



LWR.430.006.2021
Nr ewid. 128/2021/P/21/100/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁALNOŚĆ
SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
NA RZECZ PRZYWRACANIA POŁĄCZEŃ KOLEJOWYCH**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

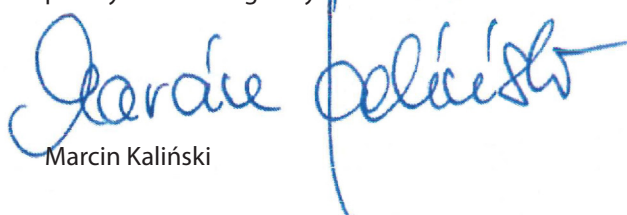
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu



Marcin Kaliński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 18.11.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Planowanie procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.....	21
5.2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.....	31
5.3. Zarządzanie procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych	50
6. ZAŁĄCZNIKI.....	53
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	57
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	69
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	71
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	72
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	74

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DSDiK	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu pełniąca funkcję Zarządcy infrastruktury kolejowej.
infrastruktura kolejowa	Linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury.
Kp	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
KPI	<i>Key Performance Indicators</i> – Kluczowe wskaźniki efektywności stosowane do pomiarów stopnia realizacji celów organizacji.
linia kolejowa	Element sieci kolejowej wraz z niezbędną infrastrukturą, przeznaczoną do prowadzenia ruchu kolejowego, który ma wyznaczony punkt początkowy i końcowy.
Organizator	Właściwa jednostka samorządu terytorialnego zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, w przypadku Dolnego Śląska – Województwo Dolnośląskie. Województwo jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego: a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim; b) właściwym ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich; c) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie. Zadania organizatora w przypadku województwa wykonuje marszałek województwa.
PKP S.A.	Polskie Koleje Państwowe S.A.
PKP PLK S.A.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Plan transportowy	Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego. Akt prawa miejscowego przyjmowany przez właściwego Organizatora i uchwalany przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego, stanowiący akt prawa miejscowego.
pockm	Pociągokilometr – jednostka miary pracy eksploatacyjnej taboru kolejowego.
Przewoźnik	W transporcie kolejowym przewoźnik kolejowy wykonujący przewóz osób na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych albo decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu, o których mowa w art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym
przywrócone/reaktywowane pasażerskie połączenie kolejowe	Pasażerskie połączenie kolejowe realizowane w wyniku przejęcia istniejącej linii i/lub odcinka linii kolejowej, lub bocznicę kolejowej, lub w wyniku budowy infrastruktury kolejowej, lub obsługi pasażerskich połączeń kolejowych na liniach i/lub odcinkach linii kolejowych obsługiwanych przez innego przewoźnika.
Rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pasażerów	Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14).

Rozporządzenie w sprawie zakresu Planu transportowego	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684).
Samorząd Województwa Dolnośląskiego	Podmioty wykonujące zadania o charakterze wojewódzkim dotyczące publicznego transportu zbiorowego na Dolnym Śląsku, tj. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego jako aparat pomocniczy Marszałka Województwa Dolnośląskiego będącego organizatorem publicznego transportu zbiorowego na Dolnym Śląsku, DSDiK, jako Zarządca infrastruktury kolejowej oraz Koleje Dolnośląskie S.A., pełniące funkcję Przewoźnika.
Spółka	Koleje Dolnośląskie S.A.
Ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
UMWD lub Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).
Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń	Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
Ustawy okołobudżetowe	Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).
Ustawa o księgach wieczystych	Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
Ustawa o ochronie zabytków	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.).
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.).
Ustawa o PKP	Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2021 r. poz. 146).
Ustawa Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego	Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1133, ze zm.).

Ustawa o transporcie kolejowym	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.).
Ustawa o transporcie zbiorowym	Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371).
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
WPF	Wieloletnia Prognoza Finansowa dla Województwa Dolnośląskiego.
wykluczenie transportowe	Zjawisko polegające na braku lub znacznym ograniczeniu możliwości korzystania ze środków transportu publicznego na danym obszarze.
Zarządca	Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora.
zdolność przepustowa	Możliwość eksploatacyjno-ruchowa drogi kolejowej do wykonania na niej przejazdów pociągów albo manewrów w określonym czasie.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podejmowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego działania na rzecz przywracania połączeń kolejowych wpłynęły na poprawę, rozwój i funkcjonowanie transportu kolejowego?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania związane z planowaniem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych były legalne i rzetelne?
2. Czy działania w zakresie reaktywacji pasażerskich połączeń kolejowych przyczyniły się do poprawy, rozwoju i funkcjonowania transportu kolejowego na terenie województwa dolnośląskiego?
3. Czy rzetelnie zarządzano procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych?

Jednostki kontrolowane

1. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
2. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei
3. Koleje Dolnośląskie S.A.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

165 gmin województwa dolnośląskiego¹

Okres objęty kontrolą 2016–2020

Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jest niezbędnym elementem funkcjonowania państwa. Kwestia konieczności przemieszczania się w celach zarobkowych, edukacyjnych, zdrowotnych czy turystycznych wydaje się być oczywista. Odpowiednio zaplanowany i zorganizowany transport stanowi też niezbędny element polityki zrównoważonego rozwoju, polegającej na zharmonizowaniu trzech czynników, tj. poszanowania środowiska, postępu społecznego i wzrostu gospodarczego. Transport publiczny konkuruje przy tym z rozwiniętym rynkiem transportu prywatnego. Dynamiczny wzrost liczby aut osobowych w Polsce, rozbudowa osiedli mieszkaniowych i migracje mieszkańców poza granice dużych ośrodków metropolitalnych przyczyniają się do powstawania zatorów drogowych i degradacji środowiska naturalnego.

Brak dostępu niektórych ośrodków do publicznego transportu zbiorowego pogłębia ich zubożenie i skazuje mieszkańców na wykluczenie komunikacyjne. Szacuje się, że w Polsce około 20% miejscowości nie posiada dostępu do żadnego transportu zbiorowego, a drugie tyle posiada dostęp do transportu funkcjonującego w bardzo ograniczonym zakresie, tj. pojedyncze kursy w dni nauki szkolnej przez około 8,5 miesiąca w roku². W Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030³ wskazano na liczne słabe strony systemu komunikacji i dostępności transportowej w regionie, wśród których znalazły się w szczególności niewystarczająco rozwinięty system kolejowych przewozów pasażerskich w układach aglomeracyjnych oraz występowanie obszarów o ograniczonej dostępności do transportu publicznego.

Przywracanie połączeń kolejowych stanowi istotny element planowania rozwoju i organizacji kolejowego transportu zbiorowego. W celu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych jednostki samorządu terytorialnego uzyskały uprawnienie do przejmowania od PKP S.A. lub PKP PLK S.A. linii i/lub odcinków linii kolejowych. Możliwość taką wprowadziła ustawa o PKP. Na jej podstawie jednostka samorządu terytorialnego wnioskuje o przejęcie linii i/lub odcinka linii kolejowej, niebędącej linią o znaczeniu państwowym, nieodpłatnie na własność lub na podstawie umów prawa cywilnego, w celu wykonywania przewozów kolejowych, przy zachowaniu istniejącego połączenia z siecią kolejową. Ponadto przywracanie połączeń kolejowych odbywa się także poprzez przejmowanie obsługi połączeń od innych operatorów, którzy z różnych względów nie byli zainteresowani prowadzeniem ruchu kolejowego na danych liniach kolejowych.

Korzystając z tych możliwości, w ostatnich latach Samorząd Województwa Dolnośląskiego aktywnie pozyskuje nieużywane linie kolejowe, przyjmując, że realizuje to oczekiwania mieszkańców Dolnego Śląska, jak również, iż przejęcie i uruchomienie kolejnych tras będzie miało ogromne znaczenie dla rozwoju sieci komunikacyjnej i turystyki w regionie⁴.

¹ Z wyłączeniem czterech miast na prawach powiatu, tj. Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry.

² <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/a-moze-kolej-tez-wesprzec-92316.html> [dostęp 27 maja 2021 r.].

³ Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030.

⁴ <https://umwd.dolnyslask.pl/urząd/aktualnosci/single-view/arttykul/samorząd-województwa-przejął-następna-linie-kolejowa-od-pkp-sa/> [dostęp 27 maja 2021 r.].

WPROWADZENIE

Z doniesień medialnych oraz sygnałów od mieszkańców wynika jednak, że działania te nie są oparte o wiarygodne przesłanki i zidentyfikowane potrzeby mieszkańców. Stąd też istotne było dokonanie kompleksowej oceny działalności Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych w kontekście przyjętych kryteriów związanych z reaktywacją pasażerskich połączeń kolejowych oraz realizacją inwestycji z tym związanych.

2. OCENA OGÓLNA

Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych, choć nie była wolna od nieprawidłowości, przyczyniła się do poprawy i wpłynęła pozytywnie na funkcjonowanie na Dolnym Śląsku transportu kolejowego. Dotychczas nie wpłynęła jednak istotnie na jego rozwój.

Planowanie zadań dotyczących reaktywacji pasażerskich połączeń kolejowych było nierzetelne. Pomimo wymogu wynikającego z ustawy o transporcie zbiorowym, w Planie transportowym nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych. Nie stanowił on także odpowiedzi na bieżące potrzeby mieszkańców województwa dolnośląskiego, ponieważ takich potrzeb nie identyfikowano. Nie prowadzono również odrębnych analiz opłacalności w kontekście zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej). Zarządca nie opracował planu biznesowego, wymaganego na gruncie przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Organizator planując modelową siatkę połączeń nie uwzględnił aktywności PKP PLK S.A. na stycznych liniach kolejowych, a tym samym możliwości wyłączenia z użytkowania kolejnych linii przez ten podmiot. Mierniki realizacji zadań przyjęte przez Organizatora nie gwarantowały możliwości oceny ich wykonania i identyfikacji ryzyka nieosiągnięcia założonych celów, a w Spółce konstruowane były w sposób, który nie gwarantował oszczędnego wydatkowania środków finansowych. Finansowanie zadań inwestycyjnych niezbędnych do przywrócenia połączeń kolejowych planowane było jedynie z wykorzystaniem środków zewnętrznych, które nie zostały zagwarantowane co do wysokości i terminu wypłaty. Zakres zadań planowanych przez Zarządcę i Spółkę był natomiast uzależniony od wysokości środków przekazywanych przez UMWD.

Realizacja zadań związanych z reaktywacją pasażerskich połączeń kolejowych w latach 2016–2020 przyczyniła się do poprawy funkcjonowania transportu kolejowego, jednak dotychczas nie wpłynęła znacząco na jego rozwój. Spośród 21 odcinków linii kolejowych o długości 210,7 km, objętych procesem przejmowania, pasażerskie połączenia kolejowe reaktywowano na trzech odcinkach o łącznej długości 37,6 km. Ponadto na infrastrukturze zmodernizowanej przez PKP PLK S.A., Samorząd Województwa Dolnośląskiego przywrócił dodatkowo sześć połączeń. Przy dotychczasowym rocznym poziomie finansowania działalności Zarządcy w kwocie średnio 8196,1 tys. zł oraz uwzględniając szacunkowe koszty rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej, reaktywacja połączeń na pozostałych 173,1 km nieczynnych linii/odcinków linii kolejowych zajmie jeszcze co najmniej 52 lata, a osiągnięcie scenariusza pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej, w wyznaczonym w Planie transportowym terminie do 2025 r., jest mało prawdopodobne.

Realizacji zadań na rzecz przywracania połączeń kolejowych nie sprzyjał brak właściwego nadzoru Organizatora nad wykorzystaniem, przekazanych Zarządcy i Spółce, środków pieniężnych. W obu tych jednostkach, niezgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi wydatkowano łącznie 1540,7 tys. zł, z czego 811,6 tys. zł na wynagrodzenia dla wykonawców zamówień publicznych, a dodatkowo w Spółce 727,8 tys. zł na wynagrodzenia i odprawy. Poza tym Zarządca składał nieprawidłowe deklaracje na podatek od nieruchomości, co skutkowało nieuiszczeniem tego podatku za 2020 r. o szacowanej wartości 1029,6 tys. zł. Ponadto nie dochodził należności, których potencjalna wysokość wynosiła co najmniej 27,5 tys. zł. Wartości referencyjne wskaźników realizacji celów zarządczych zostały ustalone przez Przewoźnika w wysokościach osiągniętych już na etapie planowania, w związku z czym nie działały mobilizująco oraz nie gwarantowały optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu jak najlepszej efektywności działania Spółki. Stwierdzone w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowości świadczą, że w ramach sprawowanej w UMWD i DSDiK kontroli zarządczej nie zapewniono zgodności funkcjonowania tych jednostek z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, a także skuteczności i efektywności działania. Sprawowany przez Urząd nadzór właścicielski nad Spółką nie był rzetelny.

Podjęmowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego przywracanie połączeń kolejowych wpłynęło na poprawę funkcjonowania transportu kolejowego, jednak nie przyczyniło się do jego rozwoju

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Spełniono warunki świadczenia usług w zakresie kolejowego transportu zbiorowego

Organizator spełnił wymóg art. 9 ust. 5 ustawy o transporcie zbiorowym i posiadał Plan transportowy, który był podstawowym dokumentem, regulującym sprawę transportu zbiorowego w województwie dolnośląskim.

Zarządca, stosownie do art. 17d oraz 18a ustawy o transporcie kolejowym, posiadał wydaną przez Prezesa UTK, autoryzację bezpieczeństwa, będącą dokumentem potwierdzającym ustanowienie przez zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej.

Spółka natomiast, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym posiadała ważną licencję na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób oraz świadczeniu usługi trakcyjnej, a także ważne certyfikaty bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego, o których mowa w art. 17e ustawy o transporcie kolejowym, wydane przez Prezesa UTK. [str. 21, 25, 28–29]

Stwierdzono mankamenty związane z uwzględnianiem w planach transportowych rentowności linii komunikacyjnych

Organizator nie uwzględnił w Planie transportowym rentowności linii komunikacyjnych, przez co naruszył art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym. Nie posiadał tym samym wiedzy pozwalającej na podejmowanie działań optymalizacyjnych wobec linii o najniższych poziomach rentowności.

Jednocześnie NIK zauważa, że wynikający z art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym wymóg uwzględnienia w planie transportowym rentowności linii komunikacyjnych jest nieprecyzyjny i budzi wątpliwości interpretacyjne⁵. Ani w ww. ustawie, ani w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu w sprawie zakresu Planu transportowego, uszczegóławiającym zasady opracowywania tego typu dokumentów, nie określono sposobu obliczania i uwzględniania w nich rentowności linii komunikacyjnych. W konsekwencji każdy z Organizatorów transportu zbiorowego mógł ustalać rentowność w odmienny sposób, a Minister właściwy ds. transportu nie posiadał rzetelnej wiedzy na temat faktycznego deficytu w tym zakresie. [str. 22]

Plan transportowy nie został częściowo zrealizowany oraz nie był na bieżąco aktualizowany

Plan transportowy nie stanowił odpowiedzi na aktualne potrzeby transportowe mieszkańców Dolnego Śląska, ponieważ Organizator, mimo przyjętego zobowiązania w Raporcie z konsultacji społecznych, przygotowanego po procesie opiniowania Planu transportowego, nie prowadził badań bieżących potrzeb mieszkańców w tym zakresie. Opierał się na danych statystycznych sprzed 2014 r. oraz przekazywanych przez Przewoźnika, które w latach 2017–2020 nie były aktualizowane.

Organizator wyznaczył horyzont czasowy dla realizacji dwóch z trzech scenariuszy Planu transportowego, tj. scenariusza umiarkowanego rozwoju i pełnego rozwoju, odpowiednio do 2020 r. i do 2025 r., a linie kolejowe podzielono na priorytetowe, standardowe i uzupełniające, co sugerowało kolejność planowanych działań. Nie ustalił jednak sekwencji i terminów

⁵ Zob. T. Dyr., *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe nr 5/2011.
Dostęp: <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BWA9-0046-0030>.

reaktywacji poszczególnych połączeń kolejowych. Dla Organizatora linie kolejowe były równorzędne, a ich przejęcie służyło zabezpieczeniu ciągłości korytarzy kolejowych.

W wyznaczonym w Planie transportowym terminie, tj. do końca 2020 r., nie zrealizowano scenariusza umiarkowanego rozwoju sieci komunikacyjnej, a tym samym nie osiągnięto przewidywanych w nim parametrów zaplanowanych połączeń, a w ramach tych połączeń dziennej liczby par pociągów, dla dziewięciu spośród 47 linii komunikacyjnych. Niemożność osiągnięcia zaplanowanych wartości tłumaczono w szczególności niewystarczającą przepustowością linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., która wynikała ze złego stanu technicznego infrastruktury kolejowej tego podmiotu. [str. 21–22, 31, 37]

Sprawa szeroko rozumianego transportu zbiorowego uznana została za istotną także w planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju województwa dolnośląskiego obowiązujących w latach 2016–2020. Dokumenty te nie zawsze zawierały ilościowe wskaźniki realizacji zadań, a monitoring i osiągnięcie uwzględnionych w przedmiotowej dokumentacji wskaźników były niezależne od działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań Organizatora. Nie zapewniono tym samym ani możliwości oceny postępów, efektów i skuteczności zaplanowanych zadań, jak również możliwości oceny ryzyka nieosiągnięcia wyznaczonych celów.

W związku z tym, że linie kolejowe zarządzane przez PKP PLK S.A. oraz będące we władaniu Organizatora stanowią sieć kolejową województwa dolnośląskiego, możliwość i zasadność uruchomienia połączeń na przejętych przez Organizatora liniach kolejowych jest ściśle uzależniona od utrzymania aktywności PKP PLK S.A. na liniach stycznych. Tymczasem nie zawarto żadnych porozumień z PKP PLK S.A. w tym zakresie, przez co nie zminimalizowano ryzyka braku efektywności i skuteczności podejmowanych przez siebie działań. Nie prowadzono również odrębnych analiz opłacalności w kontekście zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej) dla połączeń kolejowych na liniach komunikacyjnych uwzględnionych w modelowej siatce połączeń Planu transportowego.

Ponadto z powodu niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów Zarządca nie opracował planu biznesowego, do czego był zobowiązany na podstawie art. 38f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z czym nie określił programów inwestycyjnych wyznaczających cele techniczne, handlowe i związane z zarządzaniem finansowym, w tym sposób osiągnięcia równowagi finansowej. [str. 22–23, 26]

Właściwej identyfikacji potrzeb transportowych mieszkańców Dolnego Śląska nie sprzyjał brak współpracy Organizatora z gminami województwa dolnośląskiego w tym zakresie. Organizator nie posiadał wiedzy historycznej odnoszącej się do faktycznie zlikwidowanych przed 2016 r. połączeń kolejowych na terenie województwa. Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK wśród 165 gmin województwa dolnośląskiego⁶ wskazywały, że 129 gmin, które nadesłały wypełnione ankiety,

Pozostałe założenia planowe w zakresie przywracania pasażerskich połączeń kolejowych były nieprecyzyjne lub nie zostały wdrożone

Współpraca z gminami w zakresie identyfikacji potrzeb transportowych była niewystarczająca

⁶ Z wyłączeniem czterech miast na prawach powiatu, tj. Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry.

potwierdziło istotność problematyki transportu zbiorowego oraz konieczność współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi wszystkich szczebli w województwie.

Ustawa o transporcie zbiorowym wskazała właściwość terenową osobno dla gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozów pasażerskich, a przy tym zakładała również ścisłą współpracę jednostek samorządu terytorialnego tych szczebli przy planowaniu wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Mimo to dla mieszkańców 19 gmin przed 2016 r. nie zapewniono dostępu do połączeń kolejowych a w 2020 r. nadal dla dwóch powiatów. [str. 23–24]

Wysokość planowanych środków finansowanych na reaktywację połączeń kolejowych nie była adekwatna do potrzeb

Realizacja modelowej siatki połączeń kolejowych do 2025 r., wskazana w scenariuszach rozwoju sieci komunikacyjnej Planu transportowego, wymagała przejścia i rewitalizacji 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych, natomiast wysokość planowanych w budżecie województwa dolnośląskiego środków własnych nie obejmowała finansowania zadań inwestycyjnych niezbędnych do realizacji przyjętych założeń planistycznych. W latach 2016–2020 około 68% przeznaczonych na ten cel funduszy pochodziła bowiem ze środków RPO WD 2014–2020⁷. Środki w wysokości 638 366,7 tys. zł planowano z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat dla przewoźników, a środki w wysokości 41 126,4 tys. zł na utrzymanie sieci kolejowej i funkcjonowanie linii kolejowych. Pomimo zwiększenia liczby linii i/lub odcinków linii kolejowych, objętych procesem przekazywania w trwały zarząd DSDiK (z dwóch przed 2016 r. do 21 w 2021 r.), środki planowane na utrzymanie sieci i funkcjonowanie linii kolejowych od 2017 r. do 2021 r. zmniejszyły się z poziomu 3349,2 tys. zł do 1391,9 tys. zł. Jakkolwiek w 2021 r. zaplanowano zwiększenie środków na powyższe zadania w porównaniu do 2020 r., to jednak ostatecznie zaplanowana kwota była i tak niższa niż środki planowane rocznie w latach 2016–2019.

Również założenia WPF obejmowały finansowanie prac zaledwie na ośmiu odcinkach linii kolejowych z 19 objętych procesem przejścia, przy czym środki na finansowanie wszystkich zaplanowanych prac przewidziano przy udziale źródeł zewnętrznych.

Wobec braku gwarancji pozyskania środków na rewitalizację ośmiu odcinków linii kolejowych, nieuwzględnieniu w WPF rewitalizacji 11 odcinków linii kolejowych oraz czasochłonności procesu rewitalizacji jednego odcinka linii kolejowej (nawet pięć lat), osiągnięcie scenariusza pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej, w wyznaczonym w Planie transportowym terminie do 2025 r. jest mało prawdopodobne.

Należy podnieść, że przy wskaźnikowo wyliczanej stawce rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej, która wahała się w przedziale od 2500,0 tys. zł do 3500,0 tys. zł, do zrewitalizowania nieczynnych 173,1 km z 210,7 km, objętych procesem przejmowania linii i/lub odcinków linii kolejowych niezbędne środki wyniosą od 432 750,0 tys. zł do 605 850,0 tys. zł. Biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom finansowania DSDiK w kwocie średnio 8196,1 tys. zł rocznie, rewitalizacja zajmie co najmniej 52 lata. [str. 24–25, 26, 27, 35–36]

⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014–2020.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego objął procesem przejęcia 21 linii i/lub odcinków kolejowych o łącznej długości 210,7 km, z czego 19 o łącznej długości 178,8 km w okresie objętym kontrolą oraz dwa o łącznej długości 31,9 km, przed 2016 r. Stanowiło to 12,1% długości linii kolejowych zlokalizowanych w województwie dolnośląskim, tj. 1738 km. Najdłuższy odcinek przejętych linii miał 38,5 km, a najkrótszy 1,8 km. Trzy linie i/lub odcinki linii kolejowych o łącznej długości 37,6 km były eksploatowane (na liniach kolejowych nr 311, nr 326 i nr 341), a pozostałe odcinki o łącznej długości 173,1 km nie były użytkowane.

Linie i/lub odcinki linii kolejowych przejmowano w formie nieodpłatnego przekazania na własność w oparciu o art. 18a lub art. 39 ust. 3 ustawy o PKP, a także w wyniku darowizny dokonanej przez jedną z gmin województwa dolnośląskiego. Wszystkie, linie i/lub odcinki linii kolejowych przejęte od PKP S.A. lub PKP PLK S.A. znajdowały się w trwałym zarządzie DSDiK.

