



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KIN. 410.007.01.2018

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/032 - Bariery rozwoju transportu intermodalnego

1. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. Chalubińskiego 4/6 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od stycznia 2018, a w latach 2015-2018 – Minister Infrastruktury i Budownictwa W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju w okresie od 22 września 2014 r. do 9 grudnia 2015 r.,
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania ministra właściwego ds. transportu służące poprawie warunków do rozwoju transportu intermodalnego 2. Nadzór ministra ds. transportu nad komplementarnością i spójnością wdrażanych rozwiązań.
Okres objęty kontrolą	2015-2018 (I połowa) do czasu zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały związek z obszarem badań kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler/Kontrolerzy	Natasza Sikora, główny specjalista kontroli państwowej., upoważnienie do kontroli nr KIN/69/2018 z 19 września 2018 r. Wojciech Tokarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/82/2018 z 6 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

2. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) – dalej: SRT, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.³ oraz w jej aktualizacji, tj. w będącym w trakcie uzgodnień i konsultacji projekcie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu⁴, minister właściwy do spraw transportu (dalej: Minister) prawidłowo zdiagnozował potrzeby i określił kierunki działań związane z transportem intermodalnym.

Minister nie opracował jednak kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniającego międzygałęziowy charakter tego transportu, co zdaniem NIK może negatywnie wpływać na osiągnięcie zakładanego w SRT spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportu w Polsce.

Realizacja celów SRT, poprzez główne programy tj.: Program Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) i Krajowy Program Kolejowy (dalej: KPK), oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko⁵ (dalej: POLiŚ), nie gwarantowała zintegrowania inwestycji liniowych, punktowych oraz logistycznych, o podstawowym znaczeniu dla rozwoju transportu intermodalnego. Ponadto, przyjęcie wskaźnika realizacji celów strategicznych w zakresie transportu intermodalnego, odnoszącego się jedynie do transportu kolejowego, utrudnia pełną ocenę efektów podejmowanych działań.

NIK pozytywnie ocenia stosowanie przez Ministra ulgi intermodalnej, jako narzędzia wspierania transportu intermodalnego, poprzez obniżenie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane i nadzorowane przez Ministra działania, wynikające z realizacji SRT, podejmowane w ramach PBDK, KPK oraz POLiŚ, a związane z poprawą stanu technicznego kolejowej i drogowej infrastruktury oraz inwestycje w terminalach, pośrednio przyczyniały się do rozwoju transportu intermodalnego. Bezpośrednim narzędziem, pozwalającym na obniżenie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, była „ulga intermodalna”⁶ wynosząca 25% opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej.

Wskaźnik realizacji celów strategicznych w zakresie transportu intermodalnego (stosowany w SRT) zdefiniowany jako udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym, odnoszący się jedynie do transportu kolejowego, zdaniem NIK, utrudnia dokonanie oceny postępu w realizacji przyjętego przez UE w „Białej Księdze”⁷ kierunku dążenia do stopniowego przesuwania przewozów ładunków z transportu drogowego na inne gałęzie transportu. Na koniec 2016 r., wskaźnik ten wyniósł 6,1%, tj. osiągnął wartość zakładaną w SRT do uzyskania w 2020 r. Mimo tego, wykazane

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. 2013 poz. 75).

⁴ Projekt Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu został 9 listopada 2018 r. przekazany do konsultacji społecznych. Na stronie Ministerstwa załączony jest formularz umożliwiający każdemu zgłoszenie uwag.

⁵ Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz 2014-2020.

⁶ „Ulga intermodalna” wprowadzona została Anekssem nr 2 z dnia 15 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy PKP PLK S.A. a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Ulga rekomendowana była przez Radę ds. transportu intermodalnego.

⁷ Biała Księga – „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” KOM(2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, 28.03.2011 r.

w opracowaniach i ekspertyzach⁸ oraz rekomendacjach Rady do spraw transportu intermodalnego⁹, bariery nadal pozostają aktualne i wymagają dalszych działań Ministra w zakresie:

- dążenia do porównywalnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozów intermodalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu podobnego w tych gałęziach transportu poziomu podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu;
- poprawy stanu infrastruktury liniowej (kolejowej i drogowej) i połączeń z centrami logistycznymi dla usprawnienia podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu;
- określenia sieci terminali intermodalnych, ich aktualnej koncepcji przestrzennej wraz z ich infrastrukturą dostępową, dla zapewnienia realizacji w sposób zintegrowany inwestycji liniowych, punktowych i logistycznych, o podstawowym znaczeniu dla terminali i obsługiwanych kierunków przewozów.

