



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KIN.410.2.1.2023

Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 58/2024 z dnia 17 lipca 2024 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

P/23/016 – Wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa (dalej: Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r. (dalej: Minister).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. 2. Przygotowanie, wykonywanie i nadzór nad realizacją programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego ¹ w transporcie kolejowym. 3. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń i dostępności usług oraz kontrola ich wykonywania. 4. Wdrożenie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzanie analiz ich skuteczności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Adam Bandosz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/26/2023 z 3 marca 2023 r. 2. Rafał Dmochowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KIN/30/2023 z 15 marca 2023 r. 3. Adam Owsianik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2023 z 30 marca 2023 r. 4. Łukasz Zgoda, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KIN/44/2023 z 1 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Zjawisko społeczne wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym *sensu stricto* odnosi się do sytuacji, gdy w danej gminie czy miejscowości mieszkańcy nie mają dostępu do pociągu, który umożliwia transport wszystkim zainteresowanym. Pojęcie to oznacza nie tylko fizyczny brak linii kolejowej czy linii komunikacyjnej, ale również m.in. niewystarczającą liczbę połączeń, za wysokie ceny biletów, brak możliwości bezproblemowej zmiany środka transportu.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Infrastruktury podejmowane w celu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu w transporcie kolejowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego ustalone w planach transportowych⁴, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą, miały niewielką szansę zapewnienia transportu kolejowego wszystkim potencjalnym pasażerom. Wynikało to z faktu przyjęcia niskich minimalnych standardów obsługi odcinków łączących średnie miasta⁵, braku doprecyzowania reguł służących kształtowaniu siatki połączeń międzywojewódzkich czy braku jasnych kryteriów wyznaczania postojów pociągów międzywojewódzkich o charakterze użyteczności publicznej⁶.

Minister, pomimo wskazania w planach transportowych konieczności zapewnienia skomunikowań między- i wewnątrzgałęziowych⁷, nie określił w nich narzędzi niezbędnych do zwiększenia wydajności i efektywności przewozów dalekobieżnych, w szczególności poprzez uwzględnienie przy ich planowaniu przesiadek na pociągi regionalne czy inne środki transportu. Określenie takich narzędzi było kluczowe z uwagi na brak rozwiązań rangi ustawowej, pozwalających na integrację transportu publicznego w ramach sektora kolejowego, jak i jego integracji z miejskim oraz pozamiejskim transportem autobusowym. W efekcie tego zaniechania poziom

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym ustalone:

- rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 874). Dalej: PT2012;

- aktualizacją PT2012 w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1996). Dalej: PT2016;

- rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2328). Dalej: PT2020.

⁵ Standardy połączeń określone w PT2012 zakładały zapewnienie nie mniej niż 2 par pociągów pomiędzy Warszawą a pozostałymi miastami wojewódzkimi, tj. na głównych ciągach komunikacyjnych oraz dążenie do zapewnienia bezpośrednich pociągów (nie mniej niż 1 para na dobę) w połączeniach pomiędzy Warszawą (lub innymi miastami wojewódzkimi) a obszarami o najniższej dostępności transportowej. Aktualizacja dokonana w PT2016 zakładała minimum 2 pary połączeń codziennych jako minimalny poziom oferty przewozowej, na liniach kolejowych planowanych do obsługi. PT2020 zakładał minimum 4 pary połączeń codziennych jako minimalny poziom oferty przewozowej, na liniach kolejowych planowanych do obsługi. W żadnym z PT nie określono preferowanej częstotliwości połączeń kolejowych.

⁶ Założono planowanie miejsc postojów handlowych w oparciu o potencjał demograficzny oraz ich dostępność przestrzenną i obsługę jak największej liczby miast dużych oraz średnich, przy czym według Ministra przebieg linii kolejowych przez dany powiat nie powinien jednoznacznie decydować o wprowadzeniu postojów zwłaszcza w małych miejscowościach, co nie daje gwarancji wystąpienia pożądanego potoku podróży na tych stacjach.

⁷ W PT2016 przewidziano konieczność włączenia pozostałych odcinków sieci kolejowej do przewozów międzywojewódzkich pośrednio, tj.: poprzez ich skomunikowanie z pociągami uruchamianymi przez władze na szczeblu województw (skomunikowania wewnątrzgałęziowe), a także przez określenie obligatoryjnych punktów postojów handlowych, które miały umożliwić skomunikowanie pociągów międzywojewódzkich z drogowym publicznym transportem zbiorowym (skomunikowania międzygałęziowe). W tym celu w PT2016 wyznaczono sieć strategicznych punktów postojów handlowych zarówno dla skomunikowań wewnątrz- jak i międzygałęziowych. Określono również warunki jakie muszą zostać spełnione, aby dane połączenie można uznać za skomunikowane (czas na przesiadkę powinien wynosić do 15 minut, nie może być jednak krótszy niż 5 minut, a w uzasadnionych przypadkach mógł ulec wydłużeniu w rozkładzie jazdy do 30 minut – w przeciwnym przypadku połączenie uznaje się za nieskomunikowane). W PT2020 wyznaczono 126 podstawowych punktów skomunikowań pociągów międzywojewódzkich z pociągami wojewódzkimi, kursującymi na kierunkach komplementarnych wobec planowanych połączeń dalekobieżnych, wraz z kierunkami tych skomunikowań.

skomunikowania między pociągami międzywojewódzkim i regionalnym uległ pogorszeniu z 63% w rocznym rozkładzie jazdy (dalej: RRJ) 2011/2012 do 16% w RRJ 2017/2018, co oznaczało brak stabilnej oferty przewozowej dla pasażerów.

Minister nie podjął również skutecznych działań dla poprawy stanu technicznego: infrastruktury kolejowej linii zapewniających połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami, stacji węzłowych mających pełnić rolę centrów przesiadkowych, a także linii kolejowych przebiegających przez te centra, wskazanych w PT2020. W szczególności w programach wieloletnich dedykowanych modernizacji i budowie infrastruktury kolejowej Minister nie uwzględnił wszystkich zidentyfikowanych w planie transportowym potrzeb inwestycyjnych. Spośród 473 stacji i przystanków kolejowych, przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie, ponad 200⁸ wymagało przeprowadzenia prac budowlanych w celu poprawy ich stanu technicznego. Do dnia zakończenia kontroli ukończono prace modernizujące jedynie 5 z nich. Podkreślenia wymaga, że poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej była jednym z głównych wyznaczników przy tworzeniu scenariuszy rozwoju oferty przewozowej ujętej w PT2020⁹. Determinowała również dostęp do stacji węzłowych, których rola miała polegać na skomunikowaniu pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra¹⁰ z pociągami regionalnymi.

Połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego ustalone w RRJ tylko częściowo odpowiadały założeniom planów transportowych. W okresie objętym kontrolą odsetek odcinków sieci kolejowej obsługiwanych poniżej standardu (wyrażonego w liczbie par pociągów połączeń codziennego kursowania), który zakładały plany transportowe, wzrósł z 33% dla RRJ 2017/2018 do 65% dla RRJ 2022/2023. W konsekwencji, połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego, ustalone w RRJ pociągów nadal nie zapewniały transportu kolejowego potencjalnym pasażerom. NIK zwraca przy tym uwagę, że w RRJ 2022/2023, względem RRJ 2019/2020, ponad 4,5-krotnie (z 3 do 14) wzrosła liczba odcinków w ogóle nie obsługiwanych przez pociągi międzywojewódzkie.

Ponadto Minister, mimo zasadnego zainicjowania ustanowienia trzech programów wieloletnich dedykowanych przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu, tj.:

- Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 roku¹¹ (dalej: *Program Kolej+*),

⁸ W toku prac nad PT2020 Ministerstwo Infrastruktury wspólnie z PKP PLK S.A. i PKP IC S.A. zidentyfikowało ponad 200 stacji i przystanków kolejowych, w których wymagane będzie przeprowadzenie prac budowlanych w celu wydłużenia peronów. W PT2020 nie doprecyzowano tej liczby.

⁹ W ramach realizacji Krajowego Programu Kolejowego do roku 2023 wykonano prace inwestycyjne dot. modernizacji, rewitalizacji lub budowy: 7,4 tys. km torów, 2308 przejazdów kolejowo-drogowych, 634 wiaduktów kolejowo-drogowych, 708 mostów, 1178 peronów, 839 przystanków i stacji. W wyniku tych inwestycji, dostęp do kolei pasażerskiej uzyskało 27 miejscowości. Przywrócono również ruch kolejowy do czterech miejscowości.

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował działania zmierzające do przywracania linii kolejowych, co do których wcześniej podjęto decyzje o ich likwidacji, a przywrócone linie przekazywał na rzecz jst. Minister uchylił podjęte wcześniej decyzje o likwidacji linii kolejowych dla odcinków o łącznej długości 218,804 km, jednakże jednocześnie dokonano formalnej likwidacji 75,445 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK.

¹⁰ Pociągi dalekobieżne uruchamiane w ramach umów o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, zawartych przez Ministra z PKP IC.

¹¹ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku, zmienionej uchwałą nr 66/2020 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku za rok 2019 oraz uchwałą nr 196/2022 Rady Ministrów z dnia 3 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku. Uchwały były niepublikowane.

- Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025¹² (dalej: *Program przystanków kolejowych*),
- Rządowego programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku¹³ (dalej: *Program utrzymania infrastruktury kolejowej*),

nieprawidłowo przygotował, wykonywał i nadzorował ich realizację.

Minister w każdym z trzech badanych programów wieloletnich nierzetelnie ustalił część wskaźników wykonania celu głównego lub celów szczegółowych oraz mierniki ich wykonania. Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie nieadekwatnego przypisania wskaźników i mierników do celów oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych określonych w tych programach wieloletnich.

Ponadto zarówno w *Programie Kolej+*, jak i *Programie przystanków kolejowych* Minister nierzetelnie określił listę inwestycji do realizacji w ramach tych programów. W szczególności w projekcie *Programu Kolej+* Minister rekomendował do realizacji inwestycję przywracającą połączenie kolejowe do Lwówka Śląskiego nieposiadającego 10 tys. mieszkańców, a także do Bielawy, pomimo że w chwili ustanawiania tego programu finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe tego miasta z Wrocławiem. Ponadto Minister niecelowo zamieścił w *Programie przystanków kolejowych* na liście zadań podstawowych modernizację przystanków kolejowych w lokalizacjach Szklarska Poręba Średnia, Niemojki oraz Pasłęk, pomimo że zadania te były już realizowane przez PKP PLK S.A. (dalej: PKP PLK) ze środków własnych tej spółki przed ustanowieniem programu przez Radę Ministrów. Skutkiem było wskazanie do realizacji połączenia kolejowego wówczas finalizowanego i przystanków kolejowych modernizowanych już z innych środków finansowych.

Minister nierzetelnie zatwierdził opracowane przez PKP PLK szczegółowe plany realizacji *Programu Kolej+* i *Programu przystanków kolejowych*, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych tymi programami wieloletnimi, w szczególności rzeczowego zakresu planowanych inwestycji.

Ponadto w przypadku *Programu Kolej+* Minister na etapie opracowywania projektu tego programu:

- nie zidentyfikował pełnych potrzeb rzeczowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego programu, którym było: uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadały dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej, z miastami wojewódzkimi oraz poprawa wewnętrznej spójności komunikacyjnej i społeczno-gospodarczej tych regionów Polski przy wsparciu ze środków publicznych. Minister nie ustalił również wszystkich miejscowości liczących powyżej 10 tys. mieszkańców i nieposiadających dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej

¹² Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 63/2021 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025, zaktualizowany uchwałą 132/2022 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 za rok 2021 oraz uchwałą 106/2023 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 za rok 2022. Uchwały były niepublikowane.

¹³ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”, zmieniony uchwałą nr 1/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” oraz uchwałą nr 157/2021 Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”. Uchwały były niepublikowane.

- i nie określił niezbędnego uzupełnienia sieci kolejowej, zapewniającego połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi;
- niezgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴ nie poddał projektu programu konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst), partnerami społecznymi i gospodarczymi;
- niecelowo określił, że nabór inwestycji do realizacji będzie miał charakter konkursowy. Minister częściowo zidentyfikował potrzeby inwestycyjne, których realizacja będzie przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu w transporcie kolejowym, poprzez wymienianie w załączniku nr 2 do programu 21 miejscowości oraz 20 ciągów kolejowych, mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi. Mimo to, o tym czy dana inwestycja będzie realizowana miał decydować najpierw fakt zgłoszenia danego projektu przez jst, a następnie postępowanie konkursowe prowadzone przez PKP PLK.

W okresie objętym kontrolą Minister podjął działania w celu uruchomienia pociągów w relacjach, gdzie dotychczas nie funkcjonowały połączenia kolejowe lub oferta w zakresie przewozów kolejowych była znikoma. Ponadto skutecznie zainicjował zmiany legislacyjne w zakresie finansowania lub współfinansowania przez samorządy województw zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich, zwiększenia liczby realizowanych zadań inwestycyjnych na kolei czy też zwiększenia dostępności biletów z ulgą ustawową dla pasażerów¹⁵. Niemniej większość z tych rozwiązań weszła w życie w 2023 r., tym samym do dnia zakończenia kontroli¹⁶ nie mogła przynieść realnych skutków w postaci poprawy sytuacji w przewozach kolejowych.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra prace nad projektem pn. „Analiza skali wykluczenia komunikacyjnego na obszarze Polski wraz z rekomendacjami zmian legislacyjnych w kontekście publicznego transportu zbiorowego”. NIK zwraca jednak uwagę, że zakończenie prac nad tym projektem nastąpi dopiero w kwietniu 2025 r., wobec czego ewentualne działania ze strony Ministra w zakresie przeciwdziałania temu niekorzystnemu zjawisku, oparte na tej analizie, będą mogły zostać podjęte dopiero po tym terminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i ewaluacja planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm. Dalej: uzppr.

¹⁵ W ocenie NIK zmiany legislacyjne nie wpłynęły na negatywną ocenę działalności Ministra, ponieważ dotyczyły one wyłącznie kolejowych przewozów pasażerskich organizowanych przez samorządy wojewódzkie.

¹⁶ Czynności kontrole w Ministerstwie zakończono 30 sierpnia 2023 r.

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.1. Przygotowanie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury¹⁸ Minister ten kieruje działem administracji rządowej - Transport.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹ dział Transport obejmuje m.in. sprawy:

- funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i kolei;
- ruchu kolejowego;
- przewozu osób i rzeczy środkami transportu kolejowego;
- komunikacji publicznej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁰ Minister jako członek Rady Ministrów uczestniczył w ustalaniu polityki państwa i był obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu.

Zgodnie art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ do obowiązków Ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należało zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 tej ustawy stanowiła ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a jej celem było m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrona zasobów, efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem.

Minister zobowiązany był uwzględniać Standardy kontroli zarządczej, w szczególności nr 6-9, 11, 16-18 określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²².

Do zapewnienia efektywności działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu w transporcie kolejowym niezbędna jest wiedza o sposobie funkcjonowania tej gałęzi transportu na szczeblu krajowym i regionalnym, sposobie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz zmianach zachodzących w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa plany transportowe opracowane przez Ministra na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²³, tj. PT2012, zaktualizowany w 2016 r. (PT2016) oraz PT2020.²⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego²⁵ oraz na podstawie art. 12 uoptz w planach tych określono

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 937. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 27 listopada 2023 r., kiedy to zastąpione zostało rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. poz. 2588).

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm. Dalej: uodar.

²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: uofp.

²² Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84. Dalej: Skz.

²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2778. Dalej: uoptz.

²⁴ Biorąc pod uwagę fakt, że aktualizacja i weryfikacja PT2012 przeprowadzona odpowiednio w 2016 r. i 2019 r. (zakończona opracowaniem PT2020) wynikały bezpośrednio z postanowień i wykonywania PT2012 oraz analiz będących podstawą jego sporządzenia, w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym niezbędne dla dokonania prawidłowej oceny działań Ministra w latach 2018-2023 było uwzględnienie faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.

²⁵ Dz.U. z 2011 r. nr 117, poz. 684.

opisowo, obrazowo i parametrycznie aktualny i docelowy kształt oferty przewozowej w szczególności:

- sieć komunikacyjną przeznaczoną dla potrzeb przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych przez określenie linii komunikacyjnych, ocenę i prognozę potrzeb przewozowych,
- przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- pożądaný standard usług przewozowych (poprzez określenie parametrów w zakresie jakości usług i przewidywanego sposobu organizowania systemu informacji pasażerskiej),
- kierunki rozwoju oferty i docelową sieć kolejowych pasażerskich przewozów międzynarodowych i międzywojewódzkich.

(akta kontroli str. 1157)

Zgodnie z art. 28pa ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁶, organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) projekt planu transportowego przed jego uchwaleniem lub wydaniem. W przypadku każdego z planów transportowych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, Minister dochował wymogu przedłożenia projektu do zaopiniowania przez Prezesa UTK przed jego wydaniem²⁷.

(akta kontroli str. 918-926, 1088-1148, 1442-1453)

1.1.1. Opracowanie, weryfikacja i aktualizacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego z 2012 r. (PT2012)

Sporządzenie PT2012 zostało poprzedzone opracowaniem pt. „Analiza prognozy zapotrzebowania na kolejowe pasażerskie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe w perspektywie do 2025 roku”, wykonanym na zlecenie Ministra przez Instytut Kolejnictwa.

Analiza obejmowała trzy główne zagadnienia, tj.:

- charakterystykę i ocenę: oferty przewozowej w zakresie kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych (w tym dofinansowywanych przez ministra właściwego ds. transportu i wykonywanych na podstawie zawartych umów ramowych o świadczenie usług publicznych) oraz oferty przewoźników konkurencyjnych wobec transportu kolejowego.

W ramach tego zagadnienia zaprezentowano dane na temat siatki połączeń kolejowych, autobusowych i lotniczych oraz oferty przewozowej stosowanej przez poszczególnych przewoźników. Zakres danych obejmował takie obszary jak: taryfa opłat, czasy przejazdu / przelotów w poszczególnych relacjach, częstotliwość kursowania pojazdów w poszczególnych relacjach, prędkości handlowe. Zawarto również informacje na temat miejsc postojów handlowych w transporcie kolejowym (poprzez przedstawienie liczby połączeń dla danego punktu obsługi pasażerów oraz określenie dostępności komunikacyjnej tych punktów). Scharakteryzowano tabor wykorzystywany do przewozów kolejowych. Analizie poddano występujące na sieci transportowej kraju potoki pasażerskie oraz ich podział na poszczególne gałęzie transportu. Dokonano oceny oferty transportu kolejowego w zakresie połączeń dofinansowywanych przez ministra

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm. Dalej: uotk.

²⁷ Projekty planów transportowych zostały przekazane do UTK w celu ich zaopiniowania przy pismach: projekt Planu transportowego z 2012 r. z dnia 24 maja 2012 r. znak: TK-1p-020-4(VIII)/2012. Projekt zmiany Planu transportowego z 2012 r. przekazana do opiniowania 12 października 2016 r. pismo znak: DTK.VI.0211.1.2016.JW.8. Projekt Planu transportowego z 2020 r. przekazany przy piśmie z 3 sierpnia 2020 r. znak: DTK-8.0211.2.2020.

właściwego ds. transportu pod kątem: liczby pasażerów przypadających na jedno połączenie dla każdego z analizowanych 219 rejonów komunikacyjnych, liczby pasażerów przypadających na pociąg na poszczególnych odcinkach sieci kolejowej, czasu oczekiwania na przesiadkę w wybranych węzłach kolejowych, dostępności komunikacyjnej, w tym dla osób niepełnosprawnych, liczby mieszkańców w danym rejonie komunikacyjnym, stanu taboru, jakości oferty;

- charakterystykę sytuacji makroekonomicznej w Polsce oraz określenie jej wpływu na kolejowe pasażerskie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe (w tym dofinansowywane przez ministra właściwego ds. transportu) oraz przedstawienie prognoz rozwoju tej sytuacji.

W ramach tego zagadnienia przedstawiono sytuację społeczno-gospodarczą, poprzez prezentację zmian podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Opisano związek pomiędzy zmianami tych wskaźników a sytuacją na rynku transportowym (wielkością przewozów). Dodatkowo przedstawiono prognozy zmian ww. wskaźników i ich możliwy wpływ na trendy przewozów pasażerskich;

- prognozę zapotrzebowania na kolejowe pasażerskie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe (w tym dofinansowywanych przez ministra właściwego ds. transportu).

W celu sporządzenia prognoz ruchu, opracowano model sieci kolejowej²⁸ wraz z rozkładem wielkości potoków pasażerskich²⁹. W opracowaniu zamieszczono wyniki prognozowanej pracy przewozowej oraz przewidywanej liczby pasażerów dla przewozów międzywojewódzkich publicznych i komercyjnych, które zweryfikowano i oceniono pod kątem zgodności oferty z potokami pasażerskimi.

Na tej podstawie zaproponowano kierunki rozwoju oferty przewozów międzywojewódzkich realizowanych w ramach służby publicznej.

W ramach ww. analizy określono trzy scenariusze dla prognoz przewozów pasażerskich, tj.: scenariusz A - minimum (pesymistyczny)³⁰, scenariusz B - środkowy (realistyczny)³¹, scenariusz C - rozwojowy (optymistyczny)³². Scenariusze zdefiniowano poprzez zróżnicowanie w trzech głównych obszarach: rozwoju gospodarczego kraju, rozwoju infrastruktury transportowej oraz oferty przewozowej.

Wyniki prognoz przewozów międzywojewódzkich, ujęte w poszczególnych scenariuszach, porównano pod względem liczby przewożonych pasażerów, jak też pracy eksploatacyjnej. Wyniki przeprowadzonego porównania wskazały m.in., że zarówno scenariusz A, jak i scenariusz B charakteryzowały się tendencją

²⁸ Sieć transportowa (kolejowa) określona w modelu składała się z odcinków zdefiniowanych poprzez następujące parametry: powiązanie z węzłami sieci, długość odcinka, dostępne systemy transportu, prędkość dopuszczalna, czas przejazdu, liczba pociągów przejeżdżająca danym odcinkiem, potoki pasażerów na danym odcinku, napelnienie pociągu na danym odcinku. W modelu sieci opisano również węzły sieci przy zastosowaniu m.in. następujących parametrów: istnienie przystanku lub stacji kolejowej w węźle sieci, rodzaj pociągów obsługiwanych dany przystanek, czas postoju pociągu na stacji/przystanku, liczba połączeń w danym węźle sieci, potoki podróżnych przechodzący przez dany węzeł (przystanek / stację).

²⁹ Celem rozkładu potoków na sieć kolejową było określenie obciążenia poszczególnych korytarzy transportowych (linii kolejowych) i odniesienie go do liczby pociągów kursujących po tych liniach. Jako kryterium rozkładu (wyboru korytarza) przyjęto minimalną wartość czasu podróży, na którą składał się m.in.: czas przejazdu pociągiem wraz z postojami handlowymi; czas oczekiwania na pierwszy środek transportu, czas oczekiwania na przesiadkę

³⁰ Założono, że oferta połączeń międzywojewódzkich pozostaje na poziomie z 2011 r.

³¹ Założono, że oferta połączeń międzywojewódzkich zostanie rozszerzona o odcinki zawarte w umowie o organizowanie, wykonywanie i dotowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych przez PKP IC w ramach usług publicznych w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r. oraz wydłużone do roku 2015 o relacje pociągów do miejscowości: Chełm, Zamość, Gorzów Wielkopolski, Kłodzko.

³² Założono, że oferta połączeń międzywojewódzkich zostanie rozszerzona o odcinki zawarte w umowie o organizowanie, wykonywanie i dotowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych przez PKP IC w ramach usług publicznych w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r. oraz wydłużone do roku 2015 o relacje pociągów do miejscowości: Chełm, Zamość, Gorzów Wielkopolski, Kłodzko oraz do roku 2020, znaczną przebudowę oferty zakładającą zwiększenie liczby kursujących pociągów.

spadkową liczby pasażerów po roku 2020. W scenariuszu C liczba pasażerów transportu kolejowego wykazywała tendencję wzrostową przez cały okres prognozy, tj. do roku 2025³³, jak również wartości pracy eksploatacyjnej oraz zapelnienia pociągów osiągały najwyższe wartości³⁴.

W podsumowaniu ww. analizy wskazano m.in., że najbardziej pożądane, z punktu widzenia potrzeb ludności, byłoby wdrożenie scenariusza rozwojowego C. Podkreślono przy tym, że realizacja scenariusza C będzie ściśle uwarunkowana sytuacją gospodarczą i najbardziej prawdopodobna wydaje się być realizacja scenariusza B³⁵. Ostatecznie zarekomendowano realizację scenariusza C w wariantie rozszerzonym o odcinki kolejowe charakteryzujące się największą liczbą pasażerów na pociąg³⁶.

(akta kontroli str. 1071-1075 pliki nr 1-9)

W PT2012 przyjęto trzy warianty rozwoju kolejowych przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, tj. minimalny, najbardziej prawdopodobny i maksymalny³⁷. Analiza tych wariantów wykazała, że co do zasady uwzględniały one założenia wskazane w dokumencie pn. „Prognoza zapotrzebowania na kolejowe pasażerskie przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe w perspektywie do 2025 roku” w zakresie realizacji poszczególnych prognozowanych scenariuszy przewozów kolejowych, tj. wariant minimalny uwzględniał założenia scenariusza A (minimalnego), wariant najbardziej prawdopodobny – scenariusza B (realistycznego), a wariant maksymalny – scenariusza C (optymistycznego). Dodatkowo wariant maksymalny, w zakresie przewozów międzywojewódzkich, został rozszerzony

³³ W scenariuszu C liczba pasażerów w roku 2025 byłaby wyższa o 69% niż w scenariuszu A i o 52% niż w scenariuszu B.

³⁴ Praca eksploatacyjna w scenariuszu A została określona na 35,2 mln pociągów rocznie. W scenariuszu B, od roku 2020, prognozowana praca eksploatacyjna była o 2,7% wyższa niż w scenariuszu A, natomiast w scenariuszu C prognozowana praca eksploatacyjna była wyższa w stosunku do scenariusza A o 2,7% w roku 2015 i o 19,6% w latach 2020 i 2025. Średnie napelnienie składu w scenariuszu B było o 20% większe niż w scenariuszu A, natomiast w scenariuszu C aż o 57% większe.

³⁵ Wskazano przy tym, że jego realizacja nie umożliwi zaspokojenia potrzeb przewozowych ludności za pomocą transportu kolejowego.

³⁶ W celu sprawdzenia efektywności wykorzystania pociągów oraz określenia wskaźników wykorzystania potencjału demograficznego dokonano analizy średnich wielkości zapelnienia pociągów (liczby pasażerów na jeden pociąg) dla poszczególnych scenariuszy dla docelowego roku prognozy (2025 r.).

³⁷ W wariantie minimalnym przyjęto m.in., że do 2015 r. oferta ujęta w umowie ramowej dla przewozów międzywojewódzkich zostanie utrzymana na obecnym poziomie i na obecnych zasadach tj. z 2011 r., i nie będzie podlegać dalszym zasadniczym ograniczeniom. W zakresie przewozów międzynarodowych nie będą finansowane pociągi międzynarodowe kursujące wg kategorii osobowej i nastąpi jedynie podtrzymanie obowiązującej oferty pociągów dalekobieżnych. W wariantie najbardziej prawdopodobnym przyjęto m.in., że do 2015 r. oferta w zakresie przewozów międzywojewódzkich zostanie rozszerzona o następujące relacje: Wrocław – Legnica, Rzeszów/Stróże – Jasło – Zagórz, Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój, Zbąszynek – Gorzów Wlkp., Piła Gł. – Szczecin Gł. oraz punkty postojów handlowych: Gorlice Zagórzany, Jasło, Krosno, Sanok, Zagórz, Polanica Zdrój, Duszniki Zdrój, Kudowa Zdrój, Skwierzyna, Wałcz, Kalisz Pomorski, Międzyrzecz. Nie będą finansowane pociągi międzynarodowe kursujące wg kategorii osobowej, natomiast oferta w zakresie połączeń dalekobieżnych obejmie dodatkowe relacje: Warszawa – Łódź – Wrocław – Drezno, Wrocław – Praga i Gorzów Wlkp. – Berlin, zaś połączenie Kraków/Katowice/Wrocław – Berlin zostanie skierowane przez Zieloną Górę.

W wariantie maksymalnym przyjęto m.in., że: do 2015 r. oferta w zakresie przewozów międzywojewódzkich zostanie rozszerzona o następujące relacje: Rzeszów/Stróże – Jasło – Zagórz, Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój, Zbąszynek – Gorzów Wlkp., Piła Gł. – Szczecin Gł., Lublin – Bełżec, Olsztyn – Mikołajki, Elk – Olecko – Suwałki, Lublin – Stalowa Wola – Rozwadow, Olsztyn – Szczecino – Pisz, Lublin – Zamość oraz punkty postojów handlowych: Mragowo, Mikołajki, Szczecino, Pisz, Olecko, Kraśnik, Rzeczyca, Krasnystaw, Józefów Rostoczański, Susiec, Bełżec, Gorlice Zagórzany, Jasło, Krosno, Sanok, Zagórz, Polanica Zdrój, Duszniki Zdrój, Kudowa Zdrój, Skwierzyna, Wałcz, Kalisz Pomorski, Międzyrzecz; przewidywano również uruchomienie połączeń włączających do obsługi linii komunikacyjną Wrocław – Zgorzelec. Nie będą finansowane pociągi międzynarodowe kursujące wg kategorii osobowej, natomiast oferta w zakresie połączeń dalekobieżnych obejmie dodatkowo relacje: Warszawa – Grodno, Wrocław – Praga, Gdańsk – Szczecin – Berlin/Hamburg, Warszawa – Łódź – Wrocław – Drezno, Gorzów Wlkp. – Berlin, uwzględniające Łódź w wybranych połączeniach Warszawy z Berlinem i Pragą, zaś połączenia Kraków/Katowice/Wrocław – Berlin zostaną skierowane przez Zieloną Górę.

w stosunku do scenariusza C o dodatkowych 7 odcinków kolejowych relacji pociągów³⁸, co było zgodne z rekomendacjami wskazanymi w ww. analizie.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 5-8)

W zakresie ujęcia w PT2012 trzech wariantów rozwoju przewozów kolejowych, w tym dwóch nierekomendowanych w poprzedzającej opracowanie tego planu analizie, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że zarówno scenariusze, jak i warianty odnosiły się do części całego systemu publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, za który zgodnie z uoptyz był i jest odpowiedzialny minister właściwy ds. transportu. Według założeń systemu publicznego transportu zbiorowego, część ta jest ukierunkowana przede wszystkim na spełnianie zakresu potrzeb transportowych wynikających z podziału właściwości poszczególnych organizatorów z art. 7 ust. 1 ww. ustawy. Połączenie oferty ministra wraz z ofertami przewozowymi poszczególnych władz samorządowych w publicznym transporcie zbiorowym, docelowo, zgodnie z ww. podstawami prawnymi, miało zapewniać wystarczający poziom oferty na przewozy kolejowe w każdym jego aspekcie, tj. przewozach międzynarodowych, międzywojewódzkich i wojewódzkich.

(akta kontroli str. 1036-1037)

W ramach opiniowania projektu PT2012 Prezes UTK wniósł szereg uwag³⁹, natomiast nie zgłosił uwag do zawartych w projekcie propozycji w zakresie wariantów rozwoju sieci kolejowej czy minimalnych standardów dot. liczby uruchamianych par pociągów.

(akta kontroli str. 1007-1021 i 1442-1452 pliki nr 58-63)

Żadna z uwag Prezesa UTK, które odnosiły się do merytorycznej zawartości PT2012, nie została uwzględniona w ostatecznej wersji tego dokumentu⁴⁰, przy czym Prezesowi UTK nie przekazano merytorycznego uzasadnienia przyczyn ich nieuwzględnienia. NIK zauważa, że zgodnie z art. 28pa ust. 1 uotk projekt planu transportowego podlega zaopiniowaniu, a nie uzgodnieniu z Prezesem UTK. Opinie UTK w omawianym zakresie nie mają zatem charakteru wiążącego dla organizatora transportu zbiorowego. Przepis ten nie wskazuje również obowiązku przekazania stanowiska co do sposobu realizacji uwag zgłoszonych przez Prezesa UTK.

Jakkolwiek działania Ministra w zakresie sposobu rozpatrzenia zgłoszonych przez Prezesa UTK uwag do projektu PT2012 pozostawały w zgodzie z art. 28pa uotk, to zdaniem NIK ich uwzględnienie miałyby pozytywny wpływ na zawartość merytoryczną planu. Dotyczy to zwłaszcza zaproponowanych przez Prezesa UTK rozwiązań bezpośrednio związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu np.:

- niezamieszczenia w planie oceny i prognozy potrzeb przewozowych dotyczących zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego,
- niezamieszczenia w planie informacji w zakresie pożądaných standardów usług przewozowych w zakresie dostępności podróży do infrastruktury przystankowej,

³⁸ Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój, Zbąszynek – Gorzów Wlkp., Piła Gł. – Szczecin Gł., Lublin – Bełzec, Elk – Olecko – Suwałki, Lublin – Stalowa Wola – Rozwadow, Lublin – Zamość.

³⁹ Opinia przesłana do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przy piśmie z dnia 14 czerwca 2012 r. znak: DRRK-WR-072-5.3/AK/2012. Prezes UTK sformułował uwagi o charakterze ogólnym w zakresie: sieci komunikacyjnej, na której zaplanowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; oceny i prognozy potrzeb przewozowych; źródeł i form finansowania usług przewozowych; zasad organizacji ruchu przewozów, w tym przewidywanego trybu wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego; pożądanego standardu usług przewozowych; ochrony środowiska; dostępu osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego; dostępności podróży do infrastruktury przystankowej; organizowania systemu informacji dla pasażerów; kierunków rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

⁴⁰ Minister uwzględnił dwie spośród 35 uwag zgłoszonych przez Prezesa UTK, które dotyczyły: ujęcia na mapach i rysunkach skali w jakiej zostały opracowane oraz dokonania poprawki językowej w treści projektu planu transportowego.

- nieuwzględnienia w planie, w części dotyczącej skomunikowań, priorytetu dla przydzielania tras w ruchu aglomeracyjnym.

Należy zauważyć, że realizując ww. kompetencję, Prezes UTK dokonuje również porównania zakresu projektowanych planów transportowych przedkładanych do zaopiniowania przez wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 1007-1021)

W PT 2012 prognozę zapotrzebowania (popytu) na międzywojewódzkie i międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie określono w horyzoncie czasowym do 2025 r.⁴¹

Wielkości minimalne i maksymalne prognoz dot. przewozów pasażerskich oraz pracy eksploatacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach kolejowych oparto o następujące założenia:

- dla wielkości minimalnych prognoz przyjęto, że rozwój infrastruktury kolejowej skupi się przede wszystkim na realizacji przedsięwzięć poprawiających standard na głównych ciągach komunikacyjnych, tj. do 2015 r. w tempie zakładanym w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, zaś po 2015 r., z uwagi na ograniczenia finansowe (np. zmniejszenie poziomu wsparcia ze strony Komisji Europejskiej), poza finalizacją prac na sieci transeuropejskiej prace modernizacyjne miały być ograniczone do rewitalizacji linii bez wyraźnej poprawy charakterystyk jakościowych. Dotychczasowa oferta jakościowa ze strony przewoźników miała zmienić się nieznacznie, co oznaczało utrzymanie obecnych trendów w zakresie połączeń międzywojewódzkich, jak i międzynarodowych, w tym przede wszystkim w odniesieniu do liczby utrzymywanych połączeń i obsługujących je pociągów;
- dla wielkości maksymalnych prognoz przyjęto, że rozwój gospodarczy kraju będzie ustabilizowany, z tendencjami do dalszego i systematycznego wzrostu. Rozwój infrastruktury kolejowej miał być oparty na realizacji szerokiego programu modernizacji i rewitalizacji linii kolejowych, a także dworców, nie tylko na liniach głównych, lecz także ciągach uzupełniających. Realizować miano przede wszystkim przedsięwzięcia poprawiające standard na głównych ciągach komunikacyjnych, w tempie zakładanym w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, zaś po 2015 r., poza kontynuowaniem prac objętych kolejnym programem inwestycyjnym, miało nastąpić wzmocnienie udziału państwa w finansowaniu inwestycji i procesu utrzymaniowego prowadzonego przez PKP PLK. Oferta jakościowa ze strony przewoźników miała ulec zmianie przez wydłużenie relacji pociągów międzywojewódzkich oraz przez zwiększenie liczby połączeń i obsługujących je pociągów. Ofertę w zakresie połączeń międzynarodowych miano utrzymać na dotychczasowym poziomie, z wynikającymi z aktualnych potrzeb zmianami.

Na podstawie ww. założeń określono, że w perspektywie do 2025 r. roczne zapotrzebowanie na przewozy międzywojewódzkie w zakresie przewozów pasażerskich oraz pracy eksploatacyjnej osiągnie:

- w 2015 r. poziom 51,5 mln osób i 35,2 mln pociągo-kilometrów⁴² (dalej: pockm),
- w 2020 r. – w wariancie minimalnym: poziom 49,4 mln osób i 35,2 mln pockm, a w wariancie maksymalnym: poziom 55,0 mln osób i 36,4 mln pockm,

⁴¹ Horyzont ten przyjęty został z uwagi na fakt, iż w lutym 2026 r. mijał maksymalny możliwy termin wydłużenia obowiązującej wówczas umowy ramowej o świadczenie usług publicznych zawartej z PKP IC w zakresie przewozów międzywojewódzkich. Zatem najpóźniej w 2025 r. należało określić zapotrzebowanie na ten typ usług na kolejne lata.

⁴² Wartości najbardziej prawdopodobne.

- w 2025 r. – w wariancie minimalnym: poziom 48,4 mln osób i 35,2 mln pockm, a w wariancie maksymalnym: poziom 82,2 mln osób i 42,1 mln pockm.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 5-8)

W zakresie planowanej docelowej sieci kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych objętych PT2012⁴³ przyjęto następujące założenia:

- 1) w przewozach międzywojewódzkich:
 - zapewnienie bezpośrednich pociągów (nie mniej niż 2 pary na dobę) pomiędzy Warszawą a pozostałymi miastami wojewódzkimi,
 - zapewnienie bezpośrednich pociągów pomiędzy jak największą liczbą miast wojewódzkich,
 - dążenie do zapewnienia bezpośrednich pociągów (nie mniej niż 1 para na dobę w sezonie, poza nim – w wybrane dni tygodnia) w połączeniach z miastami uzdrowiskowymi i rekreacyjnymi,
 - dążenie do zapewnienia bezpośrednich pociągów (nie mniej niż 1 para na dobę) w połączeniach pomiędzy Warszawą (lub innymi miastami wojewódzkimi) a obszarami o najniższej dostępności transportowej⁴⁴;
- 2) w przewozach międzynarodowych:
 - zapewnienie bezpośrednich pociągów (nie mniej niż 1 para na dobę) pomiędzy Warszawą a stolicami państw sąsiednich⁴⁵, bądź dogodnych skomunikowań⁴⁶,
 - zapewnienie bezpośrednich pociągów pomiędzy Warszawą a innymi stolicami europejskimi będącymi tradycyjnie celami podróży⁴⁷, bądź dogodnych skomunikowań⁴⁸,
 - zapewnienie bezpośrednich pociągów pomiędzy ważniejszymi polskimi i zagranicznymi ośrodkami gospodarczymi i naukowymi⁴⁹,
 - zapewnienie połączeń pomiędzy stolicami województw przygranicznych a stolicami państw, z którymi województwa te graniczą bezpośrednimi pociągami⁵⁰ lub przez system skomunikowań⁵¹.

Powyższe zasady dotyczyły zapewnienia minimalnego standardu w zakresie uruchamiania pociągów w przewozach międzywojewódzkich i międzynarodowych.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 5-8)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że wskazane w planie minimalne wymagania do tworzonych wariantów dalekobieżnych przewozów pasażerskich organizowanych przez Ministra, w szczególności w zakresie połączeń międzywojewódzkich, miały być punktem wyjścia do tworzenia oferty, która pozwoliłaby spełnić cele wynikające z charakterystyki przewozów dalekobieżnych w publicznym transporcie zbiorowym, czyli zapewnić spójność terytorialną, społeczną

⁴³ W planie przyjęto trzy warianty rozwoju oferty kolejowych przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych tj. minimalny, najbardziej prawdopodobny i maksymalny.

⁴⁴ Obszary te zostały określone w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).

⁴⁵ Berlin, Praga, Bratysława, Kijów, Mińsk, Moskwa.

⁴⁶ Wilno.

⁴⁷ Budapeszt, Wiedeń.

⁴⁸ Bruksela, Paryż

⁴⁹ Gdańsk – Berlin, Kraków/Katowice – Berlin, Warszawa – Drezno, Rzeszów – Preszów/Koszycy.

