⁴⁴.

(akta kontroli str. 1059-1077)

Na podstawie złożonych skarg Urząd przeprowadził dwie kontrole. W trakcie jednej z nich wizytowano stacje pociągu w relacji Szczecin – Runowo Pomorskie takie jak: Jelenino, Silnowo, Złocieniec, Żeliszewie Pomorskie, Węgorzyno. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że informacje o zmianach w rozkładzie jazdy pociągów oraz wprowadzeniu zastępczej komunikacji autobusowej były wywieszone i dostępne dla podróżnych nie w sąsiedztwie głównego rozkładu jazdy, lecz na tablicy ogłoszeń. Druga kontrola polegała na przeprowadzeniu czynności sprawdzających w celu ustalenia czy 20 lipca 2022 r. pociąg nr 78441 MUSZELKA relacji Poznań Główny – Kołobrzeg nie zatrzymał się na stacji Karlino oraz na kilku innych stacjach. W wyniku przeprowadzonej kontroli w tym zakresie ustalono, że sytuacji takiej nie odnotowano, gdyż niezatrzymanie pociągu na przystanku wskazanym w rozkładzie jazdy jest zdarzeniem incydentalnym kolejowym i jako takie każdorazowo skutkuje uruchomieniem stosownych procedur celem wyjaśnienia przez kolejową komisję wypadkową.

(akta kontroli str. 628)

Przedmiotem złożonych wniosków były m.in. zmiany godzin kursowania pociągów (20 wniosków, w tym osiem rozpatrzono negatywnie⁴⁵) i lepszego skomunikowania między pociągami (sześć wniosków, w tym trzy negatywnie, dwa częściowo pozytywnie); przywrócenie postoju pociągu na przystankach osobowych (10 wniosków, w tym dwa wnioski rozpatrzono negatywnie⁴⁶); zwiększenie liczby połączeń (osiem wniosków, w tym cztery rozpatrzono negatywnie⁴⁷); przywrócenia

⁴⁴ Osoby podróżujące z dzieckiem w wózku zawsze traktowane są przez obsługę pociągu priorytetowo względem osób podróżujących z rowerami. Kumulacja rodzin z dziećmi i rowerzystów uniemożliwiła przyjęcie na pokład pociągu dodatkowych podróżnych z rowerami pomimo wykupionych biletów,

⁴⁵ Wnioski rozpatrzone negatywnie dotyczyły kursowania pociągów m.in. na trasach: 1) Szczecin Główny - Choszczno – Poznań – Urząd poinformował, że szczegółowy rozkład jazdy pociągów konstruowany był przez zarządcę infrastruktury kolejowej PKP PLK SA. Operator przewozów (spółka Polregio) złożyła do PKP PLK SA zamówienia na poszczególne pociągi ze wskazaniem oczekiwanych (uzgodnionych z organizatorem przewozów) godzin ich kursowania. Natomiast rzeczywiste godziny kursowania wielu pociągów znacznie odbiegały od wskazanych w zamówieniach z powodu realizowanych inwestycji remontowych i modernizacyjnych, ograniczającymi przepustowość infrastruktury kolejowej; 2) Kołobrzeg – Białogard – Urząd wskazał wnioskodawcy inne połączenia kolejowe w późniejszych godzinach wieczornych przez dwa pociągi międzywojewódzkie PKP Intercity; 3) Świnoujście - Szczecin Główny – Urząd skonsultował się z organizatorem przewozów (Polregio SA) i stwierdził, że od 14 marca do 12 czerwca 2021 r. nie było możliwe opóźnienie odjazdu pociągu ze Świnoujścia ze względu prowadzenia ruchu na odcinku Świnoujście -Warnowo po jednym torze z powodu prac torowych stacji Świnoujście Przytór i Lubiewo.;4) Drawsko Pomorskie - Szczecinek – Urząd poinformował, że ustalone godziny kursowania wg rozkładu jazdy pociągów zapewnią mieszkańcom regionu możliwość dojazdu do Szczecinka do pracy na godzinę 7.00 i powrót do domu po godzinie 15.00; 5) Gryfino - Szczecin Główny - Gryfino – 16 marca 2023 r. odbyło się spotkanie u Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie połączeń kolejowych na tej trasie. Podczas spotkania przedstawiciel PKP PLK SA podtrzymał stanowisko, iż brak przepustowości uniemożliwiał uruchomienie jakichkolwiek dodatkowych pociągów regionalnych pomiędzy Szczecinem i Gryfinem.

⁴⁶ Wnioski dotyczące przystanków osobowych rozpatrzono negatywnie: 1) w Kliniskach (pociąg relacji Kołobrzeg - Szczecin) - z uwagi na pociąg pośpieszny IC 832172; 2) w Podborску (pociąg relacji Szczecinek – Białogard) z powodu badań potoków podróżnych.

⁴⁷ Wnioski o zwiększenie liczby połączeń rozpatrzono negatywnie na odcinkach: 1) Stargard – Szczecin – Stargard z powodu ograniczonej przepustowości na odcinku Stargard – Reptowo, gdyż ruch pociągów w obu kierunkach prowadzony był po jednym torze; 2) Koszalin – Kołobrzeg z powodu ograniczonych możliwości budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, a zwiększenie liczby połączeń do siedmiu par pociągów wiązałaby się ze wzrostem pracy eksploatacyjnej o ponad 150 tys. pociągokm i to oznaczałoby zwiększenie

pociągów (cztery wnioski); wydłużenie trasy pociągów (trzy wnioski, w tym dwa rozpatrzono negatywnie⁴⁸); uruchomienie pociągów w weekendy (dwa wnioski rozpatrzono pozytywnie, w jednym przypadku pociąg na trasie Szczecinek-Szczecin przywrócono tylko w soboty); uruchomienie pociągów w okresie letnim (dwa wnioski rozpatrzono negatywnie⁴⁹).

(akta kontroli str. 1060-1075)

Urząd otrzymywał od Operatora dane o liczbie złożonych skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 841-852)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że (...) *Uzyskiwane informacje w cyklach miesięcznych pozwalają na bieżącą ocenę ilości skarg i reklamacji, co pośrednio świadczy o jakości pracy Operatora w poszczególnych miesiącach. Natomiast informacje o wysokości odszkodowań wypłacanych pasażerom pozwala na kontrolowanie kosztów Operatora, ponieważ wypłacane kwoty odszkodowań nie mogą być włączane do kosztów realizacji umowy PSC.*

(akta kontroli str. 1265)

W latach 2018-2023 Operator jednokrotnie (pismo z 3 lutego 2020 r.) wystąpił do Urzędu o wyrażenie zgody na podniesienie cen biletów sprzedawanych w formule „Podróż w Dobrej Cenie”. Wniosek dotyczył 21 połączeń. Urząd 20 marca 2020 r. nie wyraził zgody na podniesienie cen na sześciu odcinkach: Gryfice-Nowogard; Kołobrzeg - Gryfice; Płoty - Goleniów; Szczecin - Gryfice; Szczecin - Międzyzdroje i Szczecin - Świnoujście; Szczecin - Płoty.

(akta kontroli str. 512-525, 616-617)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: (...) *Ofertę PwDC Operator wprowadza według ustalonych przez siebie zasad m.in. na odcinkach linii o niskich potokach, na trasach na których rozpoczął on oferowanie przewozów po dłuższej przerwie oraz na odcinkach linii, na których występuje silna konkurencja innych przewoźników, np. autobusowych. Działania te prowadzone są w celu zachęcenia mieszkańców i turystów, w tym korzystających z transportu indywidualnego do korzystania z pociągów uruchamianych przez Spółkę na zlecenie samorządów województw. Wysokości biletów w taryfie PwDC Polregio ustala w oparciu o analizę otoczenia konkurencyjnego i wdraża do stosowania po uzyskaniu pozytywnej opinii*

rekompensaty udzielonej operatorowi przewozów o kwotę 2,5 mln zł; oprócz tego pociągi dalekobieżne kursujące do i z Kołobrzegu ograniczały dostęp do linii nr 402, która była linią jednotorową z bardzo niekorzystnym położeniem mijanek w Mścicach i Ustroniu Morskim (w bliskim sąsiedztwie stacji początkowej i końcowej odcinka Koszalin-Kołobrzeg); 3) Wałcz – Szczecin z powodu ograniczonych możliwości budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, a uruchomienie dodatkowego pociągu wiązałoby się ze wzrostem pracy eksploatacyjnej o około 66 tys. pockm i to oznaczałoby zwiększenie rekompensaty udzielonej operatorowi przewozów o kwotę 1 mln zł.

⁴⁸ Wnioski o wydłużenie przebiegu pociągu relacji Kołobrzeg – Białogard do stacji Szczecinek rozpatrzono negatywnie, gdyż skutkowałoby to kursowaniem pociągu na odcinku Białogard-Szczecinek w odstępie zaledwie ok. 40 minut przed pociągiem relacji Koszalin-Szczecinek, a wobec niskich potoków podróży na tym odcinku linii nr 404 byłoby niegospodarne z punktu widzenia celowości wydawania środków publicznych.

⁴⁹ Wniosek o uruchomienie pociągu w okresie wakacyjnym rozpatrzono negatywnie: 1) na odcinku Gryfino-Chojna o godzinie 7⁰⁹ ze względu na niskie potoki podróży, zaś zaproponowano inne połączenie pociągiem nr 87500 relacji Szczecin – Zielona Góra, odjeżdżający z Gryfina o godzinie 5⁵²; 2) pociąg nr 80255 relacji Słupsk -Szczecin i pociąg nr 80230 relacji Szczecin – Koszalin z powodu trudnej sytuacji budżetowej Województwa Zachodniopomorskiego ze względu na pomoc udzielaną przedsiębiorcom i podmiotom gospodarczym dotkniętym pandemią COVID-19.

organizatorów przewozów. (...) Opinia organizatorów przewozów w aspekcie dotyczącym wprowadzenia lub rezygnacji z oferty PwDC na danym odcinku linii kolejowej, bądź w zakresie wysokości cen biletów sprzedawanych w tej ofercie jest wiążąca dla operatora, gdyż stosowanie oferty wpływa na wysokość udzielanej rekompensaty. (...).