Bez dostępu do pasażerskich połączeń kolejowych na terenie województwa dolnośląskiego pozostawał powiat górowski oraz złotoryjski, a powiaty polkowicki i lwówecki obsługiwane były peryferyjnie. Wynikało to w szczególności z braku wystarczających środków finansowych. W jednostkowych przypadkach trudności w reaktywacji linii i/lub odcinków linii kolejowych wynikały z innych uwarunkowań. W przypadku połączenia Wrocław–Góra (powiat górowski) – nastąpiło przecięcie szlaku kolejowego drogą szybkiego ruchu S5. Natomiast w przypadku połączenia Dzierżoniów–Bielawa Zachodnia, korytarz kolejowy przecinał obwodnicę Dzierżoniowa, co będzie wymagało zwiększenia ostatecznych nakładów w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu na przecięciu obu dróg. Zarówno budowa obwodnicy Dzierżoniowa, jak i linii kolejowej nr 341, była realizowana przez tego samego Zarządcę, który posiadał wiedzę o przebiegu obu dróg.

Przewoźnik natomiast pozyskał w latach 2016–2020 do obsługi 11 nowych połączeń kolejowych, w tym: w 2016 r. dwa, w 2017 r. cztery, w 2018 r. jedno i w 2019 r. cztery. W ciągu tych połączeń znajdowały się trzy odcinki połączeń obsługiwane na infrastrukturze będącej w zarządzie DSDiK.

[str. 32–33, 35, 37, 45]

DSDiK nie dysponowała wiedzą o szacunkowych kosztach rewitalizacji ośmiu linii kolejowych (tj. nr 291, 317, 318, 319, 320, 327, 335, 372) z ogólnej liczby 19 linii i/lub odcinków linii kolejowych objętych procesem przejęcia. Brak opracowań w powyższym zakresie wynikał z niewystarczającej wysokości posiadanych środków. Natomiast dokumentacja znajdująca się w posiadaniu Zarządcy, dotycząca dziewięciu linii i/lub odcinków linii kolejowych o długości 147,4 km wskazywała przybliżony koszt ich rewitalizacji na poziomie 384 168,7 tys. zł, co daje szacunkowo 2606,3 tys. zł na jeden kilometr.

Stosownie do art. 28 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pasażerów, Spółka corocznie sporządzała sprawozdania z realizacji norm jakości. Niemniej sprawozdania te za lata 2017–2020 nie były w pełni rzetelne, ponieważ zawierały nieaktualne dane o wynikach badań opinii klientów, stanowiących jeden z obowiązkowych elementów minimalnych norm

Niewielki poziom reaktywacji połączeń kolejowych na przejętych liniach i/lub odcinkach linii kolejowych Dolnego Śląska

Dokumentacja techniczna i analityczna nie dawała możliwości pełnego rozpoznania potrzeb w zakresie kosztów rewitalizacji przejmowanych linii kolejowych oraz poziomu zapewnionych standardów obsługi

jakości obsługi. Ostatnie badania opinii klientów zostały przeprowadzone w 2016 r., a ich wyniki powielono w sprawozdaniach za lata 2017–2020. Przyjęto bowiem założenie, że nie ma ściśle określonej częstotliwości, z jaką przedmiotowe badania winny być przeprowadzane. Powielanie danych historycznych, pomimo zmiany warunków świadczenia usług, w istocie uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny, czy standardy świadczonych usług pozostają na bieżąco na wymaganym poziomie. W latach 2016–2020 rozszerzono bowiem siatkę połączeń kolejowych, unowocześniano tabor kolejowy a liczba pasażerów uległa zwiększeniu. [str. 27–28, 30]

Zawieranie i realizacja umów o świadczenie usług publicznych nie zawsze było prawidłowe

Przewóz pasażerów realizowany był na podstawie zawartych przez Organizatora z Kolejami Dolnośląskimi S.A. oraz POLREGIO sp. z o.o. umów. Świadczenie tych usług powierzono Kolejom Dolnośląskim S.A. od 1 stycznia 2015 r. do 14 grudnia 2030 r. W latach 2016–2020 pięć umów rocznych z Przewoźnikiem, zawarto z opóźnieniem wynoszącym od 84 dni do 155 dni, co tłumaczono niewłaściwym przygotowaniem przez Przewoźnika materiałów, niezbędnych do uzupełnienia treści danej umowy rocznej. Stan ten utrzymywał się od siedmiu lat. [str. 36, 49]

Realizacja wydatków na publiczny transport była nierzetelnie nadzorowana

Wydatki Województwa Dolnośląskiego w latach 2016–2020 wyniosły ogółem 5 678 274,1 tys. zł, w tym na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych 711 296,4 tys. zł, z czego na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe oraz infrastrukturę kolejową wydatkowano odpowiednio 670 315,5 tys. zł i 40 980,9 tys. zł.

Badanie wydatków w łącznej wysokości 436 820,0 tys. zł (tj. 61,4% wydatków poniesionych na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych), wykazało, że nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad wykorzystaniem przez Koleje Dolnośląskie S.A. środków pieniężnych przekazanych Spółce w ramach podwyższenia kapitału zakładowego (20 000,0 tys. zł) oraz środków z odzyskanego przez Spółkę podatku VAT (12 037,8 tys. zł). Organizator nie posiadał informacji o sposobie i stanie ich wykorzystania.

Nie zapewniono również rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika we wnioskach o wypłatę rekompensaty, przychodów i kosztów, w wyniku czego Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie dysponował ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków, co tłumaczono w szczególności pracochłonnością takiej operacji oraz brakiem niezbędnych kwalifikacji w zakresie dotyczącym księgowości. [str. 33, 34, 35]

Realizacja zadań i wydatkowanie środków finansowych nie zawsze były prawidłowe

Badanie w DSDiK 12 postępowań o zamówienie publiczne, w wyniku których wypłacono wykonawcom 1336,8 tys. zł wykazało, że w przypadku czterech zamówień publicznych na kwotę 501,8 tys. zł nie dochowano wymogów związanych z obowiązkiem rozpoznania rynku, przez co naruszono § 36 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień. W związku z realizacją czterech zamówień publicznych (w tym dwóch, w których nie zastosowano przepisów wewnętrznych), pomimo że wykonawcy nie zrealizowali przedmiotu zamówienia zgodnie z zawartymi umowami, wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 442,6 tys. zł. Wynikało to z dokonania przez Zarządcę błędnej oceny prawidłowości wykonania poszczególnych

zadań. Nadto udzielając dwóch zamówień publicznych, DSDiK w jednym przypadku nie dochowała wymogów wynikających z art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 12 przepisów ustawy o ochronie zabytków, a w drugim – warunków art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Tłumaczono to – w jednym przypadku – powzięciem informacji o gwałtownym pogorszeniu się stanu technicznego wiaduktu kolejowego, a w drugim błędnym uznaniem czynności, związanych z przenoszeniem szyn z jednej linii na inną, za prace utrzymaniowe.

Trzy z czterech poddanych badaniu zamówień publicznych o łącznej wartości 33 789,3 tys. zł zostało zrealizowanych przez Przewoźnika prawidłowo. W przypadku zadania pn. Budowa myjni taboru kolejowego o wartości 14 226,8 tys. zł, w wyniku nierzetelnej zmiany zapisów umownych, bezpodstawnie dokonano w dniu 20 grudnia 2018 r. odbioru „Prac projektowych” oraz na podstawie faktury VAT z dnia 27 grudnia 2018 r. wypłacono wykonawcy wynagrodzenie z tego tytułu w wysokości 369,0 tys. zł brutto. [str. 38, 39, 40, 48–49]

W latach 2016–2020 DSDiK w związku z dysponowaniem liniami kolejowymi uzyskała dochody w łącznej kwocie 7071,3 tys. zł. Największy udział w dochodach ogółem stanowiły: [1] opłaty z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej licencjonowanym przewoźnikom – 4421,1 tys. zł (tj. 62,5%); [2] zwroty podatku VAT – 1750,5 tys. zł (24,8%); [3] wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 678,8 tys. zł (9,6%) oraz [4] pozostałe – 220,9 tys. zł (3,1%).

Niemniej, z powodu opieszałości Zarządca nie podjął rzetelnych działań, ukiepunkowanych na bieżące wyegzekwowanie lub ustalenie należności związanych z nieruchomościami będącymi przedmiotem umów najmu lub korzystania w obrębie czterech linii kolejowych. W konsekwencji nie pobrał dochodów, oszacowanych w toku kontroli NIK na co najmniej 27,5 tys. zł. Zaniechanie w tym zakresie stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 Ufp. [str. 39–40]

Statuty sieci kolejowej nie zawierały rzetelnych danych wymaganych art. 5 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym. Dla przejmowanych od 2019 r. 16 odcinków linii kolejowych wskazano, że 15 z nich stanowi infrastrukturę czynną i eksploatowaną. W rzeczywistości wszystkie z przywołanych linii kolejowych stanowiły infrastrukturę nieczynną i nieeksploatowaną. Stan techniczny przejmowanej infrastruktury (tj. m.in. brak torów umożliwiających prowadzenie przewozów kolejowych) rodził obowiązek podatkowy po stronie Zarządcy, który błędnie interpretując przepisy, niezgodnie ze stanem faktycznym i prawnym, sporządzał deklaracje na podatek od nieruchomości za 2020 r., wskazując na zwolnienie od podatku od nieruchomości. W zbadanym zakresie łączna powierzchnia gruntów, od których województwo dolnośląskie – DSDiK powinna uiścić podatek od nieruchomości za 2020 r. wynosiła 2 349 169 m², a szacowana wartość niezapłaconego podatku z tego tytułu 1029,6 tys. zł. [str. 28, 40–42]

Z powodu nieściśłości w dokumentacji odnośnie liczby przejmowanych obiektów oraz trudności z ich lokalizacją w terenie, Zarządca w szczególności nie dochował, wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obowiązku przeprowadzenia w 2020 r. rocznej kontroli obiektów

DSDiK nie dochodziła należności w wymaganym zakresie

Zarządca nieprawidłowo wywiązywał się z obowiązku podatkowego

Przeglądy okresowe obiektów budowlanych nie były przeprowadzane w wymaganym zakresie

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

budowlanych. W odniesieniu do linii 310, 323, 284 i 319 przeprowadzono w sumie przeglądy 57 obiektów, podczas gdy z kartotek środków trwałych wynikało, że było ich 93. [str. 42–43]

Stan techniczny niektórych obiektów budowlanych zagrażał bezpieczeństwu

Zarządca nie podjął rzetelnych działań w celu zabezpieczenia trzech obiektów budowlanych, pomimo że z protokołów kontroli okresowych wynikała konieczność zabezpieczenia obiektu budowlanego ze względu na niewłaściwy stan techniczny.

Dodatkowo przeprowadzone oględziny wykazały, że w przypadku kolejnych czterech składników majątkowych DSDiK nie podjęła rzetelnych działań zmierzających do zabezpieczenia obiektów budowlanych przed dostępem osób nieupoważnionych lub wyeliminowania występującego niebezpieczeństwa.

W odniesieniu do siedmiu obiektów budowlanych, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK kontrolerzy NIK poinformowali Dyrektora DSDiK o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. Dyrektor DSDiK podjął działania zapobiegające zagrożeniu, polegające na uruchomieniu procedury wyłonienia wykonawcy prac zabezpieczających. [str. 42–45]

W księgach wieczystych nie ujawniono wszystkich nieruchomości

Badanie próby łącznie czterech nieruchomości, na których znajdowały się przejęte linie kolejowe wykazało, że z powodu trwającego procesu przejmowania linii kolejowych i trwającego w związku z tym podziału geodezyjnego działek, DSDiK nie podjęła w odniesieniu do tych nieruchomości, wymaganych działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych sprawowanego trwałego zarządu. [str. 45]

Przyjęte przez Przewoźnika cele zarządcze nie sprzyjały poprawie efektywności funkcjonowania Spółki

Przewoźnik w latach 2016–2020 otrzymał rekompensatę w wysokości 63 305,1 tys. zł za 2016 r., 77 488,4 tys. zł za 2017 r., 86 816,3 tys. zł za 2018 r., 73 890,3 tys. zł za 2019 r. i wnioskował o wypłatę rekompensaty w wysokości 95 504,0 tys. zł za 2020 r. Koszt realizacji jednego pockm wyniósł w poszczególnych latach 22,18 zł, 22,31 zł, 22,43 zł, 22,31 zł i 25,48 zł, natomiast rekompensata w analogicznym okresie kształtowała się na poziomie 11,0 zł, 11,21 zł, 10,77 zł, 8,74 zł i 12,08 zł. Przewoźnik otrzymywał od Organizatora rekompensaty we wnioskowanych kwotach, a ich wysokość oscylowała w granicach około 50% poniesionych kosztów działalności Spółki.

Na wysokość rekompensaty wpływ miały m.in. koszty Przewoźnika, w tym związane z wynagrodzeniem dodatkowym członków zarządu, do którego wypłat uprawniało osiągnięcie celów zarządczych. Natomiast opracowane przez Przewoźnika wartości referencyjne wskaźników realizacji celów zarządczych ustalone zostały w wysokościach, osiągniętych już na etapie planowania.

Organ nadzoru Spółki dnia 11 kwietnia 2018 r. uszczegółowił cele zarządcze na 2018 r. poprzez określenie wartości referencyjnej wskaźnika KPI5 „Osiągnięcie oczekiwanej płynności finansowej” na poziomie nie niższym niż 0,8 podczas gdy wskaźnik ten na 2017 r. ustalono w wysokości 1,0, a faktycznie osiągnięto 1,24. Nie ustalono wymaganej wartości referencyjnej dla wskaźnika KPI16 pn. „Wskaźnik kosztów z działalności operacyjnej

poniższy o amortyzację i koszty przeglądów taboru za pockm”. Wartości referencyjne na 2020 r. dla wskaźników KPI2 „Wykonanie pracy przewozowej” i KPI3 „Liczba pasażerów”, ustalono na poziomie odpowiednio 40% wartości wskazanej w umowie rocznej o świadczenie usług publicznych, zawartej z Organizatorem oraz 3 mln pasażerów. Tymczasem na dzień określenia powyższych wartości, tj. 31 marca 2020 r. realizacja wskaźnika KPI2 wyniosła 41,4%, a w przypadku wskaźnika KPI3 wartość osiągnięta przed ustaleniem wskaźnika, tj. w lutym 2020 r. wyniosła już 2,5 mln pasażerów (tj. 82,0% wartości referencyjnej), natomiast na koniec I kwartału 2020 r. 3,0 mln. Ustalenie wag i wartości referencyjnych dla celów zarządczych na poziomie wielkości osiągniętych już na etapie ich ustalania nie działa mobilizująco i nie sprzyja efektywności zarządzania Spółką. Ustalone wartości referencyjne, nie gwarantowały więc optymalnego doboru metod i środków służących poprawie funkcjonowania Spółki. [str. 29–30, 49]

W związku z nieprawidłową interpretacją obowiązujących przepisów w Spółce dopuszczono do naliczenia i wypłacenia wynagrodzenia dla członków Zarządu w kwocie zawyżonej łącznie o 345,1 tys. zł, a członkom Rad Nadzorczych łącznie o 115,5 tys. zł. Naruszono bowiem postanowienia ustaw o budżetowych na lata 2018–2020 wskazujących, że w tych latach, za podstawę wymiaru wynagrodzeń, wynikającą z ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, należało przyjąć podstawę wymiaru wynagrodzeń za IV kwartał 2016 r.

Niewłaściwa interpretacja przepisów prawa była też powodem naruszenia art. 17 ust. 1 w związku z art. 35 ust 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego i wypłacenia jednemu pracownikowi zasiłku opiekuńczego w wysokości 1,3 tys. zł z tytułu opieki nad chorym dzieckiem za okres 10 dni, tj. od 2 do 11 stycznia 2019 r., mimo że w tym czasie (w dniu 5 stycznia 2019 r.), pracownik ten wykonywał obowiązki kierownika pociągu na podstawie zawartej ze Spółką umowy cywilnoprawnej.

Z tej samej przyczyny, po złożeniu rezygnacji z pełnienia funkcji przez członka zarządu (z dniem 30 listopada 2018 r.) oraz po odwołaniu dwóch członków Zarządu (w styczniu 2019 r.), osobom tym naliczono i wypłacono odprawy w wysokości 267,2 tys. zł. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, które przewidywały możliwość wypłaty odprawy jedynie w przypadkach wypowiedzenia lub rozwiązania umowy przez Spółkę. Nie doszło do wymaganej na gruncie wskazanych przepisów jednostronnej czynności spółki. Umowy uległy bowiem rozwiązaniu na podstawie zawartych w nich postanowień, które przewidywały, że w razie odwołania/rezygnacji z pełnionej funkcji, umowa rozwiązuje się z ostatnim dniem pełnienia funkcji bez okresu wypowiedzenia i konieczności dokonywania dodatkowych czynności. [str. 50]

Według stanu na koniec 2020 r. Spółka użytkowała 61 pociągów, z czego 28 spalinowych i 33 elektryczne. Własnością Spółki było 58 pociągów, a trzy dzierżawiono. Nadto z zaplanowanego w badanym okresie zakupu 28 pojazdów trakcyjnych transakcje zakupu objęły 17 pojazdów trakcyjnych. W związku z obsługą pasażerskich połączeń kolejowych Koleje Dolnośląskie S.A. zapłaciły kary umowne w łącznej wysokości 2753,2 tys. zł,

W Spółce wystąpiły przypadki zawyżonej wypłaty wynagrodzeń oraz bezpodstawnej wypłaty odpraw

Posiadany przez Spółkę tabor kolejowy nie gwarantował dochowania rozkładu jazdy bez zakłóceń

z czego 309,1 tys. zł naliczyły PKP PLK S.A. z powodu niedochowania umownego obowiązku zgłaszania wszelkich zmian w stosunku do ustalonego rocznego rozkładu jazdy pociągów. Natomiast 2444,1 tys. zł naliczył Organizator, z tego w wysokości 416,5 tys. zł z powodu nieuzasadnionego wyłączenia części pociągów z realizacji przewozów, 997,5 tys. zł w związku z opóźnieniami pociągów oraz 1030,1 tys. zł za uruchomienie pociągu w składzie mniejszym niż wymagany umową.

Ponadto Spółka w 2016 r. przejęła od Województwa Dolnośląskiego m.in. dwa pojazdy (autobusy szynowe), które nie były w badanym okresie użytkowane, gdyż w 2013 r. wygasła ważność ich świadectw sprawności technicznej. Podejmowane działania Zarządu w celu przeprowadzenia wymaganego przeglądu lub ich sprzedaży nie były skuteczne. [str. 47–48]

Czas pracy drużyn konduktorskich budził zastrzeżenia

Wraz ze wzrostem pracy eksploatacyjnej i liczby obsługiwanych linii kolejowych oraz w związku z zakupem nowych pojazdów, zatrudnienie w Spółce na przestrzeni lat, sukcesywnie rosło, wynosząc w 2016 r. 571 etatów (112,4% planu), zaś w 2020 r. 756 etatów (95,5% planu). Jednak mimo przywrócenia 11 połączeń kolejowych (w tym dziewięciu w latach 2017–2020), zatrudnienie w zespołach drużyn konduktorskich, wzrosło pomiędzy 2016 r. a 2020 r. o 43 pracowników, w tym pomiędzy 2017 r. a 2020 r. zaledwie o pięciu. Liczba pracowników administracyjnych w latach 2016–2020 wzrosła natomiast o 54 osoby, z czego pomiędzy 2017 r. a 2020 r. aż o 51 osób. Spośród objętej kontrolą ewidencji czasu pracy 27 pracowników zespołu drużyn konduktorskich, w dwóch przypadkach, czas ich pracy przekraczał średniotygodniowe limity, określone w art. 131 § 1 KP oraz § 22 ust. 7 Regulaminu Pracy Spółki. Zgodnie z powołanymi przepisami, tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym. Jakkolwiek okresie objętym kontrolą pracownicy zespołów drużyn konduktorskich świadczyli pracę w godzinach nadliczbowych ze względu na szczególne potrzeby pracodawcy to, pomimo redukcji średniej liczby nadgodzin przypadających na jednego pracownika tych zespołów (z 205,6 godzin w 2016 r. do 115,2 godzin w 2020 r.), zdaniem NIK problem nie został rozwiązany. Co istotne, w świetle przepisów KP, praca w godzinach nadliczbowych nie może stać się stałym elementem organizowania pracy przez pracodawcę. [str. 46–47]

W UMWD nie rejestrowano skarg i wniosków dotyczących połączeń kolejowych i infrastruktury kolejowej

W Rejestrze Skarg i Wniosków prowadzonym w UMWD nie została zarejestrowana żadna skarga dotycząca oferty przewozowej wojewódzkich kolejowych połączeń pasażerskich oraz stanu technicznego infrastruktury kolejowej, mimo że liczba wniosków/postulatów w powyższych kwestiach, wpływających do Urzędu, w poszczególnych latach badanego okresu oscylowała w przedziale od 250 do 550.

Analiza 38 spraw wykazała, że 28 z nich odnosiło się do kwestii związanych z organizacją i realizacją komunikacji kolejowej, jednak Organizator w 27 przypadkach nie zakwalifikował nadesłanej korespondencji jako wniosku, a w jednym przypadku, jako skargi. Naruszenie art. 222 Kpa wynikało z liczby wpływających uwag oraz trudnego do oszacowania czasu ich rozpatrzenia.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Organizator przyjął bowiem praktykę traktowania wnoszonych uwag jako pism wpływających zamiast skarg lub wniosków, dla których definicje i procedura postępowania określone zostały w Kpa. [str. 51]

W UMWD, z powodu nierespektowania zapisów uregulowań wewnętrznych, nierzetelnie dokumentowano wyniki kontroli przeprowadzonych w pociągach Przewoźnika. Analiza 12 z 13 przeprowadzonych kontroli wykazała, że w protokołach pokontrolnych: [1] nie wskazywano informacji o niezachowaniu punktualności (sześć przypadków); [2] nie ujmowano wszystkich stwierdzonych w trakcie kontroli ustaleń (jeden przypadek); [3] nie odnoszono się do zagadnienia badania frekwencji w pociągu, (12 przypadków). Ponadto w 66 formularzach kontroli pociągu nie wskazywano wymaganych danych. Skutkowało to niemożnością ustalenia przyczyn wystąpienia poszczególnych stanów nieprawidłowych.

Organizator nie weryfikował danych zawartych w sprawozdaniach z punktualności (półrocznych), przedkładanych przez Koleje Dolnośląskie S.A. Uznał bowiem, że nie zachodziła przesłanka, aby weryfikować informacje przekazywane przez Przewoźnika. [str. 51]

Nieprawidłowości dotyczące zawierania z opóźnieniem umów rocznych na świadczenie usług publicznych, braku rzetelnego nadzoru nad wykazywaniem przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty, jak również sposobu rozpatrywania skarg były przedmiotem sformułowanych w toku kontroli P/16/031 – *Zarządzanie regionalnym transportem pasażerskim* wniosków, które pomimo przyjęcia ich do wykonania, nie zostały zrealizowane. [str. 34, 36, 51–52]

Funkcjonujący u Organizatora i Zarządcy system kontroli zarządczej nie zapewniał realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy m.in. z uwagi na niezapewnienie właściwych zasobów, zarówno osobowych, jak i finansowych. Organizator w szczególności nie ustalił rzetelnych mierników realizacji zadań oraz nie prowadził u Zarządcy kontroli związanych z procesem reaktywacji połączeń kolejowych. Natomiast kontrole przeprowadzone u Przewoźnika nie były rzetelnie dokumentowane, a sprawozdania Przewoźnika z punktualności należycie weryfikowane. Zarządca natomiast naruszył w szczególności wymogi obowiązujących przepisów prawa w odniesieniu do obowiązku przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów budowlanych, a także wymogi uregulowań wewnętrznych dotyczące zasad udzielania i realizowania zamówień publicznych.