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie w Ministerstwie nie były dokonywane analizy efektywności wdrażanych rozwiązań dla poprawy warunków rozwoju transportu intermodalnego. Nie były przeprowadzane także kontrole, ani audyty obejmujące tematykę transportu intermodalnego.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

3.1. Określanie potrzeb w zakresie transportu intermodalnego w dokumentach strategicznych i programowych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie obowiązującym dokumentem strategicznym odnoszącym się do rozwoju transportu w Polsce była SRT.

Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw transportu. W dokumencie tym przyjęto jako główny cel strategiczny *zwiększenie dostępności transportowej, poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym*. Przyjęto m.in., że realizacja celów szczegółowych SRT odnoszących się do transportu intermodalnego będzie koncentrowała się na podjęciu następujących kierunków interwencji: rozwijanie kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej na sieci AGTC¹¹ w kierunku jej lepszego przystosowania do przewozów intermodalnych; rozwój platform multimodalnych na

⁸ Opracowania i ekspertyzy zamawiano przez Ministra na potrzeby opracowania SRT oraz jej aktualizacji.

⁹ Powołanej przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 4 grudnia 2012 r.

¹⁰ Oceny częściowej to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ AGTC – umowa europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących, sporządzona w Genewie 1 lutego 1991 roku. W Polsce umowa weszła w życie po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2002. W jej ramach wyznaczona została sieć linii kolejowych dla międzynarodowych przewozów kontenerowych transportem kolejowym oraz terminale kontenerowe, położone na sieci kolejowej. Długość linii kolejowych układu AGTC w Polsce wynosi 4278 km. Umowa ta jest uzgodnionym planem rozwoju i funkcjonowania linii międzynarodowego transportu kombinowanego i obiektów towarzyszących, który zamierza się realizować w ramach programów narodowych.

sieci TEN-T¹², dostosowanych do obsługi logistycznej co najmniej dwóch rodzajów transportu; rozwijanie funkcji multimodalnych lotnisk i portów morskich w sieci TEN-T poprzez ich łączenie z transportem drogowym i kolejowym. Dla zapewnienia wzrostu udziału transportu intermodalnego w przewozach ładunków, wyznaczono m.in. takie działania jak: modernizacja i rewitalizacja kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej, wykorzystywanej w systemie tych przewozów (usytuowanej na sieci AGTC), modernizacja i rozbudowa istniejących terminali transportu intermodalnego oraz budowa nowych terminali i stworzenie regionalnych centrów logistycznych przy dużych polskich aglomeracjach miejskich; uzupełnienie istniejących węzłów multimodalnych o drogowe i kolejowe połączenia lotnisk z transportem drogowym i kolejowym.

Osiągnięcie celu głównego i pięciu szczegółowych celów strategicznych, mierzone było przy pomocy 13 wskaźników. Jako wskaźnik odnoszący się do transportu intermodalnego przyjęto - *udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym (w %)*, którego wartość docelowa w 2020 r. została określona na poziomie 5-6%¹³. Wskaźnik w tej wysokości został pierwotnie przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju 2020¹⁴. Tak zdefiniowany wskaźnik został zachowany również w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)¹⁵. Wskaźnik był obliczany przez Urząd Transportu Kolejowego.

(akta kontroli: 498-598)

Ministerstwo nie zaproponowało (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) przy opracowywaniu w 2018 r. aktualizacji SRT¹⁶ nowego dodatkowego wskaźnika, który umożliwiałby ujmowanie zmian w przewozach intermodalnych w odniesieniu do innych gałęzi transportu poza kolejowym. Zdaniem NIK, stosowanie jedynie wskaźnika dotyczącego wielkości udziału przewozów intermodalnych w przewozach kolejowych powoduje ograniczenie oceny rozwoju transportu intermodalnego. Ponadto, w ocenie NIK, tak ustalony wskaźnik w SRT nie odzwierciedla, nawet pośrednio, trendu przenoszenia transportu towarowego (a tym bardziej intermodalnego) z transportu drogowego na kolej, ponieważ do transportu drogowego w żaden sposób się nie odnosi. Podsekretarz Stanu Pan Andrzej Bittel, w odpowiedzi na pytanie, dlaczego w nowelizowanej Strategii Rozwoju Transportu pozostawiono tylko jeden wskaźnik dla transportu intermodalnego, który nie odzwierciedla udziału transportu kolejowego w stosunku do transportu drogowego w przewozach intermodalnych stwierdził, iż „*przyjęcie w Strategii Rozwoju Transportu jednego wskaźnika jest wstępem do dalszych prac związanych z rozwojem transportu intermodalnego*”.