(akta kontroli str. 1271-1272)

Marszałek w piśmie z 21 czerwca 2022 r. skierowanym do Operatora stwierdził m.in., że: planowana i wielokrotnie pozytywnie oceniana zmiana taryfy przewozowej ma charakter korekty w wysokości zbliżonej do poziomu inflacji niekorzystnie wpływającej na obecną sytuację ekonomiczną Operatora, tj. rosnące ceny nośników energii i wyższe koszty utrzymania taboru. Dalsze odwołanie jej w czasie spowoduje niekorzystne zachwianie relacji przychodów i kosztów ponoszonych w związku z realizacją przewozów na terenie Województwa.

(akta kontroli str. 526-540, 542)

W sprawie okoliczności, na podstawie których uznano zasadność podniesienia cen biletów na pozostałych 15 odcinkach oraz stanowiska Marszałka odnośnie zasadności podwyżek cen biletów, w tym czy dla zachowania cen biletów na dotychczasowym poziomie Urząd rozważał zwiększenie wysokości rekompensaty dla przewoźnika, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: (...). Operator wprowadzając w uzgodnieniu z Organizatorem zmiany do promocji handlowej p.n. „Podróż w Dobrej Cenie” przedstawił zestawienie porównawcze cen swoich biletów promocyjnych do cen biletów oferowanych w tych samych relacjach przez przewoźników konkurencyjnych (autobusy) proponując z reguły ceny niższe lub takie same oferując krótszy czas podróży. Zważywszy na wym. § 8 ust. 2 nie był zobowiązany do uzyskania zgody na zmianę cen. Bieżące uzgodnienia Operatora i Organizatora należy interpretować w kategoriach konsultacji, co odzwierciedla pismo POLREGIO S.A. z 3 lutego 2020 roku. Wymienione konsultacje miały miejsce w związku ze wzrostem inflacji. Wcześniej nie były prowadzone. (...) Regionalne kolejowe przewozy pasażerskie wciąż pozostają najbardziej dostępną cenowo możliwością podróżowania. Wniosek Województwa wyrażony w piśmie z 21 czerwca 2022 r. skierowany do Polregio w sprawie zmiany w taryfie przewozowej wskazywał na poziom podwyżki, który będzie zbliżony do poziomu inflacji, a więc nie wpłynie na możliwości nabywcze pasażerów, które z kolei analizowano na podstawie zmian płacy minimalnej w Polsce. (...) Województwo corocznie zwiększa wielkość środków finansowych na organizację kolejowych przewozów pasażerskich. Przychody z biletów pokrywają tylko od 40% do 35% kosztów Operatora i mają tendencję malejącą. (...).

(akta kontroli str. 1029-1031)

W latach 2018-2022 koszty Operatora wzrosły ze 144,0 mln zł do 204,9 mln zł, a kwota wypłaconej rekompensaty z 90,4 mln zł do 135,2 mln zł. Wskaźnik pokrycia kosztów przychodami wynosił w ww. okresie odpowiednio: 40,0%, 39,4%, 28,3%, 29,6%, 36,6%, natomiast wielkość pracy eksploatacyjnej w pociągokilometrach: 5 644 350; 5 836 357; 5 761 078; 5 812 890; 5 928 995.

(akta kontroli str. 1031, 1037)

W Umowie z 2016 r. i 2020 r. Operator zobowiązany został do zapewnienia należytej jakości obsługi podróżnych pod względem: punktualności⁵⁰, regularności, komfortu podróży, zewnętrznej i wewnętrznej czystości taboru, właściwego i czytelnego oznakowania taboru, w tym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych. W ramach wskaźników jakościowego wykonania usługi sformułowano m.in. wskaźnik zachowania punktualności.

(akta kontroli str. 221-224, 334-336, 618-620)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *W umowie PSC (...) zawarto więcej wskaźników jakościowych pozwalających na stwierdzenie, że została zachowana wymagana jakość świadczenia usługi przewozowej. Zasady oceny realizacji/wykonania przez Operatora działań w zakresie zapewnienia jakości obsługi pasażerów wymienione w § 7 ust 2 zostały sformułowane w § 18 umowy PSC traktującym o kontroli świadczenia usług. Uprawnione osoby reprezentujące Organizatora dokonując kontroli jakości świadczenia usług posługują się „formularzem kontroli” (...). Zawarto w nim szereg parametrów jakościowych wymienionych w § 7 ust. 2 pkt. 1 umowy. Podlegają one kontroli w trakcie wykonywania przewozów. Na podstawie § 23 ust. 2 pkt 3 w przypadku nieprzestrzegania postanowień § 7 ust. 2 Umowy dotyczących właściwego stanu taboru kolejowego, stwierdzonego podczas kontroli i potwierdzonego na formularzu z kontroli - organizator nalicza karę umowną w wysokości 500 złotych za każdy pociąg, w którym stwierdzono nieprawidłowości. Wskaźnik zachowania punktualności oceniany jest na podstawie składanych przez Operatora okresowych raportach informacyjnych. Spadek punktualności poniżej 95% z przyczyn, za które odpowiada Operator skutkuje naliczeniem kar umownych zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 2. Kolejnym wskaźnikiem jakości usług jest również parametr ilości pociągów odwołanych z przyczyn, za które odpowiada operator bez wprowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej. Za każdy taki przypadek (w sytuacji nie zabrania pasażerów z powodu odwołania pociągu w okresie 60 minut innym pociągiem) naliczana jest kara umownych zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 1.*

(akta kontroli str. 1031)

Umowa z 2020 r. dopuszczała możliwość zapewnienia przez Operatora zewnętrznej i wewnętrznej czystości taboru przy pomocy podwykonawcy, za którego działania i zaniechania Operator ponosi pełną odpowiedzialność. W Umowie z 2016 r. Organizator dopuścił podwykonawstwo w ramach wykonywania wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich realizowanych na podstawie niniejszej Umowy, w zakresie nie większym niż 30%. Dopuszcza się podwykonawstwo w pozostałym (innym niż określony w zdaniu poprzedzającym) zakresie realizacji Umowy.

(akta kontroli str. 220, 335)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Województwo jest od 2008 roku udziałowcem a obecnie akcjonariuszem Spółki POLREGIO S.A. dysponując obecnie 2,9% akcji Spółki. Województwo stale czynnie uczestniczy w nadzwyczajnych i zwyczajnych walnych zgromadzeniach akcjonariuszy Spółki. Przedmiotem zgromadzeń akcjonariuszy Spółki są również decyzje o zawieraniu przez Spółkę umów, których*

⁵⁰ Opisano wskaźnik zachowania punktualności rozliczany miesięcznie, na poziomie co najmniej: 95% dla pociągu według czasu odjazdu ze stacji początkowej, - 95% dla pociągu według czasu przyjazdu do stacji docelowej.

wartość przekracza uprawnienia Zarządu Spółki, tj. 20 min zł brutto, w tym umów dotyczących utrzymania czystości taboru.

(akta kontroli str. 1032)

W Umowie z 2016 r. i 2020 r. zawarte zostały postanowienia, które nie w pełnym zakresie zabezpieczały interes publiczny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.3. Kontrola wykonania umów PSC i nakładanie kar umownych.

W latach 2018-2023 (do 31 maja) Urząd przeprowadził 45 kontroli⁵¹ jakości świadczenia usług przez Operatora w składach pociągów, w tym w sześciu sformułowano uwagi, np. Cybowo-Kalisz Pomorski - tor do pilnej naprawy; brak zapowiedzi głosowych; jedna toaleta oznaczona, jako niesprawna, ale była otwarta.

(akta kontroli str. 626-627, 1306-1309)

Wyniki przeprowadzonych kontroli miały być dokumentowane na formularzu z kontroli, którego wzór określał załącznik nr 6 do Umowy z 2016 r. i 2020 r. Formularze nie zawierały zapisów dotyczących sprawdzenia jakości wykonywania przez Operatora usług w takim zakresie w jakim został określony w § 7 obu ww. umów.

(akta kontroli str. 221-224, 231²⁰, 334-337, 351, 626-627)

Natomiast przeprowadzone kontrole, nie obejmowały wszystkich aspektów jakości wykonania usług określonych w umowach, oraz nie były wypełniane wszystkie pozycje wyszczególnione w formularzach z kontroli, które nie były zgodne ze wzorami formularzy zamieszczonymi w umowach PSC, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 231²⁰, 351, 626-627, 1306-1309)

W sprawie wniosków do Operatora o przekazanie innych danych dotyczących wykonania umów PSC, w szczególności danych źródłowych dotyczących rejestru sprzedaży biletów, ilości odprawianych podróży, ewidencji pracy eksploatacyjnej pociągów i rejestru kosztów gromadzonych w systemach informatycznych Operatora, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Organizator uzyskuje od Operatora wszelkie niezbędne informacje i dane finansowe w Okresowych Raportach Informacyjnych oraz Rocznych Raportach Informacyjnych łącznie z wyjaśnieniami o które wnoszą Organizator. (...). Województwo stosuje zasadę wypłat rekompensaty za zrealizowaną pracę eksploatacyjną (np. płatności za styczniową pracę eksploatacyjną przypadającą w lutym). Okresowe raporty informacyjne składane co dwa miesiące, weryfikowane m.in. w zakresie oceny wskaźników punktualności, ilości pociągów odwołanych oraz powodów ich odwołania, wielkości pracy eksploatacyjnej realizowanej zastępczą komunikacją autobusową. Wyniki weryfikacji stanowią podstawę do naliczania kar umownych. (...) Kontrola określona w §17 ust. 1 sprawowana jest praktycznie codziennie przez pracowników Organizatora i wiąże się z codziennym kontaktowaniem się z Operatorem przy uzgadnianiu sposobów rozwiązywania bieżących problemów.*

⁵¹ Dodatkowo Urząd przeprowadził dwie kontrole w wyniku złożonych skarg, przedstawione w części III pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1053),