⁵⁰ Gorzów Wlkp. – Berlin, Zielona Góra – Berlin, Wrocław – Berlin, Wrocław – Praga, Katowice – Praga, Katowice – Bratysława, Rzeszów – Kijów, Lublin – Kijów, Gdańsk – Kaliningrad

⁵¹ Szczecin – Berlin (w Angermünde – pociągi transgraniczne), Opole – Praga (we Wrocławiu lub w Kamieńcu Ząbkowickim – pociągi wojewódzkie), Kraków – Bratysława (w Katowicach – pociągi międzywojewódzkie), Rzeszów – Bratysława (w Katowicach – pociągi międzywojewódzkie), Lublin – Mińsk (w Łukowie – pociągi wojewódzkie), Białystok – Mińsk (w Grodnie – pociągi transgraniczne), Białystok – Wilno (w Szostakowie/Sestokai – pociągi międzynarodowe), Olsztyn – Moskwa (w Warszawie – pociągi międzywojewódzkie).

i komunikacyjną między poszczególnymi województwami w skali całego kraju. W PT2012 nie określono natomiast jak powinna wyglądać polityka kształtowania bezpośrednich połączeń między miastami wojewódzkimi, bowiem nie wskazano choćby minimalnej liczby par pociągów na dobę, łączącej te ośrodki miejskie. Ponadto w definicji siatki połączeń międzynarodowych podano jedynie warunki określające potrzebę zapewnienia:

- połączeń bezpośrednich z Warszawą a innymi stolicami europejskimi będącymi tradycyjnie celami podróży,
- bezpośrednich pociągów pomiędzy ważniejszymi polskimi i zagranicznymi ośrodkami gospodarczymi i naukowymi, czy
- zapewnienia połączeń pomiędzy stolicami województw przygranicznych a stolicami państw, z którymi województwa te graniczą,

bez określenia standardu obsługi tych relacji, tj. określenia liczby par połączeń na dobę mających obsługiwać te trasy.

(akta kontroli str. 995-1004)

W rozdziale 7. PT2012 wskazano m.in., że jego weryfikacja i aktualizacja uwzględni – w zakresie wielkości przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz kształtowania oferty przewozowej – osiągnięcie co najmniej parametrów określonych dla wariantu najbardziej prawdopodobnego, tj. odpowiadającemu scenariuszowi B.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 5-8)

Przyczyny przyjęcia do ww. oceny wariantu najbardziej prawdopodobnego (odpowiadającego scenariuszowi B), a nie wariantu maksymalnego (odpowiadającego scenariuszowi C), wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie, który podał m.in., że pierwszą weryfikację i aktualizację PT2012 zaplanowano od 2016 r., ze względu na inwestycje infrastrukturalne i taborowe realizowane ze środków UE w latach 2007-2013, których rozliczenie miało nastąpić do końca 2015 r. W planie określono, że oferta na połączenia międzynarodowe i międzywojewódzkie będzie opracowywana w perspektywie do 2015 r. i także w tej perspektywie zostały przedstawione warianty rozwoju oferty przewozów pasażerskich organizowanych przez ministra właściwego ds. transportu. Wskazał, że zgodnie z scenariuszem B rozbudowa oferty przewozowej miała nastąpić już od 2015 r., zatem docelowa oferta przewozowa miała obowiązywać już w okresie, kiedy weryfikacja planu transportowego byłaby planowo realizowana (zaczynając od 2016 r.). Natomiast wariant maksymalny bazował na scenariuszu C analizy Instytutu Kolejnictwa, który zakładał zmiany i rozbudowę oferty w latach 2015-2020, tj. w trakcie przeprowadzania zaplanowanej weryfikacji i aktualizacji PT2012.

(akta kontroli str. 1036-1037)

Pierwszą weryfikację i aktualizację PT2012 r. przeprowadzono w 2016 r.⁵² Odbyła się ona zgodnie z założeniami wskazanymi w rozdziale 7. planu dot. zasad jego aktualizacji i weryfikacji⁵³.

(akta kontroli str. 960-984 i 1071-1075 pliki nr 11-13)

⁵² Wynikało to z faktu rozliczenia zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji infrastrukturalnych i taborowych realizowanych m.in. w ramach Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, które nastąpiło do końca 2015 roku.

⁵³ W rozdziale 7. *Weryfikacja i aktualizacja* wskazano m.in., że na potrzeby planu przyjęto, iż jego aktualizacja będzie się odbywać w cyklach co najmniej 5-letnich, co nie wyklucza możliwości dokonywania częstszych korekt. 5-letni okres miał umożliwiać dokonanie oceny trafności założonych w planie postanowień i tendencji, a także pozwolić na dokonywanie w ofercie ministra ewentualnych zmian w sposób ewolucyjny i przewidywalny, z góry znany wszystkim interesariuszom dokumentu. Z uwagi na liczbę oraz zakres kolejowych inwestycji infrastrukturalnych i taborowych realizowanych ze środków UE w latach 2007-2013, których rozliczenie następuje do końca 2015 r., pierwsza zaplanowana weryfikacja niniejszego dokumentu miała nastąpić po tym okresie, tj. w 2016 r.

Dokonana w 2016 r. weryfikacja i aktualizacja PT2012 była poprzedzona przeprowadzeniem – w 2013 r. i w 2015 r. – dwóch audytów⁵⁴. Dokonano w nich oceny stopnia wypełniania postanowień planu przez operatorów świadczących usługi w przewozach międzywojewódzkich i międzynarodowych na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym ds. transportu, w RRJ pociągów 2013/2014 i 2014/2015 w aspektach: faktycznie realizowanego wariantu rozwoju oferty Ministra, spójności realizowanego wariantu rozwoju oferty Ministra z zasadami jej konstrukcji oraz osiągnięcia przez realizowany wariant rozwoju oferty Ministra parametrów, a także w zakresie standardów usług oraz sposobu organizowania systemu informacji.

(akta kontroli str. 1064-1068)

Wyniki przeprowadzonych audytów wykazały m.in., że:

- spośród wymienionych w PT2012 nie został zrealizowany w pełni żaden z trzech wariantów rozwoju oferty przewozów kolejowych.
W RRJ 2013/2014 wariant minimalny został ograniczony w przewozach międzywojewódzkich o 12,6% w zakresie liczby pociągów oraz o 17,3% w zakresie pracy eksploatacyjnej, a w przewozach międzynarodowych o 42,3% w zakresie liczby pociągów oraz o 35,6% w zakresie pracy eksploatacyjnej. W stosunku do wariantów maksymalnego i najbardziej prawdopodobnego nie zostały wprowadzone żadne dodatkowe relacje w zakresie przewozów międzynarodowych, natomiast w stosunku do przewozów międzywojewódzkich usługę transportową rozszerzono zaledwie o 1 punkt handlowy⁵⁵ oraz wprowadzono obsługę dodatkowo 1 relacji⁵⁶ przez okres 38 dni w roku.
W RRJ 2014/2015 wariant minimalny został ograniczony w przewozach międzywojewódzkich o 4,7% w zakresie pracy eksploatacyjnej pomimo wzrostu liczby pociągów średnio o ok. 5,6%, a w przewozach międzynarodowych średnio aż o 77,6% w zakresie liczby pociągów oraz o 94,2% w zakresie pracy eksploatacyjnej. W stosunku do wariantów maksymalnego i najbardziej prawdopodobnego, podobnie jak to miało miejsce w RRJ 2013/2014, nie zostały wprowadzone żadne dodatkowe relacje w zakresie przewozów międzynarodowych. W przypadku przewozów międzywojewódzkich, usługę transportową rozszerzono o 8 punktów handlowych⁵⁷ oraz wprowadzono obsługę dodatkowo 2 relacji⁵⁸;
- nie zostały spełnione minimalne warunki spójności oferty w zakresie połączeń międzywojewódzkich dla województw:
 - w RRJ 2013/2014: lubuskiego (Gorzów Wlkp. i Zielona Góra), opolskiego (Opole) i podkarpackiego (Rzeszów) w aspekcie liczby połączeń ze stolicą kraju. W zakresie połączeń międzynarodowych nie został zapewniony minimalny standard dotyczący liczby połączeń z Warszawy do stolicy Niemiec,
 - w RRJ 2014/2015: lubuskiego (Gorzów Wlkp.) i podlaskiego (Białystok), w aspekcie liczby połączeń ze stolicą kraju. W zakresie połączeń międzynarodowych nie został zapewniony minimalny standard dotyczący liczby połączeń z Warszawy do stolicy Niemiec, Czech i Słowacji;
- nie zostały spełnione założenia w zakresie wdrożenia na wszystkich dworcach zlokalizowanych na sieci TEN-T strategii gwarantujących odpowiedni dostęp do transportu kolejowego dla wszystkich osób o ograniczonych możliwościach

⁵⁴ Opracowania wykonane przez Zakład Dróg Kolejowych i Przewozów Instytutu Kolejnictwa.

⁵⁵ Kraśnik.

⁵⁶ Lublin – Stalowa Wola - Rozwadów.

⁵⁷ Kraśnik, Jasło, Krosno, Sanok, Zagórz, Polanica Zdrój, Duszniki Zdrój, Kudowa Zdrój.

⁵⁸ Rzeszów – Jasło – Zagórz (1 połączenie stałe) oraz Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój (2 połączenia w sezonie wakacyjnym).

poruszania się, w tym osób z niepełnosprawnościami, a także zapewnienia przez operatorów co najmniej 20% udziału pociągów międzywojewódzkich prowadzących przynajmniej jeden wagon z miejscami dostosowanymi do przewozu podróżnych poruszających się na wózkach inwalidzkich;

- poprawie uległy główne parametry oferty przewozowej pociągów międzywojewódzkich w zakresie prędkości handlowej w relacji stacja początkowa – stacja końcowa oraz w relacji Warszawa Centralna – miasto wojewódzkie, a także prędkości handlowej pociągów międzynarodowych w relacji stacja początkowa – stacja graniczna (tylko w RRJ 2013/2014)⁵⁹. Zachowane zostały wartości średniosieciowego czasu skomunikowania, terminowości podawania nowego rozkładu jazdy pociągów do publicznej wiadomości oraz zapewnienia informacji o ofercie w punktach handlowych.

(akta kontroli str. 1067 plik nr 1-3)

Dla pozostałych planów transportowych Ministra, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie zlecano przeprowadzenia audytów stopnia wypełnienia przez PKP Intercity S.A. (dalej: PKP IC) postanowień ww. planów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa podał m.in., że w latach 2018-2023 nie wykonywano audytów stopnia wypełnienia przez PKP IC postanowień PT2016 i PT2020, natomiast w podpisanej 31 grudnia 2020 r. z tym operatorem umowie ramowej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, minister właściwy ds. transportu, określił m.in. wymogi jakościowe świadczonych usług, sposób sprawozdawczości z realizacji tych wymogów i system kar za brak spełnienia wymogu w celu zapewnienia i poprawy jakości usług w publicznym transporcie zbiorowym. Dodał, że wg wytycznych do przygotowania projektu rozkładu jazdy kształtowanie siatki połączeń odbywa się z uwzględnieniem dążenia do realizacji w jak największym stopniu zaleceń planu transportowego. Wskazał również, że w umowie ramowej określono katalog wskaźników oceny jakości usług kolejowych, które mają na celu określenie stopnia realizacji jakości usług i ocenę efektywności wykonania zadań przez PKP IC. W ramach procesu monitorowania, przewoźnik został zobowiązany do przekazywania organizatorowi sprawozdań we wskazanych terminach.

(akta kontroli str. 1064-1066)

W dniu 20 sierpnia 2015 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Instytutem Kolejnictwa zawarto umowę, której zakres rzeczowy (zrealizowany w dwóch etapach) obejmował: weryfikację prognozy potrzeb transportowych, aktualizację zakresu sieci kolejowej wykorzystywanej w przewozach, aktualizację części dotyczącej finansowania usług przewozowych, zweryfikowanie sieci docelowej oraz aktualizację standardów obsługi pasażera.

(akta kontroli str. 1064-1068 i 1088 pliki nr 1-4)

W ramach powyższej umowy Instytut Kolejnictwa wykonał opracowanie⁶⁰, w którym dokonał aktualizacji części opisowej i graficznej PT2012 w zakresie wynikającym z obszarów tematycznych zawartych w tym dokumencie, którymi były: uwarunkowania krajowe i europejskie, sieć kolejowa dla międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, ocena i prognozy potrzeb przewozowych, finansowanie usług przewozowych, zasady organizacji rynku

⁵⁹ W RRJ 2014/2015 parametry te uległy pogorszeniu w zakresie prędkości handlowej pociągów międzynarodowych w relacji stacja początkowa – stacja graniczna (71,3 km/h), wobec uzyskiwanej w rozkładzie jazdy pociągów 2011/2012 (73,1 km/h) oraz uzyskiwanej w rozkładzie jazdy pociągów 2013/2014 (75,8 km/h).

⁶⁰ Weryfikacja i aktualizacja postanowień Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Etap I i Etap II).

i potencjalne kierunki rozwoju, standardy kolejowych usług przewozowych i sposób organizowania systemu informacji dla pasażerów oraz weryfikacja i aktualizacja planu. Dokument zawierał również ocenę dotychczasowej realizacji postanowień PT2012, wynikających z parametrów wskazanych w rozdziale 7., według RRJ na 2015/2016 oraz informacje w zakresie procesu wprowadzania planów transportowych na szczeblu województw.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Analiza realizacji parametrów dotyczących standardów wybranych usług oraz sposobu organizowania systemu informacji przez organizatora przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych w RRJ na 2015/2016 wykazała, że osiem⁶¹ z dwudziestu dwóch parametrów wskazanych w rozdziale 7. PT2012 nie zostało osiągniętych. Ponadto: podrożały usługi uruchamianych pociągów międzywojewódzkich, pomimo słabszej niż założono oferty mierzonej pracą eksploatacyjną⁶²; zredukowanie wydatków na uruchamianie przewozów międzynarodowych skutkowało zmniejszeniem liczby połączeń⁶³; nie osiągnięto zaplanowanych na 2016 r. parametrów dot. punktualności pociągów⁶⁴ (poziom punktualności pociągów za rok 2014 i 2015 wyniósł odpowiednio: 77,2% i 82% dla pociągów międzywojewódzkich, natomiast dla pociągów międzynarodowych 74,8% i 74,5%, co oznacza, że były niższe do zaplanowanego w PT2012 poziomu punktualności odpowiednio o: 12,8% i 8% dla pociągów międzywojewódzkich oraz 11,2% i 11,5% dla pociągów międzynarodowych). Nie zostały również spełnione założenia w zakresie wdrożenia na wszystkich dworcach zlokalizowanych na sieci TEN-T strategii gwarantujących odpowiedni dostęp do transportu kolejowego dla wszystkich osób o ograniczonych możliwościach poruszania się, w tym osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z wymogami TSI-PRM⁶⁵.

Poprawie uległa natomiast: prędkość handlowa pociągów międzywojewódzkich, osiągając wartości wyższe od zakładanych w RRJ 2015/2016⁶⁶, a także dostępność

⁶¹ W zakresie wielkości przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, dofinansowania przewozów międzynarodowych, prędkości pociągów międzywojewódzkich, oznaczenia w RRJ linii komunikacyjnych literą „U”, wdrożenia strategii gwarantujących odpowiedni dostęp do kolejowych usług transportowych osobom niepełnosprawnym, zbudowania informatycznego systemu rozliczeń sprzedaży biletów.

⁶² Poziom pracy eksploatacyjnej dla przewozów międzywojewódzkich nie został dotrzymany. Występujące różnice, w zależności od roku sięgają: 2,1% w 2012 r., 3,4% w 2013 r., 29,6% w 2014 r., 23,7% w 2015 r. i 8,8% w 2016 r. W okresie 2012-2015 wydatki na dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich były wyższe niż zakładany plan o 535 601,56 tys. zł (wzrost o 51,36%). Pomimo spadku pracy eksploatacyjnej w przewozach międzywojewódzkich w latach 2014-2015 w stosunku do 2012 r., a więc wobec faktu pogorszenia oferty przewozowej, wzrosły koszty realizacji usługi przewozowej. Odnosząc koszty dofinansowania przewozów międzywojewódzkich do wykonanej pracy eksploatacyjnej, dla 2012 r. jeden pockm kosztował 8,99 zł, natomiast dla 2015 r. jeden pockm kosztował 15,75 zł.

⁶³ Średniodobowa liczba pociągów w ramach połączeń międzynarodowych w ramach RRJ wyniosła dla RRJ: 2011/2012 – 38,4 poc./dobę, 2013/2014 – 30 poc./dobę, 2014/2015 – 11,9 poc./dobę, 2015/2016 – 23,8 poc./dobę. Praca eksploatacyjna pociągów międzynarodowych spadła z 4,22 mln pockm w RRJ 2011/2012 do 2,96 mln pockm w RRJ 2015/2016, przy czym w RRJ 2014/2015 osiągnęło poziom 0,24 mln pockm.

⁶⁴ Wartości wskaźnika punktualności dla wszystkich pociągów dla RRJ na 2015/2016 została określona w PT2012 na poziomie nie niższym niż: 90% dla pociągów międzywojewódzkich i 86% dla pociągów międzynarodowych.

⁶⁵ Wymagania techniczne w zakresie infrastruktury i taboru pasażerskiego precyzuje Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L Nr 356 z 12 grudnia 2014 r., str. 110). Stosowanie do wymogów TSI-PRM, właściciele lub zarządcy dworców, mieli obowiązek wdrożenia pisemnych strategii gwarantujących odpowiedni dostęp do infrastruktury osobom o ograniczonych możliwościach poruszania się, w tym szczególnie osobom niepełnosprawnym. Każda strategia powinna zostać wdrożona poprzez przekazywanie odpowiednich informacji personelowi, m.in. w trakcie jego szkolenia.

⁶⁶ W stosunku do bazowego RRJ pociągów 2011/2012 prędkość handlowa pociągów międzywojewódzkich wzrosła o 16,75 km/h i była o 14,65 km/h większa niż założono dla RRJ 2015/2016. Nastąpiła również poprawa jakości przewozów w zakresie prędkości handlowej w relacjach Warszawa Centralna – miasta wojewódzkie. W stosunku do bazowego rozkładu jazdy pociągów 2011/2012, prędkość handlowa wzrosła o 14,1 km/h i była o 5,9 km/h większa niż założono dla rozkładu jazdy pociągów 2015/2016.

taboru dla osób z niepełnosprawnościami poruszających się na wózkach inwalidzkich⁶⁷. Osiągnięto parametry w zakresie dostępności do informacji o ofercie przewozowej i terminowości ogłaszania rozkładów jazdy.

Wzrósł natomiast, względem RRJ 2011/2012⁶⁸, udział pociągów dla których czas oczekiwania na przesiadkę przekraczał 60 minut lub w ogóle brakowało połączenia pociągów z różnych kierunków. Analiza RRJ 2015/2016 dla pięciu dużych stacji węzłowych⁶⁹ oraz pięciu mniejszych węzłów kolejowych⁷⁰ wykazała, że:

- w zakresie dużych stacji węzłowych dla prawie 45% pociągów czas oczekiwania na przesiadkę przekraczał 60 minut,
- w przypadku mniejszych węzłów kolejowych odsetek pociągów, dla których czas oczekiwania przekraczał 60 minut wyniósł ponad 49%.

Wskazuje to na problem ze skomunikowaniem (zapewnieniem spójności rozkładów jazdy) pociągów na poziomie wojewódzkim i powiatowym z pociągami, których organizatorem jest Minister.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13 i 1157 pliki nr 1-4)

Ocenę⁷¹ realizacji oferty przewozowej ujętej w PT2012 w zakresie kolejowych przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych przeprowadzono w oparciu o RRJ 2014/2015 z uwzględnieniem pociągów sezonowych, biorąc pod uwagę m.in.: dostępność komunikacyjną i liczbę mieszkańców w poszczególnych powiatach i miastach na prawach powiatu, liczbę pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych, poziom realizowanej handlowej pracy eksploatacyjnej, liczbę pasażerów przypadających na jedno połączenie oraz średni potok pasażerów przypadających na jeden pociąg⁷².

Pomimo systematycznej poprawy w zakresie uruchamiania połączeń międzywojewódzkich w kolejnych RRJ pociągów oraz wzrostu liczby obsługiwanych punktów handlowych, Minister nie zrealizował – w założonym w PT2012 terminie, tj. do 2016 r. – oferty przewozowej dot. międzywojewódzkich przejazdów kolejowych według wariantu najbardziej prawdopodobnego.

Spośród wymienionych dla tego wariantu dodatkowych pięciu relacji oraz rozszerzenia obsługi o dwanaście punktów handlowych:

- w RRJ 2014/2015 zrealizowano obsługę dwóch relacji oraz rozszerzono obsługę punktów handlowych o dodatkowych siedem stacji,
- natomiast w RRJ 2015/2016 przewidziano trzy dodatkowe relacje, a liczba obsługiwanych punktów handlowych została rozszerzona o dodatkowych dziesięć postojów⁷³.

⁶⁷ Udział pociągów międzywojewódzkich prowadzących przynajmniej jeden wagon z miejscami dostępnymi do przewozu podróżnych poruszających się na wózkach inwalidzkich osiągnął w 2016 r. poziom 41,1% wobec planowanego poziomu wynoszącego 20%.

⁶⁸ W RRJ 2011/2012 udział ten wynosił 37%.

⁶⁹ Gdynia Gł., Kraków Gł., Poznań Gł., Szczecin Gł., Wrocław Gł.

⁷⁰ Dęblin, Iława Gł., Rzeszów Gł., Szczecinek, Zbąszynek.

⁷¹ Wykonana w ramach analizy przeprowadzonej przez Instytut Kolejnictwa.

⁷² Ocenę przeprowadzono na podstawie siatki połączeń kolejowych aktualnej na dzień 30 września 2015 r. Przy ocenie wzięto pod uwagę również: prędkość handlową pociągów, czas oczekiwania na przesiadkę, skomunikowania w wybranych węzłach przesiadkowych.

⁷³ W RRJ 2014/2015 siatka połączeń kolejowych została rozszerzona o relacje: Rzeszów/Stróże — Jasło — Zagórz oraz Wrocław — Kłodzko - Kudowa Zdrój, a punkty postojów handlowych o stacje w: Jaśle, Krośnie, Sanoku, Zagórzu, Polanicy Zdroju, Dusznikach Zdrój, Kudowie Zdrój. W RRJ 2015/2016 uruchomiono połączenia w relacjach: Rzeszów/Stróże – Jasło – Zagórz, Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój i Piła Gł. – Szczecin Gł. Punkty postojów handlowych rozszerzono o: Gorlice Zagórzany, Jasło, Krosno, Sanok, Zagórz, Polanica Zdrój, Duszniki Zdrój, Kudowa Zdrój, Walcz, Kalisz Pomorski.

W zakresie połączeń międzynarodowych oferta przewozowa w RRJ na 2015/2016 nie odpowiadała przyjętym założeniom w wariancie najbardziej prawdopodobnym⁷⁴. Co więcej nie był realizowany nawet wariant minimalny, będący odzwierciedleniem oferty przewozowej z RRJ pociągów na 2011/2012. Parametry połączeń międzynarodowych zostały ograniczone:

- w RRJ na 2013/2014 o 42,3% w zakresie liczby pociągów oraz 35,6% w zakresie pracy eksploatacyjnej,
- w RRJ na 2015/2016 o 77,6% w zakresie liczby pociągów oraz 94,2% w zakresie pracy eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśniając niezrealizowanie założonych w PT2012 wariantów oferty przewozowej podał m.in., że zakres tej oferty był uwarunkowany dostępnością środków publicznych na jej realizację. Wysokość dotacji budżetowej przeznaczonej na ten cel (łącznie dla przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych) określała corocznie ustawa budżetowa, biorąc pod uwagę możliwości państwa, przekładające się na zdolność kierowania środków finansowych na dodatkowe wsparcie przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, a jednocześnie konieczność utrzymania na akceptowalnym społecznie poziomie zasady pokrywania kosztów tych przewozów przez obywateli bezpośrednio korzystających z usług przewozowych. Wskazał, że plan transportowy Ministra nie jest projektem długookresowego rozkładu jazdy pociągów dofinansowywanych przez Ministra ani programem inwestycyjnym. Nie określa również źródeł dodatkowych środków finansowych możliwych do wydatkowania na organizację międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich ani na infrastrukturę kolejową. Dodał, że celem planu nie jest objęcie dofinansowaniem przez ministra maksymalnej liczby pociągów pasażerskich, ale uruchamianie ich tam, gdzie występuje na nie dostrzegalny popyt, którego wielkość nie może jednak zostać zaspokojona przez przewozy nie mające charakteru użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 1044-1051)

Poszczególne elementy oceny oferty przewozowej⁷⁵ w zakresie przewozów międzywojewódzkich, przedstawiono w analizie poświęconej weryfikacji i aktualizacji PT2012 również w postaci graficznej, poprzez zaprezentowanie na mapie kraju:

- sieci połączeń międzywojewódzkich wykonywanych w ramach służby publicznej, na tle pozostałych połączeń o charakterze dalekobieżnym w RRJ 2014/2015;
- gęstości zaludnienia kraju w stosunku do sieci przewozów realizowanych w ramach planu;
- gęstości rozmieszczenia punktów postojów handlowych dla połączeń realizowanych w ramach planu w poszczególnych powiatach;
- liczby połączeń w ramach przewozów międzywojewódzkich na 10 tys. mieszkańców według poszczególnych powiatów;
- liczby pasażerów wsiadających do jednego pociągu przypadającej na 10 tys. mieszkańców poszczególnych powiatów oraz
- napęnlienia pociągów na poszczególnych odcinkach sieci.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Analiza ww. map⁷⁶ wykazała m.in., że kształt i zasięg geograficzny sieci połączeń kolejowych międzywojewódzkich charakteryzował się niską dostępnością do usług

⁷⁴ W zakresie połączeń dalekobieżnych objęte miały zostać dodatkowe relacje: Warszawa – Łódź – Wrocław – Drezno, Wrocław – Praga i Gorzów Wlkp. – Berlin, zaś połączenie Kraków/Katowice/Wrocław – Berlin miało zostać skierowane przez Zieloną Górę.

⁷⁵ Według RRJ 2014/2015 na dzień 30 września 2015 r.

⁷⁶ Rysunki: 4, 9, 19-22.

transportu kolejowego. Aż 179 spośród 380 powiatów (47%) nie było bezpośrednio obsługiwanych przez pociągi uruchamiane w ramach przewozów międzywojewódzkich dofinansowywanych przez Ministra. Obszary o dużej gęstości zaludnienia, gdzie istniała sieć linii kolejowych, a nie funkcjonowały połączenia międzywojewódzkie, obejmowały fragmenty województw: dolnośląskiego, lubuskiego i wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego oraz świętokrzyskiego.

Duża liczba połączeń w stosunku do liczby ludności dostępna była jedynie w powiatach położonych wzdłuż najważniejszych magistrali i pierwszorzędných linii kolejowych, tj. w szczególności dla linii: Katowice – Wrocław – Poznań – Szczecin; Poznań – Inowrocław – Bydgoszcz – Trójmiasto; Warszawa – Kutno – Toruń – Bydgoszcz; Warszawa – Skierniewice – Piotrków Trybunalski – Katowice; Warszawa – Lublin; Warszawa – Białystok.

Całkowitym brakiem obsługi połączeniami międzywojewódzkimi, dotknięte były takie ośrodki jak: Chojnice, Gorlice, Jastrzębie Zdrój, Legnica, Łomża, Mielec, Nysa, Ostrołęka, Płock, Zgorzelec. W ruchu sezonowym pominięte zostały natomiast ośrodki turystyczne takie jak: Białowieża (z powiatem hajnowskim), Karpacz, Mikołajki, Mrągowo, Pisz, Ruciane-Nida, Żywiec (Beskid Żywiecki).

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie ww. miejscowości nie były ujęte w PT2012 jako wymagane do obsługi transportem kolejowym dalekobieżnym z uwagi na zły stan sieci kolejowej, a część z nich nie posiada do dziś czynnej infrastruktury kolejowej⁷⁷. Natomiast w aktualnie obowiązującym rozkładzie jazdy pociągi dalekobieżne docierają do Chojnic, Legnicy, Nysy, Płocka i Zgorzelca, a pozostałe miejscowości obsługiwane są przez pociągi uruchamiane na zlecenie marszałków województw. Wskazał, że w związku z podjętymi działaniami związanymi z uruchomianiem połączeń na liniach, po których pociągi dotychczas nie kursowały lub oferta przewoźników regionalnych była marginalna, bądź jej nie było, do siatki połączeń włączane zostały nowe powiaty⁷⁸. Ponadto zwrócił uwagę na rozszerzenie w latach 2016-2020 dostępu powiatów do oferty PKP IC w zakresie przewozów kolejowych⁷⁹.

(akta kontroli str. 1044-1051)

Analiza wielkości średnich nappełnień pociągów międzywojewódzkich (liczba osób przypadających na jeden pociąg) wykazała m.in. brak wykorzystania w należytym stopniu pociągów międzywojewódzkich⁸⁰. Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim województw: lubelskiego (z wyjątkiem odcinka z kierunku Warszawy do Lublina), warmińsko-mazurskiego, podlaskiego (z wyjątkiem odcinka z kierunku Warszawy do Białegostoku), lubuskiego, dolnośląskiego (z wyjątkiem ciągu linii Poznań – Wrocław – Katowice), łódzkiego (z wyjątkiem odcinków linii kolejowych nr 1 Warszawa - Łódź, nr 3 Warszawa Zachodnia – Kunowice oraz nr 17 Łódź Fabryczna - Koluszki), małopolskiego (z wyjątkiem ciągu linii Warszawa – Kraków – Rzeszów), podkarpackiego (z wyjątkiem linii E-30⁸¹).

⁷⁷ Np.: Jastrzębie Zdrój. NIK zwraca uwagę, że wg danych GUS z 2021 r. miasto zamieszkiwało 88 tys. osób.

⁷⁸ Hrubieszów Miasto (powiat hrubieszowski), Trakiszki (powiat sejneński), Piotrków Kujawski (powiat radziejowski), Babiak (powiat kolski), Wieruszów Miasto (powiat wieruszowski), Zduńska Wola Karsznica (powiat zduńskowolski), Stalowa Wola Charzewice (powiat stalowowolski), Dorohusk (powiat chełmski), Biłgoraj (powiat biłgorajski), Tereszpol Biłgorajski (powiat biłgorajski), Werbkowice (powiat hrubieszowski), Szczepleszyn (powiat zamojski) czy Zwierzyniec (powiat zamojski).

⁷⁹ W latach 2016-2020 do oferty PKP IC włączono: Jasło, Krosno, Sanok, Zagórz, Kalisz Pomorski, Wałcz, Kłodzko, Polanica-Zdrój, Kudowę-Zdrój, Lubartów, Parczew, Radzyń Podlaski, Starogard Gdański, Żywiec, Sól, Zwardoń, Piaseczno, Warzę, Łupków, Hrubieszów, Andrychów, Wadowice, Skwierzyń, Międzyrzecz, Krotoszyn, Krasnystaw, Żary, Żagań, Zgorzelec, Grodzisk Mazowiecki oraz Wołomin.

⁸⁰ Wg analizy Instytutu Kolejnictwa.

⁸¹ Linia przebiega od granicy państwa z Niemcami przez Zgorzelec do granicy z Ukrainą w Medyce.

Przyczyną tego stanu było niedostosowanie istniejącej siatki połączeń do potrzeb pasażerów w zakresie liczby połączeń w ciągu doby⁸², bardzo długie czasy przejazdu spowodowane modernizacją infrastruktury lub jej niedostatecznym stanem technicznym, a także polityka taryfowa operatora tych przewozów, który zbyt późno zareagował na odpływ pasażerów w stronę transportu drogowego.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Istotnym elementem planu transportowego były prognozy przewozów realizowanych w ramach pociągów międzywojewódzkich. Porównanie prognozowanych wielkości przewozów pasażerskich oraz wielkości pracy eksploatacyjnej zawarte w PT2012, które miały zostać osiągnięte w 2015 r.⁸³, z wielkościami faktycznie osiągniętymi w tym roku, wskazały na ponad dwukrotnie niższe wykonanie od zaplanowanego. Odnotowana wielkość międzywojewódzkich przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach służby publicznej w 2015 r. wyniosła około 21 mln pasażerów wobec prognozowanych 51,5 mln pasażerów w ciągu roku.

Z analiz przeprowadzonych przez Instytut Kolejnictwa wynika m.in., że ograniczenia oferty transportu kolejowego podyktowane były praktycznie całkowitą likwidacją przewozów kategorii InterRegio, których brak – poza pojedynczymi przypadkami – nie został uzupełniony przez pociągi uruchamiane w ramach PT2012. Istotny był również gwałtowny rozwój konkurencji ze strony transportu autobusowego, który przejął część pasażerów z pociągów międzywojewódzkich. Było to konsekwencją licznych utrudnień występujących na sieci kolejowej z powodu prac modernizacyjnych i rewitalizacyjnych, które wydłużały czas jazdy pociągów oraz często ograniczały ich liczbę z uwagi na brak odpowiedniej zdolności przepustowej linii kolejowych.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie, plany transportowe należą do zamierzeń strategicznych związanych z przygotowaniem długofalowych działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój transportu publicznego, w tym wzrost efektywności jego funkcjonowania. Rezultatem wdrażania planów transportowych poszczególnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego ma być poprawa jakości systemu transportowego przez wzrost dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Z tego powodu plan transportowy Ministra jest opracowywany z myślą o dłuższej perspektywie czasowej. Wskazał również, że porównanie liczby pociągów międzywojewódzkich i pracy eksploatacyjnej na przestrzeni lat 2011-2016, wskazuje na stały wzrost ich wartości.

W zakresie likwidacji przewozów kategorii InterRegio Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że połączenia w tej kategorii były uruchamiane przez spółkę POLREGIO S.A. (dalej: POLREGIO) w ramach przewozów komercyjnych, a PKP IC uzupełniła częściowo luki po likwidowanych połączeniach InterRegio stopniowo rozwijając ofertę kategorii TLK i IC.

(akta kontroli str. 1044-1051)

W ramach przeprowadzonej w 2016 r. weryfikacji i aktualizacji postanowień PT2012 zaproponowano nowe warianty rozwoju oferty przewozowej sieci docelowej, prezentując punkty obsługi podróżnych i dobową częstotliwość pociągów, przy uwzględnieniu potencjału regionów, planowanych inwestycji infrastrukturalnych oraz popytu na usługi.

⁸² Przykładowo w przypadku jednego połączenia w ciągu doby trudno o duże zainteresowanie pasażerów (np. w relacji Warszawa – Gorzów Wlkp.), zwłaszcza w kontekście równoległej funkcjonującej komercyjnej oferty autobusowej, pozwalającej na bardziej elastyczny wybór pory podróży.

⁸³ W PT2012 prognozowane wielkości przewozów pasażerskich dla każdego z trzech scenariuszy wyniosły 51,5 mln pasażerów rocznie, a prognozowana praca eksploatacyjna 35,2 mln pociągów rocznie.

W zakresie określania linii komunikacyjnych, przyjęto założenie, że każda czynna linia kolejowa dla ruchu pasażerskiego stanowi możliwy potencjał do prowadzenia na niej ruchu pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych⁸⁴. W zakresie doboru stacji i przystanków osobowych przyjęto spełnienie trzech kryteriów: punkt ma kategorię dworca premium, wojewódzkiego lub turystycznego; punkt jest siedzibą powiatu; punkt w RRJ 2014/2015 był obsługiwany przez pociągi, których organizatorem był Minister. W dokumencie wyszczególniono łącznie 189 stacji i przystanków osobowych w podziale na województwa, charakteryzując je w zakresie możliwości zakupu biletu i dostosowania dla osób niepełnosprawnych oraz skomunikowań wewnątrz i międzygaleziowych. Zastrzeżono jednocześnie, że operator przewozów może obsługiwać dodatkowe stacje i przystanki osobowe, kierując się handlowymi kryteriami ich wyboru, skutkującymi poprawą efektywności prowadzonej przez siebie działalności przewozowej.

Przewidziano wzrost wartości parametrów w zakresie prędkości handlowej pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz dostępności pociągów, dworców i peronów dla osób niepełnosprawnych. Założono systematyczny wzrost udziału nowego i zmodernizowanego taboru w realizacji zadań przewozowych, osiągającego większe prędkości jazdy po zmodernizowanych odcinkach linii kolejowych. Docelowo zaproponowano osiągnięcie w RRJ pociągów 2023/2024:

- średniej prędkości handlowej wszystkich pociągów międzywojewódzkich na trasie stacja początkowa – stacja końcowa, ważonej liczbą dni kursowania, co najmniej 80 km/h;
- średniej prędkości handlowej pociągów międzywojewódzkich na trasie Warszawa Centralna – miasto wojewódzkie, ważonej liczbą dni kursowania, co najmniej 90 km/h,
- średniej prędkości handlowej pociągów międzynarodowych na trasie stacja początkowa – stacja graniczna, ważonej liczbą dni kursowania, co najmniej 80 km/h.

Dodatkowym wymogiem dotyczącym nowoczesnego taboru oraz prac modernizacyjnych w zakresie infrastruktury kolejowej, było założenie zapewnienia dostępu do transportu kolejowego osobom z niepełnosprawnościami, tj. spełnienie do 2024 r. następujących parametrów:

- udział pociągów mających w swoim składzie przynajmniej jeden wagon z miejscami dostosowanymi do przewozu podróżnych poruszających się na wózkach inwalidzkich osiągnie poziom 100%,
- dostępność czynnych dworców dla osób z niepełnosprawnościami osiągnie poziom 50%,
- dostępność peronów dla osób z niepełnosprawnościami osiągnie poziom 90%.

W zakresie punktualności oraz wielkości średniosieciowego czasu skomunikowania założono utrzymanie wartości na dotychczasowym poziomie, tj. wskazanym w PT2012⁸⁵.

⁸⁴ Jak wskazano w analizie Instytutu Kolejnictwa „Rewizja krajowego Planu Transportowego i propozycje zmian”. Problemy kolejnictwa. Zeszyt 172. Wrzesień 2016 r. (...) *uprzednie precyzowanie dla danego rozkładu jazdy pociągów, szczegółowych przebiegów pociągów po konkretnych liniach kolejowych oznaczonych numerami, już na wstępie powodowało zamknięty katalog linii wykorzystywanych do przewozów podległych ministrowi ds. transportu i ograniczało alternatywne przebiegi, a tym samym pozostawało aktualne tylko dla danego rozkładu jazdy pociągów, pod warunkiem, że nie wprowadzono do niego żadnych korekt. Zmiana polega zatem nie na prezentowaniu zbioru eksploatowanych linii kolejowych oraz ich parametrów, lecz na określeniu zestawu strategicznych punktów handlowych, obowiązujących do obsługi podróżnych pociągami międzywojewódzkimi i międzynarodowymi będącymi w gestii ministra, bez względu na rozkład jazdy pociągów.*

⁸⁵ Czas na przesiadkę powinien wynosić do 15 minut, nie może być jednak krótszy niż 5 minut. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się wydłużenie tego czasu w rozkładzie jazdy do 30 minut. W przeciwnym przypadku połączenie uznaje się za nieskomunikowane.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

W zakresie kierunków rozwoju oferty przewozowej i docelowej sieci objętej przewozami międzywojewódzkimi i międzynarodowymi, w aktualizacji z 2016 r. zaproponowano podział połączeń na trzy kategorie, tj.: międzywojewódzkie codzienne (rozumiane jako pociągi kursujące średnio co najmniej 6 dni w tygodniu), stanowiące trzon oferty przewozowej w tym segmencie; międzywojewódzkie sezonowe, stanowiące uzupełnienie oferty przewozowej w zakresie dowozu do ośrodka turystycznego w okresie sezonu turystycznego; międzynarodowe.

Połączenia międzywojewódzkie codzienne planowano w oparciu o m.in. następujące przesłanki:

- zapewnienie połączeń dla jak największej liczby powiatów w kraju, przy zachowaniu zasady zapewnienia co najmniej 2 połączeń codziennych w ciągu doby z każdego obsługiwanego punktu handlowego;
- planowanie miejsc postojów handlowych w oparciu o potencjał demograficzny oraz ich dostępność przestrzenną. Założono obsługę jak największej liczby miast dużych oraz średnich;
- zapewnienie częstych i bezpośrednich połączeń w relacjach, w których duże potoki pasażerskie występują już obecnie (szczególnie pomiędzy miastami wojewódzkimi dla sąsiadujących ze sobą województw), na poziomie nie mniejszym niż przewidziano to w RRJ 2015/2016;
- wprowadzenie dla poszczególnych linii komunikacyjnych częstotliwości kursowania umożliwiających utworzenie równoodstępowego rozkładu jazdy. Założono, że podstawowym modulem liczby połączeń w ciągu doby będzie 4 (kursowania pociągów co 4 godziny w ciągu dnia) bądź jej dzielniki (2) lub wielokrotności (8, 16). W szczególnych przypadkach założono wydłużone pory kursowania pociągów zwiększając liczbę połączeń z 4 do 5 lub z 8 do 10.

(akta kontroli str. 1071 plik nr 10-13)

Powyższe założenia zostały ujęte w zaktualizowanym PT2012, tj. w PT2016.

(akta kontroli str. 1157 plik nr 1-4)

1.1.2. Opracowanie, weryfikacja i aktualizacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego z 2016 r. (PT2016)

Zgodnie z dyspozycją art. 28pa ust. 2 uotk, 12 października 2016 r. Minister przedłożył Prezesowi UTK projekt PT2016 w celu zaopiniowania.

Prezes UTK pozytywnie ocenił rozszerzenie siatki połączeń i zwiększenie liczby par na głównych trasach w wariantie pożądanym, a także przyjętą metodologię polegającą na objęciu połączeniami/postojami jak największej liczby powiatów⁸⁶. Zgłosił przy tym 23 uwagi dotyczące w szczególności: przedstawionych w projekcie wariantów rozwoju połączeń międzywojewódzkich i międzynarodowych, danych ujętych w treści załącznika do zmiany planu, wyznaczonych postojów handlowych pociągów czy sposobu prezentacji danych ujętych w treści planu transportowego.