(akta kontroli str. 498-589, 655-657)

W latach 2015 i 2016 Ministerstwo przedstawiało coroczne informacje¹⁷ w sprawie realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), które zawierały również informacje nt. działań z zakresu transportu intermodalnego.

¹² Transeuropejska Sieć Transportowa – TEN-T. Kwestie TEN-T reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, str. 1–128).

¹³ Wskaźnik ten już w 2016 r. osiągnął wartość 6,1%.

¹⁴ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. 2012 poz. 882).

¹⁵ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku); M.P. z 2017 r. poz. 260.

¹⁶ Projekt Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu został 9 listopada 2018 r. przekazany do konsultacji społecznych. Na stronie Ministerstwa załączony jest formularz umożliwiający każdemu zgłoszenie uwag.

¹⁷ Ministerstwu Inwestycji i Rozwoju, a przed 12 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju.

Od 2017 r. nastąpiła zmiana sposobu raportowania i roczne informacje o realizacji SRT zostały zastąpione kwartalnymi i rocznymi sprawozdaniami z realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).

(akta kontroli str. 3-57, 58-201, 490- 589, 659-662, 916-920, 968)

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo nie wykorzystywało danych GUS dotyczących transportu intermodalnego do sporządzania analiz, raportów, opracowań, czy nowych kierunków polityki, pomimo gromadzenia tych danych przez GUS od 2016 r.¹⁸.

Według danych z informacji sygnałnej GUS, obejmującej dane za 2016 r.¹⁹, łączna roczna zdolność przeładunkowa terminali transportu intermodalnego wyniosła 8,3 mln TEU²⁰, w tym w terminalach morskich - 5,6 mln TEU, a w terminalach lądowych - 2,7 mln TEU. Stopień wykorzystania ich mocy przeładunkowych osiągnął 57,6% (w terminalach morskich - 63,3%, w terminalach lądowych - 45,7%).

W 2016 r. w terminalach intermodalnych przeładowano łącznie 48,2 mln ton (4,8 mln TEU) ładunków skonteneryzowanych, w tym przewiezionych transportem morskim - 21,5 mln ton (2,0 mln TEU), co stanowiło 44,6% ogółu ładunków przeładowanych w terminalach morskich i lądowych, transportem samochodowym - 12,9 mln ton (1,4 mln TEU), co stanowiło 26,7% ogółu tych ładunków, a transportem kolejowym - 13,8 mln ton (1,4 mln TEU), co stanowiło 28,7% ogółu tych ładunków.

W Ministerstwie nie były badane przyczyny niepełnego wykorzystania potencjału mocy przeładunkowych terminali.

(akta kontroli str. 3-57, 58-201, 490- 589, 659-662, 916-920, 968)

Ministerstwo nie określiło docelowej sieci terminali intermodalnych, ani ich aktualnej koncepcji przestrzennej wraz z ich dostępnością. Jedyne mapy zawierające przewidywane lokalizacje terminali stanowią załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, uchylającego decyzję nr 661/2010/UE²¹ i dotyczą jedynie sieci kompleksowej i bazowej. Zdaniem Ministerstwa, ewentualna budowa terminali intermodalnych uzależniona jest wyłącznie od decyzji biznesowych przedsiębiorstw zainteresowanych takimi inwestycjami.

(akta kontroli str. 58-209)

W celu diagnozowania potrzeb w rozwoju w zakresie transportu intermodalnego, dla przyjęcia SRT oraz jej aktualizacji, w departamentach Strategii Transportu i Kolejnictwa wykorzystywane były informacje z:

- rekomendacji przedstawionych w grudniu 2013 r. w sprawozdaniach dwóch zespołów roboczych Rady do spraw transportu intermodalnego,
- opracowań statystycznych i analitycznych Urzędu Transportu Kolejowego,

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1304) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1426).

¹⁹ Dane za 2017 r. i 2018 r., do czasu zakończenia kontroli nie były publikowane.

²⁰ TEU (Twenty - foot Equivalent Unit) - jednostka standardowa odpowiadająca pojemności 20-stopowego kontenera ISO o wymiarach 20x8x8,5 stóp (6,10x2,44x2,59 m; 1 TEU = 1 kontener 20-stopowy ISO), służąca do przeliczania kontenerów o różnej długości oraz do opisywania i porównywania statków lub terminali kontenerowych. Dane GUS obejmowały m.in. tematy: infrastruktury terminali intermodalnych, zarówno kolejowej, jak i drogowej, przywozu i wywozu poszczególnych jednostek ładunkowych do/z terminala z podziałem na rodzaj środka transportu według miejsca nadania i odbioru, kierunków przewozów, przewozów ogółem z podziałem na krajowe i międzynarodowe.