Umowa z 2020 r. określała następujące zasady naliczania kar umownych. Organizator naliczy Operatorowi kary umowne w razie: 1) zawinionej przez Operatora odwołania kursowania pociągu ujętego w Rozkładzie Jazdy Pociągów na całej trasie, bądź na jej części bez wprowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej lub innej - w wysokości 1 000 złotych za każdy odwołany pociąg. Strony Umowy uzgadniają, że w przypadku, gdy niezapewnienie komunikacji zastępczej jest uzasadnione tym, że w czasie nie dłuższym niż 60 minut od planowanego odjazdu odwołanego pociągu przewidziany jest kolejny pociąg Operatora lub innego przewoźnika, jadący w tym samym kierunku i zatrzymujący się na tych samych stacjach - kara umowna nie będzie naliczana. Do Okresowych Raportów Informacyjnych Operator dołączy wykaz pociągów odwołanych, którego wzór stanowi Załącznik nr 10 do Umowy; 2) przekroczenia parametrów określonych w § 7 ust. 2 pkt. 7⁵² Umowy - w wysokości 100 złotych za każdy opóźniony pociąg; 3) nieprzestrzegania postanowień § 7 ust. 2 Umowy dotyczącego właściwego stanu /taboru kolejowego, stwierdzonego podczas kontroli i potwierdzonego na formularzu z kontroli - w wysokości 500 złotych za każdy pociąg, w którym stwierdzono nieprawidłowości; 4) nieprzeprowadzenia badań marketingowych lub niepoinformowania o terminie rozpoczęcia takich badań - w wysokości 100 złotych za każdy stwierdzony przypadek. 5) wykonywania przewozów taborem innym niż wskazany w § 7 ust. 2 pkt 4⁵³; § 11 ust.1⁵⁴ oraz, który nie spełniał wymagań zawartych w § 12⁵⁵ - w wysokości 1 000 złotych za każdy stwierdzony przypadek. Organizator może naliczyć w jednym cyklu Okresowego Raportu Informacyjnego (co dwa miesiące) kary umowne do wysokości 200 000- złotych. Zasady naliczania kar umownych w Umowie z 2016 r. określone zostały w § 23.

(akta kontroli str. 228, 335-337, 341-342)

Nie została przewidziana kara umowa za wykonywane przewozy bez uwzględnienia adekwatnej do potoku podróżnych liczby miejsc (wymóg określony w § 12 ust. 3 Umów PSC), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 224, 228, 337, 341-342)

Łącznie w latach 2018-2023 (do 31 maja) na podstawie informacji uzyskanych od Operatora Urząd naliczył i wyegzekwował wszystkie kary umowne w łącznej kwocie 35,5 tys. zł. Kary nałożone zostały za brak zapewnienia zastępczej komunikacji autobusowej w przypadku odwołania pociągu. Nie było kar umorzonych.

(akta kontroli str. 628-629, 785)

⁵² Zachowania punktualności wykonywanych przewozów, rozliczanej miesięcznie, na poziomie co najmniej 95%, dla pociągu czasu odjazdu ze stacji początkowej i 95%, dla pociągu według czasu przyjazdu do stacji docelowej.

⁵³ Operator zobowiązał się m.in. do wykorzystywania realizacji Zadania w pierwszej kolejności taboru kolejowego stanowiącego własność Organizatora, wydzierżawionego przez Operatora na zasadach określonych w umowie dzierżawy.

⁵⁴ Operator w pierwszej kolejności będzie wykonywał przedmiot Umowy taborem kolejowym stanowiącym własność Organizatora z zastrzeżeniem, że połączenia relacji Poznań Główny - Kołobrzeg, Poznań Gł. - Koszalin oraz Szczecin Główny - Zielona Góra będą wykonywane również taborem kolejowym stanowiącym własność Operatora, zmodernizowanym w ramach Projektu Nr POIŚ 7.1-46, którego beneficjentem jest Operator do czasu zakończenia trwałości Projektu. W sytuacji ograniczenia dostępności taboru Organizatora, Operator zapewni realizację zadań taborem pozostającym w jego dyspozycji lub wypożyczonym do tego celu

⁵⁵ Posiadanie odpowiednich świadectw dopuszczenia do eksploatacji i oznakowania pojazdów szynowych.

W aneksie nr 3 z 27 grudnia 2022 r. do umowy dzierżawy taboru kolejowego stanowiącej załącznik nr 2 do Umowy z 2020 r. postanowiono m.in., że Dzierżawca umożliwi pracownikom Wydierżawiającego wykonywanie kontroli doraźnej stanu pojazdów szynowych przed skierowaniem do obsługi pociągu. Wzór formularza „Protokołu kontroli doraźnej pojazdu szynowego przed skierowaniem do obsługi pociągu” stanowi załącznik nr 10 do Umowy dzierżawy. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mających wpływ na jakość świadczonej usługi przewozowej, fakt ten odnotowany jest w „Protokole kontroli doraźnej pojazdu szynowego przed skierowaniem do obsługi pociągu”, ze zobowiązaniem Dzierżawcy do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub podstawienia innego, sprawnego pojazdu stanowiącego własność Wydierżawiającego. W przypadku nie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanym pojeździe przed skierowaniem do obsługi pociągu, mających wpływ na jakość świadczonej usługi, Wydierżawiający za każdy nieprzygotowany do pracy pojazd naliczy Dzierżawcy karę umowną w wysokości 2 000 złotych”.

(akta kontroli str. 407-412)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została przeprowadzona przez Urząd kontrola, o której mowa w ww. aneksie.

(akta kontroli str. 1266-1267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Projekt Umowy z 2020 r. nie został przekazany do zaopiniowania Prezesowi UTK.

(akta kontroli str. 210)

Według art. 28pb ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje do zaopiniowania Prezesowi UTK projekt umowy, o której mowa w ust. 1, na 30 dni przed bezpośrednim zawarciem umowy, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Szczegółowe wyjaśnienie przyczyn przekazania Prezesowi UTK już zawartej umowy PSC (bez opiniowania jej projektu) (...) zostały przedstawione (...) w piśmie nr WliT.II.8060.124.2020.AR z dnia 29.12.2020 r. Organizator prowadząc trudne negocjacje nowej umowy dziesięcioletniej w okresie trwania pandemii Covid-19 nie dysponował wiążącym projektem umowy, który w procesie negocjacji podlegał ciągłym korektom. Należy zaznaczyć, że Organizator utrzymał zakres obsługiwanych linii komunikacyjnych zgodny w 100% z poprzednią umową PSC z lat 2016-2020, zachowując ciągłość oraz zgodność zakresu przewozów z planem transportowym. (...) Ponadto zawarcie umowy PSC zostało poprzedzone wstępnym ogłoszeniem informacyjnym dotyczącym umowy o świadczenie usług publicznych (...). Powszechna dostępność ogłoszenia nie wyklucza wykonania przez Prezesa UTK obowiązku określonego w art. 28pb ust. 1 ww. ustawy o transporcie kolejowym, oceny zgodności planowanej do zawarcia umowy z planem transportowym. Po przekazaniu zawartej umowy do UTK, organ nie wnosił żadnych zastrzeżeń do jej treści.*

(akta kontroli str. 1021-1022)

Według art. 28pb ust. 2 ustawy o transporcie kolejowych Urząd miał obowiązek przekazać projekt umowy do zaopiniowania przez Prezesa UTK, który zgodnie z ust. 1, powinien go zaopiniować w terminie 21 dni od daty doręczenia.

2. Obowiązujące formularze kontroli (załącznik nr 6 do Umowy z 2016 r. i 2020 r.) nie zawierały zapisów dotyczących sprawdzenia wykonywania przez Operatora wymienionych w §7 obowiązków i warunków dotyczących norm jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. sprawdzenia: dokonywania odprawy podróżnych; bezpieczeństwa podróżnych i ich mienia; warunków i komfortu podróży poprzez utrzymywanie należytej sprawności taboru, m.in. oświetlenia, klimatyzacji (jeśli jest na wyposażeniu), urządzeń grzewczych i sanitarnych oraz utrzymywania sprawności drzwi i okien; właściwego i czytelnego oznakowania relacji pociągu od chwili jego podstawienia przy peronie stacji początkowej; zewnętrznej czystości taboru; wyznaczenia w pojazdach kolejowych miejsc dla podróżnych z małymi dziećmi, kobiet z widoczną ciążą oraz dla osób niepełnosprawnych; ułatwienia korzystania ze środków transportowych podczas wsiadania i wysiadania z pociągu, punktów odprawy, przystanków i peronów osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w ramach ułatwień oferowanych przez zarządcę infrastruktury na poszczególnych przystankach i stacjach; udzielania, pomocy przy wsiadaniu, wysiadaniu i zajmowaniu miejsca pasażerom z niepełnosprawnościami lub z dużym bagażem, którzy zgłoszą obsłudze pociągu taką potrzebę.

(akta kontroli str. 221-224, 231²⁰, 334-337, 351, 626-627)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Zapisy §7 umowy PSC w znacznej części mają charakter konstytutywny, definiujący charakter współpracy, w szczególności obszar, za który w całości odpowiada operator. Kwestionariusz nie zawiera tych elementów których spełnienie jest konieczne dla realizacji umowy, a jednocześnie których spełnienie jest oczywiste. Wszystkie pojazdy Województwa włączone są w nowoczesny kompleksowy system diagnostyczno-dyspozytorski, dzięki któremu Województwo w czasie rzeczywistym posiada pełny wgląd w parametry (w tym decydujące o bezpieczeństwie, sprawności i komforcie), takie jak: temperatura wewnętrzna i zewnętrzna oraz działanie klimatyzacji i instalacji grzewczej, sprawność WC, sygnalizacja czujników p-poż., sprawność drzwi, aktualna pozycja GPS, opóźnienie, zapelnienie (ilość osób wsiadających/ wysiadających/ przebywających aktualnie w pojeździe). Pozwala to natychmiast reagować na nieprawidłowości/zagrożenia i niezwłocznie eliminować usterki (niekiedy jeszcze przed powrotem do sekcji utrzymania). Dane gromadzone są w sposób ciągły na serwerze, natomiast specjalistyczne oprogramowanie gwarantuje możliwość elastycznego generowania raportów, zestawień i wykresów.*

(akta kontroli str. 1264)

Niezależnie od powyższych rozwiązań informatycznych, Umowy z 2016 r. i 2020 r. zakładały możliwość prowadzenia kontroli bezpośrednio w pociągach. Ich rzetelne wykonywanie wymagało sprawdzenia przestrzegania przez Operatora wymagań jakościowych świadczonych usług określonych przez Województwo w zawartej umowie.