(akta kontroli str. 918-926, 1088 pliki nr 5-6, 1444-1453)

Analiza zgłoszonych przez Prezesa UTK uwag do projektu PT2016 wykazała, że Minister nie uwzględnił 15 z nich. W każdym przypadku nieuwzględnienia uwag Minister przedstawił i przekazał Prezesowi UTK merytoryczne uzasadnienie przyczyn ich nieuwzględnienia⁸⁷.

⁸⁶ Opinia Prezesa UTK przekazana przy piśmie z 27 października 2016 r., znak: DRRK-WR.720.1.2016.5.ŁB.

⁸⁷ Przy piśmie z 15 listopada 2016 r., znak: DTK.VI.0211.1.2016.JW.23.

W zakresie uwag Prezesa UTK dotyczących wariantów rozwoju przewozów kolejowych dla połączeń międzywojewódzkich przedstawionych w projekcie PT2016, Minister nie uwzględnił:

- włączenia do wariantu podstawowego rozwoju sieci kolejowej połączeń z Rudą Śląską⁸⁸ i Płockiem⁸⁹;
- uzupełnienia sieci stacji postojowych w scenariuszu podstawowym i pożądanym o powiaty, przez które zaplanowano przejazdy pociągów międzywojewódzkich bez postoju⁹⁰;
- rozszerzenia w wariantcie pożądanym: sieci codziennych połączeń kolejowych o linie komunikacyjne: Rejowiec – Zamość, Tłuszcz – Ostrołęka – Łomża, Kraków – Bielsko-Biała; zwiększenia liczby połączeń pociągów dla relacji: Rzeszów – Sanok⁹¹, Łuków – Terespol⁹², a także Łódź – Warszawa oraz Warszawa – Starachowice – Ostrowiec Świętokrzyski – Sandomierz⁹³;
- planowanych ograniczeń liczby weekendowych połączeń pasażerskich⁹⁴;
- objęcia ofertą połączeń międzywojewódzkich obszarów powiatów, które zostały pozbawione połączeń kolejowych zarówno w projekcie planu transportowego, jak i w wojewódzkich planach transportowych, ze względu na niekonkurencyjne czasy jazdy spowodowane złym stanem technicznym linii kolejowych⁹⁵.

W zakresie uwag Prezesa UTK dotyczących przedstawionych w projekcie zmiany PT2012 wariantów rozwoju przewozów kolejowych dla połączeń międzynarodowych, Minister nie uwzględnił doprecyzowania i określenia liczby par pociągów w dobie dla połączeń Warszawy ze stolicami krajów sąsiadujących z Polską⁹⁶ oraz zapewnienia połączeń innych ważnych ośrodków miejskich z powiązanymi z nimi ośrodkami zagranicznymi⁹⁷.

⁸⁸ Minister wskazał, że Ruda Śląska połączona jest komunikacją miejską oraz pociągami regionalnymi ze stacjami kolejowymi m.in. w Katowicach i Gliwicach.

⁸⁹ Minister wskazał, że odcinek Kutno – Płock został ujęty w scenariuszu pożądanym. Było to podyktowane wynikami przeprowadzonej na potrzeby aktualizacji PT2012 analizy zapotrzebowania na międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie.

⁹⁰ W opinii Ministra przebieg linii kolejowych przez dany powiat nie powinien jednoznacznie decydować o wprowadzeniu postojów. Wskazał, że zaproponowane przez Prezesa UTK stacje postojowe leżą w małych miejscowościach, co nie daje gwarancji wystąpienia pożądanego potoku podróży na tych stacjach.

⁹¹ Do 3-4 połączeń na dobę.

⁹² Do 5-7 połączeń na dobę.

⁹³ Minister wskazał, że plan transportowy zakłada prowadzenie przewozów kolejowych na trasach, na których możliwe jest konkurowanie z transportem drogowym, dlatego nie ujęto w nim relacji zaproponowanych przez UTK. Podał, że liczba planowanych par pociągów została określona w oparciu o prognozy potoków pasażerskich oraz poziom dofinansowania.

⁹⁴ W projekcie PT2016 zdefiniowano połączenia międzywojewódzkie jako pociągi kursujące średnio co najmniej 6 dni w tygodniu. Według Prezesa UTK dawało to możliwość usuwania z rozkładu jazdy połączeń weekendowych poprzez zaznaczenie, że pociąg nie kursuje w soboty i/lub niedziele. Prezes UTK podał przy tym przykłady połączeń kolejowych w których ograniczono liczbę połączeń w weekendy. Natomiast Minister wskazał, że pociągi kursujące w soboty i niedziele rano charakteryzują się niższą frekwencją, a tym samym generują deficyt. Podkreślił, że z uwagi na efektywność wykorzystania środków na dofinansowanie przewozów zaproponowano minimalną ofertę na poziomie 6 dni w tygodniu.

⁹⁵ Minister wskazał, że plan transportowy nie jest programem inwestycyjnym.

⁹⁶ W ramach tej grupy połączeń Prezes UTK wskazał na konieczność uwzględnienia relacji: Gdynia – Kaliningrad, Gdynia – Berlin, Szczecin – Berlin, Gorzów – Berlin, Wrocław – Praga, Kraków – Łódź, Warszawa – Grodno.

⁹⁷ Minister wskazał, że na podstawie art. 55 ust. 2 uoptz, dotowanie przewozów międzynarodowych przez ministra właściwego do spraw transportu jest fakultatywne, związku z czym nie może on zobowiązać się do wprowadzenia określonej liczby połączeń na wskazanych trasach. Wskazał przy tym, że poziomu dotacji do przewozów międzynarodowych nie określa program wieloletni, dlatego jest on ustalany corocznie w ustawie budżetowej. Dodał, że połączenia międzynarodowe są uruchamiane na podstawie porozumień zawieranych

W PT2016 przyjęto trzy scenariusze prognoz rozwoju pasażerskich przewozów kolejowych finansowanych przez ministra właściwego do spraw transportu, tj.: naturalny⁹⁸, podstawowy⁹⁹ i pożądany. Przy ich opracowywaniu kierowano się m.in. następującymi założeniami:

- minimalny poziom oferty przewozowej na liniach kolejowych planowanych do obsługi określono na 2 pary połączeń codziennych, przy czym pożądane było funkcjonowanie oferty na poziomie co najmniej 4 par pociągów codziennych, w celu umożliwienia większej elastyczności w doborze pory podróży;
- minimalizacja wykluczenia komunikacyjnego – pod względem obsługi przez połączenia międzywojewódzkie – obszarów gdzie istniała odpowiednia jakość infrastruktury kolejowej, w dalszej kolejności tam, gdzie infrastruktura kolejowa miała potencjał do zwiększenia jej jakości. Osiągnięcie tego założenia miało nastąpić poprzez uwzględnione w sieci połączeń, przynajmniej z minimalnym poziomem oferty przewozowej, obszarów nieobsługiwanych przez połączenia międzywojewódzkie, gdzie liczba czy gęstość ludności była zbliżona lub większa niż na obszarach dotychczas obsługiwanych tymi połączeniami;
- uruchomienie dodatkowych połączeń kolejowych na obszarach, gdzie funkcjonowała rozbudowana oferta (publiczna lub komercyjna) dalekobieżnego transportu autobusowego wskazująca na popyt na ten rodzaj przewozów.

Przy określaniu scenariuszy rozwoju połączeń kolejowych międzywojewódzkich, wzięto również pod uwagę główne kierunki przemieszczeń osób w transporcie indywidualnym zakładając, że istniejące potoki samochodów osobowych świadczą o popycie na transport i jest możliwość przejścia części z nich przez transport kolejowy.

W scenariuszu naturalnym przyjęto, że oferta przewozowa w zakresie przewozów międzywojewódzkich pozostanie na poziomie liczby połączeń z RRJ 2015/2016.

W scenariuszu podstawowym przyjęto, że oferta przewozowa w zakresie przewozów międzywojewódzkich zostanie zmodyfikowana poprzez uzupełnienie siatki połączeń o najważniejsze brakujące połączenia, jednak dodatkowe połączenia zaplanowano tylko tam, gdzie istniała lub miała powstać odpowiedniej jakości infrastruktura kolejowa¹⁰⁰. Scenariusz podstawowy uwzględniał dodatkowe, względem scenariusza naturalnego, punkty postojów handlowych¹⁰¹, których dobór – dla codziennych

pomiedzy przewoźnikiem polskim i zagranicznym, więc wdrożenie każdej nowej usługi wymaga wspólnej decyzji wszystkich przedsiębiorców realizujących dane połączenie.

⁹⁸ Zakładał, że oferta przewozowa w zakresie przewozów międzywojewódzkich pozostanie na poziomie liczby połączeń z RRJ 2015/2016, a zmieni się jedynie ze względu na poprawę stanu infrastruktury oraz stanu taboru. Zmiana liczby pasażerów miała wynikać jedynie z „naturalnych” zjawisk, takich jak zmiany demograficzne i rozwój gospodarczy.

⁹⁹ Przyjęto, że oferta zmieni się jedynie ze względu na poprawę stanu infrastruktury oraz poprawę stanu taboru. Zmiana liczby pasażerów miała wynikać jedynie z „naturalnych” zjawisk, takich jak zmiany demograficzne i rozwój gospodarczy.

¹⁰⁰ Dodatkowymi odcinkami, względem obsługiwanych wg RRJ pociągów 2014/2015 (stan na 30.09.2015 r.) były: Zamość – Hrubieszów, Wrocław – Zgorzelec, Tarnobrzeg – Dębica, Wrocław – Kłodzko – Kudowa Zdrój, Tarnów – Krynica-Zdrój, Stróże - Jasło, Warszawa – Radom, Jelenia Góra – Szklarska Poręba, Piła – Krzyż, Zielona Góra – Kostrzyn – Szczecin, Bielsko-Biała – Żywiec, Łódź Widzew – Łódź Fabryczna, Gorzów Wlkp. – Zbąszynek.

¹⁰¹ Względem RRJ 2014/2015 w scenariuszu podstawowym zaplanowano dodatkowo następujące punkty: Blachownia, Bobowa Miasto, Bogoniowice – Ciężkowice, Bolesławiec, Byczyna Kluczborska, Chojna, Chojnów, Duszniki Zdrój, Gorlice Zagórzany, Gryfino, Hrubieszów Miasto, Kamieniec Żąbkowicki, Kały Wrocławskie, Kłodzko Miasto, Kolumna (Łask), Kostrzyn, Kudowa Zdrój, Legnica, Leżajsk, Lubin Górnicy, Łódź Fabryczna, Mielec, Mieszkowice, Międzyrzecz, Nisko, Nowa Sarzyna, Orzesze Jaśkowice, Ostrowiec Świętokrzyski, Otwock, Ożarów Cementownia, Ozimek, Ozorków, Pelplin, Piaseczno, Polanica Zdrój, Rudnik nad Sanem, Sandomierz, Skwierzyna, Środa Śląska, Starachowice, Strzelin, Szydłowiec, Trzcianka, Tuchów, Warka, Węgliniec, Werbkowice, Warszawa Służewiec, Wilkowice Bystra, Wołomin, Zgorzelec, Zgorzelec Miasto, Ziębice, Żywiec.

pociągów międzywojewódzkich – był zgodny z przyjętymi w planie transportowym przesłankami dot. opracowania poszczególnych scenariuszy przewozów kolejowych. W scenariuszu pożądanym przyjęto, że oferta przewozowa zostanie rozszerzona ponad scenariusz podstawowy, o dodatkowe trasy przejazdu pociągów pasażerskich międzywojewódzkich, a także dodatkowe punkty postojów handlowych dla codziennych pociągów międzywojewódzkich. Porównanie planowanej do osiągnięcia siatki połączeń i punktów postojów handlowych wykazało, że scenariusz pożądany (względem scenariusza podstawowego) został rozszerzony o 17 odcinków kolejowych¹⁰² oraz 81 stacji i przystanków kolejowych¹⁰³.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 1-4)

W ramach poszczególnych scenariuszy dot. rozwoju planowanej sieci połączeń kolejowych dofinansowanych przez Ministra, połączenia podzielono na trzy kategorie tj.: międzywojewódzkie codzienne¹⁰⁴, międzywojewódzkie sezonowe¹⁰⁵ (stanowiące uzupełnienie oferty przewozowej w zakresie dowozu do ośrodków turystycznych w okresie sezonu turystycznego) oraz międzynarodowe.

W zakresie połączeń międzywojewódzkich codziennych w planie transportowym przyjęto m.in., że poziom minimalny oferty zostanie zapewniony:

- w przypadku połączenia Warszawy z pozostałymi miastami wojewódzkimi – przez kursowanie na liniach kolejowych pociągów bezpośrednich z częstotliwością co najmniej 2 par w dobie,
- w przypadku połączeń pomiędzy głównymi miastami siedmiu największych aglomeracji¹⁰⁶ – przez kursowanie na liniach kolejowych pociągów bezpośrednich z częstotliwością co najmniej 4 par w dobie,
- w przypadku połączeń pomiędzy Warszawą (lub innymi miastami wojewódzkimi) a obszarami o najniższej dostępności transportowej, określonymi w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹⁰⁷ – przez kursowanie na liniach kolejowych pociągów bezpośrednich z częstotliwością nie mniejszą niż 2 pary w dobie.

W przypadku połączeń międzywojewódzkich sezonowych przyjęto, że minimalny poziom oferty zostanie zapewniony po uzyskaniu bezpośrednich pociągów w połączeniach z miastami uzdrowiskowymi i rekreacyjnymi z częstotliwością nie mniejszą niż 1 para w dobie w sezonie.

¹⁰² Piła – Chojnice – Tczew, Szczecinek – Chojnice – Grudziądz – Brodnica – Działdowo, Łapy – Ostrołęka – Szczytno, Białystok – Hajnówka – Czeremcha – Siedlce, Łuków – Lublin, Tomaszów Mazowiecki – Radom, Głogów – Leszno – Ostrów Wlkp., Legnica – Jaworzyna Śląska – Kamieniec Żabkowicki – Nysa – Kędzierzyn-Koźle, Bielsko-Biała – Goleszów – Cieszyn, Goleszów – Wisła Głębcze, Kutno – Płock, Kołobrzeg – Goleniów, Zielona Góra – Żary – Jelenia Góra, (Kłodawa) – Inowrocław, Piła – Ulikowo, Tłuszcz – Ostrołęka – Śniadowo – Łomża, Bytom – Gliwice.

¹⁰³ Dodatkowymi punktami postojów handlowych dla codziennych pociągów międzywojewódzkich (względem scenariusza podstawowego) planowanymi do obsługi były: Babiak, Bielsk Podlaski, Brodnica, Bystrzyca k/Lublina, Cekcyn, Chojnice, Chorzele, Cieszyn, Czarna Woda, Czarne, Czeremcha, Czersk, Człuchów, Drzewica, Dzierżoniów Śląski, Głogówek, Goleszów, Gostynin, Grudziądz, Gryfice, Gryfów Śląski, Hajnówka, Iłowa Żagańska, Jawor, Kaliska, Kalisz Pomorski, Kępno, Kobylin, Krobica, Krotoszyn, Krzepice, Lidzbark Miasto, Łomża, Lubań Śląski, Lubartów, Mordy Miasto, Nowogard, Nowogród Bobrzański, Nurzec, Nysa, Olecko, Ostrołęka, Otmuchów, Paczków, Parczew, Piotrków Kujawski, Platerów, Płock, Płoty, Prudnik, Przysucha, Radzyń Podlaski, Recz Pomorski, Siemiatycze, Skoczów, Śniadowo, Sokoly, Starogard Gdański, Strabla, Strzegom, Swarzędz, Świdnica Miasto, Szczytno, Trzebiatów, Tuchola, Ustroń Polana, Ustroń Zdrój, Wałcz, Wielbark, Wieluń, Wieruszów, Wierzchucin, Wisła Głębcze, Wisła Uzdrowisko, Witnica, Wschowa, Wyszaków, Żabkowice Śląskie, Żary, Zblewo, Złotów.

¹⁰⁴ Rozumiane jako pociągi kursujące średnio co najmniej 6 dni w tygodniu.

¹⁰⁵ Wykonywane do miejscowości turystycznych, istotnych ze względu na zwiększone przemieszczania ludności w okresie sezonu turystycznego, tj. zimowego (styczeń – luty) i letniego (lipiec – sierpień), a także przewozy w rejonach atrakcyjnych turystycznie występujące w tzw. długie weekendy oraz w czasie przerw świątecznych i okresu noworocznego, wykonywane od piątku do niedzieli (lub tylko w piątki i niedziele), jak połączenia dowozowe do/z większych aglomeracji z/do obszarów pozbawionych codziennych połączeń międzywojewódzkich.

¹⁰⁶ Warszawa, Kraków, Katowice, Gdańsk, Wrocław, Poznań, Łódź.

¹⁰⁷ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (M.P. z 2011 r. nr 36, poz. 423).

Połączenia międzywojewódzkie codzienne zaplanowano w oparciu m.in. o następujące założenia:

- zapewnienie połączeń dla jak największej liczby powiatów w kraju, przy zachowaniu zasady zapewnienia co najmniej 2 połączeń codziennych w ciągu doby z każdego obsługiwane punktu handlowego¹⁰⁸,
- planowanie miejsc postojów handlowych w oparciu o potencjał demograficzny oraz ich dostępność przestrzenną¹⁰⁹,
- zapewnienie częstych i bezpośrednich połączeń w relacjach, w których duże potoki pasażerskie już występowały (szczególnie pomiędzy miastami wojewódzkimi dla sąsiadujących ze sobą województw), na poziomie nie mniejszym niż przewidziano to w RRJ pociągów 2015/2016,
- kształtowanie relacji bezpośrednich w taki sposób, aby każde połączenie obsługiwało przynajmniej jedną z siedmiu największych aglomeracji¹¹⁰,
- wprowadzenie połączeń kolejowych w relacjach obsługiwanych głównie przez transport autobusowy, w których istniała możliwość obsługi przez transport kolejowy¹¹¹,
- wprowadzenie dla poszczególnych linii komunikacyjnych częstotliwości kursowania umożliwiające utworzenie równoodstępowego rozkładu jazdy. Przyjęto, że podstawowym modulem liczby połączeń w ciągu doby było kursowanie pociągów co 4 godziny w ciągu dnia¹¹², w szczególnych przypadkach uwzględniano wydłużone pory kursowania pociągów, zwiększając liczbę połączeń z 4 do 5 lub z 8 do 10.

W PT2016 przyjęto, że kształt połączeń międzywojewódzkich sezonowych zostanie zaplanowany w oparciu m.in. o następujące zasady:

- uruchamianie połączeń sezonowych przede wszystkim jako przedłużenia relacji kursujących codziennych pociągów międzywojewódzkich, w uzasadnionych przypadkach jako dodatkowe pociągi,
- uruchamianie dodatkowych grup wagonów bezpośrednich w celu zapewnienia możliwości bezpośredniego dojazdu do miejscowości turystycznych z jak największego obszaru kraju,
- kształtowanie siatki połączeń sezonowych dostosowanej do terminów ferii zimowych w poszczególnych województwach,
- możliwe uruchomienie wspólnej oferty skorelowanej z połączeniami regionalnymi, umożliwiającymi dojazd z przesiadką, z możliwym dofinansowaniem Ministra, pod warunkiem honorowania biletów na pociągi międzywojewódzkie w pociągach regionalnych w ramach tej oferty lub po porozumieniu między Ministrem a zainteresowanymi marszałkami województw.

Natomiast w zakresie połączeń międzynarodowych przyjęto zapewnienie połączeń Warszawy ze stolicami krajów sąsiadujących z Polską¹¹³ oraz innych ważnych ośrodków miejskich z powiązanymi z nimi ośrodkami zagranicznymi¹¹⁴.

¹⁰⁸ Obsługiwane linie kolejowe oraz punkty handlowe były zróżnicowane scenariuszami rozwoju oferty przewozów kolejowych ujętymi w planie, tj. naturalnym, podstawowym i pożądanym.

¹⁰⁹ Założono obsługę jak największej liczby miast dużych oraz średnich, a liczba obsługiwanych powiatów była zróżnicowana scenariuszami, co opisano w punkcie 3.7.

¹¹⁰ Warszawa, Kraków, Katowice, Gdańsk, Wrocław, Poznań, Łódź.

¹¹¹ Przy zapewnieniu rozsądnych parametrów tej oferty, tj. czasu przejazdu wynikającego ze stanu infrastruktury.

¹¹² Bądź jej dzielniki (2) lub wielokrotności (8, 16).

¹¹³ Do połączeń takich należą połączenia do: Berlina, Pragi, Bratysławy, Kijowa, Mińska, Moskwy oraz Wilna.

¹¹⁴ W ramach tej grupy połączeń wskazano konieczność uwzględnienia m.in. relacje: Gdynia – Kaliningrad, Gdynia – Berlin, Szczecin – Berlin, Gorzów Wielkopolski – Berlin, Wrocław – Praga, Kraków – Lwów, Warszawa – Grodno.

W poszczególnych relacjach założono kursowanie co najmniej jednej pary pociągów bezpośrednich dziennie lub połączeń z korzystnymi skomunikowaniami.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 1-4)

Jak wskazano w PT2016 zakładany, w latach 2020-2025, stopień realizacji poszczególnych scenariuszy rozwoju międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów kolejowych nie pozwoli na objęcie przewozami międzywojewódzkimi całej sieci kolejowej. W scenariuszu podstawowym wskaźnik ten miał osiągnąć co najmniej 67%, natomiast w scenariuszu pożądanym co najmniej 78% wszystkich powiatów w Polsce. W związku z tym w PT2016 przewidziano konieczność włączenia pozostałych odcinków sieci kolejowej do przewozów międzywojewódzkich pośrednio, tj.: poprzez ich skomunikowanie z pociągami uruchamianymi przez władze na szczeblu województw (skomunikowania wewnątrzgałęziowe), a także przez określenie obligatoryjnych punktów postojów handlowych, które miały umożliwić skomunikowanie pociągów międzywojewódzkich z drogowym publicznym transportem zbiorowym (skomunikowania międzygałęziowe). W tym celu w PT2016 wyznaczono sieć strategicznych punktów postojów handlowych zarówno dla skomunikowań wewnątrz-¹¹⁵, jak i międzygałęziowych¹¹⁶. Określono również warunki jakie muszą zostać spełnione, aby dane połączenie można uznać za skomunikowane, tj. czas na przesiadkę powinien wynosić do 15 minut, nie może być jednak krótszy niż 5 minut. W uzasadnionych przypadkach dopuszczono wydłużenie tego czasu w rozkładzie jazdy do 30 minut. W przeciwnym przypadku połączenie uznaje się za nieskomunikowane.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 1-4)

Z przeprowadzonej w 2019 r. weryfikacji i aktualizacji PT2016 wynika m.in., że nie zostały dochowane skomunikowania wewnątrzgałęziowe¹¹⁷, a także nie istniało żadne systemowe powiązanie pomiędzy liniami komunikacyjnymi organizowanymi przez Ministra, a autobusowymi liniami komunikacyjnymi organizowanymi przez jst.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

Weryfikacja i aktualizacja PT2016 została przeprowadzona w 2019 r.¹¹⁸

Pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Infrastruktury a Instytutem Kolejnictwa zawarto umowę, której przedmiotem była weryfikacja i aktualizacja załączników nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich

¹¹⁵ W PT2016 przedstawiono podstawową bazę punktów handlowych, które ze względu na swój charakter muszą mieć zapewnioną obsługę pociągami, których organizatorem jest Minister, w każdym rozkładzie jazdy pociągów w podziale na województwa, wraz z pełnioną funkcją w aspekcie powiązań z planami transportowymi niższego szczebla. Lista ta miała charakter otwarty, tzn. mogła być rozszerzona o kolejne obowiązkowe punkty obsługi, jeśli zaistnieją uzasadnione przesłanki do ich obsługi.

¹¹⁶ Dostępność komunikacyjna funkcjonujących punktów postojów handlowych obsługiwanych przez pociągi dofinansowywane przez Ministra została poddana analizie ze względu na: powiązanie z miejskim transportem autobusowym (rozumiane jako funkcjonowanie przystanku autobusowego w bezpośrednim sąsiedztwie przystanku lub stacji kolejowej) oraz tramwajowym (rozumiane jako funkcjonowanie przystanku tramwajowego w bezpośrednim sąsiedztwie przystanku lub stacji kolejowej), powiązanie z drogowym transportem zbiorowym (rozumiane jako funkcjonowanie przystanku samochodowej komunikacji dalekobieżnej czy przewoźników prywatnych w bezpośrednim sąsiedztwie przystanku lub stacji kolejowej), powiązanie z indywidualnym transportem rowerowym (rozumiane jako funkcjonowanie w sąsiedztwie stacji kolejowej parkingu dla rowerów).

¹¹⁷ Udział połączeń wewnątrzgałęziowych (pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra oraz pociągów pozostałych kategorii) nieposiadających skomunikowania sięgał blisko 74%.

¹¹⁸ Aktualizacja planu była podyktowana zakończonymi i planowanymi inwestycjami związanymi z budową i modernizacją infrastruktury kolejowej (w tym uwzględniających realizację: Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023, Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej, Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej), które wpłynęły na nowe możliwości uruchamiania przewozów pasażerskich oraz kształtowania rozbudowywanej siatki połączeń kolejowych.

i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. Zakres rzeczowy umowy obejmował m.in. dokonanie: przeglądu regulacji UE i rządowych dokumentów strategicznych, aktualizacji zakresu i charakterystyki sieci kolejowej wykorzystywanej w przewozach, weryfikację prognozy potrzeb transportowych, aktualizację części dotyczącej finansowania usług przewozowych, weryfikację sieci docelowej – na podstawie zweryfikowanej prognozy potrzeb przewozowych oraz części finansowej, aktualizację standardów obsługi pasażera.

(akta kontroli str. 944-959 i 1088-1148 pliki nr 15-24)

W ramach ww. umowy Instytut Kolejnictwa opracował dokument, w którym m.in.: zweryfikowano prognozy potrzeb transportowych w aspekcie przewidywanej pracy eksploatacyjnej i przewozów pasażerskich, wykonywanych w ramach służby publicznej, w podstawowym oraz w pożądanym scenariuszu rozwoju oferty. W dokumencie tym Instytut Kolejnictwa dokonał oceny dostępności komunikacyjnej w odniesieniu do sieci osadniczej i głównych kierunków przemieszczeń ludności oraz wpływu sytuacji makroekonomicznej na kolejowe przewozy pasażerskie, po przeprowadzeniu badania oferty transportu kolejowego i konkurencyjnych gałęzi transportu. Ponadto Instytut Kolejnictwa dokonał analizy taborowych projektów inwestycyjnych oraz weryfikacji poziomu wydatków zrealizowanych i planowanych na: dofinansowanie kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz sfinansowanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych. Instytut Kolejnictwa sporządził również opis założeń systematyki przewozów międzywojewódzkich i przewozów międzynarodowych oraz scharakteryzował ofertę przewozową, obejmującą obsługę nowych odcinków sieci i nowych punktów handlowych (stacji i przystanków kolejowych), a także zweryfikował docelową sieć kolejową z uwzględnieniem skomunikowań wewnątrzgałęziowych.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

Przy weryfikacji i aktualizacji PT2016 Minister dokonał oceny realizacji oferty przewozowej w zakresie pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych. Weryfikacja dotyczyła aspektów, wymienionych w rozdziale 7¹¹⁹ tego dokumentu w tym w szczególności:

- poziomu liczby pasażerów i pracy eksploatacyjnej,
- poziomu dofinansowania przewozów z budżetu państwa,
- rozliczenia projektów zakupu i modernizacji taboru operatora publicznego transportu zbiorowego,
- średniej prędkości handlowej (ważonej liczbą dni kursowania) wszystkich pasażerskich pociągów międzywojewódzkich objętych planem w RRJ 2017/2018 na trasie: stacja początkowa – stacja końcowa,
- średniej prędkości handlowej (ważonej liczbą dni kursowania) wszystkich pasażerskich pociągów międzywojewódzkich objętych planem w RRJ 2017/2018 na trasie Warszawa Centralna – miasta wojewódzkie¹²⁰,
- średniej prędkości handlowej (ważonej liczbą dni kursowania) wszystkich pasażerskich dalekobieżnych pociągów międzynarodowych objętych planem w RRJ 2017/18 na trasie stacja początkowa – stacja graniczna,
- punktualności rozliczanej miesięcznie dla wszystkich pasażerskich przewozów międzywojewódzkich oraz pojedynczych pociągów (połączeń) w RRJ 2017/2018,

¹¹⁹ Weryfikacja i aktualizacja planu.

¹²⁰ Olsztyn Główny, Białystok, Lublin, Rzeszów, Kraków Główny., Kielce, Katowice, Łódź Fabryczna / Łódź Kaliska, Opole Główne, Wrocław Główny, Poznań Główny, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Szczecin Główny, Gdańsk Główny, Bydgoszcz Główna, Toruń Główny.

- punktualności rozliczanej miesięcznie dla wszystkich pasażerskich przewozów międzynarodowych i dla pojedynczych pociągów (połączeń) w RRJ 2017/2018,
- średniosieciowego czasu skomunikowania na sieci komunikacyjnej objętej planem dla przykładowych stacji węzłowych,
- terminowego podawania do wiadomości publicznej nowego rocznego rozkładu jazdy pociągów przez operatorów, zarządców infrastruktury oraz właścicieli lub zarządzających infrastrukturą punktową.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

Wyniki przeprowadzonej oceny¹²¹ osiągnięcia parametrów dotyczących standardów wybranych usług oraz sposobu organizowania ofert przez organizatora przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych wskazały m.in., że gęstość sieci kolejowej w Polsce od wielu lat sukcesywnie spadała, co przekładało się na postępujące ograniczenia dostępności kolejowej do niektórych ośrodków regionalnych. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. 140 spośród 380 powiatów (37%) nie było bezpośrednio obsługiwanych przez pociągi uruchamiane w ramach PT2016. Pomimo, że najlepsza dostępność do stacji i przystanków kolejowych była zapewniona w miastach posiadających komunikację miejską, to linie komunikacyjne funkcjonowały w wielu przypadkach (zwłaszcza w mniejszych miastach) z niewystarczającą częstotliwością, a rozkłady jazdy pojazdów komunikacji miejskiej nie były skoordynowane z rozkładami jazdy pociągów, co utrudniało wykorzystanie ich jako sprawny dowóz/odwóz do stacji lub przystanku kolejowego. Wskazano przy tym, że likwidacja w praktyce wszystkich przewozów realizowanych przez oddziały Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS)¹²² przyczyniła się nie tylko do uniemożliwienia dojazdu autobusem w celu przesiadki na pociąg, ale często do całkowitego wykluczenia komunikacyjnego. Zauważono że, na dzień sporządzania aktualizacji, nie istniało żadne systemowe powiązanie pomiędzy liniami komunikacyjnymi organizowanymi przez Ministra a autobusowymi liniami komunikacyjnymi organizowanymi przez jst. W analizie podkreślono, że częściowo dostęp do punktów postoju pociągów międzywojewódzkich zapewniony był przez przewozy kolejowe o charakterze wojewódzkim, które obsługują mniejsze miejscowości, zwłaszcza tam gdzie występowała odpowiednia częstotliwość kursowania pociągów regionalnych i skomunikowanie z pociągami międzywojewódzkimi, jednak brakowało systemowego podejścia do tworzenia rozkładu jazdy pociągów, które zapewniałyby tworzenie cyklicznych skomunikowań.

Ocena średniego czasu skomunikowania pociągów międzywojewódzkich z pociągami innych kategorii¹²³ dla pięciu węzłów (Poznań, Kraków, Szczecin, Gdynia i Wrocław), wykonana dla RRJ 2017/2018, wskazała m.in., że 24,7% połączeń wymagało czasu oczekiwania od 30 do 60 minut, natomiast w 48,9% przypadków czas ten przekraczał 1 godzinę. W porównaniu z wynikami poprzedniej aktualizacji planu transportowego¹²⁴ wartości te uległy pogorszeniu w zakresie czasu oczekiwania do 30 minut o 8,8 punktu proc. oraz w połączeniach, dla których czas oczekiwania na przesiadkę przekroczył 1 godzinę (bądź nie zapewniono go w ogóle) o 4,3 punktu

¹²¹ Uwzględniającej następujące czynniki: uwarunkowania w zakresie istniejącej sieci osadniczej, występujące przemieszczenia terytorialne ludności, potoki ruchu w przewozach pasażerskich w transporcie, ofertę lotniczą i autobusową, wpływ istniejącej sytuacji makroekonomicznej na kolejowe przewozy pasażerskie, ocenę taboru kolejowego, a także ocenę celowości, trafności i efektywności przewozów pasażerskich zaplanowanych w ramach PT2016 do finansowania przez Ministra.

¹²² Tylko niewielka ich część została przejęta przez prywatnych przewoźników i tylko tam gdzie było to opłacalne finansowo.

¹²³ W PT2016 wskazano, że z punktu widzenia pasażera przyjazdy i odjazdy pociągów międzywojewódzkich i pociągów regionalnych na najważniejszych stacjach powinny być ze sobą skorelowane tak, aby uzyskać skomunikowanie w czasie minimalnym 5 minut lecz nieprzekraczającym 30 minut.

¹²⁴ W aktualizacji PT2012 przeprowadzonej w 2016 r. wskazano m.in., że 20,5% połączeń kolejowych wymagało czasu oczekiwania od 30 do 60 minut, natomiast w 44,6% przypadków czas ten przekracza 1 godzinę.

proc. Uwzględniając kryterium korzystnego skomunikowania¹²⁵, tylko co dziesiąte połączenie (10,7%) w analizowanych węzłach spełniało ten warunek¹²⁶. Dane te wskazują, że udział połączeń wewnątrzgałęziowych (pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra oraz pociągów pozostałych kategorii) nieposiadających skomunikowania był wysoki i sięgał blisko 74%¹²⁷.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

Istotnym z punktu oceny przez podróżnych oferty przewozowej jest czynnik punktualności¹²⁸. W 2018 r. punktualność pociągów międzywojewódzkich, uruchamianych w ramach służby publicznej, wyniosła średnio 75,8%, a pociągów międzynarodowych 67%. Zatem wartości te uległy pogorszeniu względem pierwszej, przeprowadzonej w 2016 r. aktualizacji PT2012, gdzie poziom wartości faktycznie osiągniętej punktualność pociągów międzywojewódzkich wyniósł 81,6%, a pociągów międzynarodowych (realizowanych przez PKP IC) 73,2%.

NIK zwraca uwagę na pogarszającą się punktualność przewozów kolejowych realizowanych w ramach oferty Ministra. Z danych UTK dotyczących punktualności pasażerskiej¹²⁹ wynika, że w 2022 r. największy spadek punktualności w przypadku przewoźników realizujących codzienne przewozy pasażerów miał miejsce w przypadku PKP IC – o 5,9 punktu proc. w stosunku do 2021 r. W całym 2022 r. PKP IC odnotowało punktualność na poziomie 66,8%¹³⁰.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

W zakresie przyczyn spadku punktualności pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że opóźnienia były związane z dużą skalą prowadzonych inwestycji kolejowych (zamknięcia torowe, ograniczenia prędkości), a także były spowodowane przez awarie i uszkodzenia urządzeń zabezpieczenia ruchu kolejowego, awarie kolejowych pojazdów szynowych, sytuacje wynikające z przyczyn techniczno-eksploatacyjnych oraz wynikały z przyczyn niezależnych od przewoźników związanych z działaniem siły wyższej. Wskazał, że na obniżenie punktualności pociągów miał również wpływ konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy – w związku z wybuchem wojny PKP IC uruchomiło ponad 600 dodatkowych pociągów. Obsługa dużej liczby pociągów dodatkowych w znaczny sposób zmniejszyła dostępność pracowników drużyn trakcyjnych na planowo uruchamiane pociągi, ponadto z uwagi na realizację ponadplanowej pracy eksploatacyjnej część taboru musiała zostać oddana na przeglądy techniczne znacznie wcześniej niż zakładano. W konsekwencji, zdarzały się przypadki pociągów zestawianych niezgodnie z założeniami wynikającymi z rozkładu jazdy z uwagi na ograniczoną dostępność taboru.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2020-2023 (luty) Minister nałożył na PKP IC kary umowne z tytułu niższego niż określone w umowach PSC poziomu punktualności

¹²⁵ Czas oczekiwania na przesiadkę mieści się w przedziale 5-15 minut

¹²⁶ Wydłużając czas oczekiwania maksymalnie do 30 minut, za skomunikowane ze sobą uznano 26,4% połączeń kolejowych.

¹²⁷ W zakresie skomunikowania wewnątrzgałęziowego wskazano (PT2016), że czas na przesiadkę powinien wynosić do 15 minut, nie może być jednak krótszy niż 5 minut. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się wydłużenie tego czasu w rozkładzie jazdy do 30 minut. W przeciwnym przypadku połączenie uznaje się za nieskomunikowane.

¹²⁸ W badaniu satysfakcji pasażerów przeprowadzonego przez UTK, 79% respondentów uznało, że cechą negatywnie nastawiającą do kolei są opóźnienia pociągów. <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/19585,Badanie-satysfakcji-pasazerow-kolei-2021.html>, [dostęp: 15 maja 2023 r.].

¹²⁹ <https://dane.utk.gov.pl/sts/punktualnosc/punktualnosc-pasazerska/19997,Punktualnosc-przewozow-pasazerskich.html> [dostęp: 15.05.2023 r.]

¹³⁰ W 2021 r. współczynnik punktualności wyniósł 72,5%, a przed pandemią Covid-19 w 2019 r. – 80,7%.

kwalifikowanej¹³¹ wszystkich pociągów i każdego pociągu oddzielnie na łączną kwotę 37 165,5 tys. zł. Oznacza to, że spadek punktualności pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra leżał po stronie przewoźnika i nie wynikał z niezależnych od niego zewnętrznych przyczyn, na które wskazuje Minister w swoich wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 934-942 i 995-1004)

Oferta w zakresie liczby pociągów, których organizatorem był minister właściwy ds. transportu w RRJ 2017/2018, obejmowała średnio na dobę 281,3 pociągów międzywojewódzkich i 32,1 pociągów międzynarodowych. Realizowana łączna praca eksploatacyjna w 2018 r. wyniosła 50,55 mln pockm z czego dominujący udział (93,3%) przypadła na ruch międzywojewódzki. Porównując liczbę pociągów międzywojewódzkich i pracę eksploatacyjną na przestrzeni ostatnich lat, zauważyć należy wzrost wartości tych wskaźników od RRJ 2013/2014¹³². Natomiast wg danych dla RRJ 2017/2018 wartości średniej rocznej liczby pociągów i pracy eksploatacyjnej w przewozach międzynarodowych nie uzyskały poziomu z RRJ 2011/2012¹³³. Oferta mierzona liczbą pociągów była mniejsza średnio o ponad 6 pociągów (16,4%), natomiast praca eksploatacyjna o 0,86 mln pockm (20,4%).

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

W zakresie przyczyn zmniejszenia liczby pociągów międzynarodowych oraz podjętych działań przeciwdziałających temu stanowi w przyszłości Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że skutki i efekty globalnego kryzysu, które były odczuwane w kolejnych latach, doprowadziły do ograniczonej puli dostępnych środków budżetowych na dofinansowanie przewozów kolejowych. Wskazał, że w celu zapewnienia integralności terytorialnej, społecznej i komunikacyjnej w skali kraju oraz uwzględniając zapisy zawarte w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, priorytetem nałożonym na Ministra było zapewnienie finansowania i funkcjonowania pociągów przede wszystkim w przewozach międzywojewódzkich. Z uwagi na to, oferta przewozowa w transporcie międzynarodowym została ograniczona.

W zakresie przedstawienia aktualnych wartości rocznej liczby pociągów i pracy eksploatacyjnej w przewozach międzynarodowych Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że średniodobowa liczba pociągów międzynarodowych zaplanowana do uruchomienia w RRJ 2021/2022 została określona na poziomie 48,7 pociągu, a suma ich pracy eksploatacyjnej na poziomie 6,47 mln pockm. Jednakże z uwagi na końcowy okres pandemii COVID-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie część połączeń z/w kierunku Białorusi nie została uruchomiona. Ostatecznie w codziennym ruchu występowało 38 połączeń¹³⁴, a ich praca eksploatacyjna wyniosła 5,44 mln pockm¹³⁵.

(akta kontroli str. 995-1004)

Nieznacznie, względem wyników poprzednio przeprowadzonej weryfikacji i aktualizacji PT2012, poprawiła się średnia prędkość handlowa pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych, których organizatorem był minister właściwy do spraw transportu. W stosunku do RRJ 2015/2016 średnia prędkość wzrosła odpowiednio o 1,45 km/h i o 2,7 km/h.

¹³¹ Wskaźnik liczony dla danego okresu, odrębnie dla każdego pociągu oraz dla wszystkich pociągów łącznie określający procentowy udział liczby przejazdów pociągów, które nie były opóźnione z winy przewoźnika.

¹³² Średniodobowa liczba pociągów przewozach międzywojewódzkich wyniosła: 157,8 pociągów dla RRJ 2013/2014, 193,5 pociągów dla RRJ 2014/2015, 237,5 pociągów dla RRJ 2015/2016 i 281,3 pociągów dla RRJ 2017/2018. Praca eksploatacyjna pociągów w przewozach międzywojewódzkich wyniosła: dla RRJ 2013/2014 – 27,08 mln pockm, dla RRJ 2014/2015 – 31,21 mln pockm, dla RRJ 2015/2016 – 37,31 mln pockm, a dla RRJ 2017/2018 – 47,20 mln pockm.

¹³³ Średniodobowa liczba pociągów oraz praca eksploatacyjna w przewozach międzynarodowych dla RRJ 2011/2012 wyniosła odpowiednio: 38,4 pociągów i 38,4 mln pockm.

¹³⁴ Dodatkowo w okresie wakacji uruchamiane były 4 pociągi sezonowe.