²¹ Dz.U.UE.L.2013.648.1 ze zm.

dotyczących rynku przewozów kolejowych, w tym przewozów intermodalnych wyłącznie na rynku kolejowym,

- opracowanej na potrzeby przygotowania obowiązującej *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* ekspertyzy pn. *Koncepcja rozwoju intermodalności i terminali logistycznych*,

- opracowania *Diagnozy Stanu Polskiego Transportu*, wykonanego na potrzeby prowadzonego procesu aktualizacji *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*.

W ww. opracowaniach wskazano działania niezbędne dla usuwania występujących barier rozwoju transportu intermodalnego, które powinny być ukierunkowane na:

- zapewnienie porównywalnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozu jednostki intermodalnej, co sprzyjałoby przenoszeniu ładunków z dróg na kolej, przy jednoczesnym zapewnieniu podobnego w tych gałęziach transportu poziomu podstawowych parametrów ruchu, tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu,

- poprawę stanu infrastruktury liniowej (kolejowej i drogowej) i połączeń z centrami logistycznymi dla usprawnienia ww. podstawowych parametrów ruchu, tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu,

- zwiększenie liczby centrów logistycznych dla transferu jednostek intermodalnych pomiędzy różnymi gałęziami transportu.

(akta kontroli str. 7-49, 490-496, 595-652)

Dla osiągnięcia celu głównego Strategii Rozwoju Transportu, w ramach programów: KPK i PBDK prowadzona była przez PKP PLK S.A. oraz GDDKiA, modernizacja i budowa infrastruktury liniowej kolejowej i drogowej.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 został zatwierdzony przez Radę Ministrów w 2015 r. Na etapie prac nad ww. Programem nie uwzględniono priorytetów służących poprawie połączeń dróg z terminalami intermodalnymi. Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych, „*obowiązek prowadzenia rejestru terminali intermodalnych został nałożony na Prezesa UTK w listopadzie 2016 r.²² i w związku z tym Ministerstwo nie posiadało wiedzy o istniejących terminalach*”. Ponadto, zgodnie z ww. wyjaśnieniami, nowelizacja PBDK przyjęta w lipcu 2017 r., „*również nie mogła uwzględniać obiektów z rejestru, który dopiero wtedy się tworzył*”.

(akta kontroli: 493-496, 659-662)

NIK nie podziela tej argumentacji i zwraca uwagę, że w tym okresie dostępne były informacje np.: o terminalach, które korzystały ze środków europejskich na rozbudowę i rozwój w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych wyjaśnił, że terminale intermodalne powstają w rzeczywistości w niedużych odległościach od autostrad i dróg ekspresowych, a minister właściwy ds. transportu posiada instrumenty pozwalające wesprzeć jednostki samorządu terytorialnego w budowie dróg o szczególnych parametrach, łączących terminale z drogami ekspresowymi i autostradami. W okresie kontrolowanym, przy ocenie wniosków o dofinansowywanie inwestycji drogowych z rezerwy subwencji ogólnej nie było brane pod uwagę kryterium znaczenia drogi ze względu na lokalizację terminali intermodalnych. Preferencja zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę dróg zapewniających dojazd pojazdów ciężkich do miejsc załadunków stanowiła kryterium drugie, brane

²² Nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym.

pod uwagę w razie pozostania środków po rozpatrzeniu wniosków kwalifikowanych wg pierwszego kryterium, tj. inwestycji mostowych. Od 2008 r. nastąpiło to jedynie raz, w 2018 r., i dotyczyło 13 inwestycji.

(akta kontroli: 493-496, 659-662)

W KPK²³ określony został m.in. cel szczegółowy 3 – „Poprawa jakości w przewozach pasażerskich i towarowych”, dla którego wskazane zostało 7 efektów, w tym: „wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem”, bez określania wskaźnika dla oceny osiągania tego efektu.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MI Andrzej Bittel: *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku jest dokumentem ustanawiającym ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie inwestycji kolejowych przewidywanych do wykonania do 2023 r. W wyniku realizacji tego programu odbywa się konsekwentna modernizacja i rewitalizacja istniejącej sieci linii kolejowych, co wprost i bezpośrednio determinuje postęp w osiągnięciu takich mierzalnych rezultatów dotyczących infrastruktury kolejowej, jak: długość przebudowanych linii kolejowych (wskaźnik rezultatu celu 1), długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS (wskaźnik rezultatu celu 2), a także średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci oraz liczba ośrodków wojewódzkich połączonych liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h (wskaźniki rezultatu celu 3).*