3. W żadnej z 45 przeprowadzonych kontroli nie odniesiono się do wszystkich

12 zagadnień wyszczególnionych we wzorach formularzy kontroli załączonych do Umów PSC, w tym w 19 nie wykazano ile było miejsc siedzących w pociągu; w 42 brak było informacji o działaniu systemu informacji pasażerskiej; w 45 sformułowano łączną ocenę czystości (bez rozróżnienia na czystość ogólną i czystość toalet); w 45 nie było danych o temperaturze w pociągu; w żadnym przypadku użyte formularze nie były zgodne ze wzorami formularzy załączonymi do umów.

(akta kontroli str. 331²⁰, 351, 626-627, 1306-1309)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Załącznik nr 6 (...) powstał w celu ułatwienia i uproszczenia sposobu dokumentowania kontroli, realizowanych przez niektóre osoby okazjonalnie - wypełnienie wszystkich pól nie było traktowane jako obligatoryjne i uzależnione jest m.in. od okoliczności w jakich prowadzona jest kontrola. Ta winna być prowadzona m.in. z poszanowaniem zapisów §18 ust. 4 umowy, stanowiących, że "Kontrole w pociągach będą realizowane w sposób nie wpływający na prawidłowe i terminowe wykonywanie obsługi podróżnych przez personel pociągu." Kontrole są niekiedy przeprowadzane w związku z innymi obowiązkami, również przez pracowników spoza Biura Regionalnego Transportu Pasażerskiego (zwykle Biura Komunikacji Rowerowej). Mogą też obejmować wybrane elementy, którym w danym okresie poświęcono szczególną uwagę. Analiza wyników kontroli, oraz pojawiające się nowe oczekiwania skutkują wdrażaniem nowych rozwiązań, bardziej adekwatnych do aktualnej sytuacji i lepiej odpowiadających na obecne potrzeby (...) wprowadzenia do umowy dzierżawy nowej procedury kontroli pojazdu rozpoczynającego pracę. Istotą formularza jest potwierdzenie przez przedstawicieli stron faktu kontroli oraz ewentualnych nieprawidłowości (jeśli wystąpiły).*

(akta kontroli str. 1265)

Dodatkowo Zastępca Dyrektora Wydziału oświadczyła, że (...) *wzór Formularza z kontroli jest załącznikiem do umowy, uzgodnionym przez strony umowy - jego interpretacja nie budziła i nie budzi sporów stron.*

(akta kontroli str. 627)

4. Urząd nie kontrolował Operatora w zakresie wykonywania obowiązków umownych określonych w § 7 umów z 2016 i 2020 r.m.in. takich jak: 1) zapewnienie dostępu do niezbędnej infrastruktury, w celu realizacji przewozów, poprzez: a) uzgodnienie z odpowiednimi zarządcami lub właścicielami zasad korzystania z linii, dworców i przystanków kolejowych; b) składanie wniosków o przydzielenie tras przejazdów pociągów i uzgadnianie ich z zarządcą infrastruktury kolejowej, z uwzględnieniem obowiązującego Rozkładu Jazdy Pociągów; c) monitorowanie stanu używanej infrastruktury i zgłaszanie właściwym zarządcom lub właścicielom uwag m.in. w zakresie odśnieżania peronów i przystanków kolejowych w okresie zimowym i wykaszania traw w okresie letnim; 2) zapewnienie informacji o warunkach przewozu poprzez: a) podawanie do publicznej wiadomości zakresu swojego działania, a w szczególności adresów punktów odprawy i sprzedaży biletów oraz sposobu zawierania umowy przewozu, b) podawanie do publicznej wiadomości aktualnego Rozkładu Jazdy Pociągów oraz obowiązującego cennika opłat na swojej stronie internetowej; 3) podawanie do publicznej wiadomości (w tym na stronie

internetowej) numeru telefonu umożliwiającego uzyskanie przez podróżnego informacji o aktualnej sytuacji ruchowej na każdej stacji lub przystanku kolejowym.

(akta kontroli str. 221-224,334-337, 626-627)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Zapisy (...) w znacznej części mają charakter definiujący zakres, oraz charakter współpracy, w szczególności obszar, za który w całości odpowiada operator, np. wynika z nich pełna odpowiedzialność Operatora za współpracę z zarządcą linii kolejowych, choć teoretycznie w pewnym zakresie mogłoby być możliwe zaangażowanie Województwa poprzez wykorzystanie statusu Aplikanta. W znacznej części wykonywanie obowiązków operatora zapewnione jest w sposób systemowy. W szczególności w związku z realizacją określonych na poziomie krajowym procedur wynikających np. z ustawy o transporcie kolejowym czy Regulaminu Sieci PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Opracowywanie rozkładów jazdy jest procesem ciągłym, obejmującym m.in. uzyskanie dostępu do niezbędnej infrastruktury, dworców i przystanków kolejowych; Sposób i terminy realizacji tego procesu ściśle określa Regulamin Sieci przyjmowany corocznie do stosowania uchwałą Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dostępny na stronie www.plk-sa.pl w zakładce „Klienci i kontrahenci”). (...) Określa on w szczególności charakterystykę dostępnej infrastruktury kolejowej, wykaz przepisów wewnętrznych obowiązujących aplikanta/przewoźnika, harmonogram opracowania rocznego rozkładu jazdy pociągów, informacje na temat zamknięć torowych, wzory dokumentów, cennik opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Realizacja zapisów § 7 jest oczywista i w praktyce zagwarantowana systemowo (w znacznym zakresie ustawowo) w odniesieniu do wszystkich przewoźników realizujących przewozy pasażerskie. Podlega również kontroli kompetentnych organów, w szczególności UTK.*

(akta kontroli str. 1267)

Dodatkowo Zastępca Dyrektora Wydziału oświadczyła, że w formularzu kontroli nie wymieniono enumeratywnie zapisów §7 (interpretacja, że brak adnotacji jest równoznaczny z brakiem kontroli danego czynnika jest niezgodna z potwierdzonym praktyką zgodnym zamiarem stron i celem umowy). (...) W każdej kontroli odnotowywane są ewentualne uchybienia (jeśli występują) z zakresu zagadnień uregulowanych w §7 (...), co potwierdzają uwagi zawarte w ostatniej kolumnie zestawienia - zastrzeżenia dotyczące zapisów §7 umowy były umieszczane na Formularzu kontroli, oraz jeśli były zasadne, znajdowały odzwierciedlenie w protokole. 4) Doświadczenie wykazało, że kontrola stanu przygotowania pojazdu powinna być prowadzona przed wyjechaniem na trasę. Dlatego w grudniu 2022 r. Aneks nr 3 do Umowy dzierżawy wprowadzono w § 8 dodatkową procedurę "kontroli doraźnej pojazdu szynowego przed zatrudnieniem pociągu". W kolejnym, negocjowanym obecnie aneksem do umowy PSC, przygotowana jest komplementarna modyfikacja wzoru formularza kontroli. Oprócz pól wyboru będzie uwzględniał dedykowane miejsca na umieszczenie innych uwag (np. dotyczących wykonywania przez Operatora postanowień §7 umowy PSC).

(akta kontroli str. 627)

Według § 18 ust. 1 zawartych umów z 2016 r. i 2020 r. przedmiotem kontroli miała być jakość świadczonych usług przez Operatora określonych w § 7, który określał obowiązki Operatora i warunki dotyczące norm jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W preambule obu ww. umów stwierdzono: „Usługi w wyżej wskazanym zakresie będą świadczone, zgodnie z ustalonymi parametrami jakościowymi, z jednoczesnym zapewnieniem optymalnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków publicznych przekazywanych w ramach Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”.

(akta kontroli str. 218, 221-223, 226, 331, 334-336, 340-342)

5. W zawartych Umowach z 2016 r. i 2020 r. nie został w pełnym zakresie zabezpieczony interes publiczny, tj.:

a) nie została przewidziana możliwość naliczania kar umownych w przypadku przepełnień w pociągach (§ 12 ust. 3 Umowy z 2016 i 2020 r. - Przewozy wykonywane będą pojazdami kolejowymi, które gwarantować będą wygodę podróżowania z uwzględnieniem adekwatnej do potoku podróżnych liczby miejsc);

b) wprowadzono w § 8 ust. 5⁵⁶ Umowy 2020 r. mechanizm automatycznego zwiększenia „Rozsądnego Zysku Operatora” bez faktycznego sprawdzenia wpływu podejmowanych działań promocyjnych na wzrost liczby pasażerów;

c) brak było wymogu dostarczenia przez Operatora sprawozdań z zestawienia składów pociągów oraz przepełnień;

d) brak było kar umownych za zestawienia składu pociągów w sposób niezgodny z umową;

e) nie została przewidziana możliwość rozwiązania/wypowiedzenia umowy z winy Operatora w sytuacji uporczywego niewykonywania postanowień umowy, w tym dotyczących jakości przewozów (dotyczy Umowy z 2020 r.)⁵⁷;

f) wprowadzono postanowienie wyłączające możliwość nałożenia kar umownych za niektóre przypadki odwołania pociągu bez zapewnienia komunikacji zastępczej (dotyczy to § 23 ust. 2 pkt 1 - Strony Umowy uzgadniają, że w przypadku gdy niezapewnienie komunikacji zastępczej jest uzasadnione tym, że w czasie nie dłuższym niż 60 minut od planowanego odjazdu odwołanego pociągu przewidziany jest kolejny pociąg Operatora lub innego przewoźnika, jadący w tym samym kierunku i zatrzymujący się na tych samych stacjach - kara umowna nie będzie naliczana);

g) dopuszczono możliwość podwyżki cen biletów bez zgody Marszałka Województwa (§ 8 ust. 2 – umowa PSC z 2020 r. oraz § 8 ust. 1 umowa PSC

⁵⁶ Operator zobowiązuje się do prowadzenia działań promocyjnych zmierzających do zwiększania ilości pasażerów i wpływów z realizacji przewozów. Wzrost wpływów z realizacji przewozów (w odniesieniu do danych z Załącznika nr 11) wraz z wykazaniem zwiększonej frekwencji w Rocznym Raporcie Rozliczeniowym w 50% będzie uwzględniany w weryfikacji wysokości Rekompensaty a w 50% powiększy Rozsądny Zysk Operatora, o którym mowa w § 14 ust. 3 Umowy.