¹³⁵ Dane dotyczą jedynie pociągów uruchamianych według rozkładu i nie obejmują pociągów specjalnych oraz dodatkowych organizowanych w ramach pomocy Ukrainie w związku z wybuchem wojny.

W PT2012 wskazano, że istotnym elementem w kształtowaniu oferty przewozowej jest zapewnienie odpowiedniej dostępności komunikacyjnej (przestrzennej) do przystanków i stacji kolejowych, na których zatrzymują się pociągi międzywojewódzkie uruchamiane w ramach planu. Od odpowiedniej gęstości punktów postojów handlowych zależy w dużej mierze zainteresowanie ofertą transportu kolejowego. Na gęstość rozmieszczenia punktów postojów handlowych ma również wpływ sieć linii wykorzystywanej w przewozach międzywojewódzkich. W aktualizacji wskazano m.in., że pasażerski transport zbiorowy w Polsce (poza obszarem dużych miast) od wielu lat traci swą pozycję na rynku transportowym na rzecz indywidualnych przejazdów samochodowych. Spadek zainteresowania transportem publicznym wynikał z pogarszającej się oferty przewozowej i braku poprawy jakości usług, dostosowujących je do wzrastających wymagań podróży. Porównanie danych graficznych¹³⁶ wskazanych w aktualizacji dot. potoków ruchu w transporcie kolejowym oraz natężeń ruchu samochodowego wykazało wiele relacji przemieszczeń ludności nieobsługiwanych przez kolej, m.in.: Łódź – Lublin, Łódź – Kielce, Łódź – Opole, Gorzów Wielkopolski – Szczecin, Białystok – Lublin.

Ocena dostępności oferty dla osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej wykazała, że udział pociągów międzywojewódzkich i kwalifikowanych prowadzących wagony przeznaczone do przewozu osób poruszających się na wózkach inwalidzkich wyniósł niespełna 41%, natomiast udział pociągów z informacją dla niewidomych w języku Braille'a – 28%.

Natomiast ocena dostępności pasażerskiej infrastruktury kolejowej i taboru przewozowego dla osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej wykazała, że stopień ich dostosowania wynosił dla:

- dworców kolejowych – 18,9%¹³⁷,
- peronów – 30,5%,
- kolejowego taboru przewozowego – 27,6%¹³⁸.

Na podstawie wykazu stacji i przystanków z rodzajem dostępności dzięki urządzeniom i udogodnieniom dla osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz wykazu stacji i przystanków, na których realizowana była pomoc, ustalono, że dostępnych było blisko 73%¹³⁹ obiektów. Jednocześnie na podstawie wykazu urządzeń dla osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej sprawności ruchowej znajdujących się na stacjach i przystankach ustalono, że dostęp do peronu umożliwiały urządzenia na 146 obiektach¹⁴⁰.

W ramach opiniowania¹⁴¹ projektów umów o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich i ich aneksów, Prezes UTK przekazał do ministra właściwego ds. transportu szereg uwag dotyczących niewystarczającej dostępności pociągów

¹³⁶ Rysunek nr 9 Główne kierunki podróży koleją w zakresie przewozów realizowanych w ramach Planu (rok 2018) oraz rysunek nr 10 Główne kierunki przemieszczeń w drogowym transporcie indywidualnym na tle linii kolejowych.

¹³⁷ Wg danych za styczeń 2019 r.

¹³⁸ Wielkość uśredniona dla wszystkich rodzajów taboru wykorzystywanego przez przewoźników w przewozach osób.

¹³⁹ Stan na 29 marca 2019 r.

¹⁴⁰ Stan na 25 marca 2019 r.

¹⁴¹ Na podstawie art. 28pb ust. 1 uotk Prezes UTK opiniuje, pod względem zgodności z planem transportowym, projekt umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonych możliwościach poruszania się czy uzupełnienia katalogu wymogów jakościowych w tych umowach, zobowiązujący do wyposażenia pociągów w oznaczenia w alfabecie Braille'a. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezesa UTK wynika m.in., że część z tych uwag nie została przez Ministra uwzględniona na etapie opracowywania umów PSC¹⁴².

(akta kontroli str. 918-926, 1442-1453)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie – wyjaśniając przyczyny dopuszczenia zestawiania składów pociągów międzynarodowych ze składów niedostosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich – podał m.in., że tabor posiadany przez PKP IC nie jest jeszcze w pełni dostosowany do przewozu osób na wózkach inwalidzkich. Wskazał, że aktualnie krajowe połączenia pasażerskie oraz połączenia ze stacjami położonymi poza granicami UE zwolnione są z obowiązku stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym¹⁴³. Zwolnienie to daje możliwość PKP IC dostosowania taboru kolejowego do przewozu osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej sprawności ruchowej stosownie do wymogów TSI PRM do 2 grudnia 2024 r. lub o rok wcześniej, czyli do 2 grudnia 2023 r., pod warunkiem, że przewozy wykonywane są taborem, którego modernizacja jest uzasadniona ekonomicznie, a jego okres eksploatacji jest dłuższy niż do dnia 2 grudnia 2026 r. Zaznaczył, że biorąc pod uwagę park taborowy PKP IC oraz zastosowane przez stronę polską zwolnienia ze stosowania poszczególnych

¹⁴² W ramach opiniowania projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich z 2018 r. Prezes UTK wskazał, że jedynie około 40% pociągów (142 z 353 ogółem) uruchamianych w okresie od 9 do 31 grudnia 2018 r. będzie przystosowanych do przewozu osób poruszających się na wózkach. Postulat zapewnienia dostępności pociągów dla osób z niepełnosprawnościami (poruszających się na wózkach) został częściowo uwzględniony w umowach PSC obowiązujących w kolejnych latach.

W ramach opiniowania projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich z 2019 r. Prezes UTK wskazał na zbyt małą liczbę pociągów, w których organizator wymaga prowadzenia wagonu dostosowanego do przewozu osób z niepełnosprawnością poruszających się na wózku (37% ogółu połączeń) w stosunku do wymogów planu transportowego (min. 50%) a także na brak zawartego w projekcie umowy wymogu wyposażenia wszystkich pociągów realizujących połączenia międzynarodowe z państwami UE w miejsca dla osób z niepełnosprawnością, poruszających się na wózkach inwalidzkich, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007. Uwagi te nie zostały przez Ministra uwzględnione, a według Prezesa UTK problem jest nadal aktualny. W ramach opiniowania projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich z 2020 r. Prezes UTK podkreślił m.in., że ujęcie w umowie PSC wymogu, by tylko część pociągów realizujących połączenia międzynarodowe z państwami należącymi do UE była wyposażona w miejsca dla osób z niepełnosprawnością poruszających się na wózkach inwalidzkich jest niezgodny z rozporządzeniem 1371/2007. Wskazał również na konieczność uzupełnienia w umowach PSC, katalogu wymogów jakościowych o nowy ustęp, zobowiązujący do wyposażenia pociągów w oznaczenia w alfabecie Braille'a, zobowiązania przewoźnika do obsługi i korzystania z urządzeń stacyjnych wspomagających wsiadanie i wysiadanie do/z pociągów osób z niepełnosprawnością poruszających się na wózku oraz zapewnienia stosownych szkoleń personelu z ich obsługi czy określenia minimalnego wskaźnika uruchamianych pociągów międzywojewódzkich dostosowanych do przewozu osób poruszających się na wózkach inwalidzkich i nakładanie kar umownych w przypadku, gdy wskaźnik ten nie będzie przez operatora osiągany. W przedłożonych w toku kontroli informacjach Prezes UTK podtrzymał zasadność ww. uwag wskazując na konieczność bardziej precyzyjnego formułowania w umowach PSC wymogów w zakresie zapewniania dostępności pociągów dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, jak również wywiązywania się operatora z przepisów rozporządzenia 1371/2007 w kontekście zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnego osób z niepełnosprawnością ruchową.

¹⁴³ Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 14, ze zm. Dalej: rozporządzenie 1371/2007.

Zwolnienie to zostało przyznane na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. poz. 2330), które zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. poz. 631).

przepisów rozporządzenia 1371/2007, Minister nie miał podstawy prawnej do narzucenia przewoźnikowi zestawienia składów wszystkich pociągów z wagonów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 1300-1307)

Zdaniem NIK wskazywany w wyjaśnieniach Sekretarza Stanu w Ministerstwie brak podstawy prawnej do narzucenia przewoźnikowi zestawienia składów wszystkich pociągów z wagonów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością wynikał z celowego działania Ministra, tj. z faktu, że to właśnie Minister – wydając rozporządzenie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 – zdecydował o przyznaniu PKP IC zwolnienia od konieczności dostosowania całego posiadanego przez ten podmiotu taboru do potrzeb osób z niepełnosprawnością aż do 2 grudnia 2024 r.

1.1.3. Opracowanie, weryfikacja i aktualizacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego z 2020 r. (PT2020)

PT2020¹⁴⁴ został przygotowany w oparciu o przeprowadzoną w 2019 r. weryfikację i aktualizację PT2016.

(akta kontroli str. 1071 pliki nr 14-30)

Do przedstawionego przez Ministra projektu PT2020 Prezes UTK wniósł 21 uwag¹⁴⁵, przy czym dwie nie były bezpośrednio związane z opiniowanym projektem¹⁴⁶. Uwagi dotyczyły w szczególności: uzupełnienia wykazu węzłowych punktów przesiadkowych; zawartych w projekcie danych dot. prognoz pracy eksploatacyjnej oraz szacowanej liczby pasażerów w przewozach międzywojewódzkich i międzynarodowych; rezygnacji, w projekcie, z podawania odrębnych scenariuszy rozwoju połączeń kolejowych; konieczności wcześniejszego, niż wskazany w projekcie, objęcia obsługą konkretnych tras¹⁴⁷; objęcia trasy Kołobrzeg – Goleniów całoroczną obsługą w ruchu dalekobieżnym; objęcia trasy Czerwonka – Mrągowo – Mikołajki obsługą sezonową w ruchu dalekobieżnym; wskazania w projekcie potrzeby uruchamiania połączeń nocnych, a także uzupełnienia wykazu standardów jakościowych oraz zapisów dot. dostępu osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 1088 pliki nr 12-14)

Analiza zgłoszonych przez Prezesa UTK uwag do projektu PT2020 wykazała, że Minister nie uwzględnił 14 z nich. W każdym z przypadków nieuwzględnienia uwag Minister przedstawił i przekazał Prezesowi UTK merytoryczne uzasadnienie przyczyn ich nieuwzględnienia. Wśród nieuwzględnionych znalazły się m.in. uwagi dot.:

¹⁴⁴ Potrzeba wydania nowego rozporządzenia wynikała m.in. z faktu nowelizacji przepisu upoważniającego do jego wydania, dokonanej ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 462). Zmiana ta skutkowała m.in. koniecznością włączenia do zakresu rzeczowego planu transportowego informacji odnośnie do tzw. połączeń stykowych, co wynika z dodanego ust. 1a w art. 9 uopty brzmieniu: *Plan transportowy opracowywany przez ministra właściwego do spraw transportu obejmuje także wyznaczone w uzgodnieniu z województwami linie komunikacyjne w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym zapewniające połączenie komunikacyjne między sąsiednimi województwami, które mają szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej i spójności połączeń komunikacyjnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Minister właściwy do spraw transportu nie jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych, o których mowa w zdaniu pierwszym.*

¹⁴⁵ Przy piśmie z dnia 17 sierpnia 2020 r. znak: DOP-WGL.023.31.2020.5.IM.

¹⁴⁶ Uwagi te dotyczyły: kwestii nadzoru nad procesem inwestycyjnym i minimalizacji utrudnień w jego trakcie w kontekście planowanych prac na obszarze Warszawskiego Węzła Kolejowego (uwaga uwzględniona), uzupełnienia planu transportowego o pożądany wykaz punktów obsługi kasowej (uwaga nieuwzględniona).

¹⁴⁷ Olsztyn – Szczecino – Pisz – Elk, Krotoszyn – Leszno – Głogów, Suwałki – Trakiszki – granica państwa, Kołobrzeg – Goleniów, Czerwonka – Mrągowo – Mikołajki.

wcześniejszego, niż wskazany w projekcie planu transportowego, objęcia obsługi tras: Krotoszyn – Leszno – Głogów¹⁴⁸, Suwałki – Trakiszki – granica państwa¹⁴⁹, Kołobrzeg – Goleniów¹⁵⁰, Czerwonka – Mrągowo – Mikołajki¹⁵¹ czy potrzeby uruchomienia połączeń nocnych¹⁵².

(akta kontroli str. 1088 pliki nr 12-14)

Odnosząc się do sposobu uwzględnienia i realizacji przez ministra właściwego ds. transportu uwag UTK zgłoszonych w trakcie opiniowania projektu PT2020, Prezes UTK podtrzymał zasadność zgłoszonych uwag dot. odbudowy oferty połączeń

¹⁴⁸ Prezes UTK wskazał m.in., że opiniowany projekt nie przewiduje uruchamiania przed rokiem 2028 połączeń dalekobieżnych na trasie Krotoszyn - Leszno – Głogów. Podkreślił, że pomimo położenia rejonu pogranicza południowej Wielkopolski, północnej części województwa dolnośląskiego i zachodniej części lubuskiego w środkowej części kraju, specyfika obecnego układu połączeń kolejowych znacząco utrudnia dojazdy do Łodzi i Warszawy, czyniąc transport kolejowy nieatrakcyjnym wobec innych środków transportu. Dodał przy tym, że połączenia takie oferowałyby istotną wartość dodaną, zapewniając nieistniejące obecnie bezpośrednie dowozy do Łodzi z Głogowa, Wschowy i Leszna oraz ze Wschowy i Leszna do Warszawy. Dodał przy tym, że połączenia te mogłyby być realizowane w formie wagonów bezpośrednich, odłączanych na stacji Ostrów Wielkopolski od innego pociągu, dzięki czemu na niewralgicznych odcinkach tras w rejonie Warszawy nie byłby konieczny wzrost liczby pociągów. W uzasadnieniu do odrzucenia ww. uwagi, Minister wskazał m.in., że: proponowane przez Prezesa UTK wyłączenie grupy wagonów na stacji Ostrów Wlkp. znacząco wydłużyłoby podróż pasażerów w grupie wagonów w relacjach z Wrocławia do Łodzi i Warszawy, wobec których konkurencja ze strony transportu drogowego w zakresie czasu przejazdu jest znacząco wyższa. Dlatego połączenia z Warszawy przez Łódź, Kalisz, Ostrów Wlkp., Leszno do Zielonej Góry powinny być uruchamiane jako osobne relacje (uzupełniające wobec połączeń Warszawa – Wrocław), a nie jako grupy wagonów bezpośrednich w tych pociągach.

¹⁴⁹ W uzasadnieniu złożonej uwagi dot. zapewnienia bezpośrednich połączeń dalekobieżnych z Litwą, Prezes UTK zwrócił uwagę, że połączenia te, zgodnie z opiniowanym projektem planu transportowego, zaplanowane zostały dopiero od 2028 roku. Wskazał przy tym, że dotychczasowe trudności związane z uruchomieniem tych przejazdów, związane z przedłużającymi się uzgodnieniami ze stroną litewską, nie powinny powodować rezygnacji z tych połączeń na niemal 10 lat. W ocenie Prezesa UTK, decyzja taka może pozostawać w sprzeczności z założeniami wskazanymi w projekcie planu transportowego, a dotyczącymi pilnowanej sieci kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych. W uzasadnieniu do odrzucenia ww. uwagi, Minister wskazał m.in., że zasadniczym warunkiem technicznym dla uruchomienia połączeń jest przeprowadzenie modernizacji infrastruktury na linii Rail Baltica wraz ze stacją Suwałki oraz odcinkiem Suwałki – granica państwa. Uwarunkowania te skutkują możliwością uruchomienia wskazanych połączeń międzynarodowych od RRRJ 2028/29, co zostało uwzględnione w projekcie planu.

¹⁵⁰ Minister wskazał m.in., że połączenie to zostanie uruchomione po zakończeniu planowanej modernizacji i elektryfikacji linii kolejowej nr 402 na odcinku Goleniów – Kołobrzeg, a analiza optymalnego zakresu modernizacji tej linii jest jednym z celów zleconego przez PKP PLK studium wykonalności „Prace na ciągu transportowym Trójmiasto – Szczecin na odcinku Słupsk – Szczecin Dąbie przez Koszalin – Stargard/Kołobrzeg – Goleniów obejmującym linie kolejowe nr 202, 351, 401 i 402”. Przed zakończeniem prac modernizacyjnych na linii nr 402 organizator międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich rozważy uruchomienie dodatkowych pociągów dalekobieżnych na ciągu komunikacyjnym Trójmiasto – Szczecin, to jest bez przekierowania ruchu z linii nr 202.

¹⁵¹ W uzasadnieniu do odrzucenia ww. uwagi Minister wskazał m.in., że ze względu na obecny stan infrastruktury na linii kolejowej nr 223 oraz brak informacji o przywróceniu przejezdności na odcinku Mrągowo – Mikołajki – Orzysz w perspektywie bliższej niż 2030 r. nie założono kursowania pociągów dalekobieżnych na wskazanej linii kolejowej. Założenie dotyczące uruchomienia połączeń sezonowych na linii kolejowej nr 223 zostało przyjęte w perspektywie 2030 r.

¹⁵² Prezes UTK zwrócił uwagę na potrzebę rozwoju oferty przewozowej w segmencie połączeń nocnych, co w jego ocenie wpisywało się w założenia ujęte planu transportowego. Wskazał przy tym, że kolejowe połączenia nocne mogą spełniać dwie podstawowe funkcje tj.: walkę z wykluczeniem komunikacyjnym w obszarach szczególnie odległych od stolicy państwa i innych jego dużych ośrodków. Uwzględniając te okoliczności, Prezes UTK zaproponował uzupełnienie projektu planu transportowego w pkt 3.8.3 *Zasady kształtowania rozkładu jazdy* o zapisy wskazujące dążenie do przywrócenia takich połączeń. W uzasadnieniu do odrzucenia ww. uwagi Minister wskazał m.in., że siatka połączeń nocnych może ulegać zmianom wraz ze zmieniającym się czasem przejazdu na głównych ciągach w kraju, w związku z czym trudno jest wskazać szczegółowe relacje połączeń nocnych do 2030 r. Zaznaczył, że Ministerstwo w porozumieniu z odpowiednikami w UE i poza UE podejmuje dyskusję na temat uruchomienia połączeń międzynarodowych, w ramach których w większym zakresie będą realizowane przewozy nocne.

nocnych¹⁵³ czy podniesienia minimalnego wskaźnika punktualności pociągów¹⁵⁴. Wskazał również, że pomimo uwzględnienia części uwag i dokonania stosownych zmian i uzupełnień w ww. dokumencie, nie osiągnięto założonych w planie celów. Dotyczyło to w szczególności: obsługi przez połączenia dalekobieżne Kotliny Kłodzkiej¹⁵⁵, połączenia Kutno – Płock – Grudziądz¹⁵⁶, a także obowiązku realizacji przewozów międzynarodowych składami pociągów dostosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami¹⁵⁷.

W kwestii obsługi przez połączenia dalekobieżne Kotliny Kłodzkiej Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że w 2020 r. oferta przewozowa dla Kłodzka, Kudowy i innych uzdrowisk Kotliny Kłodzkiej uległa poprawie względem poprzedniego rozkładu jazdy (kiedy kursował pociąg „Halny” relacji Bydgoszcz – Kudowa tylko w terminie ferii i wakacji). Obsługę tego obszaru zapewniał w 2020 r. pociąg „Śnieżka”, który obecnie kursuje w soboty, niedziele oraz dni wolne przez cały rok i zapewnia bezpośredni dojazd do Kotliny Kłodzkiej z Warszawy. Dodatkowo do Kłodzka od RRJ 2021/2022 został uruchomiony pociąg „Wetlina” dający możliwość weekendowego dojazdu do Krakowa i Katowic. Wyjaśnił również, że rozbudowa oferty przewozowej dla obszaru Kotliny Kłodzkiej jest uzależniona od planowanych do uruchomienia pociągów z Pragi do Gdyni przez Wrocław. Z uwagi na procedury prowadzone przez stronę czeską w zakresie wyłonienia przewoźnika do obsługi odcinka czeskiego Praga – Lichkov, wystąpiło opóźnienie w zakresie uruchomienia nowego połączenia Praga – Międzylesie – Wrocław (Gdynia), planowanego wcześniej na RRJ 2023/2024. Po uzgodnieniach ze stroną czeską połączenie to planowane jest do uruchomienia od RRJ 2024/2025 (4 pary połączeń). W złożonych wyjaśnieniach wskazał, że prowadzone są aktualnie prace rozkładowe w ramach umożliwienia lepszego dostępu do tego obszaru poprzez uruchomienie tymczasowych połączeń z wykorzystaniem linii 276 oraz uruchomienie bezpośredniego codziennego połączenia do Katowic i Krakowa od RRJ 2023/2024.

W zakresie połączenia komunikacyjnego Kutno – Płock – Grudziądz, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że główną przyczyną obsługi odcinka Kutno – Grudziądz jedną parą pociągów w RRJ 2021/2022 była niska dostępność lokomotyw spalinowych w PKP IC (linia kolejowa nr 33 jest w większości linią niezelektryfikowaną) w sytuacji, gdy tabor spalinowy był wykorzystywany do obsługi

¹⁵³ Prezesa UTK wskazał m.in., że problem systemowego ograniczania liczby pociągów nocnych ma daleko posunięte konsekwencje szczególnie dla mieszkańców regionów oddalonych od stolicy kraju i największych ośrodków miejskich, a zatem osób szczególnie narażonych na skutki wykluczenia komunikacyjnego. Przy długim czasie jazdy pociągi dzienne nie są konkurencyjne, a często również w tym segmencie oferta jest bardzo ograniczona. Mimo wielokrotnego sygnalizowania problemu, gotowości udzielenia przez specjalistów UTK pomocy Ministrowi jako organizatorowi publicznego transportu zbiorowego przy właściwym zaplanowaniu siatki połączeń nocnych, problem pozostał nierozwiązany, a nawet ulegał pogłębieniu. Podkreślił, że opiniując umowy PSC wielokrotnie zauważano problem ograniczania liczby pociągów nocnych. Wskazywano trasy, na których pociągi takie powinny być uruchamiane, sugerowano najdogodniejsze rozkłady jazdy, włączenie ww. połączeń w sieć połączeń dziennych (np. wydłużanie relacji wieczornych/porannych w celu zapewnienia atrakcyjności).

¹⁵⁴ Prezes UTK zaproponował podniesienie minimalnego wskaźnika punktualności pojedynczych pociągów w przewozach międzywojewódzkich i międzynarodowych do 85%. Uwaga ta została częściowo uwzględniona przez Ministra. Ostatecznie wskaźnik ten został podniesiony do poziomu 80%. Prezes UTK podtrzymał zasadność podwyższenia wymogów odnoszących się do punktualności (do poziomu min. 85%) wskazując, że jest to środek mobilizujący do podejmowania większej staranności w celu realizacji przewozów zgodnie z rozkładem jazdy.

¹⁵⁵ W PT2020 uwzględniono potrzebę objęcia odcinków Legnica – Żagań – Żary oraz Wrocław Gł. – Kłodzko Gł. – (Międzylesie) całoroczną obsługą z ofertą przewozową nie niższą niż 2-3 pary pociągów w scenariuszu podstawowym RRJ pociągów 2023/2024. Niemniej jednak, jak wskazał Prezes UTK, obsługa Kotliny Kłodzkiej nie była dotychczas realizowana w wymagany sposób, tj. przez co najmniej 2-3 pary pociągów całorocznych, przy czym problem obsługi przez połączenia dalekobieżne Kłodzka oraz Kotliny Kłodzkiej był poruszany kilkakrotnie w ramach opiniowania umów PSC.

¹⁵⁶ Prezes UTK wskazał, że na ciągu Kutno – Grudziądz pociągi dalekobieżne kursują od RRJ 2021/2022 w jednej parze i zachodzi konieczność zwiększenia liczby tych połączeń.

¹⁵⁷ Prezes UTK wskazał, że w umowach PSC w dalszych ciągu dopuszczano, by część pociągów międzynarodowych była zestawiona z pojazdów niespełniających wymogów wynikających z rozporządzenia 1371/2007 w zakresie obsługi osób niepełnosprawnych.

niezelektryfikowanego odcinka Olsztyn – Ełk – Białystok w celu walki z wykluczeniem komunikacyjnym.

(akta kontroli str. 918-926 i 1442-1453)

W PT2020 zrezygnowano z ustalenia konkretnych scenariuszy przewozów kolejowych. Połączenia międzywojewódzkie i międzynarodowe w ramach planowanej sieci połączeń kolejowych dofinansowanych przez Ministra podzielono na dwie kategorie:

- połączenia międzywojewódzkie i międzynarodowe codzienne, stanowiące rdzeń oferty przewozowej,
- połączenia międzywojewódzkie i międzynarodowe sezonowe, stanowiące uzupełnienie oferty przewozowej w zakresie dowozu do ośrodków turystycznych, gdzie jako sezon rozumie się okresy wakacji i ferii szkolnych, okresy świąteczne oraz weekendy.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 9-12)

W trakcie opiniowania projektu PT2020 Prezes UTK wyraził wątpliwość związaną z rezygnacją z podania w projekcie planu odrębnych scenariuszy rozwoju połączeń kolejowych. Wskazał m.in., że konsekwencją decyzji o rezygnacji z prezentowania w planie scenariuszy innych niż podstawowy – z uwagi na negatywny wpływ prac budowlanych w ramach planowanej modernizacji Warszawskiego Węzła Kolejowego (WWK) na sieć połączeń międzywojewódzkich w najbliższych latach – będzie zaplanowanie do obsługi przez pociągi dalekobieżne wybranych odcinków sieci kolejowej dopiero od roku 2028/2029, podczas gdy w opiniowanej w 2019 r. wersji tego dokumentu mogły być one przywrócone w latach wcześniejszych, przynajmniej w scenariuszu rozszerzonym. Według Prezesa UTK zaproponowane w opiniowanym dokumencie rozwiązanie znacząco opóźnia poprawę dostępności komunikacyjnej niektórych regionów.

(akta kontroli str. 918-926, 1088 pliki nr 12-14, 1442-1453)

W uzasadnieniu do odrzucenia ww. uwagi Minister wskazał m.in., że warianty pożądane – pierwotnie ujęte w niebędącym przedmiotem prac (obecnie zamkniętym) projekcie planu transportowego – uwzględniały wdrożenie wskazanej tam zwiększonej liczby połączeń, w efekcie ewentualnego wystąpienia zwiększonej efektywności przewozów realizowanych w wariantcie podstawowym. Uwzględniając jednak istotne ograniczenia związane z modernizacją WWK, według Ministra tworzenie scenariuszy pożądanych należało uznać za nierealne.

(akta kontroli str. 918-926, 1088 pliki nr 12-14, 1442-1453)

W PT2020 przyjęto założenie, że planowana oferta przewozowa powinna stanowić rozszerzenie siatki połączeń funkcjonujących w ramach RRJ 2017/2018 w sposób pozwalający na obsługę jak największej liczby powiatów z uwzględnieniem następujących warunków:

- na liniach kolejowych planowanych do obsługi minimalny poziom oferty przewozowej przyjęto jako 4 pary połączeń codziennych¹⁵⁸ (w wyjątkowych przypadkach 2 pary połączeń). W celu zapewnienia większej elastyczności w doborze pory podróży, dążyć należy do uzyskania oferty na poziomie co najmniej 6-8 par pociągów codziennych;
- obszary obecnie nieobsługiwane przez połączenia międzywojewódzkie¹⁵⁹ powinny zostać uwzględnione w sieci połączeń przynajmniej z minimalnym

¹⁵⁸ W PT2020 wskazano, że poziom ten uznaje się za konieczny do zaistnienia oferty w świadomości potencjalnych pasażerów oraz dający im możliwość podstawowego wyboru pory podróży.

¹⁵⁹ W przeprowadzonej w 2019 r. weryfikacji i aktualizacji planu transportowego (dokument ten stanowił podstawę sporządzenia PT2020) wskazano, że 140 spośród 380 powiatów (37%) nie było bezpośrednio obsługiwanych przez pociągi uruchamiane w ramach oferty Ministra.

poziomem oferty przewozowej. W pierwszej kolejności połączenia te powinny być uruchamiane tam, gdzie istnieje odpowiedniej jakości infrastruktura kolejowa, a w dalszej tam, gdzie infrastruktura kolejowa ma potencjał do zwiększenia jej jakości;

- dodatkowe połączenia kolejowe należy uruchamiać również tam, gdzie funkcjonuje rozbudowana oferta (publiczna lub komercyjna) dalekobieżnego transportu autobusowego wskazująca na popyt na ten rodzaj przewozów.

Wskazano również, że przy tworzeniu siatki połączeń należy wziąć pod uwagę główne kierunki przemieszczeń osób w transporcie indywidualnym. W planie założono, że tam, gdzie istnieją potoki samochodów osobowych, świadczy to o popycie na transport i jest możliwość przejęcia części z nich przez transport kolejowy.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 8-12)

W PT2020 tworzenie siatki połączeń i wyznaczanie postojów przez operatora przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych oparto o następujące zasady:

- minimalizację czasu przejazdu przez wykorzystanie obowiązującej na danej linii prędkości maksymalnej,
- ograniczenie czasu postojów handlowych do niezbędnego minimum wynikającego z wielkości potoków podróży oraz ograniczenie postojów technicznych wydłużających czas podróży, a także w wybranych przypadkach uruchamianie pociągów o ograniczonej siatce postojów do największych ośrodków miejskich dla uzyskania czasu jazdy konkurencyjnego do transportu indywidualnego,
- skorelowanie ze sobą godziny kursowania pociągów różnych relacji obsługujących dany węzeł,
- uzupełnianie siatki połączeń dziennych pociągami nocnymi, zapewniającymi dojazd do miejsc peryferyjnych oraz punktów odległych czasowo na sieci, przy czym rozkład jazdy powinien umożliwiać tworzenie pociągów wielogrupowych, gdzie każda z grup wagonów pozwala na przejazd w relacji bezpośredniej pomiędzy kilkoma ośrodkami.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 8-12)

W celu zmniejszenia wykluczenia transportowego w PT2020 wyznaczono katalog stacji i przystanków osobowych przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie, jak również katalog stacji i przystanków osobowych przewidzianych dodatkowo do obsługi przez te pociągi. Zaznaczono, że miejsca te mogłyby posłużyć również do utworzenia zintegrowanych węzłów przesiadkowych do skomunikowania transportu kolejowego z komunikacją autobusową, przy czym wyznaczenie postoju pociągu na tych stacjach miało być możliwe w przypadku spełnienia przez infrastrukturę odpowiednich wymogów technicznych i zachowania zasad bezpieczeństwa. W PT2020 wskazano, że w trakcie prac nad jego opracowaniem zidentyfikowano ponad 200 lokalizacji, w których wymagane będzie przeprowadzenie prac budowlanych w celu wydłużenia peronów¹⁶⁰, a prace te będą sukcesywnie realizowane z wykorzystaniem środków publicznych.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 8-12)

Z ponad 200 stacji i przystanków osobowych wskazanych w PT2020, przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie – niespełniających odpowiednich wymogów technicznych i zachowania zasad bezpieczeństwa, a tym samym wymagających przeprowadzenia prac budowlanych – w programach dedykowanych

¹⁶⁰ Wyznaczenie postoju pociągu jest możliwe w przypadku spełnienia przez infrastrukturę peronową odpowiednich wymogów technicznych i zachowania zasad bezpieczeństwa. Tam gdzie obiekty nie spełniają wymagań lub spełniają je tylko częściowo niektóre składowe pociągów nie mają możliwości zatrzymania się.

poprawie stanu technicznego¹⁶¹ ujęto 27 z nich, tj. niespełna 14%. Ponadto z przekazanych w toku kontroli danych dot. wykonania rzeczowego inwestycji związanych z wydłużeniem, budową lub modernizacją peronów stacyjnych prowadzonych na ww. stacjach i przystankach wynika, że jedynie w przypadku 5 stacji prace te zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 8-12 i 1160-1163)

Ponieważ objęcie przewozami międzywojewódzkimi całej sieci kolejowej nie było możliwe, w PT2020 wskazano na konieczność włączenia pozostałych odcinków linii kolejowych i punktów postoju do przewozów międzywojewódzkich pośrednio, przez ich skomunikowanie z pociągami uruchamianymi przez samorządy wojewódzkie. W tym celu w planie wyznaczono punkty skomunikowań pociągów międzywojewódzkich z pociągami wojewódzkimi, kursującymi na kierunkach komplementarnych wobec planowanych połączeń dalekobieżnych, wraz z kierunkami tych skomunikowań¹⁶². Wskazano, że lista ta zawiera również kierunki, dokąd obecnie nie prowadzi czynna linia kolejowa, a co do których należałoby rozważyć uruchomienie przewozów kolejowych.

(akta kontroli str. 1157 pliki nr 8-12)

Spośród wskazanych przez Ministra 143 zadań inwestycyjnych zaplanowanych do przeprowadzenia na ww. linach kolejowych, których zakończenie miało poprawić ich parametry techniczne, w tym umożliwić prowadzenie ruchu kolejowego, dla 67 (47%) nie wskazano zakresu i harmonogramu realizacji tych inwestycji lub nie podjęto jeszcze decyzji o przeprowadzeniu na nich prac modernizacyjnych. Wynikało to z faktu, że 52 z tych 67 zadań zostały ujęte na liście rezerwowej Krajowego Programu Kolejowego do roku 2030 (z perspektywą do roku 2032)¹⁶³, co oznacza, że aktualnie inwestycje te nie mają zapewnionego finansowania, a ewentualne rozpoczęcie ich realizacji będzie uzależnione od wystąpienia oszczędności lub zwiększenia środków przeznaczonych na ich dofinansowanie w ramach KPK. Biorąc pod uwagę wyniki dotychczasowych kontroli NIK dot. realizacji inwestycji infrastrukturalnych na kolei¹⁶⁴, w tym w szczególności dot. terminów ich realizacji, zakończenie ich w horyzontach czasowych wskazanych w PT2020 jest zagrożone.

(akta kontroli str. 1160-1187)

W związku z nowelizacją uoptz¹⁶⁵ minister właściwy ds. transportu zobowiązany został do ujęcia w planie transportowym, wyznaczonych w uzgodnieniu z województwami, linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym zapewniających połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami, mających szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej oraz spójności połączeń komunikacyjnych na terenie RP. W załączniku nr 2 do PT2020 wskazano linie komunikacyjne w podziale na województwa, przy czym linie komunikacyjne zaproponowane przez urzędy marszałkowskie zostały dodatkowo podkreślone.

(akta kontroli str. 1157 plik nr 11)

¹⁶¹ Program przystanków kolejowych.

¹⁶² Wykaz zawierał 126 podstawowych punktów węzłów komunikacyjnych.

¹⁶³ Dalej: KPK.

¹⁶⁴ M.in. kontrole: P/15/032 – Realizacja wieloletniego programu inwestycji kolejowych, P/16/031 – Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym, P/17/033 – Infrastruktura dostępowa do portów morskich, P/18/030 – Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski, I/21/004 – Realizacja zadania Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw.

Podczas opiniowania projektu PT2020 Prezes UTK złożył uwagę do wykazu linii zawartych w załączniku nr 2 do projektu planu¹⁶⁶, w uzasadnieniu której wskazał m.in., że wykaz ten może zostać oceniony jako częściowo niepraktyczny, a wątpliwości może budzić w szczególności wydzielenie połączeń zbyt krótkich, w tym niezapewniających ewentualnych przesiadek czy skomunikowań z pociągami międzywojewódzkimi¹⁶⁷. W załączniku nr 2 do przyjętego PT2020 znalazły się trzy, spośród ujętych w uwadze Prezesa UTK połączeń (Sierpc – Skępe, Olsztyn – Czeruchy, Wschowa – Głogów), przy czym dwa z nich (Sierpc – Skępe i Olsztyn – Czeruchy) zostały zaproponowane przez urzędy marszałkowskie odpowiednio: województwa mazowieckiego i województwa warmińsko-mazurskiego.

(akta kontroli str. 985-994 i 1155-1156)

W zakresie sposobu wyznaczenia linii komunikacyjnych pomiędzy sąsiednimi województwami Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że ww. załącznik nr 2 służy prezentacji linii komunikacyjnych wojewódzkich przewozów pasażerskich, stanowiąc jednocześnie dla ministra wskazówkę przy dokonywaniu podziału pomiędzy województwa wsparcia z Funduszu Kolejowego (dalej: FK). Załącznik ten nie zobowiązuje województw do organizacji przewozów na wyznaczonych liniach komunikacyjnych, ale z drugiej strony PT2020 nie wyklucza organizacji przewozów w sposób zgodny z ustawą, choć na liniach komunikacyjnych, które nie zostały wyznaczone planem.

Dodatkowo podał, że podkreślenie niektórych linii ujętych w załączniku nr 2 służy wskazaniu tych, które zostały zaproponowane przez urzędy marszałkowskie poszczególnych województw w ramach prowadzonych konsultacji z władzami samorządowymi województw. Natomiast linie niepodkreślone zostały zaproponowane w ramach prowadzonych konsultacji społecznych, w zgodzie z przepisami uoptz. Mechanizm wprowadzony załącznikiem nr 2 ma zachęcać władze województw do organizowania atrakcyjnej oferty przewozów pasażerskich przez granice województw w nawiązaniu do art. 7 ust 1 pkt 5 lit. a-c uoptz.

W konkluzji złożonych wyjaśnień Sekretarz Stanu w Ministerstwie zaznaczył, że połączenia zdefiniowane w załączniku nr 2 do PT2020 oraz w art. 9 ust. 1a uoptz dotyczą przewozów organizowanych przez marszałków właściwych województw, a nie ministra właściwego ds. transportu. Ich prezentacja w załączniku nr 2 służy jedynie funkcji poglądowej i w żaden sposób nie zobowiązuje władz samorządowych do ich organizacji, gdyż stanowi to zadanie własne jst, co prawnie ogranicza wpływ administracji rządowej na sposób jego realizacji.

(akta kontroli str. 985-994 i 1155-1156)

Analiza¹⁶⁸ ujętych w załączniku nr 2 do PT2020 linii komunikacyjnych wykazała m.in., że wskazano tam linie: nieposiadające czynnych peronów do obsługi pasażerów¹⁶⁹,

¹⁶⁶ W uzasadnieniu do nieuwzględnienia tej uwagi Minister wskazał m.in., że cechą wojewódzkich przewozów pasażerskich jest odległość stacji w sąsiednim województwie od granicy województwa nieprzekraczającej 30 km. Wykaz linii komunikacyjnych przedstawiany w załączniku nr 2 powinien spełniać ten wymóg ustawowy (art. 4 ust. 1 punkt 25 uoptz). Wskazał przy tym, że ujęcie jakiegokolwiek relacji stykowej w planie transportowym nie generuje obowiązku marszałka województwa do jej obsługi, z kolei brak danego połączenia stykowego w planie nie skutkuje koniecznością wycofania istniejącego połączenia przez marszałka województwa. Zaznaczył, że ostateczna treść załącznika zostanie uzgodniona z województwami w myśl art. 9 ust 1a uoptz.

¹⁶⁷ Wskazał przy tym konkretne połączenia: Wrocław – Koźmin Wlkp., Sierpc – Skępe, Sierpc – Lipno, Ostrołęka – Śniadowo, Sierpc – Strzelce Kujawskie, Nasielsk – Skępe, Kaliska – Kujawskie – Kutno, Siemiatycze – Platerów, Czeremcha – Niemojki, Olsztyn – Czeruchy, Kutno – Barłogi, Zduńska Wola – Borysławice, Skierniewice – Marków, Stoczek Łukowski – Pilawa, Susiec – Horyniec-Zdrój, Kostrzyn-Godków, Wschowa – Głogów, Borysławice – Piotrków Kujawski, Bierzwnik – Krzyż, Szczecinek – Okonek.

¹⁶⁸ Na podstawie danych ujętych w Regulaminie sieci 2023/2024 przyjętym do stosowania Uchwałą Nr 857/2022 Zarządu PKP PLK z dnia 7 listopada 2022 r. <https://www.plk-sa.pl/klienci-i-kontrahenci/warunki-udostepniania-infrastruktury-i-regulaminu/regulamin-sieci/regulamin-sieci-2023/2024>, [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

¹⁶⁹ Częstochowa – podg. Wyczerpy - Chorzew Siemkowice; Herby Nowe – Kłobuck – Chorzew Siemkowice; Tarnowskie Góry – Fosowskie; Racibórz – Kietrz; Racibórz – Głubczyce.

nieposiadające elektrycznej sieci trakcyjnej¹⁷⁰ (w tym takie, których stan techniczny nie pozwalał prowadzić ruchu pociągów z prędkością powyżej 20 km/h¹⁷¹), na których zostały wprowadzone ograniczenia ich użytkowania¹⁷².