Natomiast efekty przewidywane w programie (w tym m.in. wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem) nie są już tak wprost i bezpośrednio mierzalne, jak wskaźniki rezultatu. Ponadto, efektów należy spodziewać się nie po zakończeniu danej inwestycji, lecz po zakończeniu (w tym otrzymaniu niezbędnych certyfikatów) kilku powiązanych ze sobą, komplementarnych inwestycji - będzie to tzw. efekt sieciowy. Co więcej, ich osiągnięcie jest uwarunkowane nie tylko i wyłącznie czynnikami zależnymi od podmiotów realizujących program, czyli inwestycjami w infrastrukturę twardą. Ich osiągnięcie uwarunkowane jest także wieloma innymi czynnikami niezależnymi od realizowanych inwestycji. W przypadku udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem - ich wzrost lub spadek zależy także od działań miękkich podejmowanych przez rząd (np. usprawnienia, ulgi), od decyzji przewoźników będących niezależnymi spółkami prawa handlowego (np. dostosowanie wyboru środka transportu do specyfiki towaru), od sytuacji na rynku (m.in. zapotrzebowania na przewóz, dostępności taboru, rozkładu jazdy pociągów), a także zmian w konkurencyjności innych gałęzi transportu. Modernizacja i rewitalizacja istniejącej sieci linii kolejowych jest ważnym, ale nie jedynym czynnikiem mającym wpływ na osiągnięcie efektu długoterminowego, jakim jest wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem.

Uwzględniając powyższą specyfikę przedmiotem monitorowania postępów w realizacji KPK, w tym każdego z celów szczegółowych KPK, jest wykonanie rzeczowe mierzone zestawem powyższych wskaźników, które umożliwiają ocenę stopnia realizacji celu głównego”.

(akta kontroli str. 493-496, 653-654, 659-662)

Inwestycje w terminale intermodalne wspierane były ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz 2014-2020, przyznawanych na wnioski składane przez operatorów terminali.

²³ Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (KPK) jest programem wieloletnim, zatwierdzonym w końcu 2015 r., obejmującym inwestycje na liniach kolejowych, służące usprawnieniu wszystkich przewozów kolejowych, w tym również intermodalnych. KPK nie zawierał inwestycji bezpośrednio dedykowanych do transportu intermodalnego. Uchwała Rady Ministrów nr 162/2015 z 15 września 2015 r. (RM-111-165-16) ze zm.

Łącznie w ramach perspektywy finansowej 2007- 2013 zrealizowano 21 projektów w ramach działania 7.4 POIiŚ Rozwój transportu intermodalnego.

Działania związane ze wspieraniem finansowym rozbudowy sieci terminali kontynuowane były dla obecnej perspektywy UE, w ramach Działania 3.2 POIiŚ Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020²⁴, nadzorowane przez ministra właściwego ds. transportu Centrum Unijnych Projektów Transportowych prowadziło w trybie konkursowym nabór wniosków o dofinansowanie projektów intermodalnych.

Wsparcie w ramach działania 3.2 w POIiŚ 2014-2020 dotyczy budowy oraz modernizacji infrastruktury transportu intermodalnego w Polsce, a także zakupu taboru kolejowego i specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w przewozach intermodalnych. Nowością w stosunku do stosowanych w przeszłości instrumentów pomocowych, oprócz szerszego zakresu wsparcia, jest wyższa intensywność pomocy (do 50% kosztów kwalifikowalnych).

W wyniku konkursu przeprowadzonego przez CUPT, ustalona została w 2018 r. lista rankingowa dla 31 projektów w ramach działania 3.2., dla których zapewnione będzie dofinansowanie łącznie na kwotę 1,1 mld zł. Wg stanu z końca 2018 r. trwał proces opracowywania Umów o Dofinansowanie oraz rozpatrywania protestów zgłoszonych w postępowaniu konkursowym.

(akta kontroli str. 490-492, 659-662, 892-894, 971, 1038, 1043, 1047-1056)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W ocenie NIK, w dokumentach strategicznych Minister prawidłowo zidentyfikował potrzeby i określił kierunki działań związane z transportem intermodalnym, w sposób wskazujący na międzygałęziowy charakter tego transportu.

Brak kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego w Polsce zdaniem NIK może utrudniać pełną realizację kierunków działań wyznaczonych w dokumentach strategicznych.

Minister nie określił docelowej sieci terminali intermodalnych, ani ich aktualnej koncepcji przestrzennej. Nie uwzględniono również na etapie prac nad PBDK na lata 2014-2023 priorytetów służących poprawie połączeń dróg z terminalami intermodalnymi. W ocenie NIK może to negatywnie wpływać na realizację, w sposób zintegrowany, inwestycji liniowych, punktowych i logistycznych o podstawowym znaczeniu dla terminali i obsługiwanych kierunków przewozów.