Przewoźnik nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań i dopuścił do wypłaty nienależnego wynagrodzenia wykonawcy zadania na rzecz Spółki, a także doprowadził do wypłaty zawyżonego wynagrodzenia oraz nienależnych odpraw członkom organów Spółki. [str. 52]

Wystąpiły przypadki nierzetelnego dokumentowania kontroli

Wnioski z kontroli NIK przeprowadzonej w 2016 r. nie zostały w pełni zrealizowane

Kontrola zarządcza i nadzór nad realizacją zadań nie były wystarczające

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

Mając na względzie ustalenia kontroli zasadne jest przeprowadzenie kompleksowej analizy, stosowanych przy opracowywaniu planów transportowych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, rozwiązań w zakresie uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych, pod kątem potrzeby wprowadzenia jednolitych, normatywnych zasad w tym zakresie, w szczególności określających sposób obliczania tego parametru.

Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego

W wystąpieniu pokontrolnym do Marszałka Województwa Dolnośląskiego sformułowano wnioski pokontrolne, które mogą odnosić się do innych Organizatorów publicznego transportu zbiorowego:

1. Podjęcie działań w celu określenia w dokumentach strategicznych dotyczących połączeń kolejowych mierników pozwalających na dokonanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności oraz możliwości finansowych samorządu województwa.
2. Podjęcie działań w celu zaktualizowania danych zawartych w Planie transportowym w zakresie dotyczącym przyjętych scenariuszy rozwoju sieci komunikacyjnej oraz wprowadzenie mierników pozwalających na bieżące weryfikowanie realizacji wartości wskazanych w tych scenariuszach.
3. Zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

W przyjętym modelu zarządzania publicznym transportem zbiorowym województwo dolnośląskie powołało Zarządcę i Przewoźnika, a zadania Organizatora w imieniu województwa dolnośląskiego wykonywał UMWD. Kluczową rolę w procesie reaktywacji pasażerskich połączeń kolejowych pełnił Organizator, gdyż zgodnie z ustawą o transporcie zbiorowym, był zobligowany do planowania rozwoju, organizowania i zarządzania transportem zbiorowym. Podejmowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego działania w tym aspekcie nie były jednak w pełni legalne i rzetelne.

Zadanie polegające wprost na przywracaniu pasażerskich połączeń kolejowych nie zostało sformułowane w dokumentach planistycznych żadnego z uczestników tego procesu. Organizator opracowując Plan transportowy, nie uwzględnił rentowności linii komunikacyjnych, a Zarządca planując swoje działania nie opracował planu biznesowego, pomimo że wymogi w tych aspektach zawarto odpowiednio w ustawie o transporcie zbiorowym i ustawie o transporcie kolejowym. Plan transportowy nie stanowił także odpowiedzi na bieżące potrzeby transportowe mieszkańców województwa dolnośląskiego, ponieważ Organizator nie badał takich potrzeb. Nie prowadzono odrębnych analiz opłacalności uruchomienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej). Podejmowanych działań nie uzależniano od utrzymania aktywności PKP PLK S.A. na liniach stycznych. Mierniki realizacji zadań przyjęte przez Organizatora nie gwarantowały możliwości oceny ich wykonania i identyfikacji ryzyka nieosiągnięcia założonych celów, a u Przewoźnika, konstruowane były w sposób, który nie gwarantował oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Planowana wysokość środków własnych Organizatora nie była adekwatna do potrzeb wynikających z szacunkowych kosztów rewitalizacji linii kolejowych oraz ich utrzymania i eksploatacji, czy też kosztów przeglądów lub zakupu taboru. Istotnym czynnikiem warunkującym zakres planowanych zadań, zarówno przez Zarządcę jak i Przewoźnika, była wysokość środków finansowych przekazywanych przez Województwo Dolnośląskie lub pozyskanych z RPO WD 2014–2020.

5.1.1. Organizator publicznego transportu zbiorowego

Zgodnie z wymogiem art. 9 ust. 5 ustawy o transporcie zbiorowym Organizator opracował Plan transportowy, który stanowił podstawowy dokument, regulujący kwestię transportu zbiorowego w województwie dolnośląskim.

Plan transportowy

Plan transportowy nie stanowił jednak odpowiedzi na bieżące potrzeby transportowe mieszkańców Dolnego Śląska. Dane statystyczne Planu transportowego, odnoszące się do zidentyfikowanych potrzeb transportowych pochodziły z lat 2010–2014, a Organizator, pomimo że w Raporcie z konsultacji społecznych, przygotowanym po procesie opiniowania projektu Planu transportowego, zobowiązał się do badania bieżących potrzeb związanych z transportem zbiorowym, takich badań nie przeprowadzał. Opierał się bowiem na danych przekazywanych przez Przewoźnika, które w latach 2017–2020 nie były aktualizowane.

Rentowność linii komunikacyjnych

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić rentowność linii komunikacyjnych. Sformułowanie to jest nieprecyzyjne i budzi wątpliwości interpretacyjne⁸. Jednak ani w ww. ustawie, ani w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu w sprawie zakresu Planu transportowego, uszczegóławiającym zasady opracowywania tego rodzaju dokumentów, nie określono sposobu obliczania i uwzględniania w planach transportowych rentowności linii komunikacyjnych. Opracowując Plan transportowy, Organizator, z uwagi na fakt, że wiele linii komunikacyjnych jest ze sobą powiązanych poprzez połączone obiegi pojazdów, a także drużyn konduktorskich i trakcyjnych, nie uwzględnił w nim rentowności linii komunikacyjnych. Minister Infrastruktury poinformował, że uwzględnił w Krajowym Planie Transportowym rentowność linii komunikacyjnych, poprzez przeanalizowanie faktycznego deficytu (stopień pokrycia kosztów przychodami) w ujęciu miesięcznym, generowanego przez każdy pociąg objęty umową o świadczenie usług publicznych w latach 2011–2019. Organizator również określił deficyt związany z prowadzeniem zbiorowego transportu publicznego, jednak dla całej sieci komunikacyjnej. Tym samym Organizator nie posiadał wiedzy pozwalającej na podejmowanie działań optymalizacyjnych wobec nierentownych linii.

Scenariusze rozwoju sieci komunikacyjnej

Organizator, poza wyznaczeniem horyzontu czasowego dla realizacji dwóch z trzech scenariuszy Planu transportowego, tj. scenariusza umiarkowanego rozwoju i pełnego rozwoju, odpowiednio do 2020 r. i do 2025 r., nie ustalił kolejności i terminów reaktywacji poszczególnych połączeń kolejowych. Pomimo że w Planie transportowym linie kolejowe, podzielono na priorytetowe, standardowe i uzupełniające, co sugerowało kolejność planowanych działań, dla Organizatora były one równorzędne, a ich przejęcie służyło zabezpieczeniu ciągłości korytarzy kolejowych.

Organizator błędnie założył, że Plan transportowy ma charakter jedynie planistyczny i pełni funkcję informacyjną dla zarządców infrastruktury w zakresie planowanej do wykorzystania sieci komunikacyjnej.

W związku z aktywnością w tym obszarze, planowanie działań oraz środków, powinno skutkować ustaleniem dokumentów o charakterze operacyjnym, np. harmonogramów realizacji zamierzeń wynikających ze scenariuszy rozwoju Planu transportowego oraz dedykowanych temu adekwatnych środków finansowych. Plan transportowy zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym stanowi bowiem akt prawa miejscowego, a więc nie ma charakteru jedynie informacyjno-koncepcyjnego.

Pozostałe dokumenty planistyczne

Poza Planem transportowym, kwestia szeroko rozumianego transportu zbiorowego uznana została za istotną także w planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju województwa dolnośląskiego obowiązujących w latach 2016–2020. Województwo dolnośląskie planowało m.in. budowę sprawnego, zintegrowanego, cyklicznego systemu

⁸ Zob. T. Dyr., *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Autobusy : technika, eksploatacja, systemy transportowe nr 5/2011.
Dostęp: <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BWA9-0046-0030>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

regionalnego transportu zbiorowego, docierającego do głównych generatorów ruchu w regionie, wszystkich miast szczebla powiatowego i miejscowości turystycznych oraz ochronę terenów kolejowych przed wprowadzaniem zabudowy. Dokumenty te, z powodu – jak tłumaczono – trudności w identyfikacji właściwych danych, nie zawsze zawierały ilościowe wskaźniki realizacji zadań, a monitoring i osiągnięcie uwzględnionych w przedmiotowej dokumentacji wskaźników były niezależne od działań podejmowanych w Urzędzie, w ramach wykonywania zadań Organizatora. Nie zapewniono tym samym ani możliwości oceny postępów, efektów i skuteczności zaplanowanych zadań ani możliwości oceny ryzyka nieosiągnięcia wyznaczonych celów.

Przykład

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego z 2020 r. wskazano zadanie polegające na rewitalizacji linii kolejowej nr 341 Bielawa Zachodnia–Dzierżoniów, bez określenia mierników umożliwiających weryfikację stopnia jego realizacji, jak np. termin uruchomienia połączenia, termin realizacji poszczególnych etapów prac, planowane koszty realizacji, itp.

W Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 r. województwo dolnośląskie wskazało miernik określający łączną długość czynnych linii kolejowych – 1779 km, podczas gdy proces przejmowania linii i/lub odcinków linii kolejowych przez Organizatora obejmował zaledwie 210,7 km.

Nie prowadzono odrębnych analiz opłacalności w kontekście zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej) dla połączeń kolejowych na liniach komunikacyjnych uwzględnionych w modelowej siatce połączeń Planu transportowego. Linie kolejowe zarządzane przez PKP PLK S.A. oraz będące we władaniu Organizatora stanowią sieć kolejową województwa dolnośląskiego a więc możliwość i zasadność uruchomienia połączeń na przejętych przez Organizatora liniach kolejowych jest ściśle uzależniona od utrzymania aktywności PKP PLK S.A. na liniach stycznych. Wyłączenie z użytkowania kolejnych linii przez PKP PLK S.A. może oznaczać brak możliwości uruchomienia połączenia lub wykonywania połączenia na zrewitalizowanej przez Organizatora infrastrukturze. Tymczasem nie zawarł on żadnych porozumień z PKP PLK S.A. w tym zakresie, przez co nie zminimalizował ryzyka braku efektywności i skuteczności podejmowanych przez siebie działań.

Organizator i gminy województwa dolnośląskiego nie prowadziły wspólnych działań związanych z badaniem potrzeb transportowych mieszkańców województwa. Organizator nie posiadał wiedzy historycznej odnoszącej się do faktycznie zlikwidowanych przed 2016 r. połączeń kolejowych. Podpisał natomiast z 20 gminami województwa dolnośląskiego list intencyjny dotyczący współpracy w zakresie dalszego rozwoju i współfinansowania Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej. W oparciu o podpisany list, gminy zawierały z województwem dolnośląskim, roczne umowy na udzielenie dotacji celowej na obsługę połączeń kolejowych. Współpraca z gminami województwa dolnośląskiego, nieobjętymi listem intencyjnym, również polegała na partycypowaniu tych gmin w kosztach związanych z remontem infrastruktury czy też obsługą samych połączeń kolejowych.

Alternatywne środki komunikacji

Współpraca z gminami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

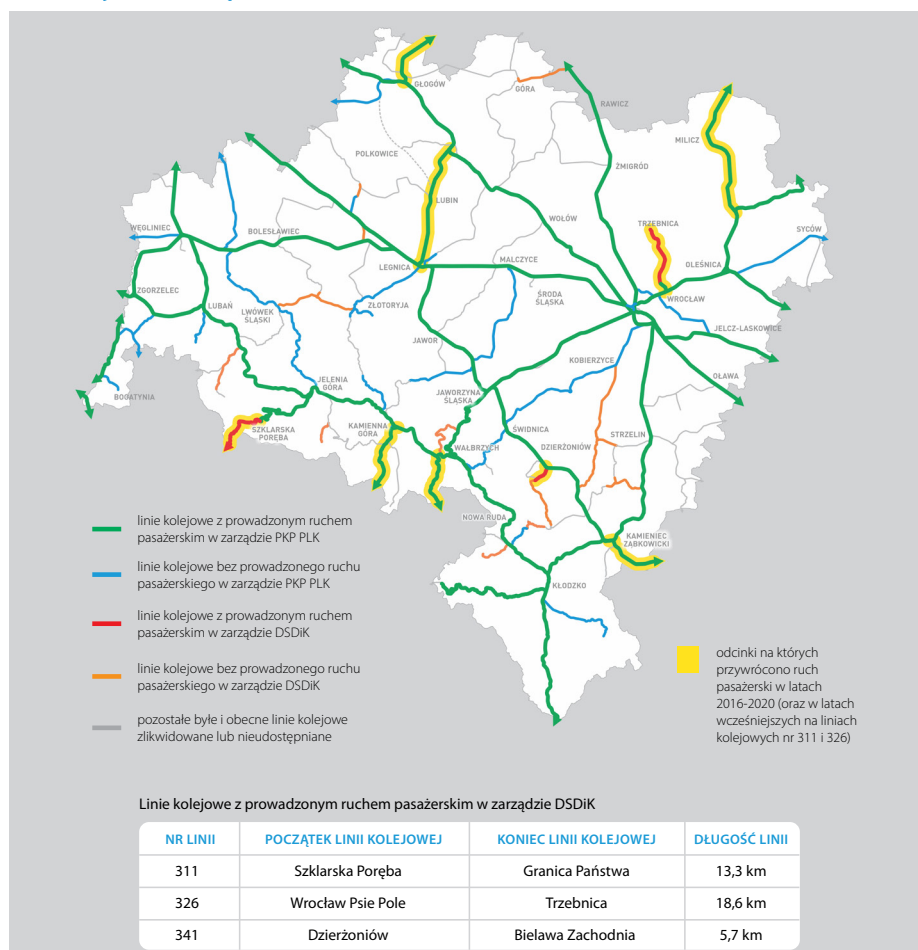
Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK wśród 165 gmin województwa dolnośląskiego wskazują, że 129 gmin, które nadesłały wypełnione ankiety, potwierdziło istotność problematyki transportu zbiorowego oraz konieczność współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi wszystkich szczebli w województwie. Jakkolwiek ustawa o transporcie zbiorowym wskazała właściwość terenową osobno dla gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozów pasażerskich, to zakładała również ścisłą współpracę jednostek samorządu terytorialnego tych szczebli przy planowaniu wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Niemniej dla mieszkańców 19 gmin przed 2016 r. nie zapewniono dostępu do połączeń kolejowych.

Wysokość planowanych środków w kontekście potrzeb

Organizator nie planował budowy nowych linii kolejowych a w swoich planach opierał się o istniejącą sieć, na której prace modernizacyjne lub rewitalizacyjne przeprowadzali właściwi zarządcy, tj. PKP PLK S.A. lub DSDiK.

Infografika nr 1

Linie kolejowe w zarządzie PKP PLK S.A. i DSDiK



Źródło: dane UMWD.

Realizacja modelowej siatki połączeń kolejowych, wskazana w scenariuszach rozwoju sieci komunikacyjnej Planu transportowego wymagała przejścia 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych i ich zrewitalizowania, natomiast wysokość planowanych w budżecie województwa dolnośląskiego środków własnych nie obejmowała finansowania zadań inwestycyj-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych niezbędnych do realizacji przyjętych założeń planistycznych. W latach 2016–2020 większość przeznaczonych na ten cel funduszy pochodziła bowiem ze środków zewnętrznych w tym RPO WD 2014–2020.

W latach 2016–2020 w budżecie Województwa Dolnośląskiego na transport publiczny zaplanowano łącznie 713 016,9 tys. zł, z czego na Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe – 670 901,3 tys. zł, a na Infrastrukturę kolejową 42 115,6 tys. zł. Stanowiło to 12,6% kwoty 5 678 274,1 tys. zł, tj. ogółu planowanych wydatków województwa dolnośląskiego. Środki z Krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, w wysokości 638 366,7 tys. zł, planowano z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat dla przewoźników, a środki w wysokości 41 126,4 tys. zł adresowane Infrastrukturze kolejowej – na utrzymanie sieci kolejowej i funkcjonowanie linii kolejowych.

Ponadto w założeniach WPF, według stanu na 29 kwietnia 2021 r. Organizator zaplanował w okresie objętym kontrolą, prace na ośmiu odcinkach linii kolejowych z 19 objętych procesem przejścia, przy czym finansowanie wszystkich zaplanowanych prac przewidziano z udziałem środków zewnętrznych. Wobec faktu braku gwarancji pozyskania środków na rewitalizację ośmiu odcinków linii kolejowych, nieuwzględnieniu w WPF rewitalizacji 11 odcinków linii kolejowych oraz czasochłonności procesu rewitalizacji (od 368 do 942 dni) osiągnięcie scenariusza pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej, w wyznaczonym w Planie transportowym terminie do 2025 r. jest mało prawdopodobne.

Przykład

UMWD w dniu 23 sierpnia 2017 r. złożył wniosek o przejście linii kolejowych nr 341 i nr 318, natomiast wydanie nieruchomości: dla linii nr 341 – 27 grudnia 2018 r. a dla linii nr 318 – 27 listopada 2019 r.; a więc odpowiednio po 491 i 826 dniach.

W dniu 28 września 2007 r. przejęto linię kolejową nr 326 Wrocław–Zakrzów–Trzebnica, którą w I etapie, w latach 2008–2009 zmodernizowano. Tymczasem, środki na realizację kolejnego etapu robót prowadzonych na tej linii, zostały ujęte w budżecie województwa dolnośląskiego w 2016 r., a więc po ponad ośmiu latach od przejścia tej linii przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz po ponad siedmiu latach od zakończenia pierwszego etapu prac. Ponadto zadanie polegające na rewitalizacji tej linii nie było także ujęte w WPF obowiązującej na dzień 25 lutego 2016 r.

5.1.2. Zarządca infrastruktury kolejowej

DSDiK w kontrolowanym okresie posiadała, stosownie do art. 17d oraz 18a ustawy o transporcie kolejowym, wydaną przez Prezesa UTK, autoryzację bezpieczeństwa, będącą dokumentem potwierdzającym ustanowienie przez Zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej. Niemniej stan osobowy oraz poziom finansowania działalności Zarządcy nie dawały rękami sprawnej i niezakłóconej realizacji zadań, w szczególności w aspekcie natychmiastowego reagowania w sytuacjach awaryjnych oraz w przypadku zaistnienia zdarzeń kolejowych. Znajdowało to potwierdzenie w ustaleniach kontroli przeprowadzonych u Zarządcy, przez Prezesa UTK.

Wymagane
licencje i certyfikaty

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Plan biznesowy Z powodu niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów Zarządca nie opracował planu biznesowego, do czego był zobowiązany na podstawie art. 38f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z czym nie określił programów inwestycyjnych wyznaczających cele techniczne, handlowe i związane z zarządzaniem finansowym, w tym sposób osiągnięcia równowagi finansowej.

Planowane zadania Pomimo braku planu biznesowego, w latach 2016–2020 Zarządca, w ramach swoich kompetencji, planował środki finansowe na zadania dotyczące utrzymania sieci kolejowej oraz funkcjonowania linii kolejowych w odniesieniu pierwotnie do trzech linii i/lub odcinków linii kolejowych, na których prowadzono ruch pociągów, tj. linii nr 311 Szklarska Poręba–Granica Państwa, nr 326 Wrocław Psie Pole–Trzebnica i nr 341 Dzierżonów–Bielawa Zachodnia, a następnie pozostałych 16, przejmowanych w latach 2019–2020.

Zarządca nie planował działań ukierunkowanych ściśle na przywracanie połączeń kolejowych, ponieważ nie brał udziału w ustalaniu linii/odcinków linii kolejowych planowanych do przejęcia przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego. Uczestniczył natomiast w procesie przejmowania infrastruktury kolejowej, a następnie sprawował nad nią trwały zarząd. Zakres planowanych zadań uwarunkowany był wysokością środków otrzymanych od Organizatora lub pozyskanych w ramach RPO WD 2014–2020.

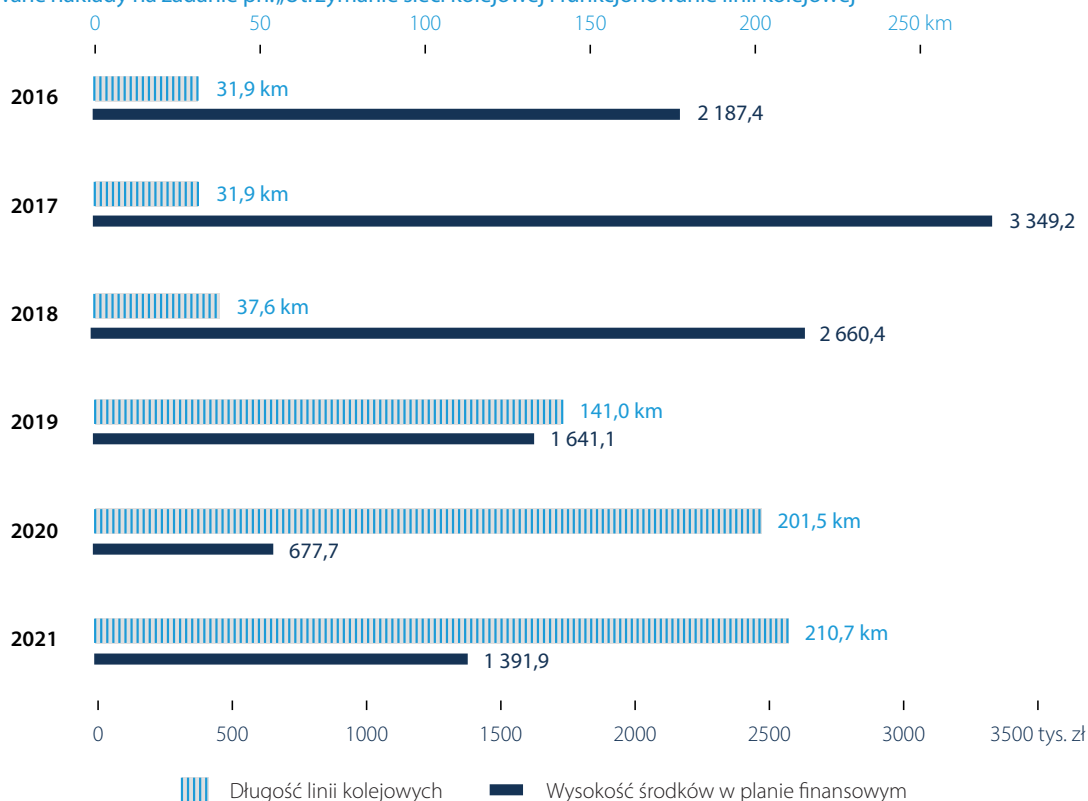
W latach 2016–2018 zaplanowano rewitalizację i prace na jednej linii kolejowej (nr 326 Wrocław Psie Pole–Trzebnica etap II). W 2019 r. i 2020 r., rewitalizację linii kolejowej nr 341 do Bielawy oraz przejęcie odcinków linii kolejowych i infrastruktury kolejowej na terenie Dolnego Śląska, a w 2020 r., dodatkowo, koncepcję budowy linii kolejowej Lubin–Polkowice–Nielubia, inwentaryzację wraz z zaleceniami remontowymi i wstępnym kosztorysem dla linii 284, 303, 310 i 316 oraz kontrole okresowe obiektów inżynierskich na nowo przejmowanych liniach kolejowych. Działania zaplanowane na 2021 r. podobnie jak we wcześniejszych latach związane były z utrzymaniem sieci i zarządzaniem liniami kolejowymi, jednak nie dotyczyły one wszystkich przejętych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego odcinków.