Dotychczas podjęte przez Ministra działania nie doprowadziły do poprawy parametrów technicznych ww. linii kolejowych, co w konsekwencji odsuwa w czasie osiągnięcie wskazanych w PT2020 założeń w zakresie poprawy spójności połączeń komunikacyjnych między sąsiadującymi województwami, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1157 plik nr 11, 1160-1187)

W zakresie ujęcia w PT2020 linii komunikacyjnych niespełniających parametrów eksploatacyjnych, niezbędnych do organizowania pasażerskich przewozów kolejowych, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że PT2020 został opracowany z myślą o dłuższej perspektywie czasowej. W związku z tym, jak i z uwagi na dużą liczbę projektów czy programów kontynuowanych lub ogłaszanych w kolejnych latach mających na celu poprawę sieci infrastruktury kolejowej, stan infrastruktury na dzień opracowywania tego planu nie był czynnikiem wykluczającym włączenie do niego danych połączeń. Zaznaczył również, że aktualny w 2023 r. stan infrastruktury kolejowej na ww. odcinkach nie wyklucza możliwości, że do 2030 r. stan ten ulegnie poprawie do poziomu umożliwiającego organizację wskazanych połączeń przez właściwych organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

Wskazał przy tym, że linie komunikacyjne: Częstochowa – podg. Wyczerpy – Chorzew Siemkowice; Herby Nowe – Kłobuck - Chorzew Siemkowice oraz Tarnowskie Góry – Fosowskie zostały wskazane, w ramach prowadzonych konsultacji publicznych, do ujęcia w planie transportowym przez organizację Zielone Mazowsze oraz Fundację ProKolej. W ramach tych konsultacji, w procesie opracowywania załącznika nr 2, Instytut Kolejnictwa uzupełnił listę o linie komunikacyjne: Racibórz – Kietrz oraz Racibórz – Głubczyce.

(akta kontroli str. 1054-1056)

NIK zauważył, że ujęte w załączniku nr 2 do PT2020 linie komunikacyjne w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, miały zapewnić połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami, a także pełnić szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej oraz spójności połączeń komunikacyjnych na terenie kraju. Ponadto linie te miały stanowić dla Ministra wskazówkę co do dokonywania podziału pomiędzy województwa wsparcia z FK w zakresie finansowania lub współfinansowania zadań w zakresie zakupu, modernizacji, napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu pasażerskich wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W związku z tym, parametry techniczne linii komunikacyjnych ujętych w załączniku nr 2 powinny zostać jak najszybciej doprowadzone do stanu umożliwiającego prowadzenie na nich ruchu kolejowego.

(akta kontroli str. 1054-1056)

W rozdziale 7. PT2020 dotyczącym weryfikacji i aktualizacji jego postanowień wskazano m.in., że: aktualizacja planu powinna nastąpić na przełomie 2023 r. i 2024 r., przy czym decyzja dotycząca konkretnego momentu jej przeprowadzenia miała zostać podjęta przez ministra właściwego ds. transportu. Do dnia zakończenia

¹⁷⁰ Tarnowskie Góry – Fosowskie.

¹⁷¹ Racibórz – Kietrz i Racibórz – Głubczyce.

¹⁷² Tarnowskie Góry – Fosowskie, posterunek w Tworogu jest czynny w dni robocze w godz. 7-17, a posterunek w Kielcy w poniedziałki, środy i piątki oprócz świąt w godz. 7-15.

czynności kontrolnych¹⁷³ w Ministerstwie PT2020 nie został poddany procedurze weryfikacji i aktualizacji.

(akta kontroli str. 1025-1026)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo potrzeb wskazanych w PT2020, w zakresie dostosowania stacji i przystanków kolejowych ujętych w katalogu pożądaných punktów sieci postoju pociągów międzywojewódzkich do stanu pozwalającego na włączenie ich do siatki połączeń pasażerskich, Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu poprawę ich parametrów technicznych. Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 ufp, przy uwzględnieniu standardu 6-9 i 11 Skz¹⁷⁴.

Spośród 473 stacji i przystanków kolejowych przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie, ponad 200 wymagało przeprowadzenia prac budowlanych w celu poprawy ich stanu technicznego. Mimo dysponowania przez Ministra odpowiednimi narzędziami w postaci programów wieloletnich dedykowanych budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej, tylko w zakresie przedmiotowym jednego z pięciu programów¹⁷⁵ znalazły się inwestycje dotyczące ww. stacji i przystanków kolejowych i to wyłącznie w ograniczonym zakresie (przewidziano do realizacji ok. 10% potrzebnych inwestycji). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ramach *Programu przystanków kolejowych* zakończono prace modernizacyjne jedynie 5 z nich.

W zakresie podjętych przez Ministra działań zmierzających do poprawy stanu technicznego wskazanych w PT2020 stacji i przystanków kolejowych Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że PT2020 jest zamierzeniem strategicznym, związanym z przygotowaniem długofalowych działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój transportu publicznego w transporcie kolejowym, którego horyzont czasowy obejmuje okres do 2030 r. Przedstawione w planie założenia powinny stanowić punkt wyjścia dla odpowiednich podmiotów zajmujących się utrzymaniem, rozwojem oraz modernizacją infrastruktury kolejowej do podejmowania działań w zakresie planowanych oraz prowadzonych inwestycji, jak również stanowić istotny czynnik przy wyznaczaniu priorytetów inwestycyjnych dla tych podmiotów. Wskazał również, że z uwagi na dużą liczbę projektów czy programów kontynuowanych lub ogłaszanych w kolejnych latach mających na celu poprawę sieci infrastruktury kolejowej, stan infrastruktury na dzień opracowywania PT2020 nie powinien być jedynym czynnikiem wykluczającym włączenie danych połączeń, czy postojów do planu. Dodał, że stan infrastruktury kolejowej

¹⁷³ Tj. do dnia 31 sierpnia 2023 r.

¹⁷⁴ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportu, w szczególności za budowę, modernizację utrzymanie i ochronę kolei. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uodart do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uodart stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań ustalonych w PT2020), 7 (brak identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań określonych w PT2020), 8 (brak analizy określającej prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i ich możliwych skutków), 9 (brak reakcji na ryzyko) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań).

¹⁷⁵ KPK, Program utrzymania infrastruktury kolejowej, Program Kolej+, Program przystanków kolejowych, Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023.

w 2020 r. nie wykluczał możliwości, że w horyzoncie czasowym, który obejmuje ten plan, stan ten ulegnie poprawie do poziomu umożliwiającego włączenie tych punktów do siatki połączeń pasażerskich. Do wyjaśnień dołączono zestawienie, w którym wskazano 27 stacji i przystanków osobowych przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie¹⁷⁶, na których zakończono (5 stacji), realizowano (13 stacji), bądź prowadzono prace przygotowawcze (7 stacji) związane z wydłużeniem, budową lub modernizacją peronów stacyjnych w ramach *Programu przystanków kolejowych*.

(akta kontroli str. 1054-1061)

W ocenie NIK podjęte przez Ministra działania zmierzające do poprawy stanu technicznego jedynie 27 z ponad 200 stacji i przystanków kolejowych, jak i dotychczasowe tempo realizacji tych inwestycji (do dnia zakończenia kontroli ukończono prace na 5 stacjach, tj. 2,5%), wskazuje na istotne ryzyko niegwarantujące osiągnięcia¹⁷⁷ w horyzoncie czasowym, który obejmuje PT2020 (tj. w perspektywie do 2030 r.), poprawy ich parametrów technicznych do poziomu umożliwiającego włączenie ich do siatki połączeń pasażerskich. W konsekwencji niskie tempo realizacji planu utrudni osiągnięcie jednego z podstawowych założeń, dla których ujęto te stacje w PT2020, tj. minimalizację wykluczenia transportowego w przewozach kolejowych.

2. Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu poprawę parametrów technicznych linii kolejowych prowadzących do stacji węzłowych, ujętych w PT2020, do stanu pozwalającego na prowadzenie ruchu kolejowego. Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 ufp, przy uwzględnieniu standardu 6-9 i 11 Skz¹⁷⁸.

W przypadku 81 ze 191 zadań inwestycyjnych (ponad 42%) nie podjęto decyzji o ich przeprowadzeniu ani nawet nie wskazano zakresu i harmonogramu prac modernizacyjnych. Wynikało to z faktu braku zapewnienia finansowania ich realizacji, w konsekwencji czego zadania te zostały ujęte na liście rezerwowej KPK. Ze wskazanych przez Ministra zadań inwestycyjnych obejmujących modernizację głównych linii kolejowych oraz linii prowadzących do stacji węzłowych do dnia zakończenia kontroli ukończono jedynie 48.

Poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej była jednym z głównych wyznaczników przy tworzeniu scenariuszy rozwoju oferty przewozowej ujętej w PT2020. Determinowała również dostęp do stacji węzłowych mających na celu skomunikowanie pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra z pociągami regionalnymi. Na podstawie aktualizacji planu stwierdzono, że zły stan techniczny infrastruktury kolejowej był głównym czynnikiem, który skutkował tym, że znaczna część powiatów w Polsce nie była objęta siatką połączeń międzywojewódzkich¹⁷⁹. Pomimo tego Minister, uwzględniając linie komunikacyjne prowadzące do stacji węzłowych - w programach rządowych¹⁸⁰ dedykowanych poprawie stanu technicznego infrastruktury technicznej – nie zapewnił dla części z nich finansowania.

¹⁷⁶ Wszystkie te stacje zostały ujęte w katalogu pożądaných punktów obsługiwanych przez pociągi międzywojewódzkie, przedstawionym w Tabeli nr 4 „Stacje i przystanki osobowe przewidziane do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie” w Planie transportowym z 2020 r.

¹⁷⁷ Z powodu braku zapewnienia źródeł finansowania dla ponad 85% inwestycji oraz długiego okresu realizacji poszczególnych zadań.

¹⁷⁸ Vide przypis nr 174.

¹⁷⁹ Według danych zawartych w przeprowadzonej w 2019 r. aktualizacji planu transportowego Ministra wskazano, że 37% powiatów w Polsce nie była objęta siatką połączeń uruchamianych w ramach oferty Ministra.

¹⁸⁰ Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku.

Wskazując podjęte działania zmierzające do poprawy stanu technicznego lub odbudowy linii kolejowych w celu umożliwienia skomunikowania pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra z pociągami wojewódzkimi, Sekretarz Stanu w Ministerstwie przekazał zestawienia tabelaryczne, w których ujęto:

- 143 zadania inwestycyjne na głównych liniach kolejowych, przy czym dla 67 z nich (47% zadań zawartych w zestawieniu) zastrzeżono brak możliwości szczegółowego wskazania potencjalnego zakresu i harmonogramu realizacji tych inwestycji lub nie podjęto jeszcze decyzji o przeprowadzeniu na nich prac modernizacyjnych. Wynika to z faktu, że prawie 78%¹⁸¹ tych zadań inwestycyjnych, zostało ujętych na liście rezerwowej KPK;
- 48 stacji kolejowych mających pełnić rolę podstawowych punktów skomunikowań pociągów międzywojewódzkich z pociągami wojewódzkimi wraz z informacjami dot. realizowanych lub planowanych do realizacji pracach modernizacyjnych na liniach kolejowych prowadzących do tych stacji, przy czym w przypadku 14 linii, zadania inwestycyjne zostały wpisane na listę rezerwową KPK.

(akta kontroli str. 1160-1187)

NIK zwraca uwagę, że zadania ujęte na liście rezerwowej KPK mogą zostać przesunięte na listę podstawową w przypadku pojawienia się wolnych środków finansowych umożliwiających realizację zadania w ramach limitu środków finansowych tego programu. Oznacza to, że aktualnie inwestycje te nie mają zapewnionego finansowania, a ewentualne rozpoczęcie ich realizacji będzie uzależnione od wystąpienia oszczędności lub zwiększenia środków przeznaczonych na ich dofinansowanie. W chwili obecnej ich realizacja jest zatem wątpliwa, co potwierdza sam Sekretarz Stanu w Ministerstwie, wskazując w wyjaśnieniach na brak możliwości szczegółowego wskazania potencjalnego zakresu i harmonogramu realizacji tych inwestycji.

3. Pomimo wskazania w PT2016¹⁸² i PT2020¹⁸³ konieczności stworzenia spójnego systemu transportu kolejowego poprzez skomunikowanie pociągów dalekobieżnych z pociągami regionalnymi, Minister nie podjął w tym zakresie działań. Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, 6 i 7 uofp przy uwzględnieniu standardu 9, 11 i 18 Skz¹⁸⁴.

W szczególności Minister nie określił w planach transportowych narzędzi pozwalających na osiągnięcie założonych w nich wielkości skomunikowań wewnątrzgałęziowych¹⁸⁵. Było to szczególnie ważne w sytuacji braku rozwiązań rangi ustawowej, pozwalających na integrację transportu publicznego w ramach

¹⁸¹ 52 zadanie inwestycyjne.

¹⁸² Pkt 3.8 Planowana docelowa sieć kolejowych pasażerskich przewozów międzynarodowych i międzywojewódzkich

¹⁸³ Pkt. 3.8.4. Skomunikowania wewnątrzgałęziowe.

¹⁸⁴ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie infrastruktury transportu kolejowego, a także za ruch kolejowy, przewozu osób i rzeczy środkami transportu kolejowego i komunikację publiczną. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uofp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 6 i 7 uofp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 9 (brak reakcji na ustalone ryzyka), 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań) i 18 (brak efektywnej wymiany informacji z podmiotami mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań).

¹⁸⁵ Warunkiem skomunikowania pociągów był: czas na przesiadkę powinien wynieść do 30 minut. Czas ten nie mógł być jednak krótszy niż 5 minut.

sektora kolejowego. W konsekwencji nie uzyskano zakładanej w ww. planach integracji transportu publicznego wewnątrz sektora kolejowego. Dane ujęte w przeprowadzonych w 2015 r. i 2019 r., na zlecenie Ministra, aktualizacjach planów transportowych wskazywały na spadek skomunikowań wewnątrzgałęziowych z poziomu 63% dla RRJ 2011/2012 do 16% dla RRJ 2017/2018¹⁸⁶.

Przeprowadzone na zlecenie Ministra ekspertyzy wskazywały na fakt, że siatka połączeń uruchamianych w ramach oferty Ministra nie pozwoli na objęcie przewozami międzywojewódzkimi całej sieci kolejowej. Stąd Minister w ww. planach transportowych wskazał na konieczność skomunikowania wewnątrzgałęziowego przewozów kolejowych. Oferta przewozowa zintegrowana na poziomie przewozów międzywojewódzkich i wojewódzkich miała umożliwić stworzenie spójnego systemu transportu kolejowego. Mimo to, w okresie objętym kontrolą Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do poprawy standardów w zakresie wzajemnych skomunikowań pociągów różnych kategorii, tj. pociągów uruchamianych na poziomie wojewódzkim z pociągami, których organizatorem jest Minister, pomimo że dysponował danymi wskazującymi na pogarszające się parametry skomunikowań pomiędzy tymi pociągami.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że Minister jest właściwym organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. Oferty pozostałych organizatorów publicznego transportu zbiorowego, w tym przede wszystkim marszałków województw, powinny stanowić uzupełnienie oferty Ministra. Wynika to z hierarchicznego systemu planowania publicznego transportu zbiorowego, określonego w uoptz i wynikającego z art. 11 ust. 1 pkt 1 uoptz zobowiązania marszałka województwa, w ramach opracowywania własnego planu transportowego, do bezpośredniego uwzględnienia postanowień planu transportowego Ministra. Podkreślił, że Minister nie posiada narzędzi do ingerowania w sposób, w jaki marszałek województwa, będący właściwym organizatorem publicznego transportu zbiorowego, realizuje na terenie właściwego województwa, bowiem zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸⁷ władze samorządowe wykonują określone ustawami zadania publiczne w sposób samodzielny, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W związku z tym w zakresie oferty przewozowej w publicznym transporcie zbiorowym oraz możliwym jej powiązaniem z połączeniami organizowanymi przez Ministra, marszałek województwa podejmuje samodzielną decyzję.

W przedmiocie przedstawienia danych obrazujących stopień osiągnięcia założonych w PT2016 skomunikowań wewnątrzgałęziowych Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że Ministerstwo nie jest zobligowane do zbierania ani nie gromadzi bieżących danych dotyczących poziomu skomunikowań wewnątrzgałęziowych z przewozami pasażerskimi organizowanymi w ramach zadań własnych organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 997-1004 i 1265-1269)

NIK nie podziela stanowiska o nieposiadaniu przez Ministra narzędzi umożliwiających poprawę standardów w zakresie wzajemnych skomunikowań pociągów różnych kategorii, tj. pociągów uruchamianych na poziomie

¹⁸⁶ Uwzględniając kryterium korzystnego skomunikowania (czas na przesiadkę powinien wynieść do 15 minut, nie może być jednak krótszy niż 5 minut) tylko co dziesiąte połączenie (10,7%) w RRJ 2017/2018 spełniało ten warunek.

¹⁸⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.

wojewódzkim z pociągami, których organizatorem jest Minister. W pierwszej kolejności narzędzia takie mógł określać plan transportowy Ministra, w szczególności poprzez nałożenie na operatora przewozów dalekobieżnych obowiązku podjęcia niezbędnych starań w celu dostosowania godzin przyjazdów/odjazdów pociągów dalekobieżnych do kursowania w węzłach przesiadkowych pociągów o charakterze regionalnym, tak aby połączenia międzywojewódzkie tworzyły z przewozami regionalnymi komplementarną siatkę połączeń i sprawnie funkcjonujący kolejowy transport publiczny w skali całego kraju. Postanowienia planu powinny stanowić również podstawę do ujęcia – w umowach o świadczenie usług publicznych w międzywojewódzkich przewozach kolejowych zawieranych pomiędzy Ministrem a PKP IC – odpowiednich zasad kształtowania rozkładów jazdy pociągów, które następnie mógłby być przez Ministra egzekwowane w ramach nadzoru nad prawidłowym wykonaniem umowy¹⁸⁸. W tym celu należałoby zintensyfikować prace zmierzające do wprowadzenia zainicjowanego przez Ministra Horyzontalnego Rozkładu Jazdy (dalej: HRJ), tj. zintegrowanego i cyklicznego rozkładu jazdy pociągów w skali całego kraju, kursujących w równych odstępach czasowych, w powtarzalnym układzie, ze stałym wzorcem zatrzymań zwiększającym dostępność do transportu kolejowego

NIK zwraca uwagę, że ujęte w planach transportowych wielkości skomunikowań wewnątrzgałęziowych do osiągnięcia, były jednym z podstawowych parametrów branych pod uwagę przy weryfikacji stopnia realizacji postanowień tych planów, a także aktualizacji ich postanowień. Zatem Minister powinien gromadzić dane dotyczące poziomu skomunikowań pociągów dalekobieżnych z pociągami wojewódzkimi, analizować pod kątem osiągnięcia założonych wielkości i podejmować działania w przypadku ich nieosiągnięcia.

4. Pomimo ujęcia w załączniku nr 2 do PT2020 odcinków linii kolejowych niespełniających parametrów eksploatacyjnych, pozwalających na uruchomienie na nich pasażerskich przewozów kolejowych, Minister nie określił priorytetów prac modernizacyjnych na tych odcinkach, tak aby poprawa ich stanu technicznego mogła nastąpić w horyzontach czasowych wyznaczonych w tym planie, pomimo że było to konieczne dla rzetelnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodar w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 ufp, przy uwzględnieniu standardu 6-9 i 11 Skz¹⁸⁹. Minister nie podjął również skutecznych działań mających na celu doprowadzenie parametrów technicznych linii, ujętych w tym załączniku, tj. połączeń stykowych¹⁹⁰, do stanu pozwalającego na prowadzenie ruchu kolejowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie, wyjaśniając jakie podjęto działania zmierzające do poprawy stanu technicznego ww. linii kolejowych do poziomu umożliwiającego organizację na nich pasażerskich przewozów kolejowych, poinformował m.in., że linie te objęte zostały obowiązującym aktualnie *Programem utrzymania infrastruktury kolejowej* (objęto je również projektem nowego Rządowego programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 r.). Wskazał przy

¹⁸⁸ W złożonych wyjaśnieniach (pismo znak: DK-3.0810.3.2023 z 7 lipca 2023 r.) Minister wskazał m.in., że jako organizator oferty przewozowej pociągów międzywojewódzkich i międzynarodowych wraz z PKP IC prowadzi prace nad konstrukcją projektu rozkładu jazdy w taki sposób, aby wypełniać wymogi postanowień umowy, łączącej organizatora i operatora o świadczenie usług publicznych.

¹⁸⁹ Vide przypis nr 174.

¹⁹⁰ Linie kolejowe w wojewódzkich przewozach pasażerskich mające zapewnić połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami i mające szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej oraz spójności połączeń komunikacyjnych na terenie kraju.

tym na zrealizowane, obecnie realizowane lub zaplanowane do realizacji na tych liniach inwestycje w ramach: Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.¹⁹¹, projektu KPK¹⁹², *Programu przystanków kolejowych*¹⁹³, a także *Programu Kolej+*¹⁹⁴.

(akta kontroli str. 1058-1060)

Odnosząc się do wskazanych przez Ministra prac remontowych wykonanych w ramach KPK na linii kolejowej nr 146 na odcinku Wyczerpy – Chorzew Siemkowiec NIK zwraca uwagę, że prace inwestycyjne nie obejmowały odnowienia infrastruktury pasażerskiej na tej linii. Perony na przystankach osobowych zlikwidowano, a na stacjach pozostawiono jedynie perony przydworcowe – bez remontu, w stanie niepozwalającym na ich eksploatację. Odbudowa infrastruktury pasażerskiej na linii nr 146, zgodnie z założeniami *Programu przystanków kolejowych*, ma się zakończyć dopiero w I kwartale 2025 r. i to przy założeniu terminowej realizacji tych inwestycji.

W przypadku odcinków linii kolejowych Racibórz – Kietrz i Racibórz – Głubczyce, planowane w ramach *Programu Kolej+*, prace rewitalizacyjne mają się zakończyć dopiero 31 grudnia 2029 r. Ewentualne przywrócenie ruchu pasażerskiego na tych odcinkach będzie zatem możliwe najwcześniej w 2030 r. Ponadto, analiza sprawozdań rocznych za okres 2019-2022 z realizacji wieloletniego *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* wykazała m.in., że stan techniczny linii kolejowej nr 144 na odcinku Tarnowskie Góry – Fosowskie uległ pogorszeniu. W 2019 r. na odcinku¹⁹⁵ o długości 5,15 km, na torze prawym, obniżono maksymalną dopuszczalną prędkości pociągów z 40 km/h do 30 km/h, a następnie w 2021 r. dla części tego odcinka¹⁹⁶ o długości 3,02 km, obniżono ponownie prędkość do 0 km/h. W 2022 r. na odcinku¹⁹⁷ o długości 11,08 km, na torze lewym, obniżono prędkość dopuszczalną pociągów z 60 km/h do 40 km/h, tj. o 20 km/h.

5. Pomimo pogarszającej się punktualności pociągów dalekobieżnych Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do przeciwdziałania tej niekorzystnej tendencji, biorąc pod uwagę, że immanentną cechą ruchu kolejowego (w odróżnieniu zwłaszcza od ruchu drogowego) powinna być jego przewidywalność (punktualność). Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uod. w związku art. 69 ust. 1

¹⁹¹ W zakresie linii kolejowej Częstochowa – podg. Wyczerpy – Chorzew Siemkowiec: prace na linii kolejowej nr 146 na odcinku Wyczerpy – Chorzew Siemkowiec (zakończone 31 grudnia 2021 r.). W zakresie linii kolejowej Herby Nowe – Kłobuck – Chorzew Siemkowiec: prace na linii kolejowej C-E na odc. Chorzów Batory – Tarnowskie Góry – Karsznice – Inowrocław – Bydgoszcz – Maksymilianowo – odc. LOT Kalina – Rusiec Łódzki (planowany termin zakończenia robót 29 lutego 2024 r.).

¹⁹² W zakresie linii kolejowej Częstochowa – podg. Wyczerpy – Chorzew Siemkowiec: budowa urządzeń zdalnego sterowania na stacji Rząsawa wraz z włączeniem do sterowania stacji Rząsawa Cykarzew Brzeźnica nad Wartą i Biała Pajęczańska (planowany termin rozpoczęcia prac 31 sierpnia 2023 r., planowany termin zakończenia inwestycji 30 sierpnia 2024 r.).

¹⁹³ W zakresie linii kolejowej Częstochowa – podg. Wyczerpy – Chorzew Siemkowiec: budowa nowych przystanków osobowych Cykarzew Północny, Cykarzew Stary, Częstochowa Rząsawa, Stary Broniszew, Mykanów, Biała, Pieńki Dubidzkie, Strzelce Wielkie, Ważne Młyny, Wistka, Nowa Brzeźnica (planowany termin rozpoczęcia prac inwestycyjnych 20 października 2020 r., planowany termin zakończenia prac 28 lutego 2025 r.). W zakresie linii kolejowej Tarnowskie Góry – Fosowskie: modernizacja stacji Zawadzkie oraz modernizacja przystanku Kolonowskie (planowany termin zakończenia prac 5 listopada 2024 r.).

¹⁹⁴ Rewitalizacja linii kolejowej Racibórz – Kietrz oraz linii Racibórz – Głubczyce (planowany termin rozpoczęcia prac 9 lutego 2024 r. Planowany termin zakończenia prac 31 grudnia 2029 r.).

¹⁹⁵ Od km 22,953 do km 28,1.

¹⁹⁶ Od km 22,953 do km 25,975.

¹⁹⁷ Od km 22,953 do km 34,037.

pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 7 ufp przy uwzględnieniu standardu 6-9 i 11 Skz¹⁹⁸.

Minister nie wypracował również systemowych rozwiązań w zakresie poprawy punktualności pociągów dalekobieżnych. W konsekwencji w 2022 r. największy spadek punktualności w przypadku wszystkich przewoźników realizujących codzienne przewozy pasażerów w Polsce wystąpił w PKP IC – o 5,9 punktu proc. w stosunku do 2021 r. W całym 2022 r. PKP IC odnotowało punktualność na poziomie jedynie 66,8%, co było najgorszym wynikiem od 2010 r., w którym przewoźnik ten osiągnął punktualność przewozów na poziomie 69,1%. NIK zwraca uwagę, że stabilność oferty kolejowych przewozów dalekobieżnych oraz cykliczność odjazdów pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra były głównymi elementami mającymi umożliwić osiągnięcie wskazanych w PT2016 oraz PT2020 skomunikowań wewnątrzgałęziowych¹⁹⁹.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że w związku ze spadkiem punktualności pociągów dalekobieżnych, zostały przywrócone działania zespołu do spraw poprawy ich punktualności, w ramach którego wspólnie z PKP PLK oraz PKP IC prowadzone były analizy opóźnień każdego pociągu oraz przedstawiano propozycje działań zaradczych. Ponadto, w celu poszukiwania systemowych przyczyn opóźnień pociągów na poziomie operacyjnym odbywały się codzienne spotkania przedstawicieli tych spółek w celu wypracowania działań wpływających na poprawę punktualności konkretnych pociągów przy jednoczesnym utrzymaniu standardu w pozostałych pociągach.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał ponadto, że w ramach *Strategii rozwoju i inwestycji Spółki PKP Intercity S.A. z perspektywą do 2030 r.* zaplanowano szereg inwestycji w tabor, co powinno zapewnić wyższy wskaźnik dostępności taboru, wyższe parametry techniczne oraz sprawne przygotowanie składów do trasy. Dodał przy tym, że w celu zwiększenia liczby nowych maszynistów Minister w 2022 r. dokonał nowelizacji²⁰⁰ dwóch rozporządzeń: w sprawie licencji maszynisty i w sprawie wymagań zdrowotnych, badań lekarskich i psychologicznych oraz oceny zdolności fizycznej i psychicznej osób ubiegających się o świadectwo maszynisty albo o zachowanie jego ważności. Wprowadzone zmiany mają pozwolić na zmniejszenie deficytu maszynistów na rynku pracy powstałego wskutek występowania luki pokoleniowej na tym stanowisku pracy.

(akta kontroli str. 1151-1154)

W odniesieniu do udzielonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie wyjaśnień dotyczących przywrócenia prac zespołu ds. poprawy punktualności NIK zwraca

¹⁹⁸ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie infrastruktury transportu kolejowego, a także za ruch kolejowy, przewozy osób i rzeczy środkami transportu kolejowego i komunikację publiczną. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uofp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 i 7 uofp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań), 7 (brak identyfikacji ryzyka), 8 (brak analizy określającej prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk i ich możliwych skutków), 9 (brak reakcji na ryzyko) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań).

¹⁹⁹ W PT2020 w pkt. 3.8.4. Skomunikowania wewnątrzgałęziowe wskazano m.in., że oferta pociągów międzywojewódzkich powinna umożliwić zapewnienie skomunikowań wewnątrzgałęziowych poprzez możliwie wysoką stabilność oferty w kolejnych RRJ oraz zachowanie cykliczności odjazdów pociągów. Oferta przewozowa zintegrowana na poziomie przewozów międzywojewódzkich i wojewódzkich miała umożliwić utworzenie spójnego systemu transportu kolejowego, a w konsekwencji zwiększyć udział podróży realizowanych z wykorzystaniem transportu kolejowego.

²⁰⁰ Zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

uwagę, że w okresie objętym kontrolą odbyło się 12 posiedzeń zespołu: 10 posiedzeń w 2019 r. oraz po jednym posiedzeniu w 2020 r. i w 2022 r.²⁰¹ Zatem w okresie znacznego spadku punktualności pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra²⁰² odbyło się tylko jedno posiedzenie zespołu²⁰³. Pozostałe wskazane przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie działania, ze względu na ich odległy horyzont czasowy, jak na razie nie miały możliwości przynieść żadnego efektu w zakresie poprawy punktualności pociągów międzywojewódzkich.

6. Minister nie przeprowadził weryfikacji i aktualizacji PT2020 pomimo wystąpienia przesłanek do podjęcia takiego działania. W pkt. 7. tego planu, poświęconego zasadom weryfikacji i aktualizacji planu, wskazano, że jego aktualizacja powinna być podjęta w sytuacji wystąpienia zdarzeń mających istotny wpływ m.in. na realizację zaplanowanej w nim sieci połączeń kolejowych.

Analiza liczby połączeń ujętych w RRJ na lata 2021-2023 wskazała na pogłębiające się zjawisko niedopasowania rzeczywistej oferty przewozowej do wymagań PT2020, tj.: uruchamiania mniejszej liczby pociągów niż określono w tym dokumencie. W RRJ 2020/2021 odsetek odcinków sieci, na której uruchamiana była mniejsza liczba pociągów niż przewidywał to PT2020 wyniósł aż 65%. Odcinki sieci w ogóle nie obsługiwane przez pociągi uruchamiane w ramach oferty Ministra stanowiły 8% ogólnej liczby odcinków wskazanych do obsługi w ramach przedmiotowego planu. Sytuacja ta nie uległa zmianie w ramach aktualnie obowiązującego RRJ 2022/2023²⁰⁴. Ponadto w RRJ 2022/2023, względem RRJ na 2019/2020, ponad 4,5-krotnie (z 3 do 14) wzrosła liczba odcinków w ogóle nie obsługiwanych przez pociągi międzywojewódzkie.

NIK zwraca również uwagę, że PT2020 koncentrował się na obsłudze miast wojewódzkich, pomijając szereg miast średniej wielkości. Nie zawierał także narzędzi, w tym obowiązku nałożonego na PKP IC, pozwalających na poprawę standardów w zakresie wzajemnych skomunikowań pociągów różnych kategorii, tj. pociągów uruchamianych na poziomie wojewódzkim z pociągami dalekobieżnymi.

W zakresie przystąpienia do weryfikacji i aktualizacji PT2020 Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że zmiany planu w przyszłości miały wynikać m.in. ze zrealizowania inwestycji związanych z budową nowych linii kolejowych i zakupami taboru przeznaczonych do wykonywania połączeń międzywojewódzkich, w tym dotyczących obsługi CPK. Zgodnie z pkt. 7. planu, z uwagi na dążenie do ustabilizowania oferty w międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozach pasażerskich wykonywanych w ramach świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej, aktualizacja powinna być podejmowana wyłącznie w sytuacji stwierdzenia przez organizatora prawdopodobieństwa wystąpienia lub faktycznego wystąpienia zdarzeń

²⁰¹ Jak oświadczył Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa: (...) Z uwagi na znaczną poprawę wyników punktualności pociągów PKP Intercity S.A. (70% w 2018 r., ponad 80% w 2019 r., ponad 87% w 2020 r.) a następnie ze względu na okres pandemii COVID-19 spotkania zostały zawieszane.

²⁰² W 2022 r. punktualność pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra wyniosła 66,8%, a za I kwartał 2023 r. osiągnęła poziom 74,04%. Wyniki przeprowadzonej w 2021 r. w Ministerstwie kontroli NIK nr I/21/003 – Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym wykazały m.in., że na koniec 2021 r. punktualność pociągów PKP IC osiągnęła wartość 88,68% i była niższa o 4,67 pp. w porównaniu do 2020 r. (93,35%). Ponadto w 2021 r. 123 pociągi międzynarodowe i międzywojewódzkie nie osiągnęły poziomu 75% punktualności kwalifikowanej na odejściu, a 994 pociągów nie osiągnęły poziomu założonej punktualności kwalifikowanej na przybyciu do ostatniej stacji handlowej wobec 28 w 2020 r.

²⁰³ Dane na dzień 14 kwietnia 2023 r.

²⁰⁴ Odsetek odcinków sieci kolejowej, na której uruchamiana była mniejszej liczby pociągów niż przewiduje to PT2020 wyniósł również 65%.

mogących w sposób istotny wpływać na realizację postanowień ujętych w planie. W związku z tym, z uwagi na obecną sytuację, nie podjęto decyzji o aktualizacji obowiązującego PT2020.

(akta kontroli str. 1026-1027)

W ocenie NIK przytoczone powyżej dane w pełni uzasadniają konieczność przeprowadzenia weryfikacji i aktualizacji PT2020, w szczególności w zakresie planowanej sieci kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych objętych tym planem. Niepodjęcie takich działań przez Ministra było wyrazem braku rzetelności w realizacji obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uofp, przy uwzględnieniu standardu 7, 9 i 11 Skz²⁰⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w planach transportowych obowiązujących w okresie objętym kontrolą w sposób bardzo ogólny określił zasady tworzenia oferty przewozowej dla połączeń międzynarodowych i międzywojewódzkich. Przede wszystkim nie wskazał szczegółowych zasad dotyczących minimalnych standardów czasu przejazdu, rozpiętości godzin czy terminów kursowania pociągów. Również ustalone w planach transportowych połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego, w ocenie NIK miały niewielką szansę na zapewnienie transportu kolejowego wszystkim potencjalnym pasażerom. Wynikało to z przyjęcia niskich minimalnych standardów obsługi dla wielu odcinków łączących średnie miasta, jak również z nieokreślenia szczegółowych kryteriów wyznaczania postojów pociągów międzywojewódzkich o charakterze użyteczności publicznej.

Minister nie wskazał w planach transportowych narzędzi niezbędnych do zwiększenia wydajności i efektywności przewozów dalekobieżnych, w szczególności w postaci obowiązku uwzględnienia przy ich planowaniu przesiadek na pociągi regionalne czy inne środki transportu. W efekcie postanowienia dot. zapewnienia skomunikowań wewnątrz, jak i międzygałęziowych nie miały zastosowania w praktyce. NIK zwraca uwagę, że określenie tych zasad w planach transportowych było kluczowe w związku z brakiem efektywnych rozwiązań rangi ustawowej, pozwalających na integrację transportu publicznego wewnątrz sektora kolejowego, jak i z innymi środkami transportu.

Minister nie podjął również skutecznych działań w zakresie poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej linii zapewniających połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami, stacji węzłowych mających pełnić rolę centrów przesiadkowych, a także linii kolejowych przebiegających przez te centra wskazanych w PT2020. Spośród 473 stacji i przystanków kolejowych przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie ponad 200 wymagało przeprowadzenia prac budowlanych w celu poprawy ich stanu technicznego. Do dnia zakończenia kontroli, w ramach *Programu przystanków kolejowych*, zakończono prace modernizacyjne jedynie 5 z nich. NIK zauważa, że tylko 47 spośród tych stacji została ujętych w programach rządowych mających na celu poprawę ich stanu technicznego. Niemniej planowane terminy zakończenia prac, a także dotychczasowe tempo ich

²⁰⁵ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie infrastruktury transportu kolejowego, a także za ruch kolejowy, przewozu osób i rzeczy środkami transportu kolejowego i komunikację publiczną. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uofp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uofp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 7 (brak identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań określonych w PT2020), 9 (brak reakcji na ustalone ryzyka) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań).

realizacji, w ocenie NIK stwarzają ryzyko nieosiągnięcia, w horyzoncie czasowym który obejmuje PT2020 (tj. w perspektywie do roku 2030), poprawy parametrów technicznych do poziomu umożliwiającego włączenie ich do siatki połączeń pasażerskich. W konsekwencji utrudni to realizację jednego z podstawowych założeń dla których ujęto te stacje w PT2020, tj. minimalizacji wykluczenia transportowego w przewozach kolejowych. Podkreślenia wymaga fakt, że poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej była jednym z głównych wyznaczników, branych pod uwagę przez Ministra, przy tworzeniu scenariuszy rozwoju oferty przewozowej ujętej w PT2020. Determinowała również dostęp do stacji węzłowych mających na celu skomunikowanie pociągów uruchamianych w ramach oferty Ministra z pociągami regionalnymi.

NIK zwraca uwagę, że zły stan techniczny infrastruktury kolejowej był jednym z głównych czynników, który skutkował tym, że znaczna część powiatów w Polsce²⁰⁶ nie była objęta siatką połączeń międzywojewódzkich.

OBSZAR

2. Przygotowanie, wykonywanie i nadzór nad realizacją programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto trzy rządowe programy wieloletnie:

- Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 roku (*Program Kolej+*),
- Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 (*Program przystanków kolejowych*),
- Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku (*Program utrzymania infrastruktury kolejowej*).

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, 9, 12-13, 15-16)

Program Kolej+

Projekt *Programu Kolej+* został opracowany przez Ministra i przyjęty uchwałą nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r., co było zgodne z art. 18 pkt 3 i art. 19 ust. 2 uzppr. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał, że projekt programu został opracowany przez pracowników Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa przy udziale PKP PLK – późniejszego wykonawcy programu. Podał również, że w Ministerstwie nie zostały powołane zespoły, grupy robocze lub innego rodzaju ciała kolegialne, których zadaniem byłoby opracowanie projektu *Programu Kolej+*, gdyż mogłoby to wpłynąć na wydłużenie czasu przygotowania dokumentu oraz mogłoby generować dodatkowe koszty.

Rada Ministrów na wykonawcę Programu Kolej+ wyznaczyła PKP PLK, a nadzór nad realizacją programu powierzyła ministrowi właściwemu do spraw transportu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 26-28)

Program Kolej+ został ustanowiony w celu realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)²⁰⁷, której głównym celem było tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym,

²⁰⁶ Według danych zawartych w przeprowadzonej w 2019 r. aktualizacji planu transportowego Ministra wskazano, że 37% powiatów w Polsce nie była objęta siatką połączeń uruchamianych w ramach oferty Ministra.

²⁰⁷ Strategia przyjęta uchwałą 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 r.); M.P. z 2017 r. poz. 260. Dalej: SOR.

środowiskowym i terytorialnym. *Program Kolej+* nie był wymieniony wśród projektów strategicznych SOR, natomiast zaznaczono w nim, iż wpisuje się on w obszary Spójność społeczna oraz Rozwój zrównoważony terytorialnie celu szczegółowego II strategii – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, a także w obszar tematyczny strategii Transport. Zgodnie z treścią SOR efektem podejmowanych działań w obszarze Transport miało być zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów.

W *Programie Kolej+* wskazano, że wpisuje się on również w Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku²⁰⁸, której głównym celem było zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim oraz globalnym. Program nie był wymieniony wśród projektów strategicznych SRT, natomiast w strategii zaznaczono, że *Program Kolej+* pozwoli na zintegrowane planowanie i wsparcie inwestycji mających na celu m.in. usprawnienie komunikacji pasażerskiej na poziomie międzyregionalnym oraz racjonalne i spójne podejmowanie działań realizujących kierunki rozwoju kraju na poziomie regionalnym.

(akta kontroli str. 7-8 pliki nr 9, 12-13, 21, 28, str. 28-29)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu, tj. 3 grudnia 2019 r.) zamieścił w *Programie Kolej+* diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej. W diagnozie wskazał m.in., że szczególnie istotnym czynnikiem mającym wpływ na rozwój regionów jest zapewnienie połączeń kolejowych miejscowości pozbawionych dostępu do kolei pasażerskiej i towarowej oraz terenów położonych w pobliżu dużych aglomeracji, które ze względu na prowadzenie niewłaściwej polityki przestrzennej oraz brak optymalnego skomunikowania kolejowego centrów miast i miejscowości nie mogą lub nie będą mogły wykorzystać potencjału, jakim jest bliskość położenia przy tych aglomeracjach. Minister podał w diagnozie, że istotne jest podjęcie działań na szczeblu centralnym (rządowym) i regionalnym (samorządowym), mających na celu zapewnienie skomunikowania tych miejscowości, usprawnienie komunikacji międzyregionalnej przez ożywienie ruchu kolejowych połączeń pasażerskich i towarowych oraz ochronę infrastruktury kolejowej przed likwidacją.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, 21, str. 23, 29-33)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał, że na etapie opracowywania projektów programów, będących przedmiotem kontroli, Minister przeprowadził analizy potrzeb transportowych i infrastrukturalnych oparte na dostępnych publikacjach z zakresu transportu kolejowego, statystyki pasażerskiej i wnioskach przewoźników kolejowych.