NIK stwierdza ponadto, że brak ocen dotyczących m.in. dynamiki udziału przewozów intermodalnych transportem kolejowym na tle zmian w przewozach ładunków ogółem utrudnia dokonanie oceny postępu w realizacji przyjętego przez UE dążenia do stopniowego przesuwania przewozów ładunków z transportu drogowego na inne gałęzie transportu.

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2269.

3.2. Zaplanowane i wdrożone rozwiązania organizacyjne, prawne i finansowe pozwalające na zwiększenie roli transportu intermodalnego w przewozach towarowych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, do kompetencji ministrów właściwych ds. transportu należało m.in. kierowanie działem administracji państwowej - transport, który obejmował m.in. sprawy: przewozu osób i rzeczy środkami transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz funkcjonowania i rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych²⁵.

(akta kontroli: 493-496)

Zarządzeniem Nr 66 z dnia 4 grudnia 2012 roku Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powołał Radę do spraw transportu intermodalnego²⁶. Celem prac Rady było przede wszystkim wypracowanie kierunków działań dla poprawy warunków funkcjonowania transportu intermodalnego w Polsce m.in. poprzez likwidację istniejących barier prawnych i organizacyjnych. W grudniu 2013 r. Rada przedstawiła sprawozdanie ze swojej działalności, raport o stanie transportu intermodalnego oraz rekomendacje dla jego rozwoju. Dyrektor Departamentu Kolejnictwa wskazał w notatce adresowanej do Podsekretarza Stanu z 13 czerwca 2014 r., że cel dla którego została powołana Rada jest osiągnięty i uznał dalsze istnienie Rady za nieuzasadnione. Od czasu sporządzenia notatki nie zwoływano już kolejnych posiedzeń.

(akta kontroli: 493-496)

Departament Kolejnictwa rekomendował w 2014 r., Podsekretarzowi Stanu ds. Kolejnictwa Zbigniewowi Klepackiemu zwołanie ostatniego posiedzenia Rady z udziałem Ministra, na którym zostałyby zaprezentowane wszystkim uczestnikom wypracowane rekomendacje Rady oraz informacje na temat dalszych działań organizacyjnych planowanych do podjęcia w resorcie (ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). Dodatkowo przedstawiona miała być informacja na temat zakończenia prac Rady. Departamentowi Kolejnictwa nie została przekazana decyzja Kierownictwa resortu w kwestii przystąpienia do formalnego zniesienia Rady, ani zwoływania jej kolejnych posiedzeń.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił również, że: „W okresie od 2015 r. (...) Departament nie otrzymał dyspozycji/zgody na formalne skierowanie pod obrady Kierownictwa resortu stanowiska i wniosków w sprawie rozwiązania Rady”.

(akta kontroli: 590-652, 655-662)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu Andrzej Bittel: „Działalność Rady do spraw transportu intermodalnego została zakończona mimo braku aktualizacji zarządzenia i braku jej odwołania. Po pierwsze cele i zadania, dla jakich powołano Radę zostały zrealizowane. Po drugie, zmiany organizacyjne i przekształcenia ministerstw spowodowały, że powołana przy Ministrze Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rada do spraw transportu intermodalnego w związku z przekształceniem Ministerstw i ich komórek organizacyjnych nie kontynuowała swojej działalności, a przedstawiciele podmiotów rynku również nie domagali się kontynuacji jej prac. W związku z wejściem w życie 4 grudnia 2018 r. Regulaminu wewnętrznego

²⁵ Art. 27. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

²⁶ Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 84.

Departamentu Kolejnictwa i przyporządkowaniem zagadnień dotyczących rozwoju transportu intermodalnego i logistyki do zakresu jego zadań, przewidywane jest uchylenie Zarządzenia nr 66 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie powołania Rady do spraw transportu intermodalnego”.

(akta kontroli str. 590-652, 655-658)

W badanym okresie Ministerstwo podejmowało działania związane z wprowadzeniem regulacji prawnych dotyczących transportu intermodalnego, m.in. opracowało projekt ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁷, a także prowadziło prace nad rozporządzeniem w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach POIiŚ 2014-2020²⁸.

Pomimo rekomendacji Rady ds. transportu intermodalnego, Ministerstwo nie prowadziło prac legislacyjnych nad ustawą o transporcie intermodalnym.

(akta kontroli str. 210-211, 477-489, 655-658, 659-662)

Zgodnie z Rekomendacjami Rady ds. transportu intermodalnego, 1 stycznia 2014 r., wprowadzona została „ulga Intermodalna”²⁹ dla intermodalnych przewozów kolejowych, finansowana w ramach wydatków budżetowych części 39 – transport. „Ulga intermodalna” wynosiła 25% opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i miała zastosowanie na wszystkich liniach kolejowych udostępnianych przez PKP PLK S.A., w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego i/lub wagonów próżnych po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych³⁰.