Plany finansowe Zarządca planowaną roczną wysokość środków uzgadniał z UMWD. Na lata 2016–2020 zaplanowano łącznie 41 126,4 tys. zł. Plany finansowe Zarządcy, poza kwestią rewitalizacji linii kolejowych, dotyczyły przede wszystkim ich utrzymania i funkcjonowania. Jednak pomimo zwiększenia liczby linii i/lub odcinków linii kolejowych, objętych procesem przekazywania w trwały zarząd DSDiK (z dwóch przed 2016 r. do 19 w 2020 r.), środki planowane na utrzymanie sieci i funkcjonowanie linii kolejowych od 2017 r. do 2020 r. ulegały zmniejszeniu z kwoty 3349,2 tys. zł do kwoty 677,7 tys. zł. Jakkolwiek w 2021 r. zaplanowano zwiększenie środków na powyższe zadanie w porównaniu do 2020 r., to jednak ostatecznie kwota ta była niższa niż środki planowane rocznie na lata 2016–2019.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Planowane nakłady na zadanie pn. „Utrzymanie sieci kolejowej i funkcjonowanie linii kolejowej”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zarządca zarówno w planach rocznych jak i wieloletnich przewidywał konieczność zwiększania planowanych środków finansowych niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu pociągów czy zabezpieczenia przed dalszą degradacją obiektów inżynierskich zlokalizowanych w obrębie przejmowanej infrastruktury kolejowej. Ostatecznie zaplanowane środki nie odpowiadały potrzebom Zarządcy.

Pierwotne plany finansowe Zarządcy na lata 2016–2020 opiewały na łączną kwotę 38 751,3 tys. zł, natomiast ostatecznie zaplanowana wartość wyniosła 41 126,4 tys. zł. Różnica pomiędzy planem pierwotnym, a planem po zmianach wynikała z pozyskania w roku 2016 oraz w roku 2018 środków ze źródeł zewnętrznych, w tym na II etap rewitalizacji linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole–Trzebnica, oraz na rewitalizację linii kolejowej nr 341 Dzierżoniów–Bielawa Zachodnia, w łącznej wysokości 14 799,1 tys. zł.

W odniesieniu do planów wieloletnich Zarządca na lata 2021–2035 wnioskował o zwiększenie środków w ramach WPF łącznie o 759 337,2 tys. zł. Złożony przez Zarządcę wniosek dotyczył m.in. zadania pn. Utrzymanie sieci kolejowej i funkcjonowanie linii kolejowych na lata 2021–2035 w kwocie 748 475,3 tys. zł, jednak ostatecznie zaplanowana wartość na to zadanie wyniosła 8743,0 tys. zł, a więc o 739 732,3 tys. zł mniej niż wskazane przez Zarządcę potrzeby.

Zarządca w badanym okresie dla pięciu odcinków linii kolejowych z 21 objętych procesem przejmowania (nr 308, 322, 336, 340, 341) zlecił sporządzenie opinii technicznych zawierających wstępne kosztorysy rewitalizacji.

Dokumentacja
techniczna i analityczna

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dokumentacji sporządzonej w wyniku udzielenia w 2017 r. zamówienia publicznego, koszt rewitalizacji dla przywołanych linii, oszacowano na 105 507,6 tys. zł (łącna długość odcinków – 77,2 km) a w dokumentacji sporządzonej w wyniku zamówienia udzielonego w 2020 r. koszt ten dla kolejnych czterech linii (nr 284, 303, 310 i 316) oszacowano na 278 661,1 tys. zł (łącna długość odcinków – 70,2 km).

Zarządca dysponował, w dacie przejęcia przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego, inwentaryzacjami i szacunkowymi kosztami rewitalizacji dla dwóch odcinków linii kolejowych (tj. nr 336 i 341), a zlecenie sporządzenia opracowań w odniesieniu do kolejnych czterech odcinków linii kolejowych (nr 284, 303, 310 i 316) nastąpiło już po wszczęciu procedury ich przejęcia. Ponadto na koniec 2020 r. DSDiK dysponowała opracowaniami dotyczącymi dwóch linii (nr 308 i 340), które zostały przejęte przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego (według stanu na 30 marca 2021 r.) dopiero w 2021 r. Dla pozostałych ośmiu linii kolejowych (tj. nr 291, 318, 319, 335, 320, 317, 327, 372) takie opracowania do końca 2020 r. nie zostały sporządzone. Brak opracowań w powyższym zakresie wynikał z niewystarczającej wysokości posiadanych środków.

Statuty i regulaminy sieci

Opracowane przez Zarządcę Statuty sieci kolejowej nie zawierały rzetelnych danych. Stosownie do art. 5 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym, zarządca sporządza statut sieci kolejowej wskazujący linie kolejowe, bocznice kolejowe oraz inne drogi kolejowe przez niego zarządzane, a także wskazujący, które z nich stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Jednakże w Statutach sieci kolejowej dla przejmowanych od 2019 r. 16 odcinków linii kolejowych wskazano, że 15 z nich (na liniach nr 284, 291, 303, 310, 316, 317, 318, 319, 320, 323, 327, 335, 335, 336 i 372), stanowi infrastrukturę czynną i eksploatowaną, pomimo że z wykorzystaniem tej infrastruktury faktycznie nie był prowadzony ruch pociągów. W odniesieniu do powyższych linii przyjęte statuty wskazywały prędkość maksymalną: 0 km/h dla pociągów pasażerskich. Przyjęto bowiem założenie, że po liniach tych nie mogą odbywać się przewozy inne niż za specjalną zgodą zarządcy, gdyż część torowisk uległa dewastacji. W rzeczywistości wszystkie z przywołanych linii kolejowych stanowiły, wbrew zapisom Statutów sieci kolejowej, infrastrukturę nieczynną i nieeksploatowaną. Stan techniczny przejmowanej infrastruktury (tj. brak torów umożliwiających prowadzenie przewozów kolejowych) rodził po stronie DSDiK – Województwa Dolnośląskiego obowiązek podatkowy, którego w okresie objętym kontrolą Zarządca nie wypełnił, o czym szerzej w rozdziale 5.2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.

Z powodu braków kadrowych DSDiK nie ogłosiła Regulaminu sieci 2017/2018 i 2018/2019 w języku urzędowym Unii Europejskiej (innym niż polski). Nie spełniono tym samym wymogu określonego w art. 32 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym Regulamin sieci ogłaszany jest w dwóch językach urzędowych Unii Europejskiej, w tym w języku polskim.

5.1.3. Przewoźnik

Wymagane certyfikaty i licencje

W latach 2016–2020 Spółka, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym posiadała ważną licencję na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób oraz

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

świadczeniu usługi trakcyjnej, a także ważne certyfikaty bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego, o których mowa w art. 17e ustawy o transporcie kolejowym, wydane przez Prezesa UTK.

Przewoźnik, pomimo że był jednostką powołaną przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie uczestniczył w planowaniu przejmowania linii i/lub odcinków linii kolejowych i ustalaniu terminów uruchomienia połączeń kolejowych na przejętej infrastrukturze. Dokumentacja planistyczna Przewoźnika, w ramach posiadanych kompetencji, związana była przede wszystkim z obsługą połączeń kolejowych (w tym także reaktywowanych) i koncentrowała się na planowaniu niezbędnych zasobów, w tym taboru do obsługi nowych dla Przewoźnika połączeń, lub realizacji zwiększonej liczby par połączeń w ciągu doby. Planowane zadania dotyczyły zakupu 28 elektrycznych zespołów trakcyjnych w tym 20 sztuk pięcioczłonowych oraz ośmiu sztuk czteroczłonowych, o szacunkowej wartości 615,0 mln zł brutto, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Ponadto plany obejmowały rozwój sieci sprzedaży biletów, działania marketingowe ukierunkowane na pozyskanie podróżnych, budowę hali do obsługi autobusów szynowych, o szacunkowej wartości 14,2 mln zł, (współfinansowaną ze środków Unii Europejskiej w wysokości 9,82 mln zł) oraz budowę profesjonalnego zaplecza utrzymaniowo-technicznego w Legnicy o wartości 73,8 mln zł, wyposażonego w urządzenia niezbędne do całkowitego utrzymania posiadanego taboru, gwarantujące niezależność w prowadzeniu wszystkich przeglądów oraz niezbędnych prac remontowych i naprawczych.

Planując realizację zamówionego przez Organizatora, planu połączeń Spółka wnioskuje o przydzielenie oraz modyfikację przydzielonej zdolności przepustowej, niemniej wystąpiły przypadki, gdy wnioski takie nie zostały formalnie złożone, a Przewoźnikowi naliczono z tego tytułu kary, o czym szerzej w rozdziale 5.2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych. Linie kolejowe będące w trwałym zarządzie DSDiK stanowiły część ogólnopolskiej sieci kolejowej. Z tego też powodu roczny rozkład jazdy pociągów konstruowany był przez PKP PLK S.A. Spółka zgłaszała więc rokrocznie do PKP PLK S.A. uwagi do projektów rocznych rozkładów jazdy pociągów. Ze zgłoszonych w kontrolowanym okresie 580 uwag, 43 nie zostały uwzględnione z przyczyn nieleżących po stronie Przewoźnika, np. brak przepustowości na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A. lub kolizja z innym pociągiem.

Opracowane przez Spółkę wartości referencyjne wskaźników realizacji celów zarządczych ustalone zostały w wysokościach, osiągniętych już na etapie planowania.

Organ nadzoru Spółki dnia 11 kwietnia 2018 r. uszczegółowił cele zarządcze na 2018 r. poprzez określenie wartości referencyjnej wskaźnika KPI5 „Osiągnięcie oczekiwanej płynności finansowej” na poziomie nie niższym niż 0,8 podczas gdy wskaźnik ten na 2017 r. ustalono w wysokości 1,0, a faktycznie osiągnięto 1,24. Nie ustalono wymaganej wartości referencyjnej dla wskaźnika KPI16 pn. „Wskaźnik kosztów z działalności operacyjnej pomniejszony o amortyzację i koszty przeglądów taboru za pockm”. Wartości referencyjne na 2020 r. dla wskaźników KPI2 „Wykonanie pracy przewozowej” i KPI3 „Liczba pasażerów”, ustalono na poziomie odpowiednio 40% wartości wskazanej w umowie rocznej o świadczenie usług publicznych, zawartej z Organizatorem oraz 3 mln pasażerów. Tymczasem na dzień określenia powyższych wartości, tj. 31 marca 2020 r. realizacja

Planowanie reaktywacji połączeń kolejowych

Zdolność przepustowa oraz opiniowanie projektu rocznego rozkładu jazdy pociągu

Cele zarządcze

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskaźnika KPI2 wyniosła 41,4%, a w przypadku wskaźnika KPI3 wartość osiągnięta przed ustaleniem wskaźnika, tj. w lutym 2020 r. wyniosła już 2,5 mln pasażerów (tj. 82,0% wartości referencyjnej), natomiast na koniec I kwartału 2020 r. 3,0 mln. Jakkolwiek Rada nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością Spółki, a jako organ powołany przez właściciela, tj. województwo dolnośląskie, swoje działania i decyzje konsultuje z Nadzorem Właścicielskim, to należy wskazać, że ustalenie wag i wartości referencyjnych dla celów zarządczych na poziomie wielkości osiągniętych już na etapie ich ustalania nie działa mobilizująco i nie sprzyja efektywności zarządzania Spółką. Tymczasem realizacja celów zarządczych w wyznaczonych wskaźnikami wartościach uprawniała do uzyskania przez członków Zarządu dodatkowego wynagrodzenia. Ustalone wartości referencyjne, nie gwarantowały więc optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Sprawozdania z realizacji norm jakości

Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pasażerów, Spółka corocznie sporządzała sprawozdania z realizacji norm jakości. Niemniej sprawozdania te za lata 2017–2020 nie były w pełni rzetelne, ponieważ zawierały nieaktualne dane o wynikach badań opinii klientów, stanowiących jeden z obowiązkowych elementów minimalnych norm jakości obsługi. Ostatnie badania opinii klientów zostały przeprowadzone w 2016 r., a ich wyniki powielono w sprawozdaniach za lata 2017–2020. Przyjęto bowiem założenie, że nie ma ściśle określonej częstotliwości, z jaką przedmiotowe badania winny być przeprowadzane.

Powielanie danych historycznych, pomimo zmiany warunków świadczenia usług, w istocie uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny, czy standardy świadczonych usług pozostają na bieżąco na wymaganym poziomie. W latach 2016–2020 rozszerzono bowiem siatkę połączeń kolejowych, unowocześniano tabor kolejowy a liczba pasażerów zwiększyła się.

Finansowanie działalności

Środki finansowe na działalność Spółki pochodziły przede wszystkim z budżetu województwa dolnośląskiego i przekazywane były w formie dotacji podmiotowej, przeznaczonej na rekompensowanie kosztów świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego, o czym szerzej w rozdziale 5.2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych. Kwota rekompensaty stanowiła natomiast wypadkową wszystkich przychodów, kosztów oraz uwzględniała tzw. rozsądny zysk operatorów. Przewoźnik planował wydatkowanie otrzymanych środków na realizację zadań i finansowanie inwestycji. Niezależnie od powyższego, Przewoźnik zwrócił się do województwa dolnośląskiego o dodatkowe środki (które ostatecznie otrzymał), na zwiększenie o 20 000,0 tys. zł kapitału zakładowego, z uzasadnieniem konieczności ich pozyskania w celu poprawy wyniku finansowego Spółki, istotnego dla uzyskania kredytu na realizację zadań, a w przypadku odzyskanego podatku VAT⁹ w kwocie 12 037,8 tys. zł – z zamiarem wykorzystania tych środków na cele inwestycyjne.

Wysokość planowanej do wypłaty rekompensaty ustalona została pomiędzy Przewoźnikiem a Organizatorem w umowie wieloletniej o świadczenie usług publicznych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2022 r.

⁹ Odzyskanie podatku VAT dotyczyło wniesienia przez Województwo Dolnośląskie do Kolei Dolnośląskich S.A. wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci prawa własności 21 pojazdów kolejowych

Pierwotnie Planowane Łączne Nakłady Finansowe wyniosły 472 mln zł, a Planowany Limit Pracy Eksploatacyjnej łącznie 35 059 849,45 pockm. Natomiast zgodnie z aneksem do tej umowy, Planowane Łączne Nakłady Finansowe na okres do 31 grudnia 2026 r. wyniosły 648 mln zł, a Planowany Limit Pracy Eksploatacyjnej łącznie 61 734 939,721 pockm.

5.2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych przyczyniła się do poprawy funkcjonowania transportu kolejowego w województwie, jednak dotychczas nie wpłynęła znacząco na jego rozwój. Organizator przywrócił w latach 2016–2021 w województwie dolnośląskim łącznie siedem połączeń kolejowych, jednak tylko jedno na przejętej infrastrukturze kolejowej. Długość linii/odcinków linii kolejowych objętych procesem przejścia wyniosła 210,7 km i stanowiła 11,8% długości wszystkich linii kolejowych zlokalizowanych w województwie. Organizator nie zrealizował w wyznaczonym terminie, tj. do 2020 r. scenariusza umiarkowanego rozwoju określonego w Planie transportowym. Nie zapewnił również rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o rekompensatę, a także środków przekazanych na podwyższenie kapitału zakładowego Przewoźnika oraz odzyskanego przez Spółkę podatku VAT. Nie dysponował tym samym ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków.

Realizacja zadań przez Zarządcę i Przewoźnika odbywała się z naruszeniem przepisów prawa i uregulowań wewnętrznych.

Zarządca nie przeprowadzał wymaganych ustawą Prawo budowlane przeglądów obiektów budowlanych a także sprawował nierzetelny nadzór nad stanem technicznym nieruchomości, skutkiem czego dopuścił do stwierdzenia przez NIK, w przypadku siedmiu obiektów, stanu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia. Ponadto w przypadku ośmiu zamówień publicznych wystąpiły nieprawidłowości polegające w szczególności na naruszeniu procedury ich udzielania oraz bezpodstawnej wypłacie wynagrodzenia wykonawcy w kwocie 442,6 tys. zł. Zarządzając nieruchomościami DSDiK nie ustalała i nie dochodziła należności, w kwocie 27,5 tys. zł oraz nieprawidłowo sporządzała deklaracje na podatek od nieruchomości, co skutkowało nieuiszczeniem tego podatku za 2020 r. o szacowanej wartości 1029,6 tys. zł.

Spółka natomiast w badanym okresie zawarła z Organizatorem, z opóźnieniem wynoszącym od 84 do 155 dni pięć umów rocznych o świadczenie usług publicznych. Ponadto ustalając wynagrodzenie dla członków Zarządu i Rad Nadzorczych oraz uprawnienie do wypłaty odprawy dla członków Zarządu, wbrew wymogom ustaw o budżetowych, wypłaciła łącznie 727,8 tys. zł. Nadto, niezgodnie z treścią zawartej z wykonawcą jednego z powierzonych zadań umowy, wypłaciła wynagrodzenie w wysokości 369,0 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

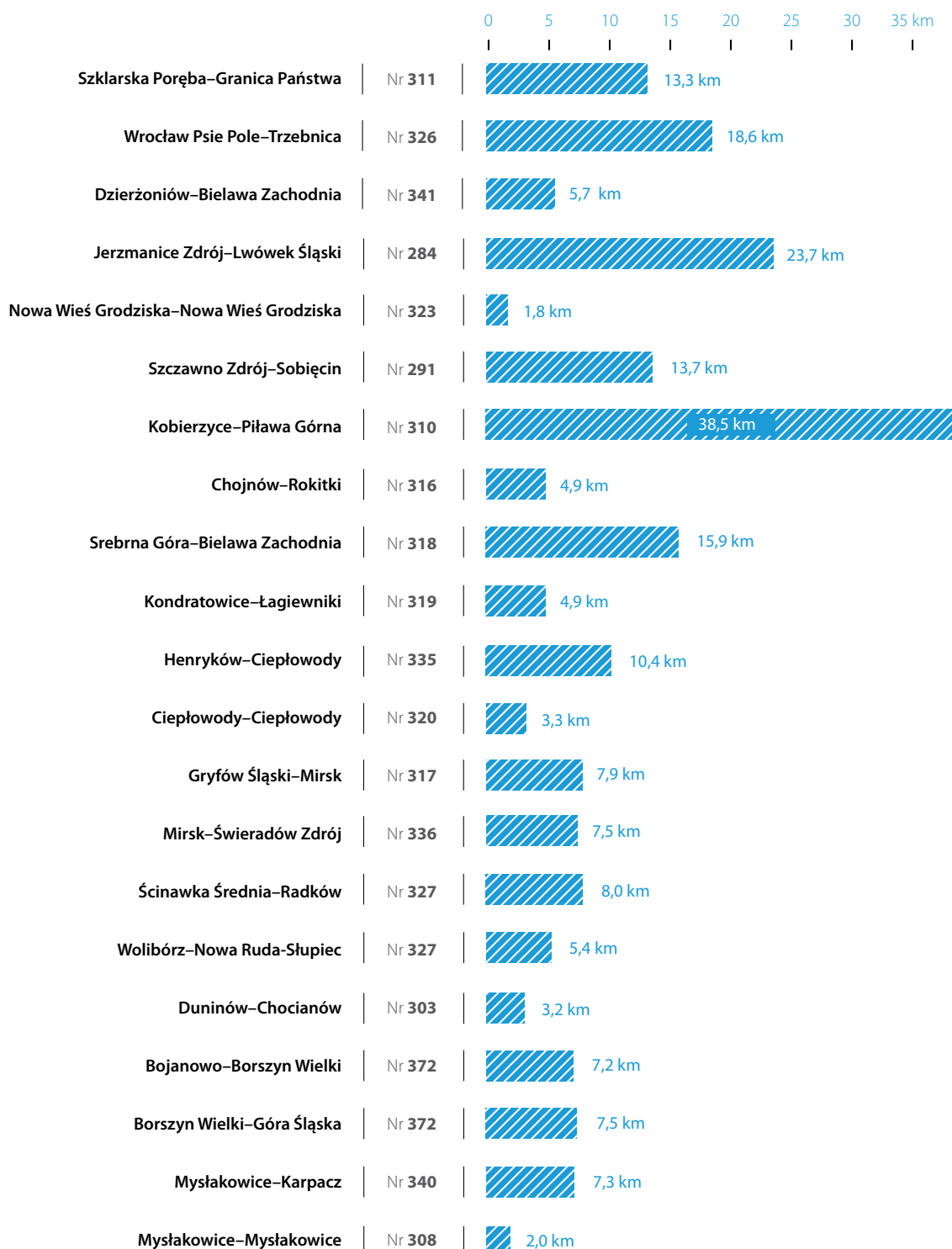
5.2.1. Organizator publicznego transportu zbiorowego

Przejęte linie i/lub odcinki linii kolejowych

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2021 r. Samorząd Województwa Dolnośląskiego objął procesem przejęcia 21 linii i/lub odcinków kolejowych o łącznej długości 210,7 km, z czego 19 o łącznej długości 178,8 km w okresie objętym kontrolą oraz dwa o łącznej długości 31,9 km, przed 2016 r.

Infografika nr 3

Linie kolejowe objęte procesem przejmowania przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Linie i/lub odcinki linii kolejowych przejmowano w formie nieodpłatnego przekazania na własność w oparciu o art. 18a lub art. 39 ust. 3 ustawy o PKP, a także w wyniku darowizny dokonanej przez jedną z gmin województwa dolnośląskiego.

Forma prawna przejęcia linii kolejowych i ich przeznaczenie

W okresie objętym kontrolą UMWD nie wnioskował o zmianę sposobu przeznaczenia przejętych linii kolejowych. Nie wystąpił więc po stronie Organizatora obowiązek wskazany w art. 18 a ust. 4 ustawy o PKP uzyskania na ten cel zgody ministra właściwego ds. transportu.

Wszystkie, linie i/lub odcinki linii kolejowych przejęte od PKP S.A. lub PKP PLK S.A. znajdowały się w trwałym zarządzie powołanej przez Organizatora jednostki, tj. DSDiK, pełniącej rolę Zarządcy. Samorząd Województwa Dolnośląskiego w okresie objętym kontrolą nie dokonał sprzedaży żadnej z przejętych linii i/lub odcinków linii kolejowych.

Ogólne wydatki województwa dolnośląskiego w latach 2016–2020 wyniosły 5 678 274,1 tys. zł, z czego na transport przeznaczono łącznie 713 016,9 tys. zł (tj. 12,78% wydatków ogółem), natomiast na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych wydatkowano 711 296,4 tys. zł.

Nakłady poniesione na publiczny transport zbiorowy

Wydatki poniesione przez województwo dolnośląskie na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych i w podziale na rozdziały 60001 (Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe) oraz 60002 (Infrastruktura kolejowa), kształtowały się w kwotach odpowiednio 670 315,5 tys. zł i 40 980,9 tys. zł.