(akta kontroli str. 23, 33)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) jako cel główny *Programu Kolej+* określił uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadały dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej, z miastami wojewódzkimi oraz poprawę wewnętrznej spójności komunikacyjnej i społeczno-gospodarczej tych regionów Polski przy wsparciu ze środków publicznych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że cel główny programu został określony jedynie dla miejscowości o populacji powyżej 10 tys. mieszkańców z uwagi na

²⁰⁸ Strategia przyjęta uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”; M.P. z 2019 r. poz. 1054. Dalej: SRT.

ograniczone środki budżetowe na realizację inwestycji kolejowych i potrzebę przyjęcia pewnych założeń. Mając na względzie konieczność zapewnienia przez zainteresowane jst wkładu własnego w wysokości minimum 15% kosztów planowanych inwestycji uznano, że miejscowości o populacji liczącej powyżej 10 tys. mieszkańców będą posiadały odpowiedni potencjał kadrowy i finansowy do realizacji projektów wspólnie z PKP PLK. Wyjaśnił również, że mniejsze miejscowości nie generowałyby odpowiednio wysokiego potoku pasażerskiego, natomiast jeśli znajdują się na trasie lub w pobliżu linii kolejowej objętej inwestycją, będą mogły również uzyskać dostęp do połączenia kolejowego.

Zdaniem NIK założenia będące przyczyną objęcia *Programem Kolej+* wyłącznie miejscowości o populacji powyżej 10 tys. mieszkańców okazały się chybiające, ponieważ wnioski były składane głównie przez samorządy wojewódzkie (28 z 44 wniosków zakwalifikowanych do realizacji), co oznacza, że argument potencjału kadrowo-finansowego nie miał decydującego znaczenia. Dodatkowo, skoro celem programu miała być walka z wykluczeniem komunikacyjnym, nie należało uzależniać walki z tym zjawiskiem od potencjalnej liczby pasażerów i generowania odpowiednio wysokiego potoku pasażerskiego, ponieważ *de facto* oznaczałoby to dyskryminację ludności ze względu na miejsce zamieszkania.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 182, 187-188)

W *Programie Kolej+* zaznaczono, że obszar wsparcia programu obejmuje miejscowości na terenie całego kraju, których populacja liczy powyżej 10 tys. osób i które nie posiadają czynnego dostępu do kolei pasażerskiej i towarowej. Miejscowości, dla których zostały zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne, zostały wymienione w załączniku nr 2 do programu, który oprócz 21 miejscowości obejmował 20 ciągów kolejowych mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi²⁰⁹. W programie zaznaczono, że zestawienie to nie stanowi katalogu zamkniętego zadań kwalifikujących się do wsparcia, z tym zastrzeżeniem, że jst będą mogły wnioskować o możliwość realizacji zadań innych niż ujęte w załączniku jedynie pod warunkiem wystąpienia wolnych środków finansowych w ramach programu. Wynikało to z obwarowania, że w pierwszej kolejności dofinansowanie mogło być udzielane dla projektów ujętych w załączniku nr 2 do *Programu Kolej+*.

Wśród wymienionych 20 ciągów kolejowych zamieszczono m.in. linię komunikacyjną Złotoryja/Lwówek Śląski – Legnica – Wrocław, której początek miał mieć miejsce w Lwówku Śląskim. Według rocznika statystycznego GUS za 2018 r. miasto to liczyło 8 895 mieszkańców, co oznacza, że rekomendowanie realizacji tej inwestycji było niezgodne z celem głównym i założeniami programu²¹⁰.

Analiza załącznika nr 2 do *Programu Kolej+* wykazała ponadto, że na liście projektów zamieszczono miasto Bielawa (w ciągu komunikacyjnym Bielawa – Pieszyce – Wrocław), które zostało wskazane jako nieposiadające dostępu do kolei, mimo że w chwili ustanawiania programu finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem. Samorząd Województwa Dolnośląskiego przejął linię kolejową nr 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżoniów Śląski w grudniu 2018 r.

²⁰⁹ Miejscowości (ciągi kolejowe): Jastrzębie-Zdrój (Jastrzębie-Zdrój – Katowice), Złotoryja/Lwówek Śl. (Złotoryja/Lwówek Śl. – Legnica – Wrocław), Zamość (Zamość – Lublin), Bielawa (Bielawa – Pieszyce – Wrocław), Śrem (Śrem – Poznań), Turek (Turek – Poznań), Świecie (Chełmno/Świecie – Bydgoszcz), Chełmno (Chełmno/Świecie – Bydgoszcz), Busko-Zdrój (Busko-Zdrój – Kielce), Ostrów Mazowiecka (Ostrów Mazowiecka – Warszawa), Końskie (Końskie – Skarżysko-Kamienna – Kielce), Myślenice (Myślenice – Kraków), Konstancin-Jeziorna (Konstancin-Jeziorna – Warszawa), Żnin (Żnin – Bydgoszcz), Krosno Odrzańskie (Krosno Odrzańskie – Zielona Góra), Sokółka Podlaska (Sokółka Podlaska – Siedlce – Warszawa oraz Sokółka Podlaska – Małkinia – Warszawa), Krapkowice (Krapkowice – Opole), Włodawa (Włodawa – Lublin), Łomża (Łomża – Warszawa/Białystok), Gostyń (Gostyń – Poznań).

²¹⁰ NIK zauważył, że we wrześniu 2023 r. samorząd województwa dolnośląskiego przejął od PKP PLK zarząd linii 283 z Jeleniej Góry do Lwówka Śl. na okres 30 lat. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei planuje rewitalizację ww. linii kolejowej i przywrócenie jej dla ruchu pasażerskiego.

W styczniu 2019 r. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu ogłosiła postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wykonanie rewitalizacji linii kolejowej nr 341, natomiast inwestycja ta zakończyła się w 15 grudnia 2019 r., a więc 12 dni po przyjęciu *Programu Kolej+*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 68-69, 72-73, 179 pliki nr 13-18, 242-245, 254-259)

Minister określił w *Programie Kolej+* wskaźniki realizacji celu głównego programu, którymi były: wskaźnik nr 1 – liczba jst, które uzyskały wsparcie w ramach programu (które podpisały z PKP PLK umowę o dofinansowanie) oraz wskaźnik nr 2 – liczba jst, które uzyskały dostęp do transportu kolejowego. Minister określił oczekiwane wartości wskaźników na dzień 31 grudnia 2023 r.: wskaźnik nr 1 – „minimum 3”, wskaźnik nr 2 – „minimum 1” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r.: wskaźnik nr 1 – „minimum 10”, wskaźnik nr 2 – „minimum 5”.

Wskaźnik nr 1 oraz oczekiwana na zakończenie realizacji programu wartość wskaźnika nr 2, które powinny były określać stopień osiągnięcia celu głównego programu, zostały określone w sposób nieadekwatny do tego celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) określił cele szczegółowe *Programu Kolej+*, którym były: cel nr 1 – wsparcie zadań przygotowawczych w zakresie połączeń kolejowych na obszarze regionu oraz cel nr 2 – wzmocnienie efektywności działań mających na celu wdrożenie projektów kolejowych. Minister określił również wskaźniki realizacji tych celów. Wskaźnikiem realizacji celu szczegółowego nr 1 była liczba uzyskanych decyzji lokalizacyjnych lub opracowanych dokumentacji przedprojektowych, z oczekiwanymi wartościami na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 2” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r. – „minimum 6”. Wskaźnikiem realizacji celu szczegółowego nr 2 była liczba projektów, jakie uzyskały wsparcie w ramach programu (projekty, w których PKP PLK zawarła umowy z jst), z oczekiwanymi wartościami na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 4” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r. – „minimum 15”.

Wskaźniki wykonania celów szczegółowych nr 1 i 2, które powinny były określać stopień osiągnięcia danego celu oraz ich wartość oczekiwane na zakończenie realizacji programu, zostały określone w sposób nieadekwatny do tych celów oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Minister określił w *Programie Kolej+* cele uzupełniające tego programu, tj. organizację przewozów pasażerskich oraz ochronę infrastruktury kolejowej przed likwidacją. Postanowiono jednak, że ze względu na ich pośredni wpływ na cel główny programu, dla celów tych nie zdefiniowano wskaźników, a ich realizacja miała odbywać się bezpośrednio na podstawie odrębnych przepisów. Ponadto na ich realizację nie zaplanowano środków finansowych w programie.

Zdaniem NIK, wbrew twierdzeniom zamieszczonym w treści *Programu Kolej+*, oba zdefiniowane cele uzupełniające są bezpośrednio związane z celem głównym tego programu. Samo wybudowanie, odtworzenie lub zmodernizowanie linii kolejowych nie jest wystarczające, ponieważ dopiero uruchomienie na nich przewozów faktycznie zapewni dostęp do połączeń kolejowych. Podobnie istotna jest ochrona infrastruktury kolejowej przed likwidacją.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) określił w *Programie Kolej+* sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego. Realizator programu (PKP PLK) został zobowiązany do

przedkładania ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdania rocznego z jego realizacji w terminie do końca marca roku następującego po roku sprawozdawczym, natomiast minister miał przedkładać Radzie Ministrów sprawozdanie roczne w terminie do końca maja za rok poprzedni. PKP PLK została zobowiązana również do przekazywania ministrowi sprawozdań bieżących. Monitorowanie realizacji programu przez ministra właściwego ds. transportu miało dotyczyć stopnia osiągania przez realizatora celów wyznaczonych w programie.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13)

W *Programie Kolej+* określono konkursowy charakter nabór projektów do programu. PKP PLK poinformowała samorządy województw i wojewodów o warunkach, na jakich możliwa będzie realizacja projektów na ich terenie, a następnie przeprowadziła ocenę nadesłanych zgłoszeń na podstawie opracowanych przez siebie i zaakceptowanych przez ministra właściwego ds. transportu kryteriów. W wyniku dokonanej oceny zgłoszeń PKP PLK sporządziła listę rankingową projektów ze wskazaniem listy projektów, które kwalifikują się do wsparcia. Po uzyskaniu akceptacji ministra właściwego ds. transportu listy projektów do dofinansowania, PKP PLK zawarła umowy z jst o wspólnej realizacji projektów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że z wyjątkiem *Programu Kolej+*, w Ministerstwie nie przygotowywano, nie realizowano i nie nadzorowano innych programów wieloletnich o charakterze konkursowym²¹¹.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 182, 187)

Zgodnie z postanowieniami *Programu Kolej+* miejscowości liczące powyżej 10 tys. mieszkańców, które nie posiadały czynnego dostępu do kolei pasażerskiej i towarowej, mogły uzyskać wsparcie polegające na przygotowaniu, pozyskaniu lub realizacji przez PKP PLK (we współpracy z jst) dokumentacji przedprojektowej (np. studiów wykonalności), dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji administracyjnych w ramach procesu inwestycyjnego związanego z budową, modernizacją, rewitalizacją lub przywróceniem do ruchu linii kolejowych (np. dokumentacji projektowej, raportów środowiskowych) oraz prac budowlanych, modernizacyjnych lub rewitalizacyjnych na liniach kolejowych. W pierwszej kolejności dofinansowanie mogło być udzielone dla projektów ujętych w załączniku nr 2 do programu. Wsparcie finansowe mogły uzyskać dodatkowo inne zadania, charakteryzujące się wysokim stopniem efektywności ekonomicznej, mające na celu usprawnienie ruchu kolejowego (np. mijanki, łącznice) lub optymalizację ruchu pasażerskiego (np. infrastruktura peronowa), jednak pod warunkiem wystąpienia oszczędności w ramach programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13)

W *Programie Kolej+* nie uzależniono realizacji danej inwestycji od obowiązku zorganizowania na niej przewozów kolejowych. Sekretarz Stanu w Ministerstwie oświadczył, że w opracowanych przez PKP PLK i zatwierdzonych przez Ministra na etapie realizacji programu wytycznych naboru projektów wnioskodawców zobowiązano do przedłożenia deklaracji organizatora przewozów, dotyczącej uruchomienia i finansowania przewozów z ofertą obejmującą co najmniej cztery pary pociągów na dobę dla połączenia powstałego na infrastrukturze objętej dofinansowaniem w ramach programu. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że taki obowiązek nie został sformułowany w treści samego programu, gdyż ten określał ogólne zasady działania, a za ich uszczegółowienie odpowiadała PKP PLK, zobowiązana do opracowania wytycznych naboru i ich uzgodnienie z Ministrem.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 64 plik nr 22, 59, 62, 219, 221)

²¹¹ Według stanu na 29 maja 2023 r.

Pierwotnie zaplanowany okres realizacji *Programu Kolej+* obejmował lata 2019-2028, a w 2022 r. okres ten został wydłużony do roku 2029. Program nie wykraczał poza okres obowiązywania SOR, co było zgodne z art. 16 uzppr.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, 21)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) zamieścił w *Programie Kolej+* plan finansowy, w którym określił środki planowane na realizację programu w kwocie 6 588 mln zł, z czego 5 599,8 mln zł (85%) miały stanowić środki pochodzące z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa, a 988,2 mln zł (15%) miały stanowić środki jst. Wydatkowanie środków przewidzianych na realizację programu zaplanowano w latach 2021-2027, w tym: 23,9 mln zł w 2021 r., 46,3 mln zł w 2022 r., 102,7 mln zł w 2023 r., 598,6 mln zł w 2024 r., 2 507,3 mln zł w 2025 r., 2 163,7 mln zł w 2026 r. i 1 145,5 mln zł w 2027 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie podał, że środki finansowe na realizację programu zostały ustalone dla miejscowości oraz ciągów kolejowych zamieszczonych w załączniku nr 2 do programu w oparciu o koszty budowy lub modernizacji 1 km linii kolejowej, oszacowanych przez PKP PLK. Wskazał, że harmonogram wydatków został opracowany przez PKP PLK, która jako realizator pozostałych programów kolejowych posiadała wiedzę zarówno o procesie przetargów (średni czas trwania oraz podpisania umów), jak i możliwych terminach rozpoczęcia prac przygotowawczych i zasadniczych, a co za tym idzie o dokonywaniu płatności na rzecz wykonawcy. Zaznaczył, że harmonogram wydatków musiał uwzględniać dostępność środków finansowych na realizację programu, wskazanych w art. 33w ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²¹².

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił ponadto, że podział źródeł finansowania 85%/15% kosztów programu został przyjęty w związku z tym, że *Program Kolej+* przeznaczony był dla linii kolejowych o znaczeniu regionalnym i kierowany do jst zainteresowanych rozwojem infrastruktury kolejowej na swoim terenie. Podał również, że z uwagi na skalę, charakter inwestycji oraz koszt programu, udział jst uznano za niezbędny z uwagi na potrzebę pozyskania zgody samorządów, np. na dostęp do gruntów, uzyskanie deklaracji od organizatora przewozów, tj. marszałków poszczególnych województw, w zakresie wykorzystania infrastruktury do przewozów po wybudowaniu bądź modernizacji danej linii kolejowej, a także uzyskania dodatkowego zabezpieczenia dla PKP PLK oraz Skarbu Państwa realizacji zadań przez jst.

(akta kontroli str. 7 plik nr 12, str. 33, 62, 197, 226, 237)

Minister przed przyjęciem *Programu Kolej+* przez Radę Ministrów nie poddał projektu programu konsultacjom z jst, partnerami społecznymi i gospodarczymi, co stanowiło naruszenie art. 19a ust. 1 uzppr i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 45, 48-51)

Minister zgodnie z art. 19 ust. 1 uzppr przedłożył ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego projekt programu w celu wydania opinii dotyczącej jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 uzppr. Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju uznał, że projekt programu jest częściowo zgodny z SOR oraz częściowo uwzględnia wymagania uzppr. Minister nie przygotował pisemnego stanowiska do opinii Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju,

²¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 2542, ze zm.

co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1b uzppr i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 41 plik nr 1, str. 53 plik nr 6, str. 58, 61)

Minister zgodnie z art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. b uzppr zamieścił treść *Programu Kolej+* oraz zmiany programu na swojej stronie internetowej²¹³.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-14)

Minister nie ogłosił w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (dalej: M.P.) komunikatów o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu *Programu Kolej+* oraz o jego zmianie, adresie strony internetowej, na której Minister zamieści treść programu oraz zmian programu oraz terminie, od którego program lub jego zmiany będą stosowane, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-45, 47-48)

W dniu 19 czerwca 2020 r. Minister zgodnie z dyspozycją pkt 4 programu zawarł z PKP PLK umowę na realizację programu wieloletniego *Program Kolej+*, obejmującą warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w jego realizacji, kwestie związane z zarządzaniem programem, jego monitoringiem, ewaluacją, kontrolą i sprawozdawczością (dalej: umowa na realizację *Programu Kolej+*). W umowie określono, że wsparciem w ramach programu mogły być objęte projekty w zakresie infrastruktury kolejowej o charakterze liniowym (modernizacja, rewitalizacja, odtworzenie, budowa nowych linii kolejowych) oraz projekty w zakresie infrastruktury kolejowej o charakterze punktowym (budowa łącznic, mijanek, budowa albo zmiana lokalizacji albo modernizacji przystanków osobowych i peronów, optymalizacja urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz optymalizacja układów torowych), które powinny realizować główny cel programu, czyli uzyskanie połączenia lub usprawnienie istniejącego połączenia miast liczących powyżej 10 tys. mieszkańców z miastami wojewódzkimi. Projekty mogły uzyskać dofinansowanie w zakresie opracowania dokumentacji przedprojektowej, opracowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji administracyjnych oraz realizacji robót budowlanych. W umowie zaznaczono, że dofinansowanie mogło zostać udzielone w pierwszej kolejności dla projektów wskazanych w załączniku do *Programu Kolej+*, oraz że dofinansowanie projektów o charakterze punktowym mogło nastąpić jedynie w przypadku, gdy alokacja środków finansowych nie zostanie wyczerpana na projekty o charakterze liniowym.

(akta kontroli str. 57, 60, 64 pliki nr 11-12)

Uchwałą nr 66/2020 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – *Kolej+* do 2028 roku za rok 2019 program został po raz pierwszy zaktualizowany. Zmieniono w szczególności pierwotnie zaplanowany na lata 2021-2027 okres wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu na lata 2022-2027, w tym: 70,2 mln zł w 2022 r., 102,7 mln zł w 2023 r., 598,6 mln zł w 2024 r., 2 507,3 mln zł w 2025 r., 2 163,7 mln zł w 2026 r. i 1 145,5 mln zł w 2027 r. Zmiana była podyktowana wejściem w życie ustawy zapewniającej finansowanie programu, tj. ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw²¹⁴ w 2020 r., a nie jak pierwotnie zakładano w Ministerstwie w 2019 r. oraz wytycznymi Ministerstwa Finansów, zgodnie z którymi wykup obligacji

²¹³ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-uzupelniania-lokalnej-i-regionalnej-infrastruktury-kolejowej>; [dostęp: 15 marca 2023 r.].

²¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 462.

przeznaczonych na dokapitalizowanie PKP PLK był możliwy po dwóch latach od ich emisji. Uchwała Rady Ministrów nie zmieniła limitu wydatków na realizację programu pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa, ustanowionego w kwocie 5 599,8 mln zł. Zmiana doprecyzowała również postanowienia dotyczące opracowania i aktualizacji szczegółowego planu realizacji *Programu Kolej+*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9 i 12)

W dniu 11 maja 2020 r. Minister zaakceptował opracowane przez PKP PLK wytyczne naboru projektów do programu, o których mowa w § 5 ust. 1 umowy na realizację *Programu Kolej+*. W wytycznych określono, że nabór projektów do programu będzie się odbywał dwuetapowo. Etap I naboru obejmował zgłoszenie projektów przez wnioskodawców, ocenę formalną projektów przeprowadzoną przez PKP PLK i kwalifikację projektów do kolejnego etapu. Etap II obejmował opracowanie przez wnioskodawców wstępnego studium planistyczno-prognostycznego oraz dokumentów aplikacyjnych, ocenę merytoryczną projektów przeprowadzoną przez PKP PLK i kwalifikację projektów do programu.

Wytyczne określały również kryteria naboru, co wypełniło dyspozycję sformułowaną w pkt 4.1. *Programu Kolej+*, nakładającą na Ministra obowiązek uzgodnienia kryteriów programu opracowanych przez PKP PLK. Kryteria oceny projektów na I etapie naboru miały charakter formalny i dotyczyły w szczególności terminowości zgłoszenia projektu do programu, zgłoszenia projektu przez uprawnionego wnioskodawcę, zgłoszenia projektu w formie określonej w wytycznych, uzupełnienia formularza zgłoszeniowego w wymaganym zakresie, podpisania zgłoszenia projektu przez osoby upoważnione do reprezentowania wnioskodawcy, zgodności projektu z celem głównym *Programu Kolej+*, zgodności okresu realizacji projektu z okresem realizacji programu, złożenia przez wnioskodawcę deklaracji dotyczących m.in. wkładu własnego w wysokości min. 15% szacowanych kosztów realizacji projektu, sfinansowania i opracowania wstępnego studium planistyczno-prognostycznego. Ocena projektów na II etapie naboru obejmowała:

- kryterium demograficzno-społeczne, uwzględniające liczbę mieszkańców i prognozowaną liczbę mieszkańców miasta, które uzyska połączenie transportem kolejowym lub dla którego zostanie usprawnione istniejące połączenie w wyniku realizacji projektu oraz stopę bezrobocia w powiecie;
- kryterium środowiskowe, uwzględniające zanieczyszczenie środowiska w obszarze miasta wojewódzkiego, którego dotyczy projekt, ingerencję w obszary chronione oraz potencjalne konflikty społeczne przy realizacji projektu;
- kryterium ekonomiczno-społeczne, uwzględniające wskaźnik efektywności ekonomicznej inwestycji, wpływ realizacji projektu na poprawę skomunikowania z miastem wojewódzkim, deklarowaną ofertę przewozową na połączeniu kolejowym oraz deklarowane zaangażowanie finansowe wnioskodawcy;
- kryterium techniczno-eksploatacyjne, uwzględniające możliwość wykorzystania materiałów staroużytecznych przy realizacji projektu, zajęcie terenu wychodzącego poza obszar kolejowy, koszty pozyskania terenu pod inwestycję.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 58, 61, 64 pliki nr 11-12, 20-22)

Pismem z 21 kwietnia 2022 r. Minister zgodnie z pkt 4.1 *Programu Kolej+* oraz § 5 ust. 10 umowy na realizację *Programu Kolej+* zaakceptował opracowaną w wyniku przeprowadzonego przez PKP PLK naboru listę projektów, które kwalifikowały się do wsparcia w ramach programu. Akceptacja Ministra stanowiła warunek uzyskania dofinansowania dla wskazanych na liście projektów. Lista obejmowała 46 projektów, w tym 38 liniowych i 8 punktowych, których łączny koszt realizacji oszacowano w kwocie 15 078,7 mln zł. Minister określił listę podstawową projektów kwalifikujących

się do wsparcia w ramach programu obejmującą 34 projekty liniowe²¹⁵, które uzyskały najwyższą punktację w dokonanej przez PKP PLK ocenie w ramach prowadzonego naboru, oraz listę rezerwową obejmującą pozostałe 4 projekty liniowe i 8 projektów punktowych²¹⁶. Łączny szacunkowy koszt realizacji projektów listy podstawowej wyniósł 13 425,9 mln zł, a listy rezerwowej 1 652,8 mln zł.

W piśmie kierowanym do prezesa zarządu PKP PLK, zatwierdzającym listę projektów kwalifikujących się do wsparcia w ramach *Programu Kolej+*, Minister wskazał, by PKP PLK w pierwszej kolejności podjęła działania w stosunku do pierwszych

²¹⁵ Lista podstawowa obejmowała, w kolejności wynikającej z liczby przyznanych punktów (od najwyższej ocenionych) projekty liniowe: *Prace na liniach kolejowych nr 189 i 132 oraz budowa nowych łącznic Kuźnica – Bytom Bobrek Wsch. w celu stworzenia nowego połączenia Ruda Chebzie/Zabrze – Bytom, w tym budowa nowych p.o. Ruda Orzegów i Bytom ul. Zabrzańska; Przygotowanie alternatywnego połączenia aglomeracyjnego Gliwice – Ruda Kochłowie – Katowice liniami kolejowymi nr 141 na odcinku Gliwice – Ruda Kochłowie, 164 na odcinku Ruda Kochłowie – Hajduki i 651 Hajduki – Gottwald; Przygotowanie alternatywnego połączenia aglomeracyjnego Tychy – Katowice Murcki – Katowice Ligota linią kolejową nr 142; Odbudowa rozebranej linii kolejowej nr 198 Pyskowice – Pyskowice Miasto dla przywrócenia połączenia na trasie Katowice – Gliwice – Pyskowice Miasto; Zwiększenie zdolności przepustowej linii kolejowej nr 140 na odc. Katowice Ligota – Orzesze Jaśkowice poprzez budowę drugiego toru i dodatkowych przystanków osobowych; Uzupełnienie sieci kolejowej o połączenie kolejowe Jastrzębia-Zdroju z Katowicami; Budowa linii łączącej linią kolejową nr 131 (Chorzew Siemkowice) z linią kolejową nr 181 (Wieluń); Budowa linii kolejowej Zegrze – Przasnysz, jako realizacja szlaku „Kolei Północnego Mazowsza”; Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko Kamienna; Rewitalizacja linii kolejowej nr 369 na odcinku Śrem – Czempin; Rewitalizacja linii kolejowej nr 360 na odcinku Gostyń – Kąkolewo; Rewitalizacja linii nr 275 na odcinku Bieńów – Lubska wraz z budową przystanków w m. Budziechów, Jasień i Bieszków; Rewitalizacja linii kolejowej nr 368 Międzychód – Szamotuły; Budowa nowej linii kolejowej Turek – Konin; Utworzenie połączenia kolejowego Lublin – Łęczna/LW Bogdanka; Budowa linii kolejowej Szastarka – Janów Lubelski – Biłgoraj wraz z poprawą dostępności transportu kolejowego w m. Kraśnik; Rewitalizacja połączenia Chełm – Włodawa wraz z poprawą dostępności transportu kolejowego w m. Włodawa; Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 24 na odcinku Piotrków Trybunalski – Bełchatów z wydłużeniem do Bogumiłowa; Rewitalizacja linii kolejowej nr 162 na odcinku Dąbrowa Gór. Strzemieszyce – Dąbrowa Gór. Huta Katowice (p.odg.) oraz jej odbudowa na dalszym odcinku do stacji Dąbrowa Górnicza, wraz z odbudową przystanku osobowego D.G. Tworzeń i rozbudową przystanku osobowego D.G. Gołonóg; Rewitalizacja kolejowego ciągu komunikacyjnego na liniach kolejowych nr 390/236 Czarnków – Rogoźno – Wągrowiec; Budowa połączenia kolejowego Kraków – Olkusz; Rewitalizacja linii kolejowych nr 177, 294 Racibórz – Racławice Śląskie; Budowa bazowej infrastruktury do uruchomienia Wrocławskiej Kolei Metropolitalnej. Poprawa jakości połączeń z Legnicy do Wrocławia na odcinku Środa Śląska – Wrocław; Elektryfikacja linii kolejowej nr 30 Łuków – Lublin; Rewitalizacja odcinka Legnica – Złotoryja – Jerzmanice-Zdrój w celu włączenia Złotoryi oraz powiatu złotoryjskiego do sieci regionalnego wojewódzkiego transportu kolejowego; Stworzenie ciągu komunikacyjnego Łomża – Białystok poprzez rewitalizację wraz z elektryfikacją linii kolejowej nr 49 Łomża – Śniadowo oraz elektryfikacja i odbudowa infrastruktury pasażerskiej na linii kolejowej nr 36 na odcinku Śniadowo – Łapy; Prace na liniach kolejowych 69 i 72 na odc. Rejowiec – Zawada – Zamość Szopinek wraz z budową łącznicy omijającej stację Zawada; Rewitalizacja linii kolejowej na odcinku Ostrów Mazowiecka – Małkinia; Budowa połączenia kolejowego Kraków – Niepołomice; Rewitalizacja linii kolejowej Zgorzelec – Bogatynia w celu włączenia Bogatyni do sieci regionalnego wojewódzkiego transportu kolejowego; Budowa połączenia kolejowego Kraków – Myślenice; Rewitalizacja linii kolejowej na odcinku Sokołów Podlaski – Siedlce; Kolej w Kozienicach – likwidacja regionalnego wykluczenia komunikacyjnego; Rewitalizacja linii kolejowej nr 108 na odc. Gorlice – Jasło celem usprawnienia połączenia Kraków – Jasło wraz z rewitalizacją linii kolejowej nr 110 i budową łącznicy pomiędzy ww. liniami.*

²¹⁶ Lista rezerwowa obejmowała, w kolejności wynikającej z liczby przyznanych punktów (od najwyższej ocenionych) projekty liniowe: Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 na odc. Sucha Beskidzka – Żywiec celem usprawnienia połączenia Kraków – Żywiec; Remont linii nr 363 na odcinku Skwierzyna – Międzychód; Rewitalizacja linii kolejowej nr 190 na odcinku Skoczów – Bielsko-Biała jako niezbędny element połączenia Śląska Cieszyńskiego z Krakowem (Cieszyn – Skoczów – Bielsko-Biała – Wadowice – Kraków); Poprawa jakości połączeń Dzierżoniowa i powiatu dzierżoniowskiego z Wrocławiem dzięki wznowieniu ruchu na linii kolejowej nr 310 Kobierzyce – Piława Górna oraz odbudowie drugiego toru na odcinku linii kolejowej nr 285 Wrocław Główny – Kobierzyce; oraz projekty punktowe: Budowa nowego przystanku osobowego Zabrze Zaborze Północ na linii kolejowej nr 137, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na głównej trasie średnicowej Katowice – Gliwice; Budowa nowego przystanku osobowego Bytom Os. Arki Bożka na linii kolejowej nr 131, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na trasie Katowice – Bytom – Tarnowskie Góry; Budowa nowego przystanku osobowego Bytom Rozbark na linii kolejowej nr 131, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na trasie Katowice – Bytom – Tarnowskie Góry; Budowa nowego przystanku osobowego Świętochłowice Mijanka na linii kolejowej nr 137, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na głównej trasie średnicowej Katowice – Gliwice; Budowa nowego przystanku osobowego Gliwice ul. Bema na linii kolejowej nr 137, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na głównej trasie średnicowej Katowice – Gliwice; Modernizacja infrastruktury pasażerskiej na stacji Tychy Miasto na linii kolejowej nr 179, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego relacji Katowice – Tychy Łodowisko; Budowa dodatkowego przystanku kolejowego na linii L-91 w miejscowości Zawada koło Dębicy; Budowa nowego przystanku osobowego Zabrze ul. Armii Krajowej na linii kolejowej nr 137, jako poprawa dostępności do połączenia aglomeracyjnego na głównej trasie średnicowej Katowice – Gliwice.

17 projektów liniowych, które uzyskały najwyższą punktację i których szacunkowy koszt realizacji w kwocie łącznej 6 548,3 mln zł nie przekraczał środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 64 pliki nr 11-12, 26-28, 246-250 pliki nr 30-61)

Uchwałą nr 196/2022 Rady Ministrów z dnia 3 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku, program został po raz drugi zaktualizowany. Rada Ministrów zdecydowała w szczególności o dwukrotnym zwiększeniu pierwotnie przewidzianych środków finansowych na realizację *Programu Kolej+* do kwoty 13 176,5 mln zł, z czego 11 200 mln zł (85%) miały stanowić środki pochodzące z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa, a 1 976,5 mln zł (15%) środki własne jst. Jednocześnie Rada Ministrów zdecydowała o wydłużeniu o rok pierwotnie zaplanowanego okresu realizacji *Programu Kolej+* obejmującego lata 2019-2028 do roku 2029. Okres wydatkowania środków finansowych na realizację programu przewidziano w latach 2023-2029, w tym: 728,0 mln zł w 2023 r., 1 346,8 mln zł w 2024 r., 726,2 mln zł w 2025 r., 1 523,6 mln zł w 2026 r., 3 640,7 mln zł w 2027 r., 1 856,0 mln zł w 2028 r. i 1 690,0 mln zł w 2029 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że zmiany zostały wprowadzone z inicjatywy Ministra i były wynikiem większego, niż wstępnie zakładano, zainteresowania jst udziałem w programie oraz większą liczbą projektów, mogących uzyskać dofinansowanie. Podał również, że ze względu na konkursowy charakter *Programu Kolej+*, nikt – w jego opinii – nie był w stanie przewidzieć tak dużego zainteresowania samorządów udziałem w programie.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 12-13, str. 59, 62, 69, 73-74)

Minister zgodnie z art. 38c ust. 4 uotk oraz § 4 ust. 1 pkt 3 umowy na realizację *Programu Kolej+* pismem z dnia 11 kwietnia 2023 r. zatwierdził opracowany przez PKP PLK szczegółowy plan realizacji programu (dalej: *SPR Programu Kolej+*). Przed zatwierdzeniem *SPR Programu Kolej+*, Minister uzyskał uzgodnienie planu przez Ministra Finansów, co było zgodne z art. 38c ust. 5 uotk. *SPR Programu Kolej+* zawierał nazwy poszczególnych zadań, okres ich realizacji, określał planowane wydatki wraz z podziałem źródeł finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji, natomiast nie zawierał rzeczowego zakresu planowanych inwestycji, co było niezgodne z art. 38c ust. 4 uotk oraz pkt 4.2 programu i co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 58, 61, 64 pliki nr 11-12, 23-25, str. 203, 206)

SPR Programu Kolej+ określał łączne wydatki w kwocie 13 176,5 mln zł, w tym 11 631,9 mln zł na realizację 30 projektów, dla których PKP PLK podpisała umowy z jst²¹⁷, oraz 1 544,6 mln zł rezerwy finansowej. Wydatki, których źródłem finansowania miało być dokapitalizowanie PKP PLK przez Skarb Państwa, określono w *SPR Programu Kolej+* w kwocie 11 200 mln zł, tj. zgodnej z limitem wydatków dla tego źródła finansowania, określonym w uchwale nr 196/2022 Rady Ministrów z dnia 3 października 2022 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że rezerwa finansowa w *SPR Programu Kolej+* została przewidziana do zagospodarowania na projekty, dla których PKP PLK nie podpisała jeszcze z jst umów na ich realizację.

²¹⁷ Według stanu na 18 maja 2023 r. zostały podpisane umowy dla wszystkich projektów z listy podstawowej, z wyjątkiem 4 projektów: *Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko Kamienna; Rewitalizacja linii kolejowych nr 177, 294 Racibórz – Raclawice Śląskie; Stworzenie ciągu komunikacyjnego Łomża – Białystok poprzez rewitalizację wraz z elektryfikacją linii kolejowej nr 49 Łomża – Śniadowo oraz elektryfikacja i odbudowa infrastruktury pasażerskiej na linii kolejowej nr 36 na odcinku Śniadowo – Łapy; Rewitalizacja linii kolejowej nr 108 na odc. Gorlice – Jasło celem usprawnienia połączenia Kraków – Jasło wraz z rewitalizacją linii kolejowej nr 110 i budową łącznicy pomiędzy ww. liniami.*

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 58, 61, 64 pliki nr 11-12, 23-25, str. 203, 206)

W dniu 13 kwietnia 2023 r. został podpisany przez Ministra i PKP PLK aneks nr 1 do umowy na realizację *Programu Kolej+*. Aneks zawarto w związku z podjęciem przez Radę Ministrów uchwały wydłużającej okres realizacji oraz zwiększającej limit wydatków na realizację programu, przyznaniem ministrowi właściwemu ds. transportu wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa w PKP PLK, zmianą przepisów ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe” określających łączną wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK, oraz zmianą przepisów uzppr wyłączającą obowiązek opracowania raportu ewaluacyjnego dla programów wieloletnich.

(akta kontroli str. 57, 60, 64 plik nr 11-12)

Zgodnie z pkt 4.4. *Programu Kolej+* oraz § 4 ust. 2 umowy na realizację *Programu Kolej+* Minister miał monitorować oraz nadzorować bieżący przebieg realizacji programu na podstawie uzyskiwanych od PKP PLK sprawozdań. Spółka sporządziła sprawozdania roczne z realizacji programu za lata 2019-2022. Sekretarz Stanu w Ministerstwie oświadczył, że PKP PLK każdorazowo przekazywała Ministrowi sprawozdania roczne z realizacji *Programu Kolej+* do końca marca roku następującego po roku sprawozdawczym, tj. w terminach określonych w pkt 4.2. programu oraz § 8 ust. 3 umowy na realizację *Programu Kolej+*.

Minister zaniechał egzekwowania od realizatora programu (PKP PLK) obowiązku przedkładania sprawozdań bieżących z realizacji programu, o których mowa w pkt 4.4. *Programu Kolej+*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 58, 60, 64 pliki nr 11-16, 67, 71)

Minister sporządził sprawozdania z wykonania *Programu Kolej+* za lata 2019-2022, o których mowa w pkt 4.2. programu. Sprawozdania nie zawierały danych o wykonaniu finansowym i rzeczowym realizowanych inwestycji z uwagi na fakt, że w latach tych nie zostały poniesione żadne wydatki w ramach programu. Według stanu na koniec 2022 r., pomiędzy PKP PLK a jst zawarto 18 umów realizacyjnych²¹⁸ o łącznej wartości 7 861 mln zł oraz ogłoszono cztery postępowania przetargowe na opracowanie studiów projektowo-technicznych²¹⁹.

²¹⁸ Dla projektów: Utworzenie połączenia kolejowego Lublin – Łęczna/LW Bogdanka, Budowa linii kolejowej Szastarka – Janów Lubelski – Biłgoraj wraz z poprawą dostępności transportu kolejowego w m. Kraśnik, Rewitalizacja połączenia Chełm – Włodawa wraz z poprawą dostępności transportu kolejowego w m. Włodawa, Elektryfikacja linii kolejowej nr 30 Łuków – Lublin, Prace na liniach kolejowych 69 i 72 na odc. Rejowiec – Zawada – Zamość Szopinek wraz z budową łącznicy omijającej stację Zawada, Budowa linii łączącej linię kolejową nr 131 (Chorzew Siemkowice) z linią kolejową nr 181 (Wieluń), Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 24 na odcinku Piotrków Trybunalski – Bełchatów z wydłużeniem do Bogumiłowa, Rewitalizacja linii kolejowej na odcinku Ostrów Mazowiecka – Małkinia, Rewitalizacja linii kolejowej na odcinku Sokółów Podlaski – Siedlce, Budowa linii kolejowej Zegrze – Przasnysz, jako realizacja szlaku „Kolei Północnego Mazowsza”, Kolej w Kozienicach – likwidacja regionalnego wykluczenia komunikacyjnego, Uzupełnienie sieci kolejowej o połączenie kolejowe Jastrzębia-Zdroju z Katowicami, Odbudowa rozebranej linii kolejowej nr 198 Pyskowice – Pyskowice Miasto dla przywrócenia połączenia na trasie: Katowice – Gliwice – Pyskowice Miasto, Przygotowanie alternatywnego połączenia aglomeracyjnego Tychy – Katowice Murcki – Katowice Ligota linią kolejową nr 142, Prace na liniach kolejowych nr 189 i 132 oraz budowa nowych łącznic Kuźnica – Bytom Bobrek Wsch. w celu stworzenia nowego połączenia Ruda Chebzie/Zabrze – Bytom, w tym budowa nowych p.o. Ruda Orzegów i Bytom ul. Zabrzeńska, Przygotowanie alternatywnego połączenia aglomeracyjnego Gliwice – Ruda Kochłowice – Katowice liniami kolejowymi nr 141 na odcinku Gliwice – Ruda Kochłowice, 165 na odcinku Ruda Kochłowice – Hajduki i 651 Hajduki – Gottwald, Rewitalizacja linii kolejowej nr 162 na odcinku Dąbrowa Górna Strzemieszyce – Dąbrowa Górna. Huta Katowice (p.odg.) oraz jej odbudowa na dalszym odcinku do stacji Dąbrowa Górnicza, wraz z odbudową przystanku osobowego D.G. Tworzeń i rozbudową przystanku osobowego D.G. Gołonóg, Zwiększenie zdolności przepustowej linii kolejowej nr 140 na odc. Katowice Ligota – Orzesze Jaśkowice poprzez budowę drugiego toru i dodatkowych przystanków osobowych.

²¹⁹ Dla projektów: Budowa linii łączącej linię kolejową nr 131 (Chorzew Siemkowice) z linią kolejową nr 181 (Wieluń), Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 24 na odcinku Piotrków Trybunalski – Bełchatów z wydłużeniem do Bogumiłowa, Uzupełnienie sieci kolejowej o połączenie kolejowe Jastrzębia-Zdroju z Katowicami oraz Kolej w Kozienicach – likwidacja regionalnego wykluczenia komunikacyjnego.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9-11, str. 199 plik nr 2)

W umowie zawartej z PKP PLK na realizację *Programu Kolej+* Minister zapewnił sobie uprawnienie do kontroli dokumentów związanych z wykonaniem umowy, w szczególności w zakresie weryfikacji i identyfikacji kosztów kwalifikowanych, wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem środków programu, jak również do kontroli realizacji zadań objętych umową w miejscu ich realizacji. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że kontrola w zakresie prawidłowości i efektywności wdrażania *Programu Kolej+* ma zostać przeprowadzona w PKP PLK w drugim półroczu 2023 r., zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra Planem kontroli Ministerstwa Infrastruktury na 2023 rok.

(akta kontroli str. 57, 60, 64 plik nr 11-12, str. 192, 196)

Program przystanków kolejowych

Projekt *Programu przystanków kolejowych* został opracowany przez Ministra i przyjęty uchwałą nr 63/2021 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r., co było zgodne z art. 18 pkt 3 i art. 19 ust. 2 uzppr. Sekretarz Stanu w Ministerstwie podał, że projekt programu został opracowany przez pracowników Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa przy udziale PKP PLK – późniejszego wykonawcy programu. Wskazał również, że w Ministerstwie nie zostały powołane zespoły, grupy robocze lub innego rodzaju ciała kolegialne, których zadaniem byłoby opracowanie projektu *Programu przystanków kolejowych*, gdyż mogłoby to wpłynąć na wydłużenie czasu przygotowania dokumentu oraz mogłoby generować dodatkowe koszty.