⁵⁷ W Umowie z 2016 r. m.in. postanowiono, że (§ 25 ust. 3) w razie niewykonywania lub uporczywego niewłaściwego wykonywania przez Operatora postanowień Umowy Organizator może rozwiązać Umowę w terminie do 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach.

z 2016 r.), zobowiązano w nich tylko Operatora do poinformowania Organizatora o wprowadzonych zmianach w wysokości opłat za przewozy.

(akta kontroli str. 223-224, 228-229, 336-337, 341-342)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że:

ad a) Organizator uznał za niezasadne automatyczne naliczanie kar w takim zakresie, z uwagi na ograniczenia wynikające ze specyfiki organizacji przewozów kolejowych oraz możliwości finansowych organizatora. Jednym z parametrów określonych w Rozkładzie jazdy pociągów jest jego zestawienie (wskazanie taboru jakim będzie wykonywany dany kurs - rodzaj taboru w sposób istotny determinuje parametry przewozu). Niestety, w pewnych okolicznościach może dochodzić do zwiększania potoków podróжных (np. słoneczne weekendy wakacyjne, długie weekendy itp.). Jednak zmiana typu pojazdu lub zestawienia (np. zestawienia dwóch albo trzech zespołów trakcyjnych) wymaga każdorazowo odpowiedniej zmiany rozkładu jazdy. Należy przy tym pamiętać, że pojazdy eksploatowane są w tzw. obiegach, które obejmują dłuższy okres ich eksploatacji począwszy od wyjazdu z sekcji utrzymania, przez realizację przewozów w obsługiwanych relacjach, kończąc na powrocie do sekcji utrzymania (gdzie realizowanych jest cykl utrzymaniowy). Zwiększenie zestawienia wiąże się z konkretnymi kosztami (wzrost kosztów zmiennych, np. dostępu do infrastruktury, wzrost kosztów energii/paliw, dodatkowe koszty przesyłu dodatkowego zespołu trakcyjnego, większe koszty utrzymaniowe itp.) zwiększającymi rekompensatę wypłacaną przez organizatora, którego obowiązuje dyscyplina finansów publicznych. W tej sytuacji nie mogą być podejmowane w sposób dowolny działania generujące koszty powyżej poziomu zabezpieczonego finansowania zawartej umowy (...).

(akta kontroli str. 1266)

ad b) (...) W procedurze wspólnego poszukiwania możliwości zwiększania potoków podróжных i zwiększania przychodów, Organizator stale współpracuje z przewoźnikiem. Badania marketingowe w zakresie liczenia podróжных prowadzone są wycinkowo. Tym nie mniej, potwierdzają celowość działań promocyjnych. W obszarach kreatywnego poszukiwania możliwości zwiększania potoków podróжных, Organizator stosuje mechanizm pozytywnego motywowania przewoźnika. Natomiast tam, gdzie przewoźnik nie zachowuje wymaganych umową PSC warunków realizacji przewozów stosowane są kary umowne (...).

(akta kontroli str. 1268)

ad c, d, e) (...) Województwo od 2018 roku udostępnia przewoźnikowi 100% taboru niezbędnego do wykonywania przewozów. W związku z tym Operator nie ma problemów z uruchamianiem pociągów, w tym w trakcji wielokrotnej o pojemności niezbędnej do obsłużenia potoków podróжных. Sposób zestawiania pociągów podlega bieżącej ocenie z wykorzystaniem programu/systemu (...). Pozwala on na bieżące zdalne śledzenie ruchu poszczególnych pociągów łącznie z ich zestawieniem. Daje również możliwość uzyskiwania on-line wielu parametrów technicznych pojazdów Województwa w tym bieżącego napełnienia. Organizator i operator dysponują wiedzą w zakresie dziennych i tygodniowych spiętrzeń potoków pasażerów i starają się odpowiednio reagować. Nie oznacza to oczywiście, pełnego wyeliminowania przepiętnień spowodowanych zdarzeniami o charakterze trudnymi

do przewidzenia lub nagłymi. (...). w sytuacji uporczywego niewykonania postanowień umowy (w tym dotyczących jakości przewozów) znajdują zastosowanie zapisy § 25 ust. 2 i ust. 3 bieżącej umowy PSC w szczególności ust. 3 pkt 2, ust. 3 pkt 1, ust. 2 pkt 1 i ust. 2 pkt 2⁵⁸. Ponadto sposób rozwiązywania sporów w zakresie nieuregulowanym umową określa § 29 ust. 1. Dodatkowo w § 29 ust. 2 strony zobowiązały się dążyć do polubownego rozwiązywania sporów.(...) Należy przy tym określić, że interesem publicznym nie jest zasilanie budżetu Województwa wpływami z kar. W tym przypadku Województwo definiuje ważny interes publiczny jako zapewnienie mieszkańcom województwa zachodniopomorskiego nieprzerwanego dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Szczególnie istotna jest ciągłość realizacji przewozów (...). Ważny interes publiczny to zmniejszenie zatłoczenia na drogach. Kiedy transport zbiorowy jest nieprzerwany, więcej osób ma motywację do korzystania z niego, co przyczynia się do zmniejszenia kongestii w ruchu drogowym. (...). Istotą działań Organizatora jest stworzenie w systemie, a w razie potrzeby wypracowanie doraźnych rozwiązań zapewniających ciągłość przewozów. Nie jest i w interesie publicznym rozwiązanie umowy. Nie jest w interesie podróznego tworzenie sytuacji mogących prowadzić do upadłości jedyne obecnie przewoźnika zdolnego do zabezpieczenia tak rozległego rynku, w tym do zapewnienia obsługi i utrzymania taboru Województwa na który obecnie składają się 74 nowoczesne pojazdy. A do tego prowadziłoby nakładanie na niego kar w wysokości przewyższającej wypracowany przez niego rozsądny zysk (max. 2 mln zł przy kosztach umowy oscylujących obecnie ok. 200 mln zł rocznie). (...). Województwo zapewniło realizację ważnego interesu publicznego w zakresie przewozów kolejowych nie poprzez system restrykcji i kar, lecz stworzenie rozwiązań systemowych, których skuteczność potwierdzają wskaźniki odnoszące się w szczególności do punktualności i liczby pociągów odwołanych. System zbudowany jest na dwóch integralnie powiązanych umowach: umowie PSC i umowie dzierżawy taboru (...), Systemowymi przyczynami złej jakości lub/i nierealizowania przewozów, oraz niewystarczającej oferty są: - brak taboru, - zła jakość taboru, - brak środków finansowych, - wysokie koszty. Dwie pierwsze systemowo wyeliminowano poprzez zakup taboru – w rezultacie było możliwe znaczne ograniczenie kosztów realizacji umowy, a tym samym dzięki niższym kosztom jednostkowym możliwość realizacji większej pracy eksploatacyjnej. Odpowiedzialność odszkodowawcza Operatora sięga obecnie 150 mln zł (szacowany poziom rekompensaty w 2023 r.). Maksymalny poziom kar w umowie

⁵⁸ W § 25 ust. 2 i 3 postanowiono, że 2.Umowa ulega rozwiązaniu ze skutkiem natychmiastowym w przypadku: 1) utraty licencji przez Operatora, o której mowa w § 1 ust. 2 pkt 1; 2) utraty przez Operatora certyfikatów, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 2; 3) niewniesienia lub nieprzedłużenia wymaganego zabezpieczenia wykonania Umowy, w trybie określonym w § 26 ust. 5 Umowy; 4) zgodnego oświadczenia Stron. 3. Organizator zastrzega sobie prawo do rozwiązania niniejszej umowy w przypadku: 1) niewypełnienia obowiązków wskazanych w § 4 ust. 3 i 4 Umowy przez okres 30 dni po uprzednim wezwaniu Operatora do wypełnienia zobowiązań, 2) w przypadku istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie Umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili jej zawarcia, 3) w przypadku niewykonania przewozów przez okres co najmniej 15 dni, po uprzednim wezwaniu Operatora do zaniechania naruszeń, chyba, że niewykonanie przewozów spowodowane jest wystąpieniem Siły Wyższej. 4) w przypadku wystąpienia Siły Wyższej, której działanie uniemożliwi realizację całości lub znacznej części Zadania przez okres co najmniej 30 dni, z 30-dniowym terminem wypowiedzenia; oświadczenie o rozwiązaniu Umowy Organizator może złożyć w okresie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o wymienionych okolicznościach.

PSC odpowiada 60% maksymalnej kwoty rozsądnego zysku, ustalonej na 2 mln zł, jaką rocznie może uzyskać operator w związku z realizacją umowy (przy kosztach rocznych obecnie ok. 200 mln zł). Limit ten nie obejmuje kar wynikających z umowy dzierżawy (...).

(akta kontroli str. 1268-1270)

ad f) (...) Operatorzy przewozów kolejowych zawierają umowy o wzajemnym honorowaniu biletów swoich pasażerów w celu kontynuowania podróży w sytuacji awaryjnego odwołania kursowania pociągów. Służy to umożliwieniu kontynuowania podróży przez pasażerów. Kary umowne za odwołanie kursowania pociągu bez wprowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej w sytuacjach awaryjnych naliczane są w oparciu o analizę dokumentów. (...).