W ramach rozdziału 60001 środki wydatkowano na: rekompensaty dla przewoźników w łącznej kwocie 637 957,8 tys. zł¹⁰ (co stanowiło 99,9% planu po zmianach), zapłatę podatku VAT z tytułu wniesienia do Kolei Dolnośląskich S.A. wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności (aport) 21 pojazdów kolejowych w kwocie 12 037,8 tys. zł (100,0% planu po zmianach), wkład pieniężny z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego w kwocie 20 000,0 tys. zł dla Kolei Dolnośląskich S.A. (100,0%), na realizację projektu TRANS-BORDERS – TENT-T – 299,9 tys. zł oraz wycenę pojazdów kolejowych w kwocie 20,0 tys. zł.

Badaniem kontrolnym objęto wydatki w łącznej wysokości 436 820,0 tys. zł (tj. 61,4% wydatków poniesionych na działalność związaną z realizacją połączeń kolejowych), na którą składały się: przekazana Spółce, w latach 2016–2020, rekompensata w wysokości 404 782,2 tys. zł, zapłata podatku VAT z tytułu wniesienia do Kolei Dolnośląskich S.A. wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności (aport) 21 pojazdów kolejowych w kwocie 12 037,8 tys. zł oraz wkład pieniężny z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Przewoźnika, w wysokości 20 000,0 tys. zł.

Prawidłowość wydatkowania środków

Środki wydatkowano w wysokościach ustalonych w planie finansowym, natomiast w przypadku rekompensat w granicach kwot określonych w umowach z Przewoźnikiem.

¹⁰ W tym kwotę w wysokości 404 782,2 tys. zł przekazano spółce Koleje Dolnośląskie S.A., a kwotę w wysokości 233 175,6 tys. zł przekazano spółce POLREGIO sp. z o.o. (poprzednio „Przewozy Regionalne” sp. z o.o.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wypłata rekompensaty

Wysokość rekompensaty wypłaconej przewoźnikom w poszczególnych latach wyniosła 121 254,0 tys. zł za 2016 r., 127 533,3 tys. zł za 2017 r., 125 315,5 tys. zł za 2018 r., 131 771,7 tys. zł za 2019 r. i 132 083,3 tys. zł za 2020 r.

Nie zapewniono jednak rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika we wnioskach o wypłatę rekompensaty przychodów i kosztów, w wyniku czego UMWD nie dysponował ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków.

Organizator weryfikując składane przez Przewoźnika wnioski o rekompensatę, nie korzystał z uprawnienia wynikającego z § 5 umowy nr DT/D/4535/14 z 15 grudnia 2014 r., tj. żądania przedstawienia przez Przewoźnika określonych informacji, danych liczbowych i dokumentów związanych z wykonaniem umowy i poszczególnych umów rocznych lub sprawdzenia czy środki przekazane przez Organizatora Przewoźnik wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wykonanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich objętych daną umową roczną o świadczenie usług publicznych. Analiza rozliczeń wykazała m.in., że były one weryfikowane przez pracowników UMWD głównie pod względem formalnym i rachunkowym oraz w odniesieniu do wysokości środków ujętych w ramach umowy. Brak kontroli w tym zakresie tłumaczono w szczególności pracochłonnością takiej operacji oraz brakiem niezbędnych kwalifikacji w zakresie dotyczącym księgowości.

Wysokość przychodów i kosztów ma bezpośredni wpływ na wysokość przekazywanej przez Urząd rekompensaty tak więc nadzór nad sposobem wykorzystania przekazanych środków i majątku jest kluczowy dla oceny spełnienia wymogu oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Istotny dla oceny powyższych wyjaśnień jest również fakt, że w przypadku drugiego przewoźnika (tj. „Przewozy Regionalne” sp. z o.o., obecnie POLREGIO sp. z o.o.) w 2017 r. zlecono wykonanie audytu (przez biegłego rewidenta) rozliczeń przewozów za 2016 r. wraz z kontrolą finansową, oceną rzetelności oraz weryfikacją wielkości należnych rekompensat wynikających z przedłożonych przez niego wniosków o płatność końcową oraz raportów rocznych, czego nie uczyniono u Przewoźnika, którego jedynym właścicielem było województwo dolnośląskie.

Wysokość przychodów i kosztów wskazywanych przez Przewoźnika była weryfikowana w toku kontroli NIK nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym przewozem pasażerskim*, w wyniku której sformułowano wniosek o zapewnienie przez Organizatora rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez operatorów przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty. UMWD przyjął sformułowany wniosek do realizacji i poinformował o planowanym dokonywaniu okresowej kontroli dokumentacji służącej kalkulacji uzyskanych przychodów i poniesionych kosztów.

Wsparcie finansowe

Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad wykorzystaniem przez Koleje Dolnośląskie S.A. środków pieniężnych przekazanych spółce w ramach podwyższenia kapitału zakładowego (20 000,0 tys. zł) oraz środków z odzyskanego przez spółkę podatku VAT (12 037,8 tys. zł). Proces przekazywania środków pieniężnych poprzedzało złożenie wniosku o podwyż-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szenie kapitału zakładowego z uzasadnieniem konieczności ich pozyskania w związku z realizacją konkretnego przedsięwzięcia, a w przypadku odzyskanego podatku VAT, wykorzystania tych środków na cele inwestycyjne.

Brak było natomiast mechanizmów kontroli prawidłowości i sposobu wykorzystania majątku wnoszonego do Spółki. Województwo dolnośląskie było jedynym właścicielem Spółki i mogło dowolnie kształtować wzajemne obowiązki w tym aspekcie. Na podobne kwestie NIK zwracała uwagę podczas kontroli prowadzonej w UMWD w 2021 r. nr P/20/088 pn. *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*.

W latach 2016–2020 przywrócono łącznie siedem połączeń kolejowych, tj.: Sędziszów–Kamienna Góra–Lubawka–Královec, Grabowno Wielkie–Milicz–Krotoszyn, Legnica–Lubin, Lubin–Głogów, Głogów–Wschowa–Leszno, Dzierżoniów Śląski–Bielawa Zachodnia, (Wrocław–Wałbrzych)–Mieroszów–Mezimesti–Adrspach, a przed 2016 r. dwa, tj.: Wrocław Zakrzów–Trzebnica i Szklarska Poręba–Granica Państwa (Harachov). Trzy z tych dziewięciu połączeń, tj. Wrocław Zakrzów–Trzebnica, Szklarska Poręba (Harachov)–Granica Państwa i Dzierżoniów–Bielawa Zachodnia, realizowane były na przejętej przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego infrastrukturze o łącznej długości 37,6 km, a sześć pozostałych, na liniach kolejowych należących do PKP PLK S.A. Jakkolwiek z uwagi na konieczność optymalnego wykorzystania zasobów i dostosowania oferty do potrzeb mieszkańców, podejmowano w porozumieniu z przewoźnikami działania polegające na przekazywaniu obsługi połączeń między nimi, to według stanu na 19 marca 2021 r. bez dostępu do pasażerskich połączeń kolejowych na terenie województwa dolnośląskiego pozostawał powiat górski oraz złotoryjski a powiaty polkowicki i lwówecki obsługiwane były peryferyjnie. Niezapewnienie transportu kolejowego dla powyższych powiatów wynikało w szczególności z braku wystarczających środków finansowych.

Reaktywowane
połączenia

W pojedynczych przypadkach występowały inne istotne utrudnienia. Dla połączenia Wrocław–Góra (powiat górski), trudności wynikały z powodu przecięcia szlaku kolejowego drogą szybkiego ruchu S5. W przypadku połączenia Dzierżoniów–Bielawa Zachodnia, korytarz kolejowy przecinał obwodnicę Dzierżoniowa. Co istotne zarówno budowa obwodnicy Dzierżoniowa, jak i linii kolejowej nr 341 była realizowana przez tego samego Zarządcę, który posiadał wiedzę o przebiegu obu dróg.

Proces przywracania połączenia kolejowego, w przypadku przejmowania przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego linii i/lub odcinków kolejowych podzielony był na dwa etapy, tj. etap związany z przejęciem linii kolejowej oraz etap związany z pracami rewitalizacyjnymi infrastruktury. W przypadku przejmowania linii kolejowych, od dnia wyrażenia przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego woli przejęcia linii kolejowej do dnia podpisania protokołu przejęcia nieruchomości miało od 209 dni do 868 dni. Czas poświęcony na prace modernizacyjne, licząc od dnia podpisania protokołu wydania nieruchomości, do dnia uruchomienia połączenia wynosił od 368 dni do 942 dni. Czas trwania całego procesu uzależniony był zarówno od liczby np. obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu

Proces reaktywacji
połączeń kolejowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

linii kolejowych, stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład linii, a także od jej stanu technicznego. Istotny był również koszt realizacji zadania. Przy wskaźnikowo wyliczanej stawce rewitalizacji jednego kilometra linii kolejowej UMWD wskazał, że waha się ona w przedziale od 2500,0 tys. zł do 3500,0 tys. zł, co oznacza, że do zrewitalizowania nieczynnych 173,1 km z 210,7 km, objętej procesem przejmowania infrastruktury kolejowej niezbędne środki wyniosą od 432 750,0 tys. zł do 605 850,0 tys. zł. Biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom finansowania w kwocie średnio 8196,1 tys. zł rocznie rewitalizacja zajmie co najmniej 52 lata.

Wybór Przewoźnika

Przewóz pasażerów realizowany był na podstawie zawartych przez Organizatora z Kolejami Dolnośląskimi S.A. oraz POLREGIO sp. z o. o. umów. Wybór przewoźników polegał na bezpośrednim powierzeniu świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie umów wieloletnich i stanowiących ich uszczegółowienie umów rocznych. Świadczenie tych usług w przypadku Kolei Dolnośląskich S.A. powierzono od 1 stycznia 2015 r. do 14 grudnia 2030 r.

Zawieranie umów o świadczenie usług publicznych

Niemniej w latach 2016–2020 pięć umów rocznych ze Spółką, stanowiących uszczegółowienie umowy wieloletniej zawarto z opóźnieniem wynoszącym od 84 dni do 155 dni w odniesieniu do wymogów wynikających z ww. umowy wieloletniej. Opóźnienia występujące każdego roku badanego okresu tłumaczono niewłaściwym przygotowaniem przez Przewoźnika materiałów, niezbędnych do uzupełnienia treści danej umowy rocznej.

Mimo że Przewoźnik został powołany przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, a Samorząd Województwa Dolnośląskiego był jego jedynym właścicielem, stan ten powtarzał się od siedmiu lat.

Zawieranie z opóźnieniem umów rocznych było kwestionowane przez NIK już w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym transportem pasażerskim* i skutkowało sformułowaniem wniosku pokontrolnego, który został przyjęty do realizacji, obligującego Organizatora do zawierania umów z operatorami w terminach wynikających z umowy wieloletniej. Podejmowane przez Organizatora działania zmierzające do terminowego zawierania umów były nieskuteczne, a brak umowy rocznej oznaczał świadczenie usług publicznych w oparciu o umowę wieloletnią, która nie zawierała jednak szczegółowych wymogów dotyczących tras pociągów. Dla Przewoźnika natomiast opóźnienie w zawieraniu umów stwarzało ryzyko wykonywania pracy eksploatacyjnej w ramach nieustalonej liczby pociągów i braku zapewnienia wypłaty wynagrodzenia za wykonaną pracę.

Standardy usług przewozowych

Warunki obsługi pasażerskich połączeń kolejowych wskazane w umowach wieloletnich nr DT-D/4345/14 z 15 grudnia 2014 r. i DT-D/19/2020 z 17 sierpnia 2020 r., zawartych między Organizatorem a Kolejami Dolnośląskimi S.A., były zgodne z przyjętymi przez Organizatora w Planie transportowym standardami usług przewozowych, tj. standardami podróży, standardami dla pojazdów, standardami wyposażenia przystanków oraz standardem taryfowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyznaczonym w Planie transportowym terminie, tj. do końca 2020 r., nie zrealizowano scenariusza umiarkowanego rozwoju sieci komunikacyjnej, a tym samym nie osiągnięto przewidywanych w nim parametrów zaplanowanych połączeń, a w ramach tych połączeń dziennej liczby par pociągów, dla dziewięciu spośród 47 linii komunikacyjnych. Niemożność osiągnięcia zaplanowanych wartości w przypadku siedmiu z nich, tj. Wrocław–Strzelin–Kłodzko, Wrocław–Jelenia Góra, Wrocław–Zgorzelec, Wrocław–Głogów, Kłodzko–Wałbrzych, Kamieniec Ząbkowicki–Ząbkowice Śląskie–Legnica i Jelenia Góra–Szklarska Poręba, tłumaczono niewystarczającą przepustowością linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., istotnych dla realizacji wymienionych połączeń. Wynikała ona ze złego stanu technicznego infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A. W przypadku połączenia Wrocław–Trzebnica, wskazano natomiast na wzrost kosztów realizacji zaplanowanej liczby par połączeń kolejowych, a w przypadku połączenia Wrocław–Góra, na przecięcie linii kolejowej trasą szybkiego ruchu S5. Ponadto Marszałek wyjaśnił, że Plan transportowy jest dokumentem o charakterze planistycznym, mającym pełnić także funkcję informacyjną dla zarządców infrastruktury w zakresie planowanej do wykorzystania sieci komunikacyjnej.

Realizacja Planu transportowego

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym, Plan transportowy stanowi akt prawa miejscowego, a więc posiada charakter szerszy niż planistyczno-koncepcyjny, czy też informacyjny. Ponadto planując przejęcie linii i/lub odcinków linii kolejowych Organizator posiadał wiedzę o czasie trwania procesu przejmowania linii oraz mógł oszacować koszty z tym związane. Przygotowując Plan transportowy Organizator pozyskał także wiedzę o planowanych inwestycjach w infrastrukturę zarządzaną przez PKP PLK S.A. Miał więc możliwość kształtowania parametrów, które byłyby realne z punktu widzenia realizacji zaplanowanej siatki połączeń.

5.2.2. Zarządca infrastruktury kolejowej

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. DSDiK zarządzała odcinkami dwóch linii kolejowych (nr 311 i nr 326) o łącznej długości 31,9 km, eksploatowanymi na potrzeby przewozów pasażerskich. Natomiast według stanu na dzień 30 kwietnia 2021 r. proces obejmowania trwałego zarządu dotyczył 21 odcinków linii kolejowych o łącznej długości 210,7 km, spośród których trzy o łącznej długości 37,6 km były eksploatowane (na liniach kolejowych nr 311, nr 326 i nr 341), a pozostałe odcinki o łącznej długości 173,1 km nie były eksploatowane.

Sieć komunikacyjna

Zwiększenie w latach 2016–2020 liczby odcinków linii kolejowych objętych procesem przejmowania w trwały zarząd DSDiK wynikało z przejmowania przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego w 2018 r. jednego odcinka linii kolejowej o łącznej długości 5,7 km, w 2019 r. siedmiu odcinków linii kolejowych o łącznej długości 103,5 km, w 2020 r. dziewięciu odcinków linii kolejowych o łącznej długości 60,4 km, a w 2021 r. dwóch odcinków linii kolejowych o łącznej długości 9,2 km.

Wydatki DSDiK w latach 2016–2020 w rozdziale 60002 Transport kolejowy wyniosły łącznie 40 980,9 tys. zł. Zarządca w poszczególnych latach wydatkował 9287,1 tys. zł (z zaplanowanych 9301,9 tys. zł),

Wydatki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3237,6 tys. zł (z zaplanowanych 3472,5 tys. zł), 3689,7 tys. zł (z zaplanowanych 3694,1 tys. zł), 17 221,4 tys. zł (z zaplanowanych 17 425,7 tys. zł) i 7228,4 tys. zł (z zaplanowanych 7232,2 tys. zł). Ponadto w 2016 r. wydatkowano środki dotyczące wydatków niewygasających w kwocie 316,7 tys. zł. W związku z realizacją zadań ukierunkowanych na przywracanie połączeń kolejowych DSDiK wydatkowała: [1] 21 740,5 tys. zł w związku z przeprowadzoną rewitalizacją na liniach kolejowych nr 326 i 341; [2] 1445,8 tys. zł w związku z przejmowaniem linii kolejowych, nakładami ponoszonymi na nieeksploatowane linie kolejowe przejęte przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego w latach 2019–2020 oraz pracami koncepcyjnymi budowy/rewitalizacji linii kolejowych. Na działania dotyczące nieeksploatowanych linii kolejowych w latach 2017–2020 poniesiono łączne koszty w wysokości 105,7 tys. zł.

Realizacja przedsięwzięć związanych z rewitalizacją linii nr 326 i 341, objęta była dofinansowaniem ze środków RPO WD na lata 2014–2020, a kwota dofinansowania wyniosła 14 799,1 tys. zł (odpowiednio 4916,9 tys. zł oraz 9882,2 tys. zł).

Zamówienia publiczne

DSDiK, w zakresie dotyczącym transportu kolejowego, udzieliła 220 zamówień na łączną kwotę 37 999,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 12 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku każdego z badanych zamówień wartość umowy nie przekraczała równowartości 30 tys. euro, a łączna wartość wypłaconego wykonawcom wynagrodzenia wyniosła 1336,8 tys. zł. W wyniku weryfikacji dokumentacji dotyczącej udzielenia i realizacji zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości w przypadku ośmiu z nich.

DSDiK udzielając czterech zamówień publicznych na kwotę 501,8 tys. zł, z powodu, jak wyjaśniano, pilnej potrzeby udzielenia zamówienia i specyfiki przedmiotu zamówienia, nie dochowała wymogów związanych z obowiązkiem rozpoznania rynku.

Przykład

W przypadku dwóch zamówień, w wyniku których wypłacono wykonawcom kwotę 225,7 tys. zł, Zarządca nie przeprowadził internetowego rozpoznania rynku pomimo, że zgodnie z wymogami § 36 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień, był zobligowany do przeprowadzenia powyższych czynności dla przedmiotu zamówienia, którym były roboty budowlane,

W przypadku kolejnych dwóch zamówień, w wyniku których wypłacono wykonawcy kwotę 276,1 tys. zł, Zarządca nie przeprowadził rozpoznania rynku, pomimo że zgodnie z § 36 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień, był zobligowany do przeprowadzenia powyższych czynności dla zamówień przekraczających wartość 5000 euro.

DSDiK w związku z realizacją czterech zamówień publicznych (w tym dwóch, w których nie zastosowano przepisów wewnętrznych), pomimo że wykonawcy nie zrealizowali przedmiotu zamówienia zgodnie z zawartymi umowami, wypłaciła im wynagrodzenie w łącznej wysokości 442,6 tys. zł. Wynikało to z dokonania przez Zarządcę błędnej oceny prawidłowości wykonania poszczególnych zadań.

Przykład

Nieprawidłowości w tym względzie dotyczyły m.in:

- a) zamówienia – Opinie techniczne wraz z zaleceniami remontowymi i kosztorysem wstępnym rewitalizacji dla linii 308, 322, 336, 340, 341 (NI.2721.165.2017) – w związku z realizacją którego wypłacono wynagrodzenie w wysokości 119,3 tys. zł. DSDiK zaakceptowała przedłożone przez Wykonawcę opracowania, pomimo że opracowania te nie zawierały części z wymaganych elementów, tj. nie obejmowały: [1] kosztorysów dla trzech wariantów rewitalizacyjnych, wymaganych zgodnie z § 1 pkt 1 umowy (przedłożone opracowania nie zawierały określenia kosztów kompleksowej wymiany toru na bezстыkowy wraz z całą infrastrukturą okołotorową) i [2] zakresu kosztów montażu systemu samoczynnej sygnalizacji przejazdowej (SSP),
- b) zamówienia – Usługa inwentaryzacji wraz z zaleceniami remontowymi i kosztorysem wstępnym rewitalizacji dla linii 284, 303, 310, 316 (NI. 2721.66.2020) – w związku z realizacją którego wypłacono wynagrodzenie w wysokości 156,8 tys. zł. DSDiK zaakceptowała przedłożone przez wykonawcę opracowanie, pomimo że nie zawierało ono, wymaganych § 1 pkt 1 umowy: [1] kosztów kompleksowej wymiany toru (na bezстыkowy) wraz z całą infrastrukturą okołotorową i [2] zakresu i kosztów montażu systemu samoczynnej sygnalizacji przejazdowej (SSP), a ponadto [3] w odniesieniu do linii kolejowej nr 284 zaakceptowano opracowanie, w którym inwentaryzacja nie obejmowała stanu nawierzchni w km 29,987–40,970.

Ponadto w związku z udzieleniem dwóch zamówień publicznych DSDiK nie dochowała wymogów wynikających z przepisów ustawy o ochronie zabytków i ustawy Prawo budowlane.

Przykład

W zamówieniu Awaryjne zabezpieczenie wiaduktu kolejowego w Dzikowcu Kłodzkim (NI. 2721.239.2020), nie dochowała wynikającego z przepisów prawa wymogów, dotyczących zagwarantowania uzyskania decyzji administracyjnych warunkujących podjęcie prac przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków. Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 12 ustawy o ochronie zabytków.

W zamówieniu Usługa dostawy szyn z linii nr 284 Jerzmanice Zdrój–Lwówek Śląski na linię nr 326 Wrocław Psie Pole–Trzebnica DSDiK nie dochowała, wynikającego z przepisów prawa wymogu dokonania zgłoszenia rozbiórki, pomimo tego że zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy Prawo budowlane rozbiórka obiektów budowlanych, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wymaga uprzedniego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, w którym należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania tych robót.

Przyczyną udzielenia jednego z powyższych zamówień, było powzięcie informacji o gwałtownym pogorszeniu się stanu technicznego wiaduktu kolejowego. Pominięcie obowiązku ustawowego w przypadku drugiego zamówienia polegało na błędnym uznaniu prac związanych przenoszeniem szyn z jednej linii na inną, za prace utrzymaniowe, które takiego zgłoszenia nie wymagały.

W latach 2016–2020 Zarządca w związku z dysponowaniem liniami kolejowymi uzyskał dochody w łącznej kwocie 7071,3 tys. zł (z wyłączeniem dotacji z RPO WD na lata 2014–2020 oraz z umowy w sprawie programu wieloletniego). Największy udział w dochodach ogółem stanowiły: [1] opłaty z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej licencjonowa-

Ustalanie
i dochodzenie należności

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nym przewoźnikom – 4421,1 tys. zł (tj. 62,5%); [2] zwroty podatku VAT – 1750,5 tys. zł (24,8%); [3] wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 678,8 tys. zł (9,6%) oraz [4] pozostałe – 220,9 tys. zł (3,1%).

Zarządca nie podjął rzetelnych działań ukierunkowanych na bieżące wyegzekwowanie lub ustalenie należności, a w konsekwencji pobieranie dochodów związanych z nieruchomościami będącymi przedmiotem umów najmu lub korzystania z nieruchomości w obrębie linii kolejowych nr 284 i 323 (trzy umowy najmu oraz dwie umowy korzystania z nieruchomości) nr 317 i 336 (jedna umowa dzierżawy i sześć umów korzystania z nieruchomości). Wynikało to z opieszałości w działaniu, ponieważ zgodnie z protokołami przejęcia, wydanie nieruchomości dotyczących linii nr 284 i 323 nastąpiło 3 grudnia 2019 r., natomiast w przypadku linii nr 317 i 336 nastąpiło 23 czerwca 2020 r.