Rada Ministrów na wykonawcę *Programu przystanków kolejowych* wyznaczyła PKP PLK, a nadzór nad realizacją programu powierzyła ministrowi właściwemu do spraw transportu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 26-28)

Program przystanków kolejowych został ustanowiony w celu realizacji SOR. Program nie był wymieniony wśród projektów strategicznych tej strategii, natomiast zaznaczono w nim, że realizuje założenia SOR w szczególności w obszarze: Rozwój zrównoważony terytorialnie, w tym poprawę organizacji świadczenia usług na poziomie lokalnym, oraz wychodzi naprzeciw wyzwaniom zidentyfikowanym w obszarze tematycznym strategii Transport, związanym ze stanem technicznym i wyposażeniem mniejszych przystanków kolejowych, niespełniających współczesnych oczekiwań podróżnych, a także niewystarczająco zintegrowanych z układem lokalnego transportu publicznego.

W *Programie przystanków kolejowych* wskazano, że realizuje on również cele SRT przez dążenie do zapewnienia zintegrowanego i nowoczesnego systemu transportowego na terenie całego kraju, który jest kluczowym ogniwem w budowaniu spójności ekonomicznej, terytorialnej oraz społecznej państwa. Program nie był wymieniony wśród projektów strategicznych również tej strategii rozwoju.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, 21, 28, str. 28-29)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 uzppr zamieścił w *Programie przystanków kolejowych* wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. W diagnozie zaznaczono, że w 1990 r. w Polsce istniało około 26,2 tys. km linii kolejowych i od tamtego czasu długość eksploatowanych linii kolejowych spadła do poziomu około 18,5 tys. km. Do 2005 r. państwo nie udzielało żadnego wsparcia zarządom infrastruktury w zakresie działalności utrzymaniowo-remontowej, a środki finansowe przekazywane na ten cel od 2006 r. były niewystarczające, co przyczyniło się do narastających zaległości utrzymaniowych, wpływających negatywnie na parametry techniczno-eksploatacyjne infrastruktury kolejowej. Minister wskazał w programie, że likwidacja linii kolejowych spowodowała brak dostępności do kolei

dla blisko 20% powierzchni kraju i zamieszkałej tam ludności i taki obszar kraju został pozbawiony szans na możliwości lub ułatwienia w rozwoju przemysłu, transportu osób niepełnosprawnych (w tym osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, rodziców z dziećmi) oraz transportu aglomeracyjnego.

Minister przywołał w diagnozie analizę „Największe dworce kolejowe w Polsce. Wymiana pasażerska w transporcie kolejowym – podstawowe czynniki, znaczenie najważniejszych ośrodków”, opracowaną przez UTK, w której jako czynnik mający wpływ na liczbę pasażerów korzystających z danej stacji pasażerskiej wskazano jej fizyczną dostępność, pod którą należy rozumieć swobodny dostęp do stacji pasażerskiej i możliwość nieograniczonego poruszania się pasażerów na jej obszarze. W diagnozie Minister uznał, że zaznaczająca się tendencja zwiększania liczby pasażerów korzystających z transportu kolejowego powoduje konieczność podejmowania dalszych działań, m.in. w zakresie rewitalizacji, modernizacji oraz odbudowy i budowy linii kolejowych, a także punktowej infrastruktury pasażerskiej, co przyczyni się do zmniejszenia poziomu wykluczenia komunikacyjnego.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 uzppr określił cel główny *Programu przystanków kolejowych*, którym było zwiększenie dostępności transportu kolejowego dla lokalnych społeczności przez uzupełnienie lokalnej i regionalnej punktowej infrastruktury pasażerskiej, której zarządcą jest PKP PLK, jak również ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego, co umożliwi pasażerom dostęp do komunikacji wojewódzkiej i międzywojewódzkiej oraz będzie skutkować poprawą wewnętrznej spójności komunikacyjnej regionów kraju, przy wsparciu ze środków pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa.

Minister określił również wskaźniki realizacji celu głównego programu, którymi były: wskaźnik nr 1 – liczba miejscowości, które uzyskały wsparcie w ramach programu oraz wskaźnik nr 2 – liczba gmin, w których usprawniono dostęp do transportu kolejowego. Minister określił oczekiwane wartości wskaźników na dzień 31 grudnia 2023 r.: wskaźnik nr 1 – „minimum 10”, wskaźnik nr 2 – „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r.: wskaźnik nr 1 – „minimum 60”, wskaźnik nr 2 – „minimum 15”.

Wartości ww. wskaźników na zakończenie realizacji programu zostały określone w sposób nieadekwatny do celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, ponieważ powinny były określać stopień osiągnięcia celu głównego programu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) określił cele szczegółowe *Programu przystanków kolejowych*, którymi były: cel nr 1 – wsparcie zadań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu w zakresie punktowej infrastruktury pasażerskiej, oraz cel nr 2 – wzmocnienie efektywności działań w zakresie poprawy połączeń kolejowych na poziomie regionalnym i ponadregionalnym. Minister określił w również wskaźniki realizacji celów szczegółowych programu. Dla celu szczegółowego nr 1 były to:

- 1) liczba wybudowanych nowych przystanków kolejowych z oczekiwaną wartością na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r. – „minimum 50”,
- 2) liczba zmodernizowanych przystanków kolejowych z oczekiwaną wartością na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r. – „minimum 50”.

Dla celu szczegółowego nr 2 wskaźnikiem była liczba projektów, jakie uzyskały wsparcie w ramach programu z oczekiwaną wartością na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 3” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r. – „minimum 30”.

Wartości wskaźników wykonania celów szczegółowych nr 1 i 2 na zakończenie realizacji programu zostały określone w sposób nieadekwatny do celów oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, ponieważ powinny były określać stopień osiągnięcia danego celu szczegółowego programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, 225-226, 235-236)

W *Programie przystanków kolejowych* Minister wskazał, że w ramach przeprowadzonej analizy potrzeb inwestycyjnych w zakresie wydłużenia peronów, budowy, odbudowy, rozbudowy, przebudowy i modernizacji przystanków kolejowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w każdym województwie wytypowano lokalizacje, które zostały zakwalifikowane na listę podstawową (zadania podstawowe) oraz lokalizacje, które zostały zakwalifikowane na listę rezerwową (zadania rezerwowe) zadań przewidzianych do realizacji w ramach programu. Listy podstawowe i listy rezerwowe zadań do realizacji w każdym województwie zostały zamieszczone w załączniku do programu. Listy podstawowe obejmowały 173 lokalizacje, dla których koszty budowy nowego lub modernizacji istniejącego przystanku lub peronu oszacowano w łącznej kwocie 800 mln zł. Listy rezerwowe obejmowały 182 zadania, których koszty realizacji oszacowano w łącznej kwocie 675,2 mln zł. W programie zaznaczono, że realizacja zadań rezerwowych będzie możliwa w przypadku wystąpienia wolnych środków finansowych, a przesunięcie projektu z listy rezerwowej na podstawową następować będzie w drodze aktualizacji programu.

Na liście podstawowej programu zamieszczono m.in.:

- Kraśnik, w którym perony wraz z elektryfikacją linii kolejowej nr 68 zostały wybudowane w marcu 2019 r.,
- Strzelce Opolskie, gdzie stacja wraz z peronami i przejściem podziemnym wyremontowana została w 2014 r.,
- Zamość Wschód i Zamość Starówka, gdzie przystanki zostały wybudowane w 2015 r.,
- Działdowo, gdzie perony zmodernizowano w 2014 r.

Zdaniem NIK podejmowanie kolejnych modernizacji zaledwie kilka lat po ukończeniu poprzednich działań inwestycyjnych świadczy o nieprawidłowym przeprowadzeniu wcześniejszych prac modernizacyjnych, jak również o niewłaściwych analizach zasadności realizacji projektów, które ostatecznie znalazły się w *Programie przystanków kolejowych*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie nie przekazał NIK kopii wykonanej analizy potrzeb inwestycyjnych, o której mowa w pkt 2.1. *Programu przystanków kolejowych*, w wyniku której wytypowano lokalizacje, które zostały zakwalifikowane na listę podstawową i rezerwową programu. Wyjaśnił, że w Ministerstwie nie został opracowany taki dokument oraz że analiza została wykonana przez PKP PLK – podmiot, któremu zamierzano powierzyć realizację programu i który posiadał największą wiedzę m.in. o stanie technicznym przystanków oraz który miał możliwość dokonania analiz technicznych dotyczących ujęcia konkretnych zadań w programie. Podał również, że PKP PLK, jako realizator pozostałych kolejowych programów wieloletnich, jest podmiotem, który mógł dokonać właściwej analizy pod kątem komplementarności, krzyżowania się lub wykluczenia poszczególnych zadań z programu z innymi projektami lub zadaniami realizowanymi przez spółkę lub planowanymi do realizacji. Ponadto wyjaśnił, że mając na uwadze zharmonizowanie prac w ramach kilku programów kolejowych, PKP PLK wskazała lokalizacje możliwe do ujęcia w programie, z proponowanym podziałem na zadania priorytetowe, zamieszczone na listach podstawowych, oraz zadania możliwe do ujęcia w programie w ramach list rezerwowych.

Minister zamieścił w projekcie *Programu przystanków kolejowych* na listach zadań podstawowych, czyli zadań objętych dofinansowaniem w ramach środków finansowych przewidzianych na realizację programu, modernizację przystanków kolejowych w lokalizacjach Szklarska Poręba Średnia, Niemojki oraz Pasłęk, mimo iż zadania te były już realizowane przez PKP PLK ze środków własnych spółki przed ustanowieniem programu przez Radę Ministrów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, 208-209, 211-212, 224-225, 234)

Oprócz list podstawowych i rezerwowych zadań dotyczących budowy lub modernizacji przystanków lub peronów kolejowych, w załączniku do programu zamieszczono również zadanie dodatkowe – Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych (koszt oszacowano na 100 mln zł) oraz rezerwę na nieprzewidziane wydatki (w kwocie 100 mln zł), w tym związane ze wzrostem kosztów zadań przewidzianych do realizacji w ramach programu.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że przyjęta kwota rezerwy, stanowiąca 10% kwoty zaplanowanej na realizację *Programu przystanków kolejowych*, wynikała z doświadczeń dotyczących realizacji projektów UE, gdzie we wnioskach aplikacyjnych o dofinansowanie określona była rezerwa na nieprzewidziane wydatki i stanowiła kwotę kwalifikującą się do wsparcia.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 226, 236)

W *Programie przystanków kolejowych* określono, że zadania inwestycyjne mogą być realizowane wyłącznie przez PKP PLK lub przez PKP PLK we współpracy z PKP S.A. lub jst. W programie zaznaczono, że warunkiem realizacji inwestycji będzie deklaracja właściwego organizatora publicznego transportu zbiorowego o korzystaniu z wybudowanej infrastruktury, w szczególności deklaracja uwzględnienia przez niego w rozkładzie jazdy pociągów minimalnego okresu prowadzenia przewozów i zatrzymywania się składów na nowo wybudowanych lub zmodernizowanych miejscach przeznaczonych do wsiadania i wysiadania podróżnych, wynoszącego trzy lata od oddania ich do użytkowania oraz minimalnej liczby czterech par pociągów zatrzymujących się w tych miejscach w ciągu doby.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Ministerstwo za niezasadne uznało wprowadzanie w *Programie przystanków kolejowych* procedury konkursowej (zastosowanej w przypadku *Programu Kolej+*), ponieważ program dotyczył infrastruktury w pełni zarządzanej i finansowanej ze środków PKP PLK. Wskazał, że na etapie identyfikacji i wyboru zadań przystankowych program był przedmiotem konsultacji społecznych oraz opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i nie były zgłaszane uwagi w zakresie trybu naboru projektów.

(akta kontroli str. 193, 197)

Zaplanowany okres realizacji *Programu przystanków kolejowych* obejmował lata 2021-2025 i nie wykraczał poza okres obowiązywania SOR, co było zgodne z art. 16 uzppr.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, 21)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 uzppr zamieścił w *Programie przystanków kolejowych* plan finansowy, w którym określił środki przeznaczone na jego realizację (w kwocie 1 mld zł) pochodzące z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa. Kwota zaplanowanych środków finansowych odpowiadała sumie oszacowanych kosztów budowy nowych lub modernizacji istniejących przystanków lub peronów ujętych na liście podstawowej zadań do realizacji – 800 mln zł, zadania Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych – 100 mln zł oraz rezerwy na

nieprzewidziane wydatki – 100 mln zł. Wydatkowanie środków przewidzianych na realizację programu zaplanowano w latach 2021-2025, w tym: 170 mln zł w 2021 r., 230 mln zł w 2022 r., 250 mln zł w 2023 r., 250 mln zł w 2024 r. i 100 mln zł w 2025 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że harmonogram wydatków został opracowany przez PKP PLK, która jako realizator pozostałych programów kolejowych posiadała wiedzę zarówno o procesie przetargów (średni czas trwania oraz podpisania umów) oraz o możliwych terminach rozpoczęcia prac przygotowawczych i zasadniczych w poszczególnych lokalizacjach, a co za tym idzie dokonywania płatności na rzecz wykonawcy.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 226, 236-237)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie podał również, że metodyka szacowania kosztów realizacji zadań przewidzianych w ramach *Programu przystanków kolejowych* została określona przez PKP PLK na podstawie zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych oraz powszechnie dostępnych publikacji służących do sporządzania i weryfikacji kosztorysów budowlanych, wyliczania wartości kosztorysowej inwestycji, opracowywania analiz porównawczych dla różnego rodzaju rozwiązań projektowych oraz obliczania planowanych kosztów robót budowlanych, jak również dobrych praktyk PKP PLK przy realizacji podobnych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 209, 212-213)

Minister przed przyjęciem *Programu przystanków kolejowych* przez Radę Ministrów zgodnie z wymaganiami art. 19a ust. 1 uzppr poddał projekt programu konsultacjom z jst oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Minister zamieścił na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, co było zgodne z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 19a ust. 2 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu)²²⁰, a także ogłosił informację o konsultacjach w prasie o zasięgu krajowym, co było rozwiązaniem fakultatywnym, określonym w art. 6 ust. 4 uzppr. Minister sporządził sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, o którym mowa w art. 6 ust. 6 uzppr.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że do etapu konsultacji publicznych projekt *Programu przystanków kolejowych* nie zawierał listy rezerwowej zadań do realizacji, jednak duża liczba wniosków i zgłoszeń, z których część została pozytywnie zaopiniowana przez PKP PLK, spowodowała jej utworzenie.

(akta kontroli str. 45, 49-51, 53-54 pliki nr 1, 22-31, 35, 234)

Minister przed przyjęciem programu przez Radę Ministrów zgodnie z art. 19 ust. 1 uzppr przedłożył ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego jego projekt w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 uzppr. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wskazał, że projekt programu jest zgodny z SOR i uwzględnia wymagania określone w uzppr.

(akta kontroli str. 41 pliki nr 5 i 7, str. 53 plik nr 11)

Minister zgodnie z art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. b uzppr zamieścił *Program przystanków kolejowych* oraz zmianę programu na swojej stronie internetowej²²¹.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-17)

Minister nie ogłosił w M.P. komunikatów o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu *Programu przystanków kolejowych*, adresie strony internetowej, na której Minister zamieści treść programu oraz zmian programu oraz terminie, od którego

²²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.

²²¹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-program-budowy-lub-modernizacji-przystankow-kolejowych-na-lata-2021---2025>; [dostęp: 15 marca 2023 r.].

program lub jego zmiany będą stosowane, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-45, 47-48)

W dniu 31 grudnia 2021 r. Minister zgodnie z pkt 2 programu zawarł z PKP PLK umowę na realizację programu wieloletniego Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025, obejmującą warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w jego realizacji, kwestie związane z zarządzaniem programem, jego monitoringiem, ewaluacją, kontrolą i sprawozdawczością (dalej: umowa na realizację *Programu przystanków kolejowych*). W umowie określono, że wsparciem w ramach programu mogły być objęte projekty w zakresie infrastruktury kolejowej, w tym punktowej infrastruktury pasażerskiej, dotyczące budowy lub modernizacji przystanków kolejowych wraz z drogami dojazdu i parkingami, które powinny realizować cel *Programu przystanków kolejowych*, czyli zwiększenie dostępności transportu kolejowego dla lokalnych społeczności przez uzupełnienie lokalnej i regionalnej punktowej infrastruktury pasażerskiej. Projekty mogły uzyskać finansowanie lub dofinansowanie w zakresie opracowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji administracyjnych w ramach procesu inwestycyjnego oraz realizacji robót budowlanych.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 208, 211, 216 plik nr 1)

Minister zgodnie z art. 38c ust. 4 uotk oraz § 4 ust. 1 pkt 3 umowy na realizację *Programu przystanków kolejowych* pismem z dnia 7 kwietnia 2022 r. zatwierdził opracowany przez PKP PLK szczegółowy plan realizacji programu (dalej: *SPR Programu przystanków kolejowych*), a przed jego zatwierdzeniem uzyskał uzgodnienie planu przez Ministra Finansów, co było zgodne z art. 38c ust. 5 uotk. *SPR Programu przystanków kolejowych* zawierał nazwy poszczególnych zadań, okres ich realizacji, lokalizację administracyjną inwestycji (województwo, powiat) oraz lokalizację na sieci kolejowej (nr linii kolejowej, kilometr), określał planowane wydatki ze wskazaniem źródła finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji, natomiast nie zawierał rzeczowego zakresu planowanych inwestycji, co było niezgodne z art. 38c ust. 4 uotk oraz pkt 2.4 programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 209, 213-214, 216-217 pliki nr 25, 27 i 29, 234-241)

SPR Programu przystanków kolejowych określał łączne wydatki w kwocie 1 mld zł, tj. zgodnej z limitem wydatków określonym w uchwale nr 63/2021 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia programu. *SPR Programu przystanków kolejowych* obejmował 173 zadania polegające na budowie lub modernizacji przystanków kolejowych, których łączny koszt realizacji oszacowano na 781,1 mln zł, czyli o 18,9 mln zł niższej niż w załącznikach do programu. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że różnica w kosztach realizacji zadań wynikała z faktu, że w *SPR Programu przystanków kolejowych* zostały uwzględnione wartości zadań wynikające z zawartych już umów lub zadań, które znajdowały się na etapie procedury przetargowej. Zadania ujęte w zatwierdzonym przez Ministra *SPR Programu przystanków kolejowych* dotyczyły budowy lub modernizacji przystanków kolejowych w lokalizacjach zgodnych z lokalizacjami wskazanymi na listach podstawowych, zamieszczonych w załączniku do *Programu przystanków kolejowych*. *SPR Programu przystanków kolejowych* obejmował również „zadania parkingowe”, których łączny koszt oszacowano w kwocie 100 mln zł, w tym trzy zadania ze wskazaniem lokalizacji²²² o łącznym koszcie 145 tys. zł oraz zadanie Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych o szacowanym koszcie realizacji

²²² Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Dąbrówka na linii kolejowej nr 97, Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Nowy Sącz Dąbrówka na linii kolejowej nr 96, Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Nowy Sącz Centrum na linii kolejowej nr 96.

w kwocie 99 855 tys. zł. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w SPR *Programu przystanków kolejowych* PKP PLK wskazała trzy zadania ze wskazaniem lokalizacji, dla których spółka zidentyfikowała potrzeby związane z budową miejsc parkingowych i już podjęła określone działania, natomiast pozycja Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych, określała ogólną pozostałą pulę środków finansowych na ten cel.

W SPR *Programu przystanków kolejowych* przewidziano rezerwę w kwocie 118,9 mln zł. Kwota ta była o 18,9 mln zł wyższa od wskazanej w programie, co wynikało z oszacowania kosztów realizacji 173 zadań polegających na budowie lub modernizacji przystanków kolejowych w kwocie o 18,9 mln zł niższej, niż na etapie opracowywania programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 209, 213-214, 216-217 pliki nr 25, 27 i 29, str. 227, 237)

Uchwałą nr 132/2022 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 za rok 2021 program został po raz pierwszy zaktualizowany. W wyniku nowelizacji zmianie uległy w szczególności listy podstawowe i listy rezerwowe zadań do realizacji. Z list podstawowych zostało usuniętych 21 lokalizacji, w których planowano budowę lub modernizację przystanków kolejowych o łącznym szacunkowym koszcie 93,5 mln zł, w tym 13 lokalizacji, w których w wyniku przeprowadzonej weryfikacji stwierdzono brak możliwości realizacji inwestycji z przyczyn technicznych oraz 8 lokalizacji, dla których stwierdzono kolizję z inwestycją liniową. Z list rezerwowych zostało usuniętych 20 lokalizacji o łącznym szacunkowym koszcie 71 mln zł, w tym 17 lokalizacji, w których stwierdzono brak możliwości realizacji inwestycji z przyczyn technicznych oraz 3 lokalizacje z uwagi na zrealizowanie prac w ramach innych środków finansowych. Dokonano również zmiany nazwy jednej lokalizacji – Nowy Sącz Centrum na Nowy Sącz Gorzków, w celu dostosowania do faktycznego usytuowania przystanku.

(akta kontroli str. 7 plik nr 15)

W ramach pierwszej aktualizacji *Programu przystanków kolejowych* dokonano również przesunięć pomiędzy listami podstawowymi i rezerwowymi. Z list podstawowych na listy rezerwowe przesunięto 10 lokalizacji o łącznym szacunkowym koszcie realizacji zadań w kwocie 47 mln zł, w tym 9 lokalizacji z uwagi na brak deklaracji organizatora publicznego transportu zbiorowego o spełnieniu podstawowego warunku kwalifikowalności (minimalnej liczby czterech par pociągów zatrzymujących się na nowo wybudowanych lub zmodernizowanych przystankach kolejowych przez trzy lata od oddania do użytkowania inwestycji) oraz jedną lokalizację – Oseredek z uwagi na zgłoszony przez władze lokalne brak zasadności realizacji zadania. Z list rezerwowych na listy podstawowe przesunięto 43 lokalizacje o łącznym szacunkowym koszcie realizacji w kwocie 169,9 mln zł. Wybór lokalizacji, przesuniętych list rezerwowych na podstawowe, Minister uzasadnił wysokim stopniem ich efektywności społeczno-ekonomicznej, istotnym wpływem ich realizacji na poprawę dostępności transportu kolejowego w poszczególnych regionach i miejscowościach oraz uzyskaniem synergii z realizowanymi i planowanymi inwestycjami liniowymi.

Dokonano również aktualizacji planowanych kosztów realizacji dla 67 lokalizacji, pierwotnie oszacowanych na łączną kwotę 338,9 mln zł. Po aktualizacji oszacowano je na 319,9 mln zł, co uzasadniono wprowadzeniem do programu kosztów wynikających z umów zawartych z wykonawcami na realizację poszczególnych zadań oraz opracowaniem aktualnych kosztorysów inwestorskich.

(akta kontroli str. 7 plik nr 15, 234-241)

Po wprowadzonych uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. zmianach *Programu przystanków kolejowych* listy podstawowe obejmowały 185 lokalizacji, dla których koszty budowy nowego lub modernizacji istniejącego przystanku lub peronu oszacowano w łącznej kwocie 810,4 mln zł, a listy rezerwowe – 129 lokalizacji, których koszty realizacji oszacowano w łącznej kwocie 481,4 mln zł. W wyniku nowelizacji programu nie uległy zmianie pozycje dodatkowe (zadanie Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych oraz rezerwa na nieprzewidziane wydatki – obie po 100 mln zł).

Aktualizacja *Programu przystanków kolejowych* nie spowodowała zmiany limitu wydatków na jego realizację pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa (w kwocie 1 mld zł). Plan finansowy programu został dostosowany do poniesionych i planowanych wydatków, które określono w poszczególnych latach realizacji w kwotach: 2,5 mln zł w 2021 r., 98,5 mln zł w 2022 r., 393,3 mln zł w 2023 r., 405,4 mln zł w 2024 r. i 100,2 mln zł w 2025 r.

(akta kontroli str. 7 plik nr 15)

Minister zgodnie z art. 38c ust. 4 uotk, pkt 2.4. programu oraz § 4 ust. 1 pkt 3 umowy na realizację *Programu przystanków kolejowych* pismem z dnia 26 września 2022 r. zatwierdził opracowany przez PKP PLK zaktualizowany SPR *Programu przystanków kolejowych*. Przed jego zatwierdzeniem Minister uzyskał uzgodnienie planu przez Ministra Finansów, co było zgodne z art. 38c ust. 5 uotk. Zaktualizowany SPR *Programu przystanków kolejowych*, tak jak plan pierwotny zatwierdzony przez Ministra pismem z dnia 7 kwietnia 2022 r., zawierał nazwy poszczególnych zadań, okres ich realizacji, lokalizację administracyjną inwestycji (województwo, powiat) oraz lokalizację na sieci kolejowej (nr linii kolejowej, kilometr), określał planowane wydatki ze wskazaniem źródła finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji, natomiast nie zawierał rzeczowego zakresu planowanych inwestycji, co było niezgodne z art. 38c ust. 4 uotk oraz pkt 2.4 programu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15, str. 209, 213-214, 216-217 pliki nr 26, 28 i 32, 234-241)

Zaktualizowany SPR *Programu przystanków kolejowych* obejmował 185 zadań polegających na budowie lub modernizacji przystanków kolejowych, których łączny koszt realizacji oszacowano w kwocie 810,4 mln zł, tj. zgodnej z kwotami wskazanymi załączniku do *Programu przystanków kolejowych*, zaktualizowanego uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. Zadania ujęte w zatwierdzonym przez Ministra zaktualizowanym SPR *Programu przystanków kolejowych* dotyczyły budowy lub modernizacji przystanków kolejowych w lokalizacjach zgodnych z lokalizacjami wskazanymi na listach podstawowych zamieszczonych w załączniku do zaktualizowanego programu.

Zaktualizowany SPR *Programu przystanków kolejowych* obejmował również „zadania parkingowe”, których łączny koszt oszacowano w kwocie 100 mln zł, w tym trzy zadania ze wskazaniem lokalizacji²²³ o łącznym koszcie 145 tys. zł oraz zadanie Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych o szacowanym koszcie realizacji w kwocie 99 855 tys. zł. W SPR *Programu przystanków kolejowych* przewidziano również rezerwę finansową w kwocie 89,6 mln zł.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15, str. 209, 213-214, 216-217 pliki nr 26, 28 i 32)

Uchwałą nr 106/2023 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 za rok 2022 program został po raz drugi zaktualizowany. W wyniku aktualizacji została w szczególności

²²³ Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Dąbrówka na linii kolejowej nr 97, Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Nowy Sącz Dąbrówka na linii kolejowej nr 96, Budowa miejsc parkingowych przy przystanku Nowy Sącz Gorzków na linii kolejowej nr 96.

zwiększona wysokość dostępnych środków finansowych na realizację programu do kwoty 1 041,8 mln zł, bez zmiany limitu środków pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa, ustanowionego w kwocie 1 000 mln zł. Dodatkowe 41,8 mln zł stanowiły środki własne PKP PLK uzyskane z odsetek od środków pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK przez Skarb Państwa na realizację zadań w ramach programu.

(akta kontroli str. 246-247, 251-253)

W wyniku drugiej nowelizacji *Programu przystanków kolejowych* dokonano przesunięć pomiędzy listami podstawowymi i rezerwowymi zadań do realizacji. Z list podstawowych na listy rezerwowe przesunięto 15 lokalizacji, w których planowano budowę lub modernizację przystanków kolejowych o łącznym szacunkowym koszcie 44,0 mln zł, w tym 9 lokalizacji w wyniku rekomendacji Zarządu Województwa Podlaskiego²²⁴, 4 lokalizacje, dla których stwierdzono kolizję z inwestycją liniową²²⁵, lokalizację Żary, dla której stwierdzono brak możliwości realizacji inwestycji z przyczyn technicznych oraz lokalizację Knurów Szpital z uwagi na brak deklaracji organizatora publicznego transportu zbiorowego o spełnieniu podstawowego warunku kwalifikowalności (minimalnej liczby czterech par pociągów zatrzymujących się na nowo wybudowanych lub zmodernizowanych przystankach kolejowych przez trzy lata od oddania do użytkowania inwestycji). Z list rezerwowych na listy podstawowe zadań do realizacji przesunięto 37 lokalizacji o łącznym szacunkowym koszcie realizacji zadań w kwocie 160,1 mln zł. Wybór lokalizacji przesuniętych list rezerwowych na podstawowe Minister uzasadnił, analogicznie jak w przypadku pierwszej aktualizacji *Programu przystanków kolejowych*, wysokim stopniem ich efektywności społeczno-ekonomicznej, istotnym wpływem ich realizacji na poprawę dostępności transportu kolejowego w poszczególnych regionach i miejscowościach oraz uzyskaniem synergii z realizowanymi i planowanymi inwestycjami liniowymi.

W ramach drugiej nowelizacji programu dokonano również zmiany nazw 26 lokalizacji, co uzasadniono koniecznością lepszej identyfikacji nazw przystanków i korelacji z ich lokalizacjami. Dokonano również aktualizacji planowanych kosztów realizacji dla 161 lokalizacji, które wstępnie oszacowano w łącznej kwocie 727,3 mln zł, do kwoty 748,8 mln zł, co uzasadniono wprowadzeniem do programu kosztów wynikających z umów zawartych z wykonawcami na realizację poszczególnych zadań oraz opracowaniem aktualnych kosztorysów inwestorskich.

(akta kontroli str. 246-247, 251-253)

Po wprowadzonych uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2023 r. zmianach *Programu przystanków kolejowych* listy podstawowe obejmowały 207 lokalizacji, dla których koszt budowy nowego lub modernizacji istniejącego przystanku lub peronu oszacowano w łącznej kwocie 947,9 mln zł, a listy rezerwowe – 107 lokalizacji, których koszt realizacji oszacowano w łącznej kwocie 402,2 mln zł.

W wyniku nowelizacji programu zmianie uległy kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację pozycji dodatkowych: na zadanie Zapewnienie dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych przewidziano środki w kwocie 74,3 mln zł, a rezerwę na nieprzewidziane wydatki ustalono w kwocie 19,6 mln zł.

Plan finansowy programu został dostosowany do poniesionych i planowanych wydatków, które określono w poszczególnych latach realizacji w kwotach: 2,5 mln zł w 2021 r., 58,6 mln zł w 2022 r., 392,3 mln zł w 2023 r., 343,2 mln zł w 2024 r. i 245,2 mln zł w 2025 r.

(akta kontroli str. 246-247, 251-253)

²²⁴ Czarnowo-Undy, Czerwony Bór, Jamiolki, Łubnica Łomżyńska, Roszki Leśne, Wnory, Płonka, Kołaki, Śniadowo.

²²⁵ Bydgoszcz Okole, Bydgoszcz Osowa Góra, Kostrzyn Warniki, Złojec.

Minister sporządził sprawozdania z wykonania *Programu przystanków kolejowych* za lata 2021 i 2022, o których mowa w pkt 2.4. programu.

W sprawozdaniu za 2021 r. wskazano, że PKP PLK celem weryfikacji realizacji zadań zgodnie z wymogami zebrała deklaracje organizatorów wojewódzkich oraz międzywojewódzkich przewozów regionalnych odnośnie do korzystania z infrastruktury wchodzącej w skład listy podstawowej. Po uzyskaniu stanowisk od wszystkich organizatorów przewozów ustalono, że 163 lokalizacje spełniają wymogi formalne programu. 10 lokalizacji na kwotę 47 000 tys. zł przewidziano do przeniesienia z listy podstawowej na listę rezerwową z uwagi na brak deklaracji organizatora przewozów o spełnieniu podstawowego warunku kwalifikowalności, dotyczącego minimalnej liczby zatrzymujących się pociągów (4 pary pociągów na dobę przez trzy lata od zakończenia realizacji inwestycji). Ponadto 21 lokalizacji na kwotę 93 520 tys. zł przewidziano do usunięcia z listy podstawowej z uwagi na brak możliwości realizacji z przyczyn technicznych i kolizje z inwestycją liniową.

W 2021 r. w ramach *Programu przystanków kolejowych* zrealizowano modernizację jednego przystanku kolejowego o wartości 2 097 tys. zł, natomiast podpisano umowy na realizację zadań ujętych w programie dla 20 lokalizacji o łącznej wartości 52 040 tys. zł. Według stanu na koniec 2021 r. PKP PLK prowadziła postępowania przetargowe dla 24 lokalizacji o łącznej wartości 129 500 tys. zł. Plan finansowania przez PKP PLK zadań przewidzianych do realizacji w programie przewidywał na 2021 r. wydatkowanie środków w kwocie 170 000 tys. zł. Faktyczne wykonanie wydatków w 2021 r. wynosiło 2 540 tys. zł, tj. 1,5% planu finansowego.

W sprawozdaniu z wykonania planu realizacji *Programu przystanków kolejowych* za 2021 r. wskazano, że na poziom wykonania finansowego miały wpływ:

- 1) korekty zakresu rzeczowego niektórych inwestycji z powodów technicznych,
- 2) długotrwały proces pozyskiwania deklaracji organizatorów publicznego transportu zbiorowego o korzystaniu z wybudowanej infrastruktury,
- 3) zawarcie umowy wdrożeniowej w grudniu 2021 r. regulującej: warunki i procedury obowiązujące przy realizacji programu, zarządzanie listami programu, jego monitoring, ewaluację, kontrole i sprawozdawczość.

Plan finansowania zadań przewidzianych do realizacji w programie na 2022 r. wynosił 98 460 tys. zł. Ogółem od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 58 640 tys. zł (w tym na zadania zrealizowane i w trakcie realizacji), tj. 59,6% planu wydatków. W sprawozdaniu z wykonania planu realizacji programu za 2022 r. podano, że na poziom wykonania finansowego zadań miały wpływ korekty zakresu rzeczowego niektórych inwestycji oraz konieczność dostosowania zakresu konkretnych lokalizacji do potrzeb pasażerów i przewoźników w celu pełnego wykorzystania potencjału danej lokalizacji. Łączna wartość zadań zrealizowanych w 2022 r. wynosiła 44 990 tys. zł i dotyczyła 14 lokalizacji (w trzech lokalizacjach wybudowano zarówno przystanki jak i parkingi). W 2022 r. PKP PLK zawarła umowy na realizację 83 lokalizacji przystankowych o łącznej wartości 389 890 tys. zł oraz 15 lokalizacji parkingowych o łącznej wartości 6 200 tys. zł, tj. na 43% wszystkich inwestycji objętych programem i 41% łącznego finansowania programu.

(akta kontroli str. 7 plik nr 15, 246-247, 251-253)

Program utrzymania infrastruktury kolejowej

Projekt *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* został opracowany przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa i przyjęty uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r., co było zgodne z art. 18 pkt 3 i art. 19 ust. 2 uzppr. Przedmiotowy program wieloletni ustanawiał łączny limit środków publicznych na jego realizację w wysokości 23 809 300 tys. zł. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał, że projekt programu został opracowany przez pracowników Departamentu

Kolejnictwa Ministerstwa przy udziale PKP PLK i w uzgodnieniu z innymi zarządcami infrastruktury kolejowej, w tym PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. (dalej: PKP SKM) oraz Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: DSDiK). Podał również, że w Ministerstwie nie zostały powołane zespoły, grupy robocze lub innego rodzaju ciała kolegialne, których zadaniem byłoby opracowanie projektu programu, gdyż mogłoby to wpłynąć na wydłużenie czasu przygotowania dokumentu oraz mogłoby generować dodatkowe koszty.

Rada Ministrów na wykonawcę *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* wyznaczyła ministra właściwego do spraw transportu.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, str. 26-28)

Program utrzymania infrastruktury kolejowej został ustanowiony w celu realizacji SOR i był wymieniony na liście projektów strategicznych ujętych w obszarze Transport tej strategii rozwoju. Zaplanowany okres realizacji programu obejmował lata 2019-2023 i nie wykaczał poza okres obowiązywania SOR, co było zgodne z art. 16 uzppr.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, 21, str. 28-29)

Przed przyjęciem *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* przez Radę Ministrów, Minister Infrastruktury i Budownictwa zgodnie z wymaganiami art. 19a ust. 1 uzppr poddał projekt programu konsultacjom z jst oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Minister ogłosił w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, co było zgodne z art. 6 ust. 2 (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) w związku z art. 19a ust. 2 uzppr oraz sporządził sprawozdanie z przebiegu konsultacji, o którym mowa w art. 6 ust. 6 uzppr.

(akta kontroli str. 45, 50-51, 53-54 pliki nr 2, 4, 33-34, 38-39)

Przed przyjęciem programu, Minister Infrastruktury i Budownictwa zgodnie z art. 19 ust. 1 uzppr przedłożył ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego jego projekt w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 uzppr. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju uznał, że projekt programu jest zgodny z SOR oraz uzppr.

(akta kontroli str. 53 pliki nr 17 i 19)

Minister zgodnie z art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. b uzppr zamieścił *Program utrzymania infrastruktury kolejowej* oraz jego zmiany na swojej stronie internetowej²²⁶.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-8)

Minister nie ogłosił w M.P. komunikatów o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* oraz o jego zmianach, adresie strony internetowej, na której Minister Infrastruktury zamieści treść programu oraz zmian programu oraz terminie, od którego program lub jego zmiany będą stosowane, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr.

(akta kontroli str. 44-45, 47-48)

Program był trzykrotnie aktualizowany:

- uchwałą nr 1/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku nadano programowi nową nazwę: *Wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku*. Wprowadzono również postanowienie pozwalające przejmować od zarządcy PKP PLK przez innych zarządców, w tym nieobjętych dotychczasowym programem, nieeksploatowane linie kolejowe w celu ich rewitalizacji. Zmiana ta

²²⁶ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pomoc-w-zakresie-finansowania-kosztow-zarzadzania-infrastruktura-kolejowa-w-tym-jej-utrzymania-i-remontow-do-2023-roku>; [dostęp: 15 marca 2023 r.].

stworzyła możliwość przekazywania na rzecz innych niż PKP PLK zarządców odpowiednich środków z programu na utrzymanie tych linii;

- uchwałą nr 157/2021 Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku nadano programowi nową nazwę: *Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku*. Ponadto wprowadzono zmiany zasad finansowania programu;
- uchwałą Rady Ministrów nr 163/2023 z dnia 11 września 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku wydłużono termin na przedłożenie Radzie Ministrów raportu końcowego z realizacji programu przez ministra właściwego ds. transportu z 31 maja 2024 r. na 31 grudnia 2024 r. Zmieniono również zasady finansowania, w ramach których ustanowiono łączny limit środków publicznych na jego realizację w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r. w wysokości 23 841,2 mln zł.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 uzppr zamieścił w *Programie utrzymania infrastruktury kolejowej* wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. W diagnozie, powołując się na „Raport o bezpieczeństwie na sieci PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w 2015 roku”, wskazano, że 18,1% nawierzchni kolejowej znajduje się w stanie niezadowolającym (w tym 1,9% w stanie złym), a 27,2% w dostatecznym. W wyniku zadań inwestycyjnych prowadzonych w latach 2010-2015 stan infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK poprawił się, jednak w odniesieniu do ponad 45% nadal istniały mniej lub bardziej poważne zastrzeżenia co do parametrów techniczno-eksploatacyjnych, co bezpośrednio przekłada się na możliwość prowadzenia ruchu pociągów. Do najpoważniejszych uszkodzeń drogi kolejowej, których typowe przyczyny obejmują wysoki stopień wyeksploatowania i niewystarczające działania utrzymaniowo-remontowe, należały usterki w działaniu rozjazdów, pęknięte szyny i nagłe awarie toru. Stanowiły one istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego i powodowały ograniczenia prędkości. W kontekście oceny jakościowej infrastruktury kolejowej, na podstawie analiz prowadzonych przez PKP PLK uznano, że przewoźnicy kolejowi, zarówno pasażerscy, jak i towarowi, oczekiwali od zarządcy infrastruktury przede wszystkim likwidacji wąskich gardeł utrudniających korzystanie z sieci kolejowej – odpowiednio do specyfiki i zakresu prowadzonej przez siebie działalności, a także zapewnienia bezpieczeństwa dla własnego personelu i taboru kolejowego.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7)

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 uzppr określił cel główny *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, którym było wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju przez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach i jego ukierunkowanie na realizację działań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej sieci kolejowej.

Minister określił również wskaźnik realizacji celu głównego programu, którym była skuteczność realizacji zadań zarządców infrastruktury kolejowej przez poprawę i zapewnienie trwałości jej parametrów technicznych w całym okresie obowiązywania programu, wyrażony jako procentowy udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych. Minister ustalił oczekiwaną wartość wskaźników w poszczególnych latach

obowiązywania programu, które wynosiły: w 2019 r. 83,7%, w 2020 r. 84,2%, 2021 r. 85%, 2022 r. 86%, w 2023 r. 87% i jako oczekiwany efekt programu 88%.

Minister określił w programie, że do wyliczenia wskaźnika zastosowany zostanie procentowy udział długości eksploatowanych odcinków linii kolejowych spełniających standard, w stosunku do łącznej długości eksploatowanych odcinków linii kolejowych, wg zdefiniowanych przez UTK w raporcie „Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2015 roku”, kryteriów:

- ocena dobra – wymagana tylko konserwacja, niezbędne pojedyncze wymiany elementów nawierzchni, brak ograniczeń,
- ocena dostateczna – potrzeba wymiany elementów nawierzchni do 30%, obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń,
- ocena niezadowalająca – konieczna wymiana kompleksowa infrastruktury, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych oraz duża liczba ograniczeń.