(akta kontroli str. 1270-1271)

ad g) Organizator przekazując operatorowi na podstawie § 8 umów PSC z 2016 i 2020 r. uprawnienie w zakresie stanowienia i stosowania taryfy przewozowej POLREGIO S.A. uwzględnił skalę działalności operatora obejmującą 15 województw. Rozwiązanie to niesie dla pasażerów wiele korzyści w zakresie swobody podróżowania po całym kraju kolejami regionalnymi na jednym bilecie. Ponadto jedna taryfa to niższe koszty dystrybucji biletów, w tym dostępność na platformie internetowej, proste zasady ustalania promocji, jednolite bilety okresowe. (...). Marszałek udzielając zgodę na ujednoczenie taryfy przewozowej (z zachowaniem prawa do bieżącej kontroli) zabezpiecza interes publiczny.

(akta kontroli str. 1272)

Z powyższych wyjaśnień wynika m.in., że Urząd dysponował danymi informatycznymi m.in. o aktualnej liczbie pasażerów w pociągach. Mogły być one wobec tego wykorzystane m.in. do określenia prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości okolicznościach zwiększających potoki podróżnych i określenia przez Organizatora, składów pociągów adekwatnych do wielkości prognozowanych przewozów. Wyjaśnienia wskazują także, że główne działania promocyjne, w tym zakup nowego taboru, bardzo istotnie poprawiającego warunki podróżowania, podejmowało przede wszystkim Województwo, jako organizator przewozów, a nie Operator. Z kolei wpływ na rzetelność wykonania umowy przez Operatora mają również sankcje przewidziane za jej niewłaściwe realizowanie. Przedmiot kar umownych, świadczy także o priorytetach Organizatora w zakresie wymagań dotyczących jakości świadczonych usług przez Operatora. Rezygnacja z jakichkolwiek uprawnień w zakresie stanowienia taryfy przewozowej może ograniczać dostępność do publicznego transportu zbiorowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Umowa z 2020 r. zawarta została bezpośrednio z Operatorem z pominięciem przepisów o udzielaniu zamówień publicznych, po wystąpieniu przesłanek określonych w ustawie o transporcie zbiorowym. Nie wystąpiono jednak, wbrew art. 28pb ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, do Prezesa UTK o wydanie opinii w sprawie jej projektu. W Umowach z 2016 r. i 2020 r. określono zgodnie z Planem, sieć połączeń komunikacyjnych z przewidzianą i zakładaną liczbę par pociągów, a także sformułowano wymagania jakościowe odnośnie świadczonych usług. Urząd

podejmował działania w celu ograniczenia wzrostu cen biletów ponad poziom inflacji oraz rzetelnie rozpatrywał skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania przewozów kolejowych. Negatywnie ocenia się, jako działania nierzetelne, zabezpieczenie w ograniczonym zakresie w umowach PSC interesu publicznego, a także kontrolowanie przez Urząd, wykonywania przez Operatora tylko niektórych obowiązków i warunków dotyczących norm jakości świadczonych usług.

OBSZAR

3. Udział w realizacji programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym

Opis stanu faktycznego

Do Programu „Kolej Plus” zgłoszone zostały (26 sierpnia 2020 r. - drogą mailową) trzy projekty z następującym uzasadnieniem: a) Odbudowa i rewitalizacja kolejowego korytarza komunikacyjnego (Szczecin - Stargard - Pyrzyce - Myślibórz - Dębno - Kostrzyn w ciągu linii kolejowych nr 411,422 i 410. Wskazane miasta miały odzyskać połączenie kolejowe (utracone ponad 20 lat temu) ze Stargardem, gdzie mieści się duża strefa przemysłowa oraz ze Szczecinem, a także z Kostrzynem nad Odrą w którym znajduje się strefa przemysłowa oraz m.in. kolejowe przejście graniczne z Niemcami; b) Odbudowa i rewitalizacja linii kolejowej nr 415 Myślibórz - Gorzów Wielkopolski. Miasto Myślibórz miało odzyskać dostęp do krajowej sieci kolejowej oraz połączenie z Gorzowem Wlkp. - jedną ze stolic województwa lubuskiego. Odbudowa linii miała pozwolić ponadto na uruchamianie pociągów regionalnych w bezpośrednich relacjach Szczecin - Gorzów Wielkopolski i Stargard - Gorzów Wielkopolski i przyczynić się do zmniejszenia skali wykluczenia transportowego mieszkańców miast i miejscowości położonych w sąsiedztwie linii kolejowych nr 411, 422, 410 i 415. Województwo zapewni finansowanie wkładu własnego dla odbudowy omawianego połączenia - zasadniczo w śladzie nieczynnej linii kolejowej nr 415 w granicach Województwa oraz linii nr 411, 422 i 410 (w ramach oddzielnego wniosku); c) Poprawa przepustowości linii kolejowej nr 403 Piła - Ulikowo poprzez budowę mijanki Tuczo - inwestycja niezbędna dla poprawy przepustowości linii, którą odbywa się ruch pociągów relacji Piła - Wałcz - Szczecin.

(akta kontroli str. 630-783)

Projekty wymienione w ww. pkt. a) i b) zakwalifikowane zostały w Planie do strategicznych celów rozwoju regionu zachodniopomorskiego, a projekt wskazany w pkt. c) dotyczył, ujętej w Planie, czynnej linii kolejowej, na której miały być organizowane przewozy pasażerskie.

Powyższe projekty były wyszczególnione także w pkt. 2.7.4 Infrastruktura kolejowa w Załączniku nr 1 do planu zagospodarowania z 2020 r. Ujęto w nim m.in. pięć odcinków o ograniczonej przepustowości; trzy linie kolei wąskotorowej, które wymagają rewitalizacji, ewentualnie odbudowy rozebranych odcinków i dostosowania do potrzeb ruchu turystycznego; pięć linii eksploatowanych wyłącznie w ruchu towarowym albo nieczynnych do potencjalnego wykorzystania i ewentualnego uruchomienia połączeń pasażerskich.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że *Warunki zgłaszania projektów do Programu Kolej+ przewidywały możliwość rewitalizacji jedynie linii łączących miasta o populacji*

minimum 10 000 mieszkańców ze stolicami województw. W związku z powyższym inne linie nie spełniały warunków udziału w Programie. Szacunkowy koszt realizacji wg PKP PLK S A. ww. projektów zgłoszonych do programu „Kolej Plus” wynosił 1.620.000.000,00 zł. Urząd oszacował koszt ich realizacji, przy założeniu ceny jednostkowej ok. 6 mln zł/km, w wysokości 600.000.000,00 zł. Nie znamy szczegółów, na podstawie których ustalana była wartość kosztorysowa modernizacji linii kolejowych, natomiast z kontaktów roboczych wiemy, iż PKP PLK przyjmowały poziom około 10 mln zł. na 1 km linii jednotorowej, który z grubsza odpowiada poziomowi kosztów obecnie realizowanej modernizacji dwutorowej linii nr 351 na odcinku Poznań Gł. - Szczecin Dąbie o długości 200 km, która kosztuje PLK 4,2 mld zł, czyli właśnie około 10 mln zł / 1 km toru pojedynczego. (...). Wartość modernizacji linii zgłoszonych do Programu Kolej + oszacowano na podstawie publicznie dostępnych informacji o innych w tym czasie realizowanych inwestycjach na liniach regionalnych w kraju. Przykładowo realizowane w tym okresie modernizacje linii kolejowych i ich wartości kontraktowe za 1 km linii jednotorowej: - modernizacja linii nr 285 Wrocław – Świdnica – koszt około 4 mln zł/km; - modernizacja linii nr 207 na odc. Toruń – Chełmża – koszt około 7,5 mln zł/km; - modernizacja linii nr 341 Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia – koszt około 2 mln zł/km; - modernizacji linii nr 357 Poznań – Wolsztyn – koszt około 7 mln zł/km. Wobec powyższego średnią wartość zadania przyjęto na poziomie około 6 mln zł / 1 km linii.

(akta kontroli str. 1035-1036, 1273)

Jak wskazano w części III pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Województwo zrezygnowało z uczestnictwa w programie Kolej+.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: Przy zgłoszeniu (...) było wiadomym, że zabezpieczenie pełnego wkładu własnego ze środków budżetu Województwa na wymaganym poziomie 15% wartości inwestycji, nie będzie możliwe ze względu na spodziewaną wysoką wartość inwestycji. Zakładano więc przede wszystkim możliwość sfinansowania wkładu własnego ze środków KPO. (...) Nie rozważano również pokrycia wkładu własnego ze środków własnych Województwa – co do zasady budowa i utrzymanie linii kolejowych nie jest zadaniem własnym samorządu. Zaangażowanie samorządu województwa w realizację ww. bezdyskusyjnie ważnych projektów nie może odbyć się kosztem ustawowych zadań własnych województwa, w tym organizacji transportu publicznego. Z perspektywy samorządów wydatki w ramach Programu Kolej+ dotyczą inwestycji w obce środki trwałe, a głównym beneficjentem będzie zarządca infrastruktury, który będzie pobierał opłaty z tytułu udostępniania zmodernizowanej infrastruktury kolejowej. W przypadku zrealizowania inwestycji Województwo potwierdziło gotowość organizowania minimum czterech par pociągów dziennie (według aktualnych stawek rekompensaty – koszt ponad 8 mln zł. rocznie), co będzie skutkowało uzyskiwaniem przez PKP PLK S.A. wpływów z tytułu dostępu do infrastruktury.

(akta kontroli str. 1273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywnie ocenia się przeanalizowanie przez Urząd możliwości uczestnictwa oraz złożenie trzech wniosków o dofinansowanie inwestycji w ramach programu Kolej+.

Wnioski te, z powodu braku środków na wkład własny, który miał być sfinansowany z funduszy pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), zostały później wycofane.