(akta kontroli str. 210-211, 477-489, 655-658, 659-662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo realizowało politykę transportową ukierunkowaną na działania służące rozwojowi różnych gałęzi transportu wynikającą z SRT. Bezpośrednim działaniem adresowanym transportowi intermodalnemu była natomiast ulga intermodalna.

NIK zauważa, że pomimo tych działań, określone w opracowaniach i ekspertyzach oraz rekomendacjach Rady do spraw transportu intermodalnego bariery, jak m.

in.: zapewnienie porównywalnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozów intermodalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu podobnego w tych gałęziach transportu poziomu podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu; poprawa stanu infrastruktury liniowej (kolejowej i drogowej) i połączeń z centrami logistycznych

²⁷ Dz.U. poz. 1481.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. (Dz. U. poz. 2269)

²⁹ „Ulga intermodalna” wprowadzona została Aneks nr 2 z dnia 15 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy PKP PLK S.A. a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Ulga rekomendowana była przez Radę ds. transportu intermodalnego.

³⁰ 21 grudnia 2018 r. zostało podpisane porozumienie MI z PKP PLK S.A. pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” na mocy którego ulga została utrzymana na dotychczasowym poziomie 25%. W porozumieniu zastrzeżono jednak, że w przypadku, gdy przed upływem III kwartału danego roku wyczerpane zostanie 65% kwoty przewidzianej na dofinansowanie ulgi, Minister – po wyczerpaniu rocznego limitu środków – ma możliwość zawieszenia jej wypłacania.

dla usprawnienia ww. podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu; zwiększenie liczby centrów logistycznych dla transferu jednostek intermodalnych pomiędzy różnymi gałęziami transportu - nadal pozostają aktualne.

3.3. Nadzór Ministra nad realizacją wdrożonych rozwiązań dotyczących rozwoju transportu intermodalnego

Ministerstwo od początku 2015 r. nie realizowało kontroli ani audytów, których tematyka związana byłaby z transportem intermodalnym. Nie prowadzono również analiz w zakresie porównywalności opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozu jednostki intermodalnej.

(akta kontroli str. 210-211, 477-489, 655-658, 659-662)

W budżetach państwa dla cz. 39 – Transport w układzie zadaniowym, na lata 2015-2018 tematyka przewozów intermodalnych ujmowana była na poziomie działań w ramach: funkcji 19 „Infrastruktura transportowa”, zadania 19.5. „Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu”³¹. Dla zadania 19.5 nie zostało określone działanie związane z udzielaniem ulgi intermodalnej oraz miernik realizacji tego działania.

W 2015 r. tematyka przewozów intermodalnych ujęta była na poziomie podzadania 19.5.1. „Wspieranie infrastruktury portowej i transportu intermodalnego”, a w nim w działaniu 19.5.1.2. „Wspieranie infrastruktury portowej i transportu intermodalnego”. Dla ww. podzadania i działania nie określano celu oraz miernika dla oceny jego osiągania. Cel oraz miernik były określone tylko na poziomie zadania 19.5. „Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu” i przedstawiały się następująco: w celu „Zwiększenia udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków” ustanowiono miernik „Długość wybudowanej i przebudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego (narastająco, w km)”.

(akta kontroli str. 7-49, 490-496, 595-652, 895-915, 1045³²)

W 2016 r. tematyka przewozów intermodalnych ujęta była w ramach podzadania 19.5.1. „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku”, w działaniu 19.5.1.6. „Wspieranie infrastruktury portowej i transportu intermodalnego”, dla którego określone były cel oraz miernik, ale odnoszące się do infrastruktury portowej i transportu morskiego, tj. cel: „Zwiększenie udziału transportu morskiego w ogólnym przewozie ładunków” oraz miernik „Zdolność przeładunkowa portów (tony/rok)”.

W 2017 r. tematyka przewozów intermodalnych ujęta była w ramach podzadania 19.5.1. „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku”, w działaniu 19.5.1.6. „Wspieranie infrastruktury portowej, transportu intermodalnego oraz innowacji i nowych technologii w sektorze transportu”, dla którego określony był cel „Stworzenie efektywnej sieci infrastruktury transportowej” oraz dwa mierniki: „Liczba

³¹ Podzadanie 19.5.1.

³² CD z regulaminami organizacyjnymi Ministerstw obsługujących ministra właściwego ds. transportu w okresie od 2015 r. do 2018 r.

zrealizowanych projektów w ramach POLiŚ 2014-2020³³ (narastająco w szt.)" oraz „Liczba zrealizowanych projektów w ramach CEF³⁴ (narastająco w szt.)”.