Analiza umów obowiązujących w dacie aktów notarialnych w sprawie przejęcia ww. linii w przypadku linii nr 284 i 323 wskazuje na potencjalne dochody w wysokości 13,8 tys. zł (rocznie), natomiast w przypadku linii nr 317 i 336 co najmniej 13,7 tys. zł. Powyższe stanowiło również naruszenie art. 42 ust. 5 Ufp. Stosownie do wskazanego przepisu jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W odniesieniu do zbadanej próby najmowanych lokali (dot. linii 317 i 336) DSDiK wystawiła faktury dopiero 2 marca 2021 r., tj. ponad osiem miesięcy po podpisaniu ww. protokołu.

Podatek od nieruchomości

Zarządca niezgodnie ze stanem faktycznym i prawnym, sporządzał deklaracje na podatek od nieruchomości za 2020 r. W odniesieniu do zbadanej próby¹¹, obejmującej nieruchomości na liniach kolejowych nr 284, 291, 310, 316, 317, 318, 319 i 336 stwierdzono, że nie zostały one udostępnione przewoźnikom kolejowym. W deklaracjach składanych do organów jednostek samorządu terytorialnego – będących organami podatkowymi podatku od nieruchomości, nieprawidłowo interpretując przepisy, wskazywano natomiast, że spełnione są przesłanki zwolnienia z podatku od nieruchomości określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uznano bowiem, że nieistotne jest faktyczne udostępnianie linii lub jej odcinka gdyż obecny stan prawny powoduje, że o statusie linii kolejowej decyduje wyłącznie Zarządca.

Zgodnie z przywołanym przepisem zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która: a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm. Stąd też, warunkiem zwolnienia od podatku od nieruchomości jest jej faktycznie udostępnienie, np. na podstawie stosownych umów na wykorzystanie infrastruktury przez przewoźnika kolejowego. W przypadku ośmiu ww.

¹¹ Obejmującej wyłącznie grunty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

linii kolejowych stwierdzono, że nie zostały one udostępnione przewoźnikom kolejowym, m.in. ze względu na stan techniczny tych linii wynikający przede wszystkim z braków w infrastrukturze kolejowej. Nie zawarto również umów z przewoźnikami kolejowymi na udostępnienie tych linii. Powyższe potwierdza, że zwolnienia z podatku od nieruchomości wskazane w deklaracjach podatkowych, składanych przez DSDiK powinny odnosić się jedynie do tych nieruchomości, które w momencie składania deklaracji faktycznie wykorzystywane są na cele kolejowe, tj. zostały udostępnione przewoźnikom kolejowym. W pozostałych przypadkach deklaracje te powinny zawierać odpowiednie stawki.

Zdjęcie nr 1

Nieczynna infrastruktura kolejowa w Nowej Wsi Grodzkiej



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdjęcie nr 2

Nieczynna infrastruktura kolejowa w pobliżu dworca kolejowego w Mirsku



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W zbadanym zakresie (dotyczącym linii kolejowych nr: 284, 291, 310, 316, 317, 318, 319 i 336) łączna powierzchnia gruntów, od których województwo dolnośląskie – DSDiK powinna uiszczyć podatek od nieruchomości za 2020 r. wynosiła 2 349 169 m², a szacowana wartość podatku z tego tytułu wyniosła 1029,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto należy podkreślić, że złożenie błędnych deklaracji podatkowych w przypadku ich późniejszej korekty w sposób prawidłowo uwzględniający stan prawny i faktyczny wpłynie, co do zasady, na konieczność zapłaty przez województwo dolnośląskie – DSDiK odsetek od nieuregulowanych w terminie kwot podatku.

Przeglądy okresowe obiektów budowlanych

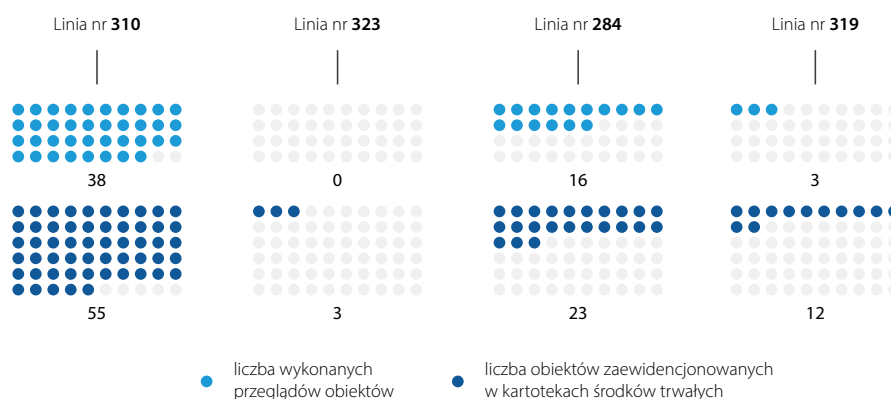
Zarządca nie dochował, wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obowiązku przeprowadzenia w 2020 r. rocznej kontroli okresowej obiektów budowlanych. Braki w tym zakresie tłumaczono nieścisłościami w dokumentacji odnośnie liczby przejmowanych obiektów oraz trudnościami z ich lokalizacją, spowodowanymi ciężkimi warunkami terenowymi.

Liczba wykonanych w 2020 r. kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane była niższa od liczby obiektów inżynieryjnych wynikających z kartoteki środków trwałych oraz dokumentacji inwentaryzacji przejętych linii kolejowych. W odniesieniu do linii: [1] nr 310 przeprowadzono łącznie 38 przeglądów, natomiast z kartoteki środków trwałych wynikało, że liczba obiektów wynosi 55; [2] nr 323 nie przeprowadzono żadnego przeglądu, a w kartotece środków trwałych wskazano na występowanie trzech obiektów inżynieryjnych; [3] nr 284 przeprowadzono łącznie 16 przeglądów, natomiast z kartoteki środków trwałych wynikało, że liczba obiektów wynosi 23.

Ponadto kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przeprowadzone zostały w przypadku jedynie trzech obiektów inżynieryjnych znajdujących się na linii kolejowej nr 319 pomimo tego, że według kartoteki środków trwałych na linii tej znajdowało się również dziewięć innych obiektów inżynieryjnych, tj.: sześć przepustów, dwa mosty i jedna ściana oporowa.

Infografika nr 4

Liczba przeglądów okresowych obiektów inżynieryjnych wykonanych w 2020 r. w porównaniu do liczby obiektów inżynieryjnych zaewidencjonowanych w kartotece środków trwałych na wybranych liniach kolejowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Pomimo stwierdzenia w protokołach kontroli okresowych przeprowadzonych w listopadzie 2020 r. na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane konieczności zabezpieczenia obiektu budowlanego ze względu na niewłaściwy stan techniczny lub stwierdzenia, że obiekt

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie zapewnia dalszego bezpiecznego eksploatawania, Zarządca nie podjął rzetelnych działań w celu zabezpieczenia następujących obiektów: [1] budynku nastawni w Mirsku; [2] budynku magazynu w Mirsku (na działce nr 402/2) oraz [3] budynku magazynu w Mirsku. Jakkolwiek kontrole okresowe budynków zostały przeprowadzone w grudniu 2020 r., to 28 maja 2021 r. (w dniu przeprowadzenia przez kontrolerów NIK oględzin), obiekty te nadal pozostawały niezabezpieczone przed dostępem osób trzecich.

Przykład

W toku oględzin przeprowadzonych w dniu 28 maja 2021 r. stwierdzono: [1] zły stan techniczny magazynu przylegającego bezpośrednio do budynku dworca kolejowego w Mirsku przy pl. Dworcowym. Ponadto oględziny wykazały m.in., że od strony torów kolejowych niezabezpieczony był dostęp do rury osłonowej przebiegającej w kierunku skrzynki elektrycznej, niezabezpieczony pozostawał także dostęp do wnętrza obiektu, a we wnętrzu obiektu częściowo pozbawionego zadaszienia, a także nad którym luźno zwisały elementy uszkodzonego zadaszienia, przebywała osoba postronna; [2] niezabezpieczenie zlokalizowanego w Mirsku w pobliżu ul. Adama Mickiewicza budynku nastawni przed dostępem osób trzecich; [3] niezabezpieczenie zlokalizowanego w Mirsku, w pobliżu ul. Adama Mickiewicza, budynku magazynu, przed dostępem osób trzecich.

W wyniku oględzin składników majątkowych na liniach kolejowych nr 284 i 323 oraz 317 i 336 stwierdzono w przypadku czterech z nich (wiadukt kolejowy w Skorzynicach, odcinek torów znajdujących się przed, jak i za mostem, zlokalizowanym w km 24,638 na linii nr 284, otoczenie budynku dworca w Mirsku oraz wiata w kompleksie dworca kolejowego w Mirsku), że DSDiK nie podjęła we właściwym czasie rzetelnych działań zmierzających do zabezpieczenia obiektów budowlanych przed dostępem osób nieupoważnionych lub wyeliminowania występującego niebezpieczeństwa.

Stan techniczny
obiektów budowlanych

Przykład

W toku oględzin stwierdzono:

- a) niewłaściwe zabezpieczenie, tj. za pomocą łatwo przesuwalnych płyt pilśniowych, uszkodzonych i niekompletnych drewnianych przykryć przestrzeni, znajdujących się pod poziomem gruntu o głębokości kilkudziesięciu centymetrów, zlokalizowanych bezpośrednio przy budynku dworca kolejowego w Mirsku od strony pl. Dworcowego;
- b) zły stan techniczny wiaty, wchodzącej w skład kompleksu zabudowań dworca kolejowego w Mirsku, zlokalizowanej od strony torów kolejowych. W porównaniu do opisów i dokumentacji fotograficznej, zawartych w protokole kontroli okresowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, brak było części zadaszienia i podpór drewnianych, a ponadto stan techniczny pozostałej części obiektu wskazywał na liczne uszkodzenia i braki (lewy narożnik zadaszienia wiaty bez podparcia słupem, pochylony był w kierunku gruntu, ponadto widoczne były uszkodzenia pokrycia dachowego, zmurszała konstrukcja dachu oraz widoczne pozostałości instalacji elektrycznej, także w formie luźno zwisającego przewodu pod zadaszaniem);
- c) zły stan techniczny wiaduktu kolejowego (linia kolejowa nr 284), nad przebiegającą w Skorzynicach, eksploatowaną drogą powiatową 2518D, związany z uszkodzeniami mostownic drewnianych, z których jedna była rozwarstwiona, a jej opadająca część oparta była na dolnym fragmencie elementów konstrukcyjnych wiaduktu bezpośrednio nad drogą;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- d) zły stan techniczny odcinków torów znajdujących się przed, jak i za mostem, zlokalizowanym w km 24,638 linii kolejowej nr 284, do których możliwy był dostęp osób postronnych. Odcinki torów pozbawione były lub częściowo pozbawione były m.in. podbudowy, podsypki tłuczniowej, podłoża, a ponadto widoczne były uszkodzenia drewnianych podkładów kolejowych.

Zdjęcie nr 3

Budynek magazynu w Mirsku



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdjęcie nr 4

Budynek magazynu w Mirsku



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdjęcie nr 5

Podłoże przed budynkiem dworca w Mirsku



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 1 czerwca 2021 r., na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, kontrolerzy poinformowali Dyrektora DSDiK o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia i zdrowia ludzkiego, stwierdzonym w trakcie przeprowadzonych oględzin w przypadku siedmiu wybranych składników majątkowych zarządzanych przez DSDiK.

W odpowiedzi na ww. pismo Dyrektor DSDiK w dniu 17 czerwca 2021 r. poinformował o podjętych wobec stwierdzonego zagrożenia działaniach zapobiegających, tj. opracowaniu w dniu 1 czerwca 2021 r. opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie prac zabezpieczających, celem usunięcia stanu niebezpieczeństwa.

W wyniku analizy wybranej próby łącznie czterech nieruchomości, na których znajdowały się przejęte linie kolejowe stwierdzono, że DSDiK nie ujawniła w księgach wieczystych trwałego zarządu w stosunku do tych czterech nieruchomości, ponieważ w tym czasie trwał proces podziału geodezyjnego działek.

Ujawnienie trwałego zarządu w księgach wieczystych

Przykład

W przypadku dwóch nieruchomości objętych umową w formie aktu notarialnego Rep. A. 4824/2020 z dnia 8 czerwca 2020 r. (linie 317 i 366) w księgach wieczystych KW JG1S/00030662/3 oraz JG1S/00035584/7 ujawniono tylko prawo własności województwa dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ww. ustawy domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

W okresie objętym kontrolą w przypadku linii kolejowych zarządzanych przez DSDiK nie występowały problemy związane z niewystarczającą zdolnością przepustową. Nie wystąpiły tym samym przesłanki określone w art. 30 ust. 6 i 7 ustawy o transporcie kolejowym, obligujące do powiadomienia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz opracowania planu powiększenia przepustowości.

Zdolność przepustowa

5.2.3. Przewoźnik

W latach 2016–2020, z inicjatywy Organizatora, Spółka pozyskała do obsługi 11 nowych połączeń kolejowych (z czego cztery poprzez przejęcie od innego operatora), w tym: w 2016 r. dwa, na relacjach: Kłodzko Główny–Międzyzlesie oraz Żary–Forst; w 2017 r. cztery, na relacjach: Wrocław Główny–Wrocław Wojnów, Wałbrzych Główny–Mezimesti, Jelcz Laskowice–Biskupice Oławskie, Międzyzlesie – Lichkov, w 2018 r. jedno na relacji Wrocław Główny–Oleśnica i w 2019 r. cztery, w tym trzy na relacjach: Oleśnica–Krotoszyn, Legnica–Lubin, Głogów–Lubin oraz jednego na relacji: Bielawa Zachodnia–Dzierżoniów. W ciągu tych połączeń znajdowały się trzy odcinki połączeń, obsługiwane na infrastrukturze będącej w zarządzie DSDiK.

Reaktywowane połączenia

Przewoźnik nie prowadził analiz i konsultacji dotyczących identyfikacji potrzeb transportowych dotyczących obsługi nowych dla Spółki odcinków linii kolejowych.

Potrzeby transportowe

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Współpraca z gminami W latach 2016–2020, Spółka nie zawierała umów lub porozumień na obsługę połączeń kolejowych bezpośrednio z gminami. Podstawą do uruchomienia pociągów było zawarcie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z Organizatorem. Przewoźnik zawierał natomiast z gminami porozumienia dotyczące honorowania biletów w pociągach Spółki. Dochody Przewoźnika z tego tytułu, w latach 2016–2020 wyniosły łącznie 16 108,8 tys. zł, w tym: w 2016 r. 1373,0 tys. zł; w 2017 r. 1661,6 tys. zł; w 2018 r. 2817,2 tys. zł; w 2019 r. 5025,8 tys. zł; w 2020 r. 5231,2 tys. zł.

Organizacja pracy drużyn konduktorskich W badanym okresie dokumentem regulującym ogólne zasady obsługi pociągów, w tym obsady drużyn konduktorskich, była Instrukcja dla drużyn konduktorskich. Minimalna obsada pociągu składała się z jednej osoby (poza maszynistą), tj. konduktora lub kierownika pociągu, zaś maksymalna z czterech osób. W skład drużyn konduktorskich zgodnie z instrukcjami wchodziło: [1] kierownik pociągu, lub [2] kierownik pociągu i konduktor (konduktorzy), bądź [3] konduktor (konduktorzy). Liczebność i skład obsady pociągu uwarunkowane były m.in. rodzajem i pojemnością pojazdu, wynikami analiz prowadzonych przez drużyny konduktorskie rejestrów sprzedaży czy też wnioskami z raportów kontrolerów handlowych. Obbligatoryjnie w każdym pociągu przebywał konduktor, natomiast obecność kierownika wynikała z rodzaju pojazdu, tj. z konieczności wykonania szczegółowej próby hamulca czy też oględzin technicznych.

Wraz ze wzrostem pracy eksploatacyjnej i liczby obsługiwanych linii kolejowych oraz w związku z zakupem nowych pojazdów, zatrudnienie w Spółce na przestrzeni lat sukcesywnie rosło, wynosząc w 2016 r. 571 etatów (112,4% planu), zaś w 2020 r. 756 etatów (95,5% planu). Jednak mimo przywrócenia 11 połączeń kolejowych (w tym dziewięciu w latach 2017–2020), zatrudnienie w zespołach drużyn konduktorskich, wzrosło pomiędzy 2016 r. a 2020 r. o 43 pracowników, w tym pomiędzy 2017 r. a 2020 r. zaledwie o pięć. Liczba pracowników administracyjnych w latach 2016–2020 wzrosła natomiast o 54 osoby, z czego pomiędzy 2017 r. a 2020 r. aż o 51 osób.

Czas pracy Spośród objętej kontrolą ewidencji czasu pracy 27 pracowników zespołu drużyn konduktorskich, w dwóch przypadkach, czas ich pracy przekraczał średniotygodniowe limity, określone w art. 131 § 1 KP oraz § 22 ust. 7 Regulaminu Pracy. Zgodnie z powołanymi przepisami, tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym.

Przykład

W jednym przypadku pracownik w lutym 2020 r. przepracował ogółem 195,3 h (norma 160 h), natomiast jego średniotygodniowy czas pracy, w miesięcznym okresie rozliczeniowym, wyniósł 48,9 h, w drugim natomiast pracownik we wrześniu 2018 r. przepracował ogółem 206,1 h (norma 160 h) natomiast jego średniotygodniowy czas pracy, w miesięcznym okresie rozliczeniowym, wyniósł 49,5 h.

Powyższe przekroczenia tłumaczono w szczególności absencją pracowników a także dynamicznym wzrostem liczby podróży skutkującymi koniecznością wzmacniania zespołów handlowych w pociągach oraz specyfiką pracy w branży transportowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niemniej średnia liczba nadgodzin przypadająca na jednego pracownika zmniejszyła się. Pomimo redukcji średniej liczby nadgodzin przypadających na jednego pracownika tych zespołów (z 205,6 godzin w 2016 r. do 115,2 godzin w 2020 r.), zdaniem NIK problem nie został rozwiązany. W świetle przepisów KP praca w godzinach nadliczbowych nie może stać się stałym elementem organizowania pracy przez pracodawcę.

Spółka użytkowała na koniec 2020 r. 61 pociągów, z czego 28 spalinowych i 33 elektryczne. Własnością Spółki było 58 pociągów, a trzy dzierżawiono. W badanym okresie zaplanowano zakup 28 pojazdów trakcyjnych, z czego 11 zakupiono w 2017 r., a w trakcie realizacji zakupu znajdowało się sześć pojazdów.

Tabor kolejowy

Zdjęcie nr 6

Tabor kolejowy Przewoźnika



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Należy wskazać, że Koleje Dolnośląskie S.A. w oparciu o Umowy objęcia akcji o podwyższonym kapitale zakładowym/Umowy przeniesienia prawa własności ruchomości z dnia 18 października 2016 r. przejęły od województwa dolnośląskiego m.in. dwa autobusy szynowe SA-109-003 i SA-109-004 jako sprawne, mimo że w 2013 r. wygasła ważność ich świadectw sprawności technicznej. Brak było zatem możliwości ich dalszego wykorzystywania.

Zdjęcie nr 7

Autobus szynowy nr SA-109-004 wyłączony z użytkowania (po prawej stronie)



Źródło: materiały własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyłączenia pociągów z realizacji przewozów pasażerskich

Zarząd Spółki podjął działania w celu przeprowadzenia przeglądu lub sprzedaży tych pojazdów, jednak przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie wymaganego przeglądu oraz ogłoszenie przetargu na ich sprzedaż, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

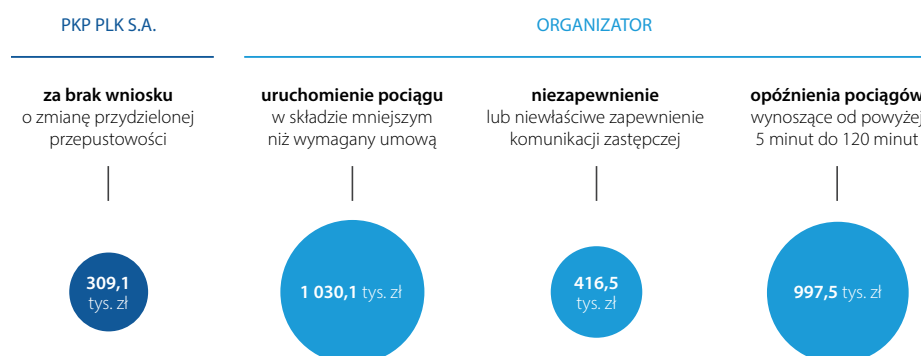
Realizując zadania obsługi pasażerskich połączeń kolejowych Spółka zapłaciła kary umowne w łącznej wysokości 2753,2 tys. zł, z czego 309,1 tys. zł naliczyło PKP PLK S.A., a 2444,1 tys. zł naliczył Organizator. Obsługując połączenia kolejowe w danym roku, Przewoźnik zobligowany był do zgłaszania do PKP PLK S.A. wszelkich zmian w stosunku do ustalonego rocznego rozkładu jazdy pociągów.

Z powodu niedochowania umownego wymogu (6310 przypadków) PKP PLK S.A., naliczyło kary umowne w łącznej wysokości 309,1 tys. zł.

Przewoźnik, z uwagi na konieczność przeprowadzenia bieżących napraw oraz przeglądów technicznych na poziomie P3-P4, czasowo wyłączył z realizacji przewozów część pociągów (174 przypadki w 2016 r., 320 przypadków w 2017 r., 375 przypadków w 2018 r., 378 przypadków w 2019 r., 425 przypadków w 2020 r.). W latach 2016–2020 Organizator uznał, że 69 z powyższych wyłączeń, nie wynikało z działania siły wyższej oraz występowania klęsk żywiołowych, a Przewoźnik jednocześnie nie zapewnił zastępczej komunikacji autobusowej, lub zapewnił ją w sposób niezgodny z wymogami umowy. Z tego tytułu Organizator nałożył na Przewoźnika kary umowne w łącznej wysokości 416,5 tys. zł. Ponadto w związku z opóźnieniami pociągów wynoszącymi od powyżej 5 do 120 minut naliczono kary umowne w łącznej wysokości 997,5 tys. zł, a za uruchomienie pociągu w składzie mniejszym niż wymagany umową, bez zgody Organizatora, kary w kwocie 1030,1 tys. zł.

Infografika nr 5

Wysokość kar umownych naliczonych Przewoźnikowi z tytułu realizacji obsługi pasażerskich połączeń kolejowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Realizacja zadań inwestycyjnych

W kontrolowanym okresie z 45 przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 531 416,7 tys. zł Spółka zrealizowała 31 o łącznej wartości 285 310,2 tys. zł, nie zrealizowała 11 o łącznej wartości 238 136,1 tys. zł, a trzy o wartości 7970,4 tys. zł pozostawały w trakcie realizacji. Brak realizacji 11 zadań spowodowany był w większości przypadków brakiem wystarczających środków finansowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szczegółowa analiza realizacji czterech zadań o łącznej wartości 33 789,3 tys. zł wykazała, że trzy z nich, tj.: [1] Wykonanie obsługi technicznej poziomu utrzymania P4 wraz z pracami dodatkowymi w czterech autobusach szynowych (55/2017) o wartości 13 997,4 tys. zł; [2] Wykonanie obsługi technicznej poziomu utrzymania P3/1 i P3/2 wraz z pracami dodatkowymi w elektrycznych zespołach trakcyjnych 31 WE (5/2018) o wartości 3376,3 tys. zł; [3] Wykonanie obsługi technicznej poziomu utrzymania P4 elektrycznego zespołu trakcyjnego EN57AL – 1938 wraz z pracami dodatkowymi (47/2019) o wartości 2188,8 tys. zł zrealizowane zostały prawidłowo. W przypadku zadania pn. Budowa myjni taboru kolejowego o wartości 14 226,8 tys. zł, w wyniku nierzetelnej zmiany zapisów umownych, Spółka bezpodstawnie dokonała w dniu 20 grudnia 2018 r. odbioru „Prac projektowych” oraz na podstawie faktury VAT z dnia 27 grudnia 2018 r. wypłaciła wykonawcy wynagrodzenie z tego tytułu w wysokości 369,0 tys. zł brutto. Dokonując zmiany zawartej umowy nie we wszystkich wymaganych zapisach dokonano stosownych aktualizacji. Nie zostały zatem spełnione warunki umożliwiające dokonanie odbioru prac oraz dokonanie płatności, wynikających z umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawartej w dniu 19 czerwca 2018 r. w brzmieniu uwzględniającym aneks nr 1 z dnia 30 lipca 2018 r.