OBSZAR

4. Wdrożenie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzenie analiz ich skuteczności

Opis stanu faktycznego

4.1. Przeprowadzone analizy podejmowania działań innych niż umowy PSC w zakresie rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Zagadnienie podejmowania przez Urząd dodatkowych działań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego sprawdzono na przykładzie dziewięciu czynności⁵⁹, z których w Planie ujęto cztery⁶⁰, a zrealizowano trzy, tj.: finansowano zakup pojazdów kolejowych; zawarto porozumienia z samorządami wojewódzkimi sąsiednich województw (pomorskim i wielkopolskim) w zakresie wspólnej organizacji transportu kolejowego na styku województw oraz podpisano umowy o współfinansowaniu połączeń z: Gminą Goleniów, Gminą Gryfino, Gminą Mielno oraz Miastem Szczecin i Miastem Koszalin.

(akta kontroli str. 621-625, 871-1009)

W latach 2018-2023 Województwo zakupiło trzy zestawy dwunapędowe zespoły trakcyjne 36WEh za łączną kwotę 75,8 mln zł, w tym udział dofinansowania ze środków Funduszu Kolejowego wynosił 6,9 mln zł.

(akta kontroli str. 784)

Zakupiony tabor został wdzierżawiony Operatorowi do obsługi linii kolejowych na terenie całego województwa (umowy dzierżawy stanowiły załącznik do Umowy z 2016 i 2020 r.).

(akta kontroli str. 231, 305-330, 344, 387-412)

Wspólna organizacja transportu kolejowego na styku województw organizowana była na podstawie następujących dokumentów: a) umowa z 16 marca 2022 r.

⁵⁹ 1) podejmowanie inicjatyw w celu zmiany kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, 2) podejmowanie inicjatyw w celu zmiany zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów, 3) występowanie o ulgę w opłacie podstawowej ze dostęp do infrastruktury kolejowej, 4) uzupełnienie istniejącej sieci kolejowej o nowe odcinki linii kolejowych, rewitalizację istniejących linii kolejowych, oraz przywrócenie zlikwidowanych połączeń kolejowych w regionach, 5) utrzymanie parametrów technicznych zmodernizowanych linii kolejowych i systematyczną poprawę sytuacji na pozostałych liniach, 6) finansowanie lub współfinansowanie przez województwa zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o PSC z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego, 7) utworzenie uzupełniającej komunikacji autobusowej, dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe, 8) zawarcie porozumień z jst sąsiednich województw w zakresie wspólnej organizacji transportu kolejowego na styku województw, 9) zawieranie umów partnerskich z jst powiatów i gmin w zakresie współfinansowania połączeń kolejowych.

⁶⁰ 1) uzupełnienie istniejącej sieci kolejowej o nowe odcinki linii kolejowych, rewitalizację istniejących linii kolejowych, oraz przywrócenie zlikwidowanych połączeń kolejowych w regionach, 2) finansowanie lub współfinansowanie przez województwa zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o PSC (umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich) z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego, 3) zawarcie porozumień z jst sąsiednich województw w zakresie wspólnej organizacji transportu kolejowego na styku województw, 4) zawieranie umów partnerskich z jst powiatów i gmin w zakresie współfinansowania połączeń kolejowych.

z Województwem Pomorskim wraz z aneksem nr 1 z 1 grudnia 2022 r. oraz umowa z 29 kwietnia 2021 r. z Województwem Pomorskim. Obie umowy dot. realizacji § 3 ust. 3 Porozumienia z 9 marca 2021 r. w sprawie powierzenia Województwu części zadań Województwa Pomorskiego w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego⁶¹. Porozumienie zawarto na okres od 13 grudnia 2020 r. do 12 grudnia 2026 r.; b) Porozumienie z 9 kwietnia 2021 r. z Województwem Wielkopolskim w sprawie współpracy w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w wojewódzkich kolejowych przewozach pasażerskich. Porozumienie zawarto na okres od 13 grudnia 2020 r. do 14 grudnia 2030 r.

(akta kontroli str. 877-895)

W sprawie organizowanych przewozów, w tym z województwami, z którymi nie zostały zawarte umowy i porozumienia, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że (...) *Strony uzgadniają rozkłady jazdy na połączeniach stykowych. Korzystając z usług jednego przewoźnika na tych połączeniach, (...) każda ze stron ponosi koszty organizacji połączeń stykowych na swoim terenie. W przypadku połączeń stykowych z Województwem Lubuskim, corocznie w trybie roboczym (mailowym) uzgadniane są rozkłady jazdy na połączeniach stykowych Szczecin - Kostrzyn, Szczecin - Zielona Góra. Każdy Organizator finansuje rekompensatę za przewozy realizowane na swoim terenie. Współpraca województw w tym zakresie przebiega sprawnie. Strony nie zawarły dotychczas pisemnych uzgodnień czy porozumień. Połączenia transgraniczne uregulowane są w umowie PSC z POLREGIO S.A., z tym, że Województwo jest organizatorem tych przewozów tylko do granicy RP. POLREGIO S.A. zawiera umowy z przewoźnikiem DB Regio w sprawie reprezentowania przewoźnika w procesie zamawiania tras pociągów w PKP PLK SA. oraz organizacji sprzedaży biletów.*

(akta kontroli str. 1052)

W ramach działania: „uzupełnienie istniejącej sieci kolejowej o nowe odcinki linii kolejowych, rewitalizację istniejących linii kolejowych, oraz przywrócenie zlikwidowanych połączeń kolejowych w regionach”, w Planie nie zostały przewidziane do realizacji inwestycje nowe (w Planie opisano przywracanie komunikacji kolejowej na istniejących odcinkach kolejowych, które nie były wyłączone z użytkowania lub ponowne włączenie do eksploatacji odcinków, opisano także brak możliwości włączenia do ponownej eksploatacji wyłączonych odcinków kolejowych).

(akta kontroli str. 621-622)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że *Ww. działania nie stanowią zadań województwa - znajdują się w kompetencji innych podmiotów. Województwo jako organizator transportu publicznego działa w obowiązującym porządku prawnym, w szczególności organizując przewozy na istniejącej infrastrukturze, za którą odpowiada jej zarządca.*

(akta kontroli str. 1016, 1033)

W sprawie przyczyn braku ujęcia w Planie ww. pięciu działań, przeprowadzonych przez Urząd analizy możliwości ich realizacji, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że

⁶¹ Dz.U. Woj. Zachodniopomorskiego z 2022 r. poz. 623.

(odnośnie zmiany kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej) Organizator przewozów nie ma wpływu na wysokość taryf za dostęp do infrastruktury stosowanych przez PKP PLK S.A., a które zatwierdza UTK. Zmiany „kosztów: natomiast następowały w wyniku podwyżek opłat wprowadzanych przez PKP PLK.; (podejmowania inicjatyw w celu zmiany zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów) We wcześniejszych latach tematyka ta wielokrotnie była przedmiotem dyskusji z Ministrem Infrastruktury oraz Prezesem PKP PLK S.A. - podejmowanych zarówno bezpośrednio przez Województwo, jak również przez Związek Województw. Każdorazowo kończyła się brakiem możliwości zmiany istniejącego porządku formalnego w tym zakresie; (występowania o ulgę w opłacie podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej) Urząd nie posiadał informacji o fakcie możliwości skorzystania z ulgi. Nie docierały także informacje, jakoby inne województwa korzystały z takich ulg. Należy przy tym podkreślić, że stroną umowy o dostęp do infrastruktury nie jest organizator, lecz operator, który realizuje przewozy; (utworzenie uzupełniającej komunikacji autobusowej dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe) Takich działań nie przewidziano ze względu na przyjęte w Planie założenie, iż Województwo organizuje kolejowe przewozy pasażerskie jako szkielet połączeń regionalnych, a samorządy lokalne dowiążą do niej sieć lokalnych połączeń autobusowych uruchamianych przez siebie⁶²; (utrzymanie parametrów technicznych zmodernizowanych linii kolejowych i systematyczną poprawę na pozostałych liniach) Sporadycznie Województwo zgłasza do PKP PLK zauważone nieprawidłowości⁶³, czy wątpliwości w zakresie jakości utrzymania infrastruktury kolejowej, jednak z formalnego punktu widzenia, nie należy to do kompetencji Urzędu, gdyż ten nie posiada uprawnień ani kadr umożliwiających fachową diagnostykę stanu sieci kolejowej.

⁶² W pkt. 10.1.2. Planu zapisano m.in.: Powierzenie zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego wokół miast na prawach powiatów może odbyć się na podstawie zawarcia porozumienia międzygminnego lub międzypowiatowego (pomiędzy prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą odpowiedniego powiatu ziemskiego). Wadą porozumienia międzygminnego w przypadku przewozów wykonywanych na obszarze miasta i gminy albo miast albo miasta i gmin sąsiadujących, jest brak możliwości uzyskania dopłat z budżetu państwa na pokrycie strat wynikających ze stosowania ulg ustawowych, gdyż posiadają one charakter przewozów w komunikacji miejskiej. Porozumienie międzypowiatowe dotyczy organizacji linii w powiatowych przewozach pasażerskich, do których obowiązują dopłaty z tytułu honorowania ulg ustawowych. Zatem zaleca się, aby integracja lokalnego transportu zbiorowego następowała przy współudziale starostów, co pozwoli podnieść rentowność przewozów dzięki dopłatom z budżetu państwa. W pkt. 13.3. Planu stwierdzono m.in.: W ramach skomunikowań międzywojewódzkich, Województwo Zachodniopomorskiego jako organizator publicznego transportu zbiorowego, będzie czyniło starania dopasowania rozkładu jazdy pociągów regionalnych do międzywojewódzkich ujętych w krajowym planie w celu zachowania możliwości kontynuacji podróży z przesiadką. Celem tworzenia dogodnych węzłów przesiadkowych, integrujących transport autobusowy z kolejowym wskazana jest zmiana lokalizacji lub budowa nowych przystanków komunikacji autobusowej w pobliżu stacji i przystanków kolejowych. Autobusowe linie dowozowe do linii kolejowych powinny umożliwiać przesiadkę z autobusu do pociągu w systemie „door to door”. Godziny przyjazdów i odjazdów takich połączeń powinny być dostosowane do rozkładu jazdy pociągów. Tworzenie węzłów przesiadkowych wyposażonych w czytelną informację pasażerską i infrastrukturę umożliwiającą pozbawiony barier dostęp dla osób niepełnosprawnych szerzej omówiono w punkcie 13.7.