Za spełniające standard uznane miały zostać te odcinki eksploatowanych linii kolejowych, które zgodnie z wynikami badań, pomiarów i oględzin zakwalifikowano jako uzyskujące oceny dobrą i dostateczną.

Oczekiwany na zakończenie realizacji programu wskaźnik, który powinien był definiować stopień osiągnięcia celu głównego programu, został określony w sposób nieadekwatny do tego celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych. Ponadto przyjęte w programie oczekiwane wartości wykonania miernika celu głównego oraz zastosowana metodologia jego wyliczania zostały ustalone w sposób nieadekwatny do tego celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych.

Minister zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu) określił cele szczegółowe *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* i odpowiadające im priorytety, którymi były:

- I) poprawa oferty kierowanej do przewoźników – m.in. poprawa przepustowości linii kolejowych, w tym poprzez eliminowanie wąskich gardeł, poprawa organizacji ruchu kolejowego, w tym skomunikowań pociągów oraz innych środków transportu oraz poprawa funkcjonalności infrastruktury pasażerskiej i ładunkowej, zahamowanie degradacji i stopniowa odbudowa potencjału linii o znaczeniu regionalnym w celu zapewnienia warunków do poprawy dostępności terenów o mniejszej gęstości zaludnienia, stałe monitorowanie oczekiwań przewoźników dotyczących poszczególnych elementów infrastruktury oraz odcinków linii, poprawa stanu technicznego infrastruktury pasażerskiej, w szczególności peronów i ciągów komunikacyjnych,
- II) zapewnienie stabilnego finansowania działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów – umożliwienie zawarcia umów wieloletnich między zarządcami infrastruktury i ministrem właściwym ds. transportu, obejmujących finansowanie zadań zarządców infrastruktury,
- III) zapewnienie trwałych i przewidywalnych parametrów technicznych infrastruktury – m.in. planowanie inwestycji i prac remontowo-utrzymawczych w sposób minimalnie ingerujący w bieżący ruch pociągów,
- IV) poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego – zmniejszenie liczby wypadków z winy zarządcy infrastruktury, identyfikacja przyczyn wypadków w celu wytworzenia istotnych informacji zarządczych w zakresie bezpieczeństwa, należyte utrzymanie torów stacyjnych i międzytorzy,
- V) zapewnienie efektywności kosztowej zarządców infrastruktury kolejowej – efektywne zarządzanie kosztami, niedopuszczanie do obniżania przyjętych na okres rozkładu jazdy pociągów prędkości technicznych i wprowadzania ograniczeń stałych ponad ustalone wielkości, co skutkuje obniżeniem cennikowych kategorii odcinków linii kolejowych, zwiększenie udziału kosztów

działalności utrzymaniowo-remontowej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej.

Minister określił również wskaźniki realizacji celów szczegółowych programu. I tak:

Wskaźnikiem realizacji celu szczegółowego nr I i III programu była średnia prędkość kursowania pociągów ujmowana w rozkładzie jazdy pociągów. Na potrzeby programu przyjęto, że prędkość rozkładowa definiowana jest jako iloraz całkowitej długości tras pociągów i całkowitego czasu przejazdu pociągów, upływającego według rozkładu jazdy pociągów od odjazdu ze stacji początkowych do przyjazdu do stacji końcowych. Oczekiwana wartość wskaźnika była uzależniona od typu przyjazdu oraz rodzaju przewoźnika i wynosiła ona dla kursowania pociągów:

- ekspresowych – w 2021 r. 90 km/h, w 2023 r. 110 km/h i jako oczekiwany efekt programu 110 km/h,
- pośpiesznych – w 2021 r. 80 km/h, w 2023 r. 95 km/h i jako oczekiwany efekt programu 100 km/h,
- regionalnych – w 2021 r. 53 km/h, w 2023 r. 59 km/h i jako oczekiwany efekt programu 60 km/h,
- towarowych – w 2021 r. 34 km/h, w 2023 r. 43 km/h i jako oczekiwany efekt programu 45 km/h.

Uzupełniającymi dla opisanego wyżej wskaźnika były jeszcze dwa wskaźniki, monitorowane w trakcie realizacji programu i traktowane jako wskaźniki o znaczeniu podstawowym, pokazujące jakość realizacyjną wykonywania przez PKP PLK zadań przewozowych w odniesieniu do najistotniejszych sektorów rynku przewozów, tj.:

- wskaźnik określający w procentach punktualność kwalifikowaną dla kursujących pociągów pasażerskich (uwzględniającą opóźnienia pociągów z winy zarządcy infrastruktury) z oczekiwaną wartością – w 2019 r. 90%, w 2020 r. 90,25%, w 2021 r. 90,5%, w 2022 r. 90,75%, w 2023 r. 91% i jako oczekiwany efekt programu 92%;
- wskaźnik określający w procentach punktualność kwalifikowaną dla kursujących pociągów towarowych (uwzględniającą opóźnienia pociągów z winy zarządcy infrastruktury) z oczekiwaną wartością – w 2019 r. 87%, w 2020 r. 87,5%, w 2021 r. 88%, w 2022 r. 88,5%, w 2023 r. 89% i jako oczekiwany efekt programu 90%.

Wskaźnikiem realizacji celu szczegółowego nr IV programu była liczba zaistniałych poważnych wypadków i wypadków z winy zarządcy infrastruktury na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK na 1 mln pckm zrealizowanej pracy eksploatacyjnej. Oczekiwana wartość wskaźnika wyniosła: w 2019 r. 0,28 szt./1 mln pckm, w 2020 r. 0,27 szt./1 mln pckm, w 2021 r. 0,26 szt./1 mln pckm, w 2022 r. 0,25 szt./1 mln pckm, w 2023 r. 0,24 szt./1 mln pckm, i jako oczekiwany efekt programu 0,23 szt./1 mln pckm.

Wskaźnikami realizacji celu szczegółowego nr V programu były:

- koszty działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury ponoszone na 1 pckm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK z oczekiwaną wartością – w 2019 r. 28,02 zł/1 pckm, w 2020 r. 30 zł/1 pckm, w 2021 r. 31 zł/1 pckm, w 2022 r. 32 zł/1 pckm, w 2023 r. 32,1 zł/1 pckm, i jako oczekiwany efekt programu 31 zł/1 pckm;
- koszty działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury ponoszone na 1 km linii kolejowej zarządzanej przez PKP PLK z oczekiwaną wartością – w 2019 r. 321 tys. zł/1km linii kolejowej, w 2020 r. 347 zł/1km linii kolejowej, w 2021 r. 367 zł/1km linii kolejowej, w 2022 r. 386 zł/1km linii kolejowej,

w 2023 r. 404 zł/1km linii kolejowej, i jako oczekiwany efekt programu 408 zł/1km linii kolejowej;

- procentowy udział kosztów utrzymania zarządzanej przez PKP PLK infrastruktury kolejowej w stosunku do łącznych kosztów działalności gospodarczej związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury z oczekiwaną wartością – w 2019 r. 46,6%, w 2020 r. 50,1%, w 2021 r. 50,3%, w 2022 r. 51,3%, w 2023 r. 52,2% i jako oczekiwany efekt programu 51,9%.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, 813-835)

Realizacja *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* odbywała się na podstawie umów zawartych pomiędzy Ministrem a właściwym zarządcą infrastruktury kolejowej. W ramach programu Minister zawarł trzy umowy²²⁷:

- w dniu 21 grudnia 2018 r. z PKP PLK – dofinansowanie działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury przez PKP PLK pierwotnie ustalono w łącznym limicie 23 771 700 tys. zł. W następstwie zmian umowy limit ten ustalono odpowiednio w wysokości: 23 550 700 tys. zł (aneks nr 1 z 6 lipca 2020 r.) oraz 23 765 700 tys. zł (aneks nr 2 z 31 grudnia 2021 r.);
- w dniu 21 sierpnia 2019 r. z Województwem Dolnośląskim - DSDiK – dofinansowanie działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury przez DSDiK pierwotnie ustalono w łącznym limicie 7 180 tys. zł. Aneks nr 1 z 14 lipca 2021 r. limit ten został zwiększony do 13 346 tys. zł;
- w dniu 30 października 2019 r. z PKP SKM – dofinansowanie działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury przez PKP SKM pierwotnie ustalono w łącznym limicie 30 115 tys. zł. Aneks nr 3 z 17 lutego 2022 r. limit ten został zwiększony do 54 129 tys. zł.

W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano umowę zawartą przez Ministra z PKP PLK. Na podstawie tej umowy PKP PLK uzyskiwała dofinansowanie z dotacji oraz FK. Minister otrzymywał z PKP PLK plan wpłat transz dotacji na rachunek zarządcy, wnioski z zapotrzebowaniem na środki pochodzące z dotacji na dany miesiąc w wysokości zgodnej z planem transz, informacje o saldzie środków dotacji pozostających na rachunku bankowym zarządcy oraz informacji o wysokości nagromadzonych odsetek na rachunku bankowym zarządcy. Podstawą przekazywania środków z FK był Plan Finansowy tego funduszu na dany rok²²⁸. Na podstawie zatwierdzonego planu PKP PLK sporządzała i przekazywała wnioski o wypłatę ze środków FK. W ramach kosztów kwalifikowalnych finansowanych z dotacji i środków FK przewidziano finansowanie: kosztów utrzymania i remontów infrastruktury, kosztów prowadzenia ruchu kolejowego, kosztów administrowania, kosztów Straży Ochrony Kolei, kosztów amortyzacji, pozostałych kosztów, kosztów pozostałej działalności operacyjnej (z wyłączeniem kosztów rezerw), kosztów finansowanych z wyłączeniem odsetek od obligacji i kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz ulgi intermodalnej. W ramach ww. umowy środki publiczne przyznane PKP PLK były wydatkowane w wysokości:

- w 2019 r. 3 930 911,7 tys. zł, tj. 99,96% przyznanych środków, w tym 1 995 385,7 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej oraz 616 776,1 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego,
- w 2020 r. 4 442 289,9 tys. zł, tj. 99,99% przyznanych środków, w tym 2 211 515,7 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej oraz 761 090 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego,

²²⁷ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pomoc-w-zakresie-finansowania-kosztow-zarzadzania-infrastruktura-kolejowa-w-tym-jej-utrzymania-i-remontow-do-2023-roku>, [dostęp: 15 marca 2023 r.].

²²⁸ Opracowywany jest w roku poprzednim w Banku Gospodarstwa Krajowego.

- w 2021 r. wydatkowano 4 794 581,2 tys. zł, tj. 99,95% przyznanych środków, w tym 2 505 775,3 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej oraz 850 909,7 tys. zł prowadzenie ruchu kolejowego,
- w 2022 r. wydatkowano 5 133 136,9 tys. zł, tj. 99,82% przyznanych środków, w tym 2 736 974,7 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej oraz 788 711,5 tys. zł prowadzenie ruchu kolejowego.

Na podstawie Planu Kosztów Zarządcy (PKP PLK) będącego załącznikiem nr 4 do umowy na koszty zarządzania infrastrukturą kolejową wydatkowano:

- w 2019 r. 7 482 446,7 tys. zł, w tym 3 208 010,2 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej (z czego 131 625,8 tys. zł na likwidację zaległości utrzymaniowych) oraz 1 367 699,4 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego,
- w 2020 r. 7 984 656,5 tys. zł, w tym 3 453 581,9 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej (z czego 67 874,1 tys. zł na likwidację zaległości utrzymaniowych) oraz 1 452 941,8 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego,
- w 2021 r. 8 648 787,8 tys. zł, w tym 3 825 772,1 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej (z czego 98 134,8 tys. zł na likwidację zaległości utrzymaniowych) oraz 1 541 374,4 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego,
- w 2022 r. 9 374 996,4 tys. zł, w tym 4 079 922,6 tys. zł na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej (z czego 102 615,4 tys. zł na likwidację zaległości utrzymaniowych) oraz 1 695 042,9 tys. zł na prowadzenie ruchu kolejowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że *Program utrzymania infrastruktury kolejowej* jest instrumentem, który powstał, aby wypełnić wymogi określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego²²⁹, w której ujęto obowiązek państwa członkowskiego w zakresie zapewniania stabilności finansowania zarządcy infrastruktury w pięcioletnim horyzoncie czasowym, tj. aby wydatki, jakie ponosi zarządca na infrastrukturę kolejową zbilansowane były przez przychody z opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nadwyżki z innej działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez Skarb Państwa. Finansowanie ze strony Skarbu Państwa kosztów niezwiązanych bezpośrednio z kosztami przejazdu pociągu (np. amortyzacja, bezpieczeństwo) ma na celu realizację ww. dyrektywy, gdyż koszty te nie mogą zostać sfinansowane z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, a ich pokrycie środkami publicznymi jest niezbędne dla zapewnienia stabilności finansowania zarządcy infrastruktury, co zapewnia realizację zadań zarządcy infrastruktury w zakresie utrzymania i remontów wynikającą z realizacji programu wieloletniego.

NIK zauważyła, że w latach 2019-2022 tylko ok. 61,6% kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową było *stricto* związane z wykonywaniem tego obowiązku (tj. z utrzymaniem i remontami infrastruktury kolejowej oraz prowadzeniem ruchu kolejowego). Pozostała część wydatków (ok. 12 800,0 tys. zł) przeznaczana była m.in. na koszty obsługi administracyjnej PKP PLK, funkcjonowania Straży Ochrony Kolei czy też koszty obsługi zaciągniętych zobowiązań długoterminowych.

Wstępnie szacowana kwota na likwidację zaległości utrzymaniowych tylko w niewielkim stopniu mogła pokrywać rzeczywiste potrzeby. Zakłady Linii Kolejowych PKP PLK zgłosiły na lata 2019-2023 zadania dotyczące likwidacji zaległości utrzymaniowych o łącznej wartości 3 491 801,7 tys. zł, podczas gdy na te zadania zaplanowano kwotę 845 000,0 tys. zł, a więc ponad czterokrotnie niższą. W 2019 r. wykonanie Planu Kosztów Zarządcy w zakresie likwidacji zaległości utrzymaniowych wyniosło 87,8%, w 2020 r. 45%, w 2021 r. 49%, a w 2022 r. 29%.

²²⁹ Dz.Urz. UE L z dnia 14 grudnia 2012 r. 343 s. 32, ze zm. Dalej: dyrektywa 2012/34/UE.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że kwota 845 000,00 tys. zł zaplanowana na likwidację zaległości utrzymaniowych mieści się w ogólnej kwocie przyznanej PKP PLK w ramach *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* oraz uzgodnionej z Ministrem Finansów. Sposób podziału tych środków przez PKP PLK na zadania dotyczące utrzymania i remontów, w tym likwidacji zaległości utrzymaniowych znajduje się w kompetencji tej spółki. Znaczna część środków finansowych przekazywanych PKP PLK przeznaczana jest na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej, które mają za zadanie m.in. zapobieganie powstawania nowych zaległości utrzymaniowych. Zauważył, że proces likwidacji zaległości utrzymaniowych wymaga nierzadko zmiany organizacji ruchu kolejowego na odcinkach, na których prowadzone są prace, a ze względów finansowych oraz z punktu widzenia płynności prowadzenia ruchu kolejowego proces likwidacji zaległości utrzymaniowych musi być rozłożony w czasie. Aktualnie opracowywany projekt programu wieloletniego *Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku* przewiduje dalszą likwidację zaległości utrzymaniowo-naprawczych oraz znacznie większą, niż obecnie obowiązujący w tym zakresie program, kwotę dofinansowania na realizację zadań.

NIK zauważa, że w latach 2019-2022 wydatkowano jedynie ok. 47% przeznaczonych na likwidację zaległości utrzymaniowych. W przypadku utrzymania bieżącego tempa działań i wysokości finansowania likwidacja zaległości utrzymaniowych zakończy się ok. 2055 r. i to przy założeniu niepowstania nowych zaległości.

W latach 2019-2021 w ramach umowy utrzymaniowej ustanowiono 40 wskaźników jej monitorowania oraz oceny poziomu zarządzania, przy czym część z nich miała charakter obligatoryjny²³⁰ a część informacyjny. Zgodnie z pkt 7.4. umowy osiągnięcie wartości planowych dla poszczególnych wskaźników warunkowało przyznanie przez Ministra premii za efektywność. Na podstawie aneksu nr 2 do ww. umowy od 2022 r. liczba wskaźników wyniosła 38. Wskaźnikami o charakterze obligatoryjnym, które pokrywały się ze wskaźnikami realizacji celów programu utrzymania Infrastruktury kolejowej były:

- procentowy udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (pokrywał się ze wskaźnikiem realizacji celu głównego),
- średnia prędkość kursowania pociągów (pokrywał się ze wskaźnikiem realizacji celu szczegółowego nr I i III),
- punktualność kwalifikowana pociągów (pokrywał się ze wskaźnikiem uzupełniającym realizacji celu szczegółowego nr I i III),
- koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK (pokrywał się ze wskaźnikiem uzupełniającym realizacji celu szczegółowego nr V),
- koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK (pokrywał się ze wskaźnikiem uzupełniającym realizacji celu szczegółowego nr V),
- udział kosztów działalności utrzymaniowo-naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK (pokrywał się ze wskaźnikiem uzupełniającym realizacji celu szczegółowego nr V),
- liczba wypadków kolejowych (wypadki, poważne wypadki) zaistniałych na sieci w zarządzie PKP PLK, z przyczyn leżących po stronie tego zarządcy,

²³⁰ Wskaźnik obligatoryjny to wskaźnik stanowiący zadanie planowe, którego wartość Zarządca zobowiązany jest uzyskać w okresie obowiązywania umowy i który podlega rozliczaniu w Karcie Oceny działalności Zarządcy. Ilość wskaźników obligatoryjnych może się różnić w poszczególnych latach.

przypadająca na 1 tys. pockm pracy eksploatacyjnej (pokrywał się ze wskaźnikiem uzupełniającym realizacji celu szczegółowego nr IV).

W 2019 r. PKP PLK przekroczyła wartość oczekiwaną dla 10 wskaźników (w tym 8 obligatoryjnych), w latach 2020-2021 dla 8 wskaźników obligatoryjnych, w 2022 r. dla 6 wskaźników obligatoryjnych²³¹.

Udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych oraz wartość wskaźnika do uzyskania przedstawiają się następująco²³²:

- 86,90% wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 83,50%), tj. 23 675,297 km z 27 244,300 km,
- 89,89% wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 84,20%), tj. 24 614,776 km z 27 386,266 km,
- 90,66% wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 85%), tj. 24 963,752 km z 27 536,038 km,
- 91,14% wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 86%), tj. 25 006,537 km z 27 438,759 km.

Średnia prędkość kursowania na sieci linii PKP PLK wyniosła:

- dla pociągów ekspresowych (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. odpowiednio 90 km/h i 110 km/h) – 81 km/h w 2019 r. i 2020 r., 84 km/h w 2021 r. oraz 86 km/h w 2022 r.;
- dla pociągów pospiesznych (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. odpowiednio 80 km/h i 95 km/h) – 66 km/h w 2019 r., 64 km/h w 2020 r., 66 km/h w 2021 r. oraz 70 km/h w 2022 r.;
- dla pociągów regionalnych (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. odpowiednio 53 km/h i 59 km/h) – 50 km/h w 2019 r. i 2020 r. oraz 52 km/h w 2021 r. i 2022 r.

Punktualność kwalifikowana pociągów pasażerskich wyniosła:

- 93,11% wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 90%),
- 94,63% wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 90,25%),
- 92,76% wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 90,50%),
- 93,25% wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 90,75%).

Punktualność kwalifikowana pociągów towarowych wyniosła:

- 92,36% wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 87%),
- 94,93% wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 87,5%),
- 95,2% wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 88%),
- 96,33% wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 88,50%).

NIK zauważa, że branie pod uwagę wyłącznie winy jednego podmiotu (PKP PLK) nie określa faktycznego stopnia osiągnięcia celów szczegółowych nr I i III programu, w szczególności z punktu widzenia oczekiwań pasażerów oraz przepustowości infrastruktury kolejowej. Zgodnie z informacjami statystycznymi UTK, które uwzględniają wszystkie przyczyny opóźnień pociągów, w latach 2019-2022

²³¹ Oczekiwanej wartości wskaźnika nie osiągnięto dla celów: koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK oraz udział kosztów działalności utrzymaniowo-naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK.

²³² Wartość wskaźnika wyznaczana jest w oparciu o długość torów głównych zasadniczych i szlakowych. Za odcinki eksploatowane uważa się, takie na których prędkość maksymalna była większa od 0.

punktualność pociągów pasażerskich wyniosła 88,62-94,62%²³³, a towarowych 41,62-46,11%²³⁴.

Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pckm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK wyniosły:

- 26 zł/pckm wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 26 zł/pckm),
- 29,6 zł/pckm wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 30 zł/pckm),
- 29,3 zł/pckm wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 31,2 zł/pckm),
- 30,5 zł/pckm wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 32 zł/pckm).

Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK wyniosły:

- 334,6 tys. zł/1 km wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 321 tys. zł/1 km),
- 340,1 tys. zł/1 km wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 347 tys. zł/1 km),
- 367,5 tys. zł/1 km wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 367 tys. zł/1 km),
- 401,2 tys. zł/1 km wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 386 tys. zł/1 km).

Udział kosztów działalności utrzymaniowo-naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK wyniósł:

- 46,5% wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 46,6%),
- 49,3% wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 50,1%),
- 50,6% wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 50,3%),
- 49,3% wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania 51,3%).

Liczba wypadków kolejowych (wypadki, poważne wypadki) zaistniałych na sieci w zarządzie PKP PLK, z przyczyn leżących po stronie tego zarządcy, wyniosła:

- 1,833-2,103 szt./1 tys. km wg stanu na koniec 2019 r. (wartość wskaźnika do uzyskania <1,4 szt./1 tys. km),
- 1,13-1,5 szt./1 tys. km wg stanu na koniec 2020 r. (wartość wskaźnika do uzyskania <1,83-2,05 szt./1 tys. km),
- 1,29-1,61 szt./1 tys. km wg stanu na koniec 2021 r. (wartość wskaźnika do uzyskania <2,13 szt./1 tys. km),
- 1,342 szt./1 tys. km wg stanu na koniec 2022 r. (wartość wskaźnika do uzyskania <1,77 szt./1 tys. km).

Zgodnie z pkt 9.1. ww. umowy Minister mógł wyrazić zgodę na finansowanie premii za efektywność, która była dodatkowymi środkami wypłacanymi PKP PLK za zwiększenie wydajności, efektywności kosztowej i jakości zarządzania. Za realizację umowy w 2019 r. wypłacono premię za efektywność w kwocie 16 400 tys. zł, pomniejszoną o nałożoną przez Ministerstwo karę w wysokości 3 616 tys. zł²³⁵. Za realizację umowy w 2020 r. wypłacono premię za efektywność w kwocie

²³³ <https://dane.utk.gov.pl/sts/punktualnosc/punktualnosc-pasazerska/20244,Punktualnosc-przewozow-pasazerskich.html> [dostęp: 13 października 2023 r.].

²³⁴ <https://dane.utk.gov.pl/sts/punktualnosc/punktualnosc-towarowa/20245,Punktualnosc-przewozow-towarowych.html> [dostęp: 13 października 2023 r.].

²³⁵ Z tytułu nieterminowego przekazania dokumentów, niedotrzymania parametrów wynikających z kategoryzacji (40,672 km) oraz niewykonania zakładanego poziomu 10 wskaźników monitorowania umowy.

17 100 tys. zł, pomniejszoną o nałożoną przez Ministerstwo karę w wysokości 5 140 tys. zł²³⁶. Za realizację umowy w 2021 r. nie wypłacono premii za efektywność w związku z niewykonaniem przez PKP PLK zakładanego poziomu dla 8 wskaźników, a jednocześnie naliczono kary w wysokości 5 548,9 tys. zł²³⁷. W 2022 r. PKP PLK nie wykonała zakładanego poziomu 6 wskaźników monitorowania umowy oraz nie zostały dotrzymane parametry na fragmentach linii kolejowych o łącznej długości 47,038 km oraz na odcinkach torów o długości 20,973 km.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w przypadku 2021 r. kluczowe dla niewypłacenia premii było niewykonanie przez trzy lata z rzędu trzech wskaźników, przy czym niewykonanie już jednego z nich, nie dawało podstawy do wypłaty premii. W przypadku 2022 r. kluczowy był z kolei brak poprawy dwóch spośród trzech wskaźników, które nie zostały osiągnięte w okresie dwóch lat poprzedzających rok, za który ma zostać przyznana premia za efektywność.

W latach 2018-2023 Departament Kontroli w Ministerstwie przeprowadził w PKP PLK łącznie 6 kontroli. Trzy kontrole (w 2019 r., 2021 r. i 2023 r.) dotyczyły realizacji umowy zawartej w ramach *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*. Kontrolami objęte zostały działania PKP PLK podejmowane od rozpoczęcia programu, tj. od 1 stycznia 2019 r. oraz w trakcie jego realizacji.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, 273-275, 277-809, 813-835)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na etapie opracowywania projektu *Programu Kolej+* Minister nie zidentyfikował pełnych potrzeb rzeczowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego programu, którym było uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadały dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej, z miastami wojewódzkimi oraz poprawa wewnętrznej spójności komunikacyjnej i społeczno-gospodarczej tych regionów Polski przy wsparciu ze środków publicznych. Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uod. w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, 4 i 7 ufp przy uwzględnieniu standardu 6-9 i 11 Skz²³⁸.

Minister w projekcie *Programu Kolej+* – zarówno w części zawierającej diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, jak i w części zawierającej szczegółowy wykaz inwestycji rekomendowanych do realizacji – nie ustalił wszystkich miejscowości liczących powyżej 10 tys. mieszkańców i nieposiadających dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej. Nie określił również niezbędnego uzupełnienia sieci

²³⁶ Z tytułu nieterminowego przekazania dokumentów, niedotrzymania parametrów wynikających z kategoryzacji (12,098 km przez co najmniej 45 dni w 2020 r. oraz 20,973 km przez co najmniej 75 dni w 2020 r.) oraz niewykonania zakładanego poziomu 8 wskaźników monitorowania umowy.

²³⁷ Z tytułu nieterminowego przekazania dokumentów, niedotrzymania parametrów wynikających z kategoryzacji (49,337 km przez 30 dni w 2021 r. oraz 20,973 km przez 60 dni w 2021 r.) oraz niewykonania zakładanego poziomu 8 wskaźników monitorowania umowy.

²³⁸ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1, 2-4 uod. minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie infrastruktury transportu kolejowego, a także za ruch kolejowy, przewozu osób i rzeczy środkami transportu kolejowego i komunikację publiczną. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uod. do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uod. stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań ustalonych w PT2020), 7 (brak identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań określonych w PT2020), 8 (brak analizy określającej prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i ich możliwych skutków), 9 (brak reakcji na ryzyko) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań)..

kolejowej, o którym mowa w celu głównym programu, zapewniającego połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi, co było działaniem nierzetelnym. W pkt 3 programu Minister zaznaczył, że miejscowości, dla których zostały zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne, zostały zestawione w załączniku nr 2 do programu. W załączniku nr 2 wymieniono 21 miejscowości oraz 20 ciągów kolejowych, mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi. Tymczasem miejscowości powyżej 10 tys. mieszkańców, które nie posiadały dostępu do kolei w grudniu 2019 r. było 73, z czego 40 o liczbie mieszkańców ponad 15 tys. Ponadto pierwotny plan finansowy *Programu Kolej+*, określający środki planowane na realizację programu w kwocie 6 588 mln zł, został ustalony wyłącznie w oparciu o listę 21 miejscowości i 20 ciągów kolejowych, natomiast nigdzie w tym programie nie zidentyfikowano kosztów przywrócenia lub utworzenia połączeń kolejowych dla wszystkich miejscowości powyżej 10 tys. mieszkańców.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie potwierdził, że zestawienie zamieszczone w załączniku nr 2 do programu nie obejmowało wszystkich miejscowości liczących powyżej 10 tys. mieszkańców i nieposiadających połączeń kolejowych pasażerskich lub towarowych z miastami wojewódzkimi. Nie wyjaśnił jednak na jakiej podstawie w załączniku tym ujęto konkretne miejscowości, a jedynie wskazał, że było to wynikiem ustaleń prowadzonych pomiędzy Ministerstwem i PKP PLK. Dodał, że przyczyną, dla której Minister nie zidentyfikował wszystkich miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadały połączeń kolejowych z miastami wojewódzkimi, był konkursowy charakter *Programu Kolej+*, a w Ministerstwie nie widziano potrzeby identyfikacji wszystkich takich miejscowości, ponieważ podstawowym założeniem był otwarty charakter wyboru projektów do programu, tym samym wszystkie jst, ich związki i stowarzyszenia oraz związki metropolitalne, spełniające kryteria programu, mogły zgłaszać swoje projekty i starać się o ich dofinansowanie.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 68-69, 72-73, 179 pliki nr 19-21)

W ocenie NIK przyjęty sposób realizacji *Programu Kolej+*, w którym nabór projektów do programu miał charakter konkursowy, nie stanowił uzasadnienia do odstąpienia przez Ministra od określenia pełnych potrzeb rzeczowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego programu. Minister określając, że celem programu służącego walce z wykluczeniem komunikacyjnym będzie takie uzupełnienie sieci kolejowej, aby zapewnić miejscowościom o liczącym powyżej 10 tys. osób połączenia z miastami wojewódzkimi, powinien był posiadać informacje, ile i które z miejscowości, liczących powyżej 10 tys. mieszkańców, nie posiadają dostępu do kolei oraz w jaki sposób uzupełnić sieć kolejową, aby zapewnić tym miejscowościom połączenia z miastami wojewódzkimi. Zaniechanie pełnej identyfikacji potrzeb rzeczowych, niezbędnych do osiągnięcia celu głównego *Programu Kolej+*, skutkowało brakiem możliwości określenia adekwatnych działań, które należało podjąć, aby zamierzony cel został osiągnięty oraz brakiem możliwości określenia pełnych potrzeb finansowych dla wszystkich miejscowości powyżej 10 tys. mieszkańców, które nie mają dostępu do infrastruktury kolejowej.

2. Na etapie opracowania projektu *Programu Kolej+* Minister niezgodnie z celem głównym rekomendował w załączniku nr 2 do tego programu realizację inwestycji w ciągu kolejowym Złotoryja/Lwówek Śląski – Legnica – Wrocław, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do programu inwestycja ta miała rozpocząć się w Lwówku Śląskim, które to miasto według rocznika statystycznego GUS za 2018 r. liczyło 8 895 mieszkańców, a więc nie posiadało wymaganej celem głównym liczby 10 tys. mieszkańców.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że zestawienie z załącznika nr 2 do programu zawiera jedynie miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadają połączeń kolejowych pasażerskich lub towarowych z miastami wojewódzkimi (dane według rocznika GUS za 2018 r.). Dodał, że gmina wiejsko-miejska Lwówek Śląski posiadała w 2018 r. 17 346 mieszkańców.

(akta kontroli str. str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 68-69, 72-73, 179 pliki nr 13-18, 242-245, 254-259)

NIK zwraca uwagę, że w załączniku nr 2 do programu wskazane są nazwy miejscowości, a nie nazwy gmin. Ponadto cel główny *Programu Kolej+* wprost wskazuje na miejscowości o populacji powyżej 10 tys. mieszkańców. Gmina wiejsko-wiejska nie może być utożsamiana z miejscowością.

3. Na etapie opracowania projektu *Programu Kolej+* Minister niecelowo rekomendował w załączniku nr 2 do programu miasto Bielawa (w ciągu komunikacyjnym Bielawa – Pieszyce – Wrocław). Miasto to zostało wskazane jako nieposiadające dostępu do kolei, pomimo że w chwili jego ustanawiania finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem. Bielawa uzyskała dostęp do kolejowych przewozów pasażerskich w dniu 15 grudnia 2019 r., natomiast *Program Kolej+* został ustanowiony w dniu 3 grudnia 2019 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że przekazanie linii kolejowej na własność samorządu nie jest czynnikiem wpływającym na możliwość przeprowadzenia analizy wariantów połączeń lokalnych dla poszczególnych miejscowości celem uzyskania danego połączenia.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 68-69, 72-73, 179 pliki nr 13-18, 242-245, 254-259)

Zdaniem NIK o niecelowości tej inwestycji świadczy fakt, że połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem było na ukończeniu w chwili rekomendowania miasta Bielawa do przeprowadzenia drugiej inwestycji o identycznym efekcie. Nie ma bowiem znaczenia podmiot inicjujący realizację inwestycji lecz to, że rozpoczęcie drugiej inwestycji o identycznym efekcie byłoby w istocie naruszeniem zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy o finansach publicznych). DSDiK ogłosiła postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wykonanie rewitalizacji linii kolejowej nr 341 w styczniu 2019 r., tj. 11 miesięcy przed ustanowieniem przedmiotowego programu wieloletniego. Stanowiło to wystarczający czas na dokonanie zmian w treści programu, w tym modyfikacji załączników, szczególnie w sytuacji, w której jedna z rekomendowanych inwestycji w niedalekiej przyszłości miała się stać bezprzedmiotowa.

4. Minister realizując nierzetelnie obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, 4, 6 i 7 uofp przy uwzględnieniu standardu 6 i 11 Skz²³⁹ ustalił w *Programie Kolej+* wskaźnik nr 1 oraz oczekiwaną na zakończenie realizacji programu wartość wskaźnika nr 2 w sposób nieadekwatny do celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych programu, tj. w sposób niepozwalający na ocenę stopnia

²³⁹ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportu, w szczególności za budowę, modernizację utrzymanie i ochronę kolei. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uofp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4, 6 i 7 uofp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań ustalonych w PT2020) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań).

osiągnięcia celu głównego programu, jakim było uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadały dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej, z miastami wojewódzkimi oraz poprawa wewnętrznej spójności komunikacyjnej i społeczno-gospodarczej tych regionów Polski przy wsparciu ze środków publicznych.

Minister ustalił, że wskaźnikiem nr 1, określającym realizację celu głównego *Programu Kolej+*, miała być liczba jst, które uzyskały wsparcie w ramach programu (które podpisały z PKP PLK umowę o dofinansowanie). Fakt podpisania przez jst umowy z PKP PLK nie był jednak równoznaczny z uzupełnieniem sieci kolejowej dla miejscowości niemających dostępu do kolei i tym samym nie mógł określać stopnia realizacji celu głównego programu. Ponadto Minister ustalając wskaźnik nr 1 nieprawidłowo utożsamiał uzyskanie wsparcia w ramach programu z faktem podpisania umowy o dofinansowanie, ponieważ zawarcie umowy nie jest równoznaczne z fizyczną wypłatą środków na inwestycję. Tak określony wskaźnik nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie co było miernikiem realizacji celu głównego *Programu Kolej+*: liczba zawartych umów, czy liczba jst, które fizycznie otrzymały wsparcie finansowe.

Minister przyjął, że wskaźnikiem nr 2, określającym osiągnięcie celu głównego *Programu Kolej+*, miała być liczba jst, które uzyskały dostęp do transportu kolejowego i ustalił oczekiwaną wartość tego wskaźnika na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r., na „minimum 5”. Tymczasem w załączniku nr 2 do programu Minister wskazał 21 miejscowości, dla których zidentyfikował potrzeby inwestycyjne oraz 20 ciągów kolejowych, mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi, a także określił szacowaną wartość poszczególnych inwestycji i ustalił plan finansowy programu dla tych miejscowości i ciągów kolejowych. Uznanie, że program został zrealizowany, jeżeli zostanie zapewniony dostęp do transportu kolejowego dla jedynie 5 jst, czyli dla 24% z 21 miejscowości, dla których stwierdzono konieczność zapewnienia takiego dostępu, było nieadekwatne do zidentyfikowanych potrzeb i zapewnionych środków finansowych i oznaczałoby uznanie przedsięwzięcia za zakończone z sukcesem nawet w przypadku, gdy zostanie zrealizowana zaledwie ¼ wskazanych w nim przedsięwzięć.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w *Programie Kolej+* wskaźnik nr 1 został określony w sposób pozwalający na weryfikację postępu programu od momentu zawarcia umowy realizacyjnej pomiędzy PKP PLK i jst, czyli od momentu prawnego zobowiązania się stron do realizacji projektu. Z kolei wartość wskaźnika nr 2 została określona na zakończenie realizacji programu na „minimum 5”, gdyż brano pod uwagę ewentualne problemy mogące wystąpić na etapie wdrażania lub realizacji programu. Wskazał, że na podstawie wieloletniego doświadczenia kierownictwa Ministerstwa, zaangażowanego w opracowanie programu, założono wartość wskaźnika w sposób racjonalny, optymalny i ostrożnościowy. Podał również, że ze względu na cykl życia projektów, niewykluczone jest wystąpienie podobnych problemów jak te, które miały miejsce (np. inflacja, pandemia, wojna w Ukrainie) lub rezygnacja jst z realizacji projektów, a z uwagi na konkursowy charakter *Programu Kolej+* nikt nie był w stanie przewidzieć liczby jst zgłaszających swoje projekty do programu, więc ustalenie wskaźnika na takim poziomie miało racjonalne uzasadnienie.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, 182-183, 188-189)

NIK stwierdza, że wbrew wyjaśnieniu Sekretarza Stanu w Ministerstwie wskaźnik nr 1 nie pozwalał na weryfikację postępu programu od momentu zawarcia umów pomiędzy PKP PLK a jst, gdyż stanowił on jedynie odnotowanie liczby zawartych umów i nie zawierał informacji o postępie programu od chwili ich zawarcia, ani

spodziewanych efektów końcowych. Wskaźnik celu głównego programu powinien być pozwalającym na określenie stopnia realizacji tego celu. Akcentowane w wyjaśnieniach ryzyka są nieodłącznym elementem realizacji programów, a właściwe zarządzanie ryzykiem, w tym wdrażanie działań zaradczych i naprawczych, winno służyć osiągnięciu celu programu. Możliwość wystąpienia zagrożeń w realizacji programu nie uzasadniała zatem przyjęcia, że cel główny programu zostanie osiągnięty, jeżeli zostanie zapewniony dostęp do transportu kolejowego dla „minimum 5” jst, podczas gdy Minister zidentyfikował w programie potrzebę zapewnienia takiego dostępu dla 21 miejscowości i dla których określił plan finansowy programu. Skutkiem przyjęcia takich mierników była utrudniona ocena, czy lub w jakim stopniu główny cel programu zostanie osiągnięty, w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb.

5. Minister realizując nierzetelnie obowiązek wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, 4, 6 i 7 uofp przy uwzględnieniu standardu 6 i 11 Skz²⁴⁰ ustalił w *Programie Kolej+* wskaźniki wykonania celów szczegółowych nr 1 i 2 oraz ich wartości oczekiwane na zakończenie realizacji programu w sposób nieadekwatny do celów oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych programu, ponieważ nie pozwalały na ocenę stopnia osiągnięcia danego celu szczegółowego programu.

Minister ustalił, że wskaźnikiem osiągnięcia celu szczegółowego nr 1 – wsparcie zadań przygotowawczych w zakresie połączeń kolejowych na obszarze regionu będzie liczba uzyskanych decyzji lokalizacyjnych lub opracowanych dokumentacji przedprojektowych, dla którego oczekiwane wartości na dzień 31 grudnia 2023 r. ustalono na „minimum 2” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r., na „minimum 6”. Fakt uzyskania decyzji lokalizacyjnej lub opracowania dokumentacji przedprojektowej, nie stanowi jednak o faktycznej realizacji wsparcia zadań przygotowawczych, a tym samym nie mógł określać stopnia realizacji ww. celu szczegółowego. Wartość wskaźnika związana z uzyskaniem/sporządzaniem tych dokumentów byłaby zależna od zgłaszających dany projekt jst, a nie wykonawcy *Programu Kolej+*, tj. PKP PLK i tym samym nie miałyby ona wpływu na realizację tego wskaźnika. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że w załączniku nr 2 do programu Minister wskazał 21 miejscowości, dla których zidentyfikował potrzeby inwestycyjne, oraz 20 ciągów kolejowych, mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi, uznanie, że cel szczegółowy nr 1 został zrealizowany, jeżeli zostaną uzyskane decyzje lokalizacyjne lub opracowane dokumentacje przedprojektowe jedynie dla 6 inwestycji, czyli dla 30% z 20 ciągów kolejowych, dla których stwierdzono konieczność zapewnienia takiego dostępu do połączeń kolejowych, było nieadekwatne do zidentyfikowanych potrzeb i zapewnionych środków finansowych.

Minister ustalił, że wskaźnikiem osiągnięcia celu szczegółowego nr 2 – wzmocnienie efektywności działań mających na celu wdrożenie projektów kolejowych będzie liczba projektów, jakie uzyskały wsparcie w ramach programu (projekty, w których PKP PLK zawarła umowy z jst), dla którego oczekiwane wartości na dzień 31 grudnia 2023 r. określono na „minimum 4” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2028 r., na „minimum 15”. Fakt podpisania przez jst umowy z PKP PLK, nie stanowił jednak o wzmocnieniu efektywności działań i tym samym nie mógł określać stopnia realizacji celu szczegółowego nr 2 programu. Ponadto biorąc pod uwagę dokonaną w dniu 3 października 2022 r. aktualizację *Programu Kolej+*, którą m.in. dwukrotnie

²⁴⁰ Vide przypis nr 239.

zwiększono środki finansowe zaplanowane na jego realizację, i wyniku której rozpoczęto realizację 35 projektów, uznanie, że cel szczegółowy nr 2 został zrealizowany, jeżeli jedynie 15 projektów (42%) uzyska wsparcie w ramach programu było nieadekwatne do zidentyfikowanych potrzeb i zapewnionych środków finansowych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