Zakres zadań dotyczących pasażerskich połączeń kolejowych, określony został w zawartej z Organizatorem wieloletniej Umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nr DT-D/4535/14 „Wojewódzkie przewozy pasażerskie realizowane w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2022 r.” i stanowiących jej uszczegółowienie, stosownych umowach rocznych o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W latach 2016–2020 pięć umów rocznych z Organizatorem zawarto z opóźnieniem wynoszącym od 84 do 155 dni w odniesieniu do wymogów wynikających z tej umowy.

Wskutek zawierania umów rocznych po terminie, Spółka realizując przewozy pasażerskie przez wiele miesięcy w każdym roku (w skrajnym przypadku do maja) pozostawała w niepewności co do swojej sytuacji prawnej, jak i była pozbawiona istotnego źródła finansowania jakie stanowiła rekompensata (pokrywająca nawet 50% kosztów działalności Spółki), którą otrzymywano dopiero po zawarciu umowy rocznej.

Według rozliczenia umów rocznych: Przewoźnik w latach 2016–2020 otrzymał rekompensatę w wysokości 63 305,1 tys. zł za 2016 r., 77 488,4 tys. zł za 2017 r., 86 816,3 tys. zł za 2018 r., 73 890,3 tys. zł za 2019 r. i wnioskuje o wypłatę rekompensaty w wysokości 95 504,0 tys. zł, za 2020 r. Koszt realizacji jednego pockm wyniósł w poszczególnych latach 22,18 zł, 22,31 zł, 22,43 zł, 22,31 zł i 25,48 zł, natomiast rekompensata w analogicznym okresie kształtowała się na poziomie 11,0 zł, 11,21 zł, 10,77 zł, 8,74 zł i 12,08 zł. Praca eksploatacyjna wyniosła natomiast 5 756 616,356 pockm w 2016 r., 6 912 305,26 pockm w 2017 r., 8 060 889,591 pockm w 2018 r., 8 453 927,82 pockm w 2019 r. i 7 906 738,409 pockm w 2020 r. Koleje Dolnośląskie S.A. otrzymywały od Organizatora rekompensaty we wnioskowanych kwotach, a ich wysokość oscylowała w granicach około 50% poniesionych kosztów działalności Spółki.

Zawieranie umów
o świadczenie usług
publicznych

Rekompensata

Wynagrodzenia w Spółce

Mimo postanowień ustaw o budżetach na lata 2018–2020 wskazujących, że w tych latach, za podstawę wymiaru wynagrodzeń, wynikać z ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, należało przyjąć podstawę wymiaru wynagrodzeń za IV kwartał 2016 r., w związku z nieprawidłową interpretacją obowiązujących przepisów w Spółce dopuszczono do naliczenia i wypłacenia wynagrodzenia dla członków Zarządu w kwocie zawyżonej łącznie o 345,1 tys. zł, a członkom Rad Nadzorczych łącznie o 115,5 tys. zł.

Wskutek błędnej interpretacji przepisów prawa w Spółce dopuszczono również do wypłacenia jednemu pracownikowi zasiłku opiekuńczego w wysokości 1,3 tys. zł z tytułu opieki nad chorym dzieckiem za okres 10 dni, tj. od 2 do 11 stycznia 2019 r., mimo że w tym czasie (w dniu 5 stycznia 2019 r.), pracownik ten wykonywał obowiązki kierownika pociągu na podstawie zawartej ze Spółką umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ubezpieczony wykonujący w okresie pobierania zasiłku opiekuńczego pracę zarobkową traci prawo do tego zasiłku za cały jego okres.

Wypłata odpraw

Po odwołaniu dwóch członków Zarządu (w styczniu 2019 r.) jak i po złożeniu rezygnacji z pełnienia funkcji przez kolejnego członka zarządu (z dniem 30 listopada 2018 r.), osobom tym naliczono i wypłacono odprawy w wysokości 267,2 tys. zł. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, które przewidywały możliwość wypłaty odprawy jedynie w przypadkach wypowiedzenia lub rozwiązania umowy przez Spółkę. W powyższych sytuacjach nie doszło do wymaganej na gruncie wskazanych przepisów jednostronnej czynności spółki. Umowy uległy bowiem rozwiązaniu na podstawie zawartych w nich postanowień, które przewidywały, że w razie odwołania/rezygnacji z pełnionej funkcji, umowa rozwiązuje się z ostatnim dniem pełnienia funkcji bez okresu wypowiedzenia i konieczności dokonywania dodatkowych czynności. Spółka błędnie założyła, że źródłem prawa do odprawy może być każde oświadczenie woli uprawnionego podmiotu (czyli także postanowienia umowne), z którego w sposób nie budzący wątpliwości wynika wola przyznania odprawy. Pomimo że instytucja „oświadczenia woli” funkcjonuje w obrocie prawnym, to treść takiego oświadczenia nie może naruszać przepisów prawa. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń oraz ustawy o budżetach obowiązujące w latach 2017–2020 nie pozostawiają żadnych wątpliwości interpretacyjnych w tym aspekcie. Przewoźnik wydatkując środki publiczne zobligowany był do stosowania wprost powyższych przepisów.

5.3. Zarządzanie procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

Samorząd Województwa Dolnośląskiego nierzetelnie zarządzał procesem przywracania połączeń kolejowych. Funkcjonujące mechanizmy kontroli nie ograniczały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Nie zapewniono realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizator nie przeprowadzał kontroli dotyczących realizacji przez DSDiK zadań związanych z transportem kolejowym, a kontrole przeprowadzone u Przewoźnika nie były rzetelnie dokumentowane. Ponadto Organizator przyjmując do rozliczenia sprawozdania Przewoźnika z punktualności nie weryfikował ich należyście, tj. dokonywał sprawdzenia jedynie w oparciu o deklaracyjne dane. Nadto błędnie kwalifikowano korespondencję związaną z funkcjonowaniem połączeń kolejowych, tj. nie ewidencjonowano jej jako skarg i wniosków.

W latach 2016–2020 w Rejestrze Skarg i Wniosków prowadzonym w Wydziale Kontroli i Skarg UMWD nie została zarejestrowana żadna skarga (podlegająca rozpatrzeniu przez Marszałka, Zarząd Województwa Dolnośląskiego) dotycząca oferty przewozowej wojewódzkich kolejowych połączeń pasażerskich oraz stanu technicznego infrastruktury kolejowej (której właścicielem jest województwo dolnośląskie). Ustalono natomiast, że liczba wniosków/postulatów w powyższych kwestiach, wpływających do Urzędu, w poszczególnych latach (tj. między 2016 r. a 2020 r.) oscylowała w przedziale od 250 do 550.

Rejestracja skarg
i wniosków

Analiza 38 spraw wykazała, że 28 z nich odnosiło się do kwestii związanych z organizacją i realizacją komunikacji kolejowej, jednak Organizator w 27 przypadkach nie zakwalifikował nadesłanej korespondencji jako wniosku, a w jednym przypadku, jako skargi. Naruszenie zasad określonych w Rozdziale 2 i Rozdziale 3 Kpa wynikało z liczby wpływających uwag oraz trudnego do oszacowania czasu ich rozpatrzenia. Organizator przyjął bowiem praktykę traktowania wnoszonych uwag jako pism wpływających zamiast skarg lub wniosków, dla których definicje i procedura postępowania określone zostały w Kpa. Niewłaściwa kwalifikacja spraw umożliwia pominięcie ustawowego terminu jej rozpatrzenia. Aspekt rozpatrywania skarg był już przedmiotem zainteresowania NIK w kontroli P/16/031 Zarządzanie regionalnym transportem kolejowym, w wyniku której sformułowano wniosek o zapewnienie rzetelnego nadzoru nad rozpatrywaniem przez Przewoźnika skarg, który przyjęto do realizacji.

W latach 2016–2020 Marszałek nie przeprowadzał u Zarządcy kontroli związanych z działalnością na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych. Z powodu nierespektowania zapisów uregulowań wewnętrznych, pracownicy Wydziału Transportu UMWD nierzetelnie dokumentowali wyniki kontroli przeprowadzonych w pociągach Przewoźnika. W wyniku analizy dokumentacji 12 z 13 przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że w protokołach pokontrolnych: [1] nie wskazywano informacji o niezachowaniu punktualności (sześć przypadków); [2] nie ujmowano wszystkich stwierdzonych w trakcie kontroli ustaleń (jeden przypadek); [3] nie odnoszono się do zagadnienia badania frekwencji w pociągu (12 przypadków). Ponadto w 66 formularzach kontroli pociągu nie wskazywano wymaganych danych, w tym: daty ważności świadectwa sprawności technicznej, maksymalnego przebiegu, stanu licznika w dniu kontroli, czy też dat ostatnich przeglądów technicznych. Nierzetelne dokumentowanie czynności kontrolnych skutkowało niemożnością ustalenia przyczyn wystąpienia stanów nieprawidłowych.

Wyniki kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprawozdania z punktualności

W badanym okresie Organizator nie weryfikował danych zawartych w sprawozdaniach z punktualności (półrocznych), przedkładanych przez Koleje Dolnośląskie S.A. Uznano bowiem, że nie zachodziła przesłanka, aby weryfikować informacje przekazywane przez Przewoźnika.

Naliczając kary umowne za brak punktualności pociągów opierano się na deklaracyjnych danych przedstawianych przez Przewoźnika. Tymczasem zgodnie z § 2 ust. 12 umowy nr DT/D/4535/14 z 15 grudnia 2014 r., rejestracja i rozliczanie punktualności wykonywania przewozów miały być dokonywane w oparciu o System ewidencjonowania pracy eksploatacyjnej (SEPE), prowadzony przez zarządcę infrastruktury kolejowej. NIK wskazywała w kontroli nr P/16/031 pn. Zarządzanie regionalnym przewozem pasażerskich, na długi, bo aż półroczny okres rozliczenia punktualności kursowania pociągów. Przyjęty okres pozwalał na kompensowanie w tych rozliczeniach występujących okresowo opóźnień i uniknięcia dodatkowych konsekwencji finansowanych, co nie działało mobilizująco na poprawę punktualności świadczonych usług przewozowych. Dotyczyło to również sposobu liczenia wskaźnika punktualności, który jest niezależny od czasu opóźnienia, gdyż jednakowo wpływa na niego opóźnienie 10 minutowe, jak i opóźnienie dwugodzinne. Powyższy okres rozliczeniowy postanowieniami nowej umowy z dnia 17 sierpnia 2020 r., z mocą obowiązywania dopiero od 1 stycznia 2027 r. został zmieniony na kwartalny.

Kontrola zarządcza i nadzór nad realizacją zadań

W odniesieniu do obszarów objętych kontrolą NIK funkcjonujący u Organizatora i Zarządcy system kontroli zarządczej nie zapewniał realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy m.in. z uwagi na nie zapewnienie właściwych zasobów zarówno osobowych jak i finansowych. Stan osobowy oraz poziom finansowania działalności Zarządcy nie dawały rękojmi sprawnej i niezakłóconej realizacji zadań, w szczególności w aspekcie natychmiastowego reagowania w sytuacjach awaryjnych oraz w przypadku zaistnienia zdarzeń kolejowych. Powyższe znalazło również potwierdzenie w ustaleniach kontroli przeprowadzonych u Zarządcy, przez Prezesa UTK. Organizator w szczególności nie ustalił rzetelnych mierników realizacji zadań oraz nie prowadził u Zarządcy kontroli związanych z reaktywacją połączeń kolejowych. Natomiast kontrole przeprowadzone u Przewoźnika nie były rzetelnie dokumentowane, a sprawozdania Przewoźnika z punktualności należyce weryfikowane. Zarządca natomiast nie monitorował realizacji zadań związanych z przywracaniem pasażerskich połączeń kolejowych, a także nie przeprowadzał kontroli wewnętrznych i audytów tej działalności. W rezultacie naruszył wymogi obowiązujących przepisów prawa w odniesieniu do obowiązku przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów budowlanych, a także wymogi uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad udzielania i realizowania zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 Ufp, kontrola zarządcza ma zapewnić m.in. zgodną z prawem i terminową realizację celów i zadań, a obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, należy zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt. 3 Ufp do kierownika jednostki.

Przewoźnik nie zapewnił natomiast rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań, a w szczególności dopuścił do wypłaty nienależnego wynagrodzenia wykonawcy zadania na rzecz Spółki, a także doprowadził do wypłaty zawyżonego wynagrodzenia oraz nienależnych odpraw członkom organów Spółki.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy podejmowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego działania na rzecz przywracania połączeń kolejowych wpłynęły na poprawę, rozwój i funkcjonowanie transportu kolejowego?

Cel główny kontroli

Prowadzone czynności kontrolne miały umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania związane z planowaniem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych były legalne i rzetelne?
2. Czy działania w zakresie reaktywacji pasażerskich połączeń kolejowych przyczyniły się do poprawy, rozwoju i funkcjonowania transportu kolejowego na terenie województwa dolnośląskiego?
3. Czy rzetelnie zarządzano procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych?

Kontrolą objęto trzy jednostki uczestniczące w procesie przywracania połączeń kolejowych.

Zakres podmiotowy kontroli

Z uwagi na konieczność oceny całego procesu przywracania połączeń kolejowych oraz lokalny charakter kontroli doboru jednostek dokonano w sposób celowy. Kontrolą objęto UMWD jako Organizatora, DSDiK realizującego zadania Zarządcy, a także Koleje Dolnośląskie S.A. świadczące usługi Przewoźnika.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK uwzględniając kryteria określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2016–2020, z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w terminie od 2 marca 2021 r. do 15 lipca 2021 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania przedkontrolnego uzyskano informacje o dostępności mieszkańców 129 gmin do pasażerskich połączeń kolejowych.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W toku kontroli uzyskano informacje:

- od Ministra Infrastruktury w sprawie zasad obliczania rentowności linii komunikacyjnych przy konstruowaniu planu transportowego,
- od 19 gmin województwa dolnośląskiego w sprawie sposobu wywiązywania Samorządu Województwa Dolnośląskiego z obowiązku ponoszenia opłat z tytułu podatku od nieruchomości.

W toku kontroli pozyskano wyjaśnienia od byłych Przewodniczących Rady Nadzorczej Kolei Dolnośląskich S.A. w aspekcie wypłacenia zawyżonych wynagrodzeń oraz nienależnych odpraw.

Działania na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o NIK

Kontrolerzy NIK, w związku ze stwierdzeniem w siedmiu obiektach budowlanych bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, poinformowali o tym fakcie Dyrektora DSDiK, który podjął działania w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu.

Działania na podstawie art. 51 ustawy o NIK

W czynnościach kontrolnych nie brały udziału inne organy kontrolne.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje	Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK.
Wystąpienia pokontrolne	W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich trzech kontrolowanych jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.
Wnioski i uwagi	<p>W trzech wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 25 wniosków pokontrolnych, w szczególności o:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ podjęcie działań w celu określenia w dokumentach strategicznych Organizatora mierników pozwalających na dokonanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności oraz możliwości finansowych województwa dolnośląskiego;▪ podjęcie działań skutkujących aktualizacją Planu transportowego;▪ zapewnienie możliwości regularnego monitorowania wydatkowania środków przekazanych Kolejom Dolnośląskim S.A.;▪ zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o rekompensatę oraz sprawozdań z punktualności;▪ zapewnienie przez Organizatora rzetelnego dokumentowania wyników kontroli;▪ podjęcie działań organizacyjnych skutkujących udzielaniem zamówień publicznych w sposób zgodny z uregulowaniami wewnętrznymi;▪ podjęcie działań skutkujących zapewnieniem realizacji kontroli okresowych obiektów budowlanych;▪ podjęcie działań zmierzających do odzyskania nienależnie wypłaconych w latach 2018–2020 wynagrodzeń stałych członków organu zarządzającego, odpraw wypłaconych członkom tego organu i wynagrodzeń organu nadzorczego;▪ podjęcie działań zmierzających do terminowego zawierania umów rocznych o świadczenie usług publicznych. <p>Ponadto sformułowano łącznie sześć uwag, w tym dotyczących m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ braku jednolitego dla wszystkich Organizatorów sposobu obliczania rentowności linii komunikacyjnych,▪ konieczności wzmocnienia funkcjonujących w DSDiK mechanizmów kontroli,▪ potrzeby formułowania przez Przewoźnika celów zarządczych w sposób sprzyjający efektywności zarządzania,▪ uwarunkowania realizacji zadań od wysokości środków finansowych przekazywanych DSDiK oraz Przewoźnikowi przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Do wystąpień pokontrolnych, skierowanych do DSDiK oraz Kolei Dolnośląskich S.A., zgłoszono łącznie 11 zastrzeżeń, z czego Przewoźnik sformułował dwa zastrzeżenia, a Zarządca dziewięć. Spośród zgłoszonych zastrzeżeń, na posiedzeniach Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK jedno zastrzeżenie uwzględniono w całości, trzy w części a siedem oddalono.

ZAŁĄCZNIKI

Z informacji dotyczących sposobu wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że osiem wniosków jest w trakcie realizacji, a pozostałych 17 nie zrealizowano.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wyniku kontroli odnotowano łącznie 2823,5 tys. zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w tym: [1] uszczuplenie środków w kwocie 27,5 tys. zł; [2] kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 1230,9 tys. zł; [3] kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 535,5 tys. zł oraz [4] potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki finansowe w kwocie 1029,6 tys. zł.

Finansowe rezultaty kontroli

W kontroli uczestniczyła Delegatura NIK we Wrocławiu.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
2.		Dolnośląska Służba Dróg i Kolei	Leszek Loch
3.		Koleje Dolnośląskie S.A.	Damian Stawikowski

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek¹²

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	UMWD	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – uchwalenie Planu transportowego – wybór Przewoźnika – wnioskowanie o przejęcie linii i/lub odcinka linii kolejowej 	<ul style="list-style-type: none"> – nierzetelne planowanie – opracowanie mierników realizacji zadań niezapewniających możliwości oceny ich wykonania oraz określenia ryzyka niewykonania – nierzetelny nadzór nad wykazywaniem przychodów i kosztów we wnioskach o rekompensatę – nierzetelna weryfikacja sposobu wykorzystania środków finansowych przekazanych Przewoźnikowi – nierzetelne dokumentowanie czynności kontrolnych
2.	DSDiK	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – posiadanie wymaganej autoryzacji bezpieczeństwa – opracowanie regulaminów dostępu do obiektów infrastruktury usługowej 	<ul style="list-style-type: none"> – brak planu biznesowego – brak wymaganych okresowych przeglądów obiektów budowlanych – nieustalenie i nieegzekwowanie należności – nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych – nieuprawniona wypłata wynagrodzenia wykonawcy
3.	Koleje Dolnośląskie S.A.	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wnioskowanie o przydzielenie lub modyfikację zdolności przepustowej, – opiniowanie projektów rocznych rozkładów jazdy pociągów 	<ul style="list-style-type: none"> – wypłata zawyżonego wynagrodzenia dla członków Zarządu i Rady Nadzorczej – bezprawna wypłata odpraw dla członków Zarządu – nieuprawniona wypłata wynagrodzenia wykonawcy – zawieranie z opóźnieniem umów rocznych

¹² W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Zapewnia ona funkcjonowanie tego transportu na danym obszarze.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).

Przez publiczny transport zbiorowy, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy o transporcie zbiorowym, rozumie się powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej; natomiast przez transport kolejowy (pkt 20 wspomnianej ustawy) rozumie się przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po torach kolejowych, z wyłączeniem środków, które służą do przewozu osób w transporcie innym szynowym.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o transporcie zbiorowym, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest województwo:

- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim;
- b) właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich;
- c) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie.

Art. 7 ust. 4 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym przewiduje, że zadania organizatora w przypadku województwa wykonuje marszałek województwa.

Do zadań tych należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym (art. 8 ustawy o transporcie zbiorowym).

W ramach ustawowych obowiązków, organizator zobligowany jest przede wszystkim do przygotowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej: „plan transportowy”). Regulacje w tym zakresie zostały ujęte w art. 9–14 ustawy o transporcie zbiorowym. W przy-

Zadania publiczne samorządu województwa w zakresie publicznego transportu zbiorowego ze szczególnym uwzględnieniem transportu kolejowego

padku województwa plan transportowy przygotowany przez marszałka województwa, jest uchwalany przez sejmik województwa. Stanowi akt prawa miejscowego. Plan transportowy określa w szczególności:

- sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- ocenę i prognozy potrzeb przewozowych,
- przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu,
- zasady organizacji rynku przewozów,
- pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera,
- linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

Opracowując Plan transportowy należy uwzględnić w szczególności:

- stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia odpowiednio:
 - plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
 - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
 - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
- sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru;
- wpływ transportu na środowisko;
- potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych;
- potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa, w zakresie linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich, a także linii komunikacyjnych, o których mowa w art. 9 ust. 1a;
- rentowność linii komunikacyjnych;
- w zakresie transportu kolejowego – dane dotyczące przepustowości infrastruktury oraz standard jakości dostępu otrzymane od Zarządcy infrastruktury kolejowej.

W zależności od uzasadnionych potrzeb, art. 11 ust. 2 ustawy o transporcie zbiorowym wskazuje możliwość dokonywania aktualizacji przyjętego Planu transportowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,

- korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
- funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
- funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego;
- systemu informacji dla pasażera;
- określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- ustaleniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości Organizatora;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów (ten element, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o transporcie, jest określany w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego);
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w Prawie przewozowym, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Z punktu widzenia zadań związanych z transportem kolejowym, oprócz organizatora, którego definicja i zadania zostały określone w ustawie o transporcie zbiorowym, istotne pozostają również funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej oraz przewoźnika kolejowego.

W myśl art. 4 pkt 1) ustawy o transporcie kolejowym, infrastrukturę kolejową tworzą elementy określone w załączniku nr 1 do tej ustawy, w tym m.in. tory kolejowe, obrotnice i przesuwnice, podtorze, obiekty inżynierskie (takie jak np. mosty i wiadukty), nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn. Definicja i zadania zarządcy infrastruktury kolejowej wynikają z ustawy o transporcie kolejowym. W myśl art. 4 pkt 7 tej ustawy, zarządca to podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił

do jej budowy w charakterze inwestora. Organizator i zarządca nie muszą oznaczać tych samych jednostek organizacyjnych. W województwie dolnośląskim zarządcą infrastruktury kolejowej Samorządu Województwa Dolnośląskiego jest Dolnośląska Służba Dróg i Kolei – samorządowa jednostka budżetowa finansowaną przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego.