⁶³ Pismo nr WliT.II.8064-4.2023-BJ z 23 marca 2021 oraz nr WliT.II.8064-8.2021-BJ z 10 czerwca 2021 r. w których Organizator przewozów informuje Zarządcę infrastruktury m.in. o złym stanie technicznym infrastruktury kolejowej i o przyjęciu przez niego niewłaściwych rozwiązań przy modernizacji linii kolejowej nr 351. Pismo nr WliT.II.8064-3.1.2019-BJ do Wojewody Zachodniopomorskiego, w którym wskazuje się na potrzebę odbudowy infrastruktury pasażerskiej na linii nr 410 remontowanej na zlecenie MON bez uwzględnienia peronów, ich oświetlenia, czy urządzeń SRK umożliwiających prowadzenie regularnego ruchu pociągów pasażerskich oraz z pominięciem odcinka Drawno - Choszczno.

(akta kontroli str. 1032-1033, 1274-1305)

Do innych niż ww. dziewięć rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Urząd zakwalifikował opisane w pkt. III 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego działania w ramach programu projektu „Transport na życzenie”.

(akta kontroli str. 621-624, 1078-1242)

Urząd nie inicjował oraz nie podejmował działań w celu zmiany obowiązujących przepisów podobnych w swoim zakresie do projektu ustawy o Krajowym Funduszu Wyrównawczym⁶⁴, którego celem było zapewnienie środków na współfinansowanie zadań własnych województwa w zakresie organizowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Województwo nie przejęło i nie planowało do przejęcia linii kolejowych w celu ich wykorzystania do realizacji przewozów kolejowych oraz nie planowało i nie planuje utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci kolejowej.

(akta kontroli str. 12, 868, 1016)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: Szereg propozycji w tym zakresie było zgłaszanych i diskutowanych w okresie poprzedzającym restrukturyzację usamorządowionych Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. (obecnie POLREGIO S.A.), tj. do ok. 2015 r. Nie przyniosły one realnych rozwiązań, podobnie jak wspomniany projekt ustawy. Należy przy tym podkreślić, że realne wsparcie wymagałoby uruchomienia środków adekwatnych do kosztów ponoszonych przez województwa - wielokrotnie wyższych od przewidzianych w projekcie. Słabą stroną wielu dotychczasowych rozwiązań był klucz podziału środków. (...).

(akta kontroli str. 1033)

Województwo nie przejęło i nie planowało przejęcia linii kolejowych w celu ich wykorzystania do realizacji przewozów kolejowych oraz nie planowało utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci kolejowej.

(akta kontroli str. 868)

Na podstawie art. 18a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁶⁵ linie kolejowe niebędące liniami o znaczeniu państwowym mogą być przez PKP PLK SA albo PKP SA w porozumieniu z PKP PLK SA, za zgodą ministra właściwego do spraw transportu, przekazywane nieodpłatnie na własność lub oddane do korzystania na podstawie umów prawa cywilnego jednostce samorządu terytorialnego w celu wykonywania przewozów kolejowych, przy zachowaniu istniejącego połączenia z siecią kolejową. Według art. 39 ust. 3 ww. ustawy mienie PKP SA może być przekazane nieodpłatnie, w drodze umowy, na własność jednostkom samorządu terytorialnego, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu. Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 3a powyższej ustawy, grunty pozostałe po zlikwidowanych liniach kolejowych lub bocznic kolejowych wraz z zabudowaną infrastrukturą mogą być przekazane w użyczenie jednostkom

⁶⁴ <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1356>.

⁶⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2542. Dalej: ustawa o PKP.

samorządu terytorialnego na cele transportowe za zgodą ministra właściwego do spraw transportu wyrażoną w drodze decyzji.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Utrzymanie infrastruktury kolejowej nie jest zadaniem własnym województwa. Linie kolejowe są częścią infrastruktury krajowej, która musi być dostępna na niedyskryminujących zasadach wszystkim użytkownikom/uczestnikom rynku. Za jej utrzymanie, rozwój i udostępnianie odpowiedzialny jest narodowy zarządca infrastruktury kolejowej, którym jest PKP PLK S.A. Wydatkowanie środków województwa na ten cel musiałyby odbywać się kosztem innych zadań województwa, prawdopodobnie w pierwszym rzędzie zadań w zakresie publicznego transportu pasażerskiego. Oznaczałoby to zmniejszenie oferty i pogorszenie atrakcyjności regionalnego pasażerskiego transportu kolejowego (...) Województwo nie planowało i nie planuje utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci kolejowej. Jest to logiczna konsekwencja decyzji o nie przejmowaniu linii kolejowych na własność Województwa.*

(akta kontroli str. 1034-1035)

W Planie wykazano proponowane linie komunikacyjne łączące miejscowości stanowiące siedziby powiatów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym⁶⁶.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Plan uwzględnił możliwość warunkowego organizowania przewozów autobusowych na wybranych liniach aby posiadać narzędzia pozwalające utrzymać ciągłość przewozów na liniach, które wcześniej (i obecnie) obsługiwane były na zasadach komercyjnych z uwzględnieniem dopłat przysługujących przewoźnikom z tytułu udzielanych ulg ustawowych. Ustawa miała wyeliminować możliwość korzystania z tych dopłat przez przewoźników autobusowych nie posiadających statusu operatora w rozumieniu ustawy. Rozwiązanie takie nie zostało w praktyce wprowadzone, gdyż mogło doprowadzić do zapaści funkcjonujących obecnie przewozów autobusowych. (...). Linie komunikacyjne w transporcie łączące siedziby powiatów wykazane w Planie w tab. 8.1.3 są obecnie uruchomione przez przewoźników komercyjnych na podstawie ustawy o transporcie drogowym Zestawienie planowanych i realizowanych kursów zawarto w tabeli. Weryfikacja oferty w przewozach drogowych na linii R9 (Szczecin - Pyrzyce - Myślibórz /Gorzów Wlkp./), potwierdza brak potrzeby interwencji województwa w zakresie organizacji regularnych pasażerskich przewozów drogowych. Obecna oferta przewozowa jest dużo bogatsza (36 par kursów) niż planowana do uruchomienia (5 par) na podstawie ustawy o ptz. W obecnym stanie interwencja Organizatora publicznego transportu zbiorowego mogłaby zakłócić warunki konkurencyjności oraz wpłynąć negatywnie na dostępność komunikacyjną.*

(akta kontroli str. 1033-1034, 1038-1039)

⁶⁶ W Planie zapisano m.in.: „Wymienione w tab. 8.1.3. linie komunikacyjne są wstępnie akceptowalne jako linie komunikacyjne o charakterze użyteczności publicznej w transporcie drogowym, jednakże pod warunkiem pozytywnej oceny społeczno-ekonomicznej zasadności uruchomienia takowych (z wyjątkiem linii R9, której uruchomienie uznaje się za konieczne). O organizacji poszczególnych linii w transporcie drogowym decydują warunki podjęcia się ich organizacji przez Województwo Zachodniopomorskie, określone klasą linii. Klasy i przydzielone im warunki organizacji opisano w tab. 8.1.2.”. Według Tab. 8.1.2. organizacja linii R9 powinna być podjęta bez dodatkowych warunków.

W zakresie planowanej organizacji uzupełniającej komunikacji autobusowej dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: *Na chwilę obecną nie jest planowana organizacja uzupełniającej komunikacji autobusowej dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, iż sprawny system publicznego transportu zbiorowego wymaga współgrania działań podejmowanych przez wszystkich organizatorów, również gminy i powiaty. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli jest koniecznym warunkiem budowy sprawnego systemu komunikacyjnego. W tym kontekście rolę przewozów organizowanych przez powiaty i gminy (w praktyce dotyczy to przewozów autobusowych) jest między innymi uzupełnienie sieci połączeń w komunikacji wojewódzkiej w taki sposób by zapewnić pasażerom możliwość kontynuacji podróży poza granicami gminy i powiatu. Jest to obecnie klucz do zmniejszenia „wykluczenia transportowego”.*

(akta kontroli str. 869, 1017)

Do analiz wdrożonych rozwiązań (w tym zawartych umów PSC) w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym w zakresie osiągniętych efektów rzeczowych, Urząd zakwalifikował m.in. sporządzone zestawienia liczby planowanych i realizowanych połączeń kolejowych i autobusowych oraz wskaźniki ilościowe i wartościowe wybranych 19 parametrów, w tym 16 ujętych w Planie.

(akta kontroli str. 625, 1037-1041¹)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywnie ocenia się podejmowanie przez Urząd działań innych niż umowa PSC w zakresie rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, w tym zawieranie porozumień oraz wspólne organizowanie transportu na styku sąsiednich województw oraz terenów przygranicznych; zakup pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy PSC, w tym z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego; zawieranie umów partnerskich z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie współfinansowania połączeń kolejowych. Urząd sporządzał analizy obejmujące efekty wdrożonych rozwiązań w zakresie rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przekazywanie do zaopiniowania uprawnionym organom wymaganych projektów umów.
2. Wprowadzenie do Umowy z 2020 r. postanowień zwiększających zabezpieczenie interesu publicznego.

3. Zaktualizowanie i analizowanie wykonania wszystkich mierników określonych w Planie.
4. Uaktualnienie wzorów formularzy kontroli i ujęcie w nich zagadnień dotyczących sprawdzenia jakości świadczonych usług przez Operatora oraz prowadzenie w tym zakresie kontroli.

Uwagi Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 30 czerwca 2023 r.

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor

Radosław Kropiowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
/-/