(akta kontroli str. 7-49, 490-496, 595-652, 895-915, 1045³⁵)

W 2018 r. tematyka przewozów intermodalnych ujęta była analogicznie jak w 2017 r. z tą różnicą, że dla działania 19.5.1.6. nie określano celu i mierników. Cele oraz mierniki były określone na poziomie zadania 19.5. „Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu” oraz podzadania 19.5.1. „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku”. Na poziomie podzadania 19.5.1. przedstawiały się następująco:

- cel „Zwiększenie udziału przyjaznego środowisku transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych” i miernik „Liczba zrealizowanych projektów w zakresie publicznego transportu zbiorowego w miastach w ramach POLiŚ 2014-2020 (narastająco w szt.)”;
- cel „Stworzenie efektywnej sieci infrastruktury transportowej” i miernik „Liczba zrealizowanych projektów w ramach CEF (narastająco w szt.)”.

Według informacji i wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora Departamentu Budżetu, jednostką odpowiedzialną za przedstawianie danych do planu budżetu zadaniowego od 2015 roku, w tym za określenie propozycji celów i mierników oraz danych do sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) było Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT).

Ponadto, Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła m.in., że: „Zdefiniowane przez departamenty merytoryczne Ministerstwa mierniki, wykorzystywane na potrzeby monitorowania i oceny realizacji celów oraz skuteczności ponoszonych wydatków spełniają kryteria, zawarte w nocie budżetowej, ponieważ: mierzą to, na co jednostka realizująca zadania/podzadania/działania ma wpływ, umożliwiają rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów tj. mierzą skuteczność lub odpowiednio do specyfiki (charakteru) danego celu - mierzą efektywność realizacji zadań, podzadań i działań, w tym m.in. dążą do mierzenia zjawisk (rezultatów/wyników) istotnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów”.

(akta kontroli str. 7-49, 490-496, 595-652, 895-915, 1045³⁶)

W wyniku przeglądu dokumentacji dotyczącej ulgi intermodalnej we wskazanych przez kontrolującego miesiącach w latach 2015 – 2018 (czerwiec, październik i grudzień), stwierdzono, że Ministerstwo otrzymywało od PKP PLK S.A. comiesięczne zestawienia z informacjami, w zakresie zgodnym z ustalonymi zasadami³⁷ dotyczącymi rozliczania dotacji na ulgę intermodalną. W zestawieniach tych przedstawiane były m.in. Informacje o: liczbie przejazdów pociągów zakwalifikowanych przez PKP PLK S.A. do ulgi intermodalnej, z podziałem na

³³ Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych.

³⁴ CEF (Connecting Europe Facility) instrument „Łącząc Europę” w sektorze transportu –to instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską.

³⁵ CD z regulaminami organizacyjnymi Ministerstw obsługujących ministra właściwego ds. transportu w okresie od 2015 r. do 2018 r.

³⁶ CD z regulaminami organizacyjnymi Ministerstw obsługujących ministra właściwego ds. transportu w okresie od 2015 r. do 2018 r.

³⁷ Zasady stosowania ulgi intermodalnej określone są w załącznikach do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. - 31.12.2017 r. zawartej w dniu 29 stycznia 2014 r. pomiędzy: Ministrem Infrastruktury i Rozwoju działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Po ostatniej, odnoszącej się do ulgi intermodalnej zmianie do ww. umowy, Zasady stosowania ulgi intermodalnej zawarte były w załączniku nr 7 do Aneksu nr 10 z 28 listopada 2017 r. ww. umowy stanowiącym załącznik nr 15 do ww. umowy.

Przewoźników w danym okresie rozliczeniowym oraz o kwocie przychodów utraconych w wyniku zastosowania ulgi.

W latach 2015-2017 wydatki na ulgę intermodalną wyniosły: 22,5; 28,4 i 32,5 mln zł, a w 2018 r. kwota zaplanowana na tę ulgę wyniosła 39,1 mln zł.

(akta kontroli str. 895-915)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak uwzględnienia w ramach budżetu zadaniowego Ministerstwa Infrastruktury działań związanych z udzielaniem ulgi intermodalnej oraz brak zdefiniowania miernika realizacji tych działań, utrudnia monitorowanie i ocenę skuteczności ponoszonych wydatków na to zadanie.

4. Pozostałe informacje i pouczenia

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

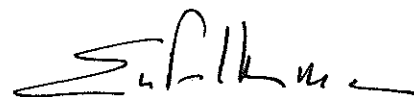
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

Warszawa, 18 marca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska



.....
podpis