Do zadań zarządcy, zgodnie z art. 5 ustawy o transporcie kolejowym należy:

1. Zarządzanie infrastrukturą kolejową polegające na:
 - a) nadawaniu drodze kolejowej statusu linii kolejowej przez określenie elementów infrastruktury kolejowej wchodzących w jej skład, jej punktu początkowego i końcowego, stacji kolejowych wchodzących w jej skład, odcinków, na jakie jest podzielona, jej numeru;
 - b) nadawaniu drodze kolejowej statusu bocznicy kolejowej przez określenie jej punktu początkowego i końcowego;
 - c) znoszeniu statusu linii kolejowej i bocznicy kolejowej;
 - d) określaniu elementów infrastruktury kolejowej, które stanowią infrastrukturę prywatną lub nieczynną;
 - e) wykonywaniu funkcji podstawowych.
2. Eksploatacja infrastruktury kolejowej polegająca na:
 - a) udostępnianiu infrastruktury kolejowej, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat;
 - b) prowadzeniu ruchu kolejowego;
 - c) utrzymaniu infrastruktury kolejowej przez prowadzenie prac mających na celu utrzymanie stanu i zdolności istniejącej infrastruktury kolejowej do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego, w tym nadzór nad funkcjonowaniem urządzeń sterowania ruchem kolejowym i przytorowych urządzeń kontroli bezpiecznej jazdy pociągów;
 - d) zarządzaniu nieruchomościami będącymi elementem infrastruktury kolejowej;
 - e) udziale w rozwoju infrastruktury kolejowej;
 - f) odnowieniu infrastruktury kolejowej.

Ponadto zgodnie z treścią art. 5b ustawy o transporcie kolejowym, na wniosek Organizatora, Zarządca przygotowuje i przedstawia informacje: 1] niezbędne do opracowania projektu Planu transportowego; 2] dotyczące przepustowości infrastruktury danej trasy i standardu, jakości dostępu danej linii kolejowej, a także zakres planowanych remontów oraz inwestycji infrastruktury kolejowej służące do określenia warunków umowy o świadczenie usług publicznych.

W związku z wykonywanymi zadaniami, zarządca powinien opracować plan biznesowy, w którym określa programy inwestycyjne oraz sposób osiągnięcia przez zarządcę przyjętych celów technicznych, handlowych i związanych z zarządzaniem finansowym, w tym sposób osiągnięcia równowagi finansowej (art. 38f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym).

Przewoźnik, zgodnie z art. 4 pkt 9 i 9b ustawy o transporcie kolejowym, to przedsiębiorca uprawniony na podstawie licencji do wykonywania przewozów kolejowych lub świadczenia usługi trakcyjnej lub podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Licencjonowanie

przewozów kolejowych odbywa się na zasadach określonych w art. 43–52 ustawy o transporcie kolejowym. Przewoźnikowi kolejowemu udostępnia się infrastrukturę kolejową na zasadach określonych w art. 29 i 29a i następane ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, Zarządca na podstawie otrzymanych wniosków przydziela zdolność przepustową. Na podstawie art. 30c ust. 1 tej ustawy, zarządca przedstawia przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta, w terminie uzgodnionym z aplikantem, projekt umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Natomiast przewoźnik nabywa prawo do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej po zawarciu z Zarządcą umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej, o czym stanowi art. 30c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnik kolejowy nie jest uprawniony do zarządzania infrastrukturą kolejową z wyjątkiem infrastruktury kolejowej stanowiącej element obiektu infrastruktury usługowej, którego jest operatorem, oraz infrastruktury prywatnej.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, wydaje certyfikat bezpieczeństwa przewoźnikowi kolejowemu, który po raz pierwszy rozpoczął lub zarejestrował swoją działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ust. 4, certyfikat bezpieczeństwa jest wydawany na okres 5 lat i przedłużany, co 5 lat na wniosek przewoźnika. Szczegółowy wykaz dokumentów, który jest konieczny do uzyskania certyfikatu określa rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa.

Przewoźnik kolejowy zobowiązany jest na podstawie art. 38g ustawy o transporcie kolejowym, do opracowania planu biznesowego uwzględniającego programy inwestycyjne i plan wykorzystania instrumentów finansowych. Plan określa sposób osiągnięcia przez przewoźnika kolejowego równowagi finansowej oraz innych celów technicznych, handlowych i związanych z zarządzaniem finansowym.

Zgodnie z art. 31 ustawy o transporcie zbiorowym, w transporcie kolejowym przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej może być wykonywany przez przedsiębiorcę na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu, o których mowa w art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej odbywa się na zasadach określonych w art. 50–58a ustawy o transporcie zbiorowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przewozami o charakterze użyteczności publicznej są powszechnie dostępne usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. (art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o transporcie zbiorowym).

Przejmowanie infrastruktury kolejowej przez jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 18a ustawy o PKP, w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 kwietnia 2020 r., linie kolejowe niebędące liniami o znaczeniu państwowym mogły być przekazywane przez PKP PLK S.A. albo PKP S.A. w porozumieniu z PKP PLK S.A., właściwej jednostce samorządu terytorialnego nieodpłatnie na własność, w celu wykonywania przewozów kolejowych, przy zachowaniu istniejącego połączenia z siecią kolejową.

Według stanu prawnego obowiązującego od 17 kwietnia 2020 r., poza przekazywaniem linii kolejowych niebędących liniami o znaczeniu państwowym, nieodpłatnie na własność mogą być one także oddane do korzystania na podstawie umów prawa cywilnego, w celu wykonywania przewozów kolejowych, przy zachowaniu istniejącego połączenia z siecią kolejową. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o PKP, oddanie na własność lub do korzystania na podstawie umów prawa cywilnego odbywa się za zgodą ministra właściwego ds. transportu.

Wszczęcie procedury przekazania, zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy o PKP, odbywa się na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, przekazany odpowiednio do PKP PLK S.A. albo PKP S.A. We wniosku należy wskazać wartość księgową przedmiotu rozporządzenia ustaloną na dzień podjęcia uchwały zarządów spółek o przekazaniu lub oddaniu do korzystania linii kolejowej, stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy o PKP.

Jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 18a ust. 4 ustawy o PKP, może dokonać zmiany sposobu wykorzystania przekazanych linii kolejowych. Zmiana taka, w okresie 10 lat od dnia przekazania linii kolejowej wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw transportu. Zmiana sposobu wykorzystania przekazanych linii kolejowych wymaga złożenia przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego wniosku, do którego stosuje się odpowiednio art. 18 ust. 2c pkt 1, 3–5, ust. 2d pkt 1 lit. a, pkt 2 i 3, ust. 2e i 4 przywołanej ustawy. Zgoda, na zmianę sposobu wykorzystania linii kolejowej wyrażana jest w formie decyzji administracyjnej, na czas oznaczony, nie dłuższy niż rok. Zgodnie z art. 18a ust. 5 ustawy o PKP w przypadku:

- niewyrażenia zgody przez ministra właściwego na zmianę sposobu wykorzystania przekazanych linii kolejowych – jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana zwrócić tę nieruchomość odpowiednio PKP S.A. lub PKP PLK S.A. w stanie niepogorszonym,
- wyrażenia zgody – jest obowiązana przekazać PKP S.A. lub PKP PLK S.A. kwotę za nieruchomość obliczoną według wartości rynkowej, z uwzględnieniem stanu i cen nieruchomości z dnia wyrażenia zgody przez ministra właściwego do spraw transportu.

Z uzasadnienia do ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw wynika, że zmiany w art. 18a mają na celu umożliwienie nieodpłatnego przekazywania albo oddawania do korzystania jednostkom samorządu terytorialnego linii kolejowych niebędących liniami o znaczeniu państwowym. Mechanizm ten Suzy utrzymaniu "korytarzy przestrzennych" do wykorzystania na cele transportowe.

Ponadto z art. 15 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – do postępowań prowadzonych w trybie art. 18a ustawy zmienianej w art. 4 ustawy o PKP, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 4.

Roszczenie dotyczące zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości albo zwrotu kwoty odpowiadającej wartości nieruchomości przekazanej na podstawie umowy, podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Podstawą wpisu roszczenia do ksiąg wieczystych przekazywanych nieruchomości, stosowanie z art. 18a ust. 6 ustawy o PKP, jest umowa.

Art. 39 ust. 3 ustawy o PKP przewiduje, że 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 transport.

Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 3a ustawy o PKP, grunty pozostałe po zlikwidowanych liniach kolejowych lub bocznicach kolejowych wraz z zabudowaną infrastrukturą mogą być przekazane w użyczenie jednostkom samorządu terytorialnego na cele transportowe za zgodą ministra właściwego do spraw transportu wyrażoną w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nabywają nieruchomości – na własność lub w użytkowanie wieczyste odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 17 ust. 3 ww. ustawy, samorządowe jednostki organizacyjne uzyskują do nabytych nieruchomości trwałe zarząd z mocy prawa z dniem ich nabycia.

W przypadku bezpośredniego nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego, nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością.

Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Uwarunkowania prawne z nim związane zostały określone w art. 43–50 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ww. ustawy domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

W księgach wieczystych ujawnia się m.in. wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego (art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o księgach wieczystych). W ich ramach, jeżeli nieruchomość została oddana w trwałe zarząd, wpisuje się dane samorządowej jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której oddano nieruchomość w trwałe zarząd (§ 33 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym, Dz. U. z 2016 r. poz. 312, ze zm.).

Nabywanie nieruchomości przez samorządowe jednostki organizacyjne i oddawanie nieruchomości w trwałe zarząd tym jednostkom

Ujawnianie praw w księgach wieczystych

Zasady gospodarowania środkami publicznymi

W myśl podstawowej zasady gospodarowania środkami publicznymi, określonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jej przepisy stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami.

Określone w ustawie o finansach publicznych zasady gospodarowania środkami publicznymi przewidują również m.in., że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania (art. 42 ust. 5).

Udzielanie zamówień publicznych

W okresie objętym kontrolą do udzielania zamówień publicznych zastosowanie znajdowały przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Obowiązek jej stosowania obejmował zamówienia publiczne o szacunkowej wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro. Do stosowania przepisów ustawy, tj. pełnienia roli zamawiającego, zobowiązane były m.in. jednostki sektora finansów publicznych oraz spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 pkt 1 I pkt 3 Prawa zamówień publicznych).

Do udzielania zamówień publicznych o szacunkowej wartości nieprzekraczającej tej kwoty, zastosowanie znajdowały regulacje wewnętrzne obowiązujące u zamawiających. Wyżej wymienione ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r.

Opodatkowanie infrastruktury kolejowej podatkiem od nieruchomości

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości są grunty, budynki lub ich części, jak również budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podatnikami podatku od nieruchomości są w m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane: składać, w terminie do dnia 31 stycznia,

organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Wyżej wymienione podmioty są także obowiązane odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. Obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości podatnicy wpłacają – bez wezwania – na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub jest wykorzystywana do przewozu osób, lub tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm. Z orzecznictwa sądowego wynika, że przesłanką niezbędną do zwolnienia podatnika z podatku od nieruchomości jest wystąpienie faktycznego udostępniania infrastruktury kolejowej (a nie tylko możliwość potencjalnego udostępniania takiej infrastruktury)¹³.

Prawo budowlane normuje działalność obejmującą m.in. sprawy budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. W zależności od uwarunkowań planowego przedsięwzięcia budowlanego, roboty budowlane lub rozbiórkę można rozpocząć po uzyskaniu stosownego pozwolenia w tym zakresie, przyjmującego formę decyzji administracyjnej albo po dokonaniu zgłoszenia prowadzenia określonych prac (art. 28–31 Prawa budowlanego). W sposób szczególny traktowane są przedsięwzięcia budowlane dotyczące obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych wpisanych do rejestru zabytków. Niezależnie od konieczności spełnienia wymogów wynikających z Prawa budowlanego, w myśl art. 36 ust. 1 ustawy z dnia o ochronie zabytków, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Ponadto, również rozbiórka obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków jest obwarowana dodatkowymi formalnościami (art. 31 Prawa budowlanego).

Prawo budowlane nakazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego utrzymywanie i użytkowanie obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, ponadto winien on zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych,

Obowiązki związane z przedsięwzięciami budowlanymi oraz utrzymywaniem w należytym stanie obiektów budowlanych

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/Wr 714/19, LEX nr 2976902, Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Bk 85/21, LEX nr 3161236.

pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (art. 61 pkt 1–2 Prawa budowlanego). Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolom w częstotliwości i zakresie wynikającym z przepisów Prawa budowlanego (art. 62 ust. 1). Kontrole powinny przeprowadzać osoby o stosownych kwalifikacjach (art. 62 ust. 4–6a Prawa budowlanego). Z kontroli sporządza się protokół. Dokumenty wskazujące na kwalifikacje osób, które przeprowadzały kontrolę, stanowią załącznik do protokołu (art. 62a Prawa budowlanego).

Wynagradzanie członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Zasady wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego I wojewódzkiego, zostały określone w ustawie o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Reguluje ona sposób wykonywania uprawnień z akcji (termin ten odnosi się również do udziałów) przysługujących m.in. j.s.t. lub ich związkom komunalnym w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających (art. 1 ust. 1).

W myśl postanowień art. 2 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest obowiązany podejmować działania mające na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego określonych ustawą. Z ust. 2 wynika, że wykonanie tego obowiązku polega w szczególności na:

- doprowadzeniu do głosowania przez walne zgromadzenie spółki (termin ten oznacza również zgromadzenie wspólników) projektów uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego spółki zgodnie z ustawą oraz oddaniu głosów za ich uchwaleniem;
- odebraniu od kandydata na członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 (o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia, w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych. Wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania są ustalane dla poszczególnych lub wszystkich członków organu zarządzającego. W przypadku spółek realizujących misję publiczną albo spółek realizujących zadania publiczne przy określeniu celów zarządczych, ich wagi oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania uwzględnia się także stopień realizacji misji publicznej albo stopień realizacji zadań publicznych, w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia uzupełniającego. Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć co do zasady 50% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym.

W art. 5 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń wskazano, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują, że:

- 1) z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej;
- 2) istnieje możliwość wypowiedzenia przez spółkę umowy, o której mowa w pkt 1, przy czym umowa ta może określać różne terminy wypowiedzenia, zależne od okresu jej wykonywania, jednak nie dłuższe niż 3 miesiące;
- 3) członek organu zarządzającego nie będzie pobierał wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;
- 4) umowa, o której mowa w pkt 1, zawiera obowiązek informowania przez członka organu zarządzającego o zamiarze pełnienia funkcji w organach innej spółki handlowej, nabyciu w niej akcji oraz może przewidywać zakaz pełnienia funkcji w organach jakiejkolwiek innej spółki handlowej lub wprowadzać inne ograniczenia dotyczące działalności członka organu zarządzającego.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń mogą także określać w szczególności uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki, a w pkt 2 – wysokość odprawy dla członków organu zarządzającego. Przez urządzenia techniczne rozumieć należy takie przedmioty jak telefon komórkowy, komputer, laptop. Pod pojęciem innych zasobów rozumieć można przykładowo samochód służbowy, mieszkanie służbowe. Przyznanie to nastąpić może na okres pełnienia funkcji przez członka organu zarządzającego, a warunkiem udostępnienia mienia czyni się jego niezbędność do wykonywania funkcji członka organu zarządzającego.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, określa wysokość

ZAŁĄCZNIKI

wynagrodzenia miesięcznego członków organu nadzorczego w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru oraz mnożnika uzależnionego od wielkości spółki (w wysokości 0,5, 0,75, 1,0, 1,5 lub 2,75). Z ust. 2 wynika natomiast, że projekt ww. uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego może przewidywać podwyższenie wynagrodzenia członków organu nadzorczego do 10% w stosunku do wysokości określonej w ust. 1, ze względu na funkcję pełnioną w organie nadzorczym spółki lub uczestnictwo w funkcjonującym w jego ramach Komitecie.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).
10. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8).
11. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371).
12. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2021 r. poz. 146).
13. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Stan prawny do 31 grudnia 2021 r.
17. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

20. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej (Dz. U. poz. 755, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie zakresu i trybu udzielania przez Zarządcę infrastruktury niezbędnych informacji organizatorowi publicznego transportu kolejowego (Dz. U. Nr. 150 poz. 893.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117 poz. 684).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
13. Marszałkowie Województw

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 03 grudnia 2021 r.

Znak sprawy: DTK-8.0813.2.2021

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w nawiązaniu do Informacji o wynikach kontroli P/21/100 pn. *Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych*, przekazanej przy piśmie z dnia 22 listopada br. sygnatura LWR.430.006.2021 (dalej: „Informacja”), przedstawiam poniższe stanowisko.

Informacja w części 4 *Wnioski* zawiera zapisy adresowane do Ministra Infrastruktury. Wskazują one, że „zasadne jest przeprowadzenie kompleksowej analizy, stosowanych przy opracowywaniu planów transportowych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, rozwiązań w zakresie uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych, pod kątem potrzeby wprowadzenia jednolitych, normatywnych zasad w tym zakresie, w szczególności określających sposób obliczania tego parametru.” W związku z tym pragnę wskazać, że ewentualne wykonanie przez ministra właściwego do spraw transportu tak sformułowanego oczekiwania wykraczałoby poza uregulowania ujęte zarówno w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371), jak i rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. *dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*.

Należy zauważyć, że ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1038 i 1834) nadaje znaczną samodzielność jego działaniom. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy, samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (pkt 1) oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu (pkt 3). Są to zapisy zgodne z zasadą pomocniczości, wymienioną w Preambule Konstytucji RP jako zasada, na której oparte są prawa opisane w Konstytucji RP.

Art. 14 ust. 1 ww. ustawy precyzuje ponadto, że „samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie (...) transportu zbiorowego i dróg publicznych” (pkt 10).

Niezależnie od powyższego warto również zauważyć, że w artykule 12 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazano osiem elementów, które w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego (drogowego i kolejowego) „plan transportowy określa w szczególności”, przy czym nie ma wśród nich pojęcia rentowności. Natomiast artykuł 12 ust. 2 wskazuje jedynie, że „przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić w szczególności” między innymi rentowność linii komunikacyjnych (pkt 6). Jednocześnie, wspomniana ustawa kładzie nacisk na niezależne opracowanie przez samorządy swoich planów transportowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt. 1) do 5) ww. ustawy, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje właściwa jednostka samorządu terytorialnego, to jest gmina, powiat, województwo lub ich związki. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt. 6) ustawy, minister właściwy do spraw transportu opracowuje plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Zgodnie z powyższym rozróżnieniem, Minister Infrastruktury stosuje zatem własne rozwiązania analityczne w procesie opracowania planu transportowego w zakresie rentowności kolejowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej (PSC). Jednocześnie, minister właściwy do spraw transportu nie jest uprawniony do wprowadzenia jednolitych, normatywnych zasad w zakresie uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych, w szczególności określających sposób obliczania tego parametru, jak to zasugerowano w części 4 Informacji.

Z drugiej strony, należy jednoznacznie wskazać na potrzebę zapewnienia systemowej zgodności pomiędzy poszczególnymi rodzajami planów transportowych (wskazanych we wspomnianym wcześniej art. 9 ust. 1 ustawy), w celu podniesienia całościowej efektywności funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Dążenie do hierarchicznej zgodności pomiędzy różnymi planami transportowymi jest zgodne z artykułem 11 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Pragnę zaznaczyć, że rozporządzenie 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 kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2328) wskazuje, że organizacja publicznego transportu zbiorowego posiada strukturę hierarchiczną, opartą na krajowym planie transportowym.

Wspomniane rozporządzenie podkreśla potrzebę stosowania hierarchicznego systemu planowania publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, zgodnie z którym organizatorzy szczebla samorządowego powinni uwzględnić krajowy plan transportowy w swoich planach transportowych. Oznacza to konieczność skomunikowania przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego ich własnej kolejowej oferty przewozowej z pociągami dalekobieżnymi (międzywojewódzkimi i międzynarodowymi) zamawianymi przez Ministra.

Ww. rozporządzenie (w rozdziale 3.8) postuluje również zapewnienie skomunikowania połączeń kolejowych z innymi środkami transportu, w tym przede wszystkim z komunikacją autobusową. W myśl ujętych tam zapisów, komunikacja autobusowa powinna być powiązana z transportem kolejowym w zintegrowanych węzłach przesiadkowych i realizować dowóz do punktów obsługiwanych przez pociągi międzywojewódzkie z miejsc, z których nie jest to możliwe za pomocą transportu kolejowego, na przykład ze względu na brak linii kolejowej. Rozporządzenie wskazuje również punkty, w których można utworzyć zintegrowane węzły przesiadkowe. Do węzłów tych powinny prowadzić linie autobusowe uruchamiane przez marszałków poszczególnych województw, a także uruchamiane na zlecenie pozostałych władz samorządowych. Linie te mogą realizować powiązania nie tylko z ofertą połączeń międzywojewódzkich, ale jednocześnie z ofertą kolejowych połączeń regionalnych i aglomeracyjnych.

Wdrożenie nakreślonej powyżej wizji integracji funkcjonalnej systemu publicznego transportu zbiorowego przyczyni się do podniesienia jego efektywności i skuteczności. Dobrze funkcjonujący publiczny transport zbiorowy będzie zachęcał coraz szersze grupy społeczne do korzystania z niego, przyczyniając się do poprawy rentowności poszczególnych połączeń PSC oraz całej sieci komunikacyjnych. Powyższy proces powinien skutkować poprawą prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków z poszczególnych źródeł finansowania na utrzymanie regularnych kolejowych i drogowych przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Z wyrazami szacunku,

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Andrzej Bittel

Sekretarz Stanu

Dokument podpisany elektronicznie.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

LWR.430.006.2021
P/21/100

Warszawa, 17 grudnia 2021 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Infrastruktury
w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/21/100 – Działalność Samorządu Województwa
Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury (dalej: Minister), zawartego w piśmie z dnia 3 grudnia 2021 r. (nr DTK-8.0813.2.2021).

Z zadowoleniem przyjmuję stanowisko Pana Ministra wskazujące na potrzebę zapewnienia systemowej zgodności pomiędzy poszczególnymi rodzajami planów transportowych w celu podniesienia całościowej efektywności funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym. Jest to pogląd zbieżny z ideą, która stanowiła podstawę do zamieszczenia w Informacji o wynikach kontroli wniosku o przeprowadzenie kompleksowej analizy, stosowanych przy opracowywaniu planów transportowych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, rozwiązań w zakresie uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych, pod kątem potrzeby wprowadzenia jednolitych, normatywnych zasad w tym zakresie, w szczególności określających sposób obliczania tego parametru. Wniosek ten jest przede wszystkim ukierunkowany na przeprowadzenie stosownej analizy, której rezultaty będą podstawą do dalszych decyzji, w tym rozważenia interwencji legislacyjnej na odpowiednim poziomie. Według NIK nie ma przeszkód, by w polskim porządku prawnym znalazły się jednolite zasady w zakresie sposobu obliczania rentowności linii komunikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko Pana Ministra w sprawie konieczności powiązania komunikacji autobusowej z transportem kolejowym. Wyraz temu dano w przesłanej Panu Ministrowi Informacji, wskazując na brak prowadzenia przez organizatora publicznego transportu zbiorowego w kontekście zapewnienia alternatywnych środków komunikacji (np. autobusowej) dla połączeń obejmujących nieczynne linie kolejowe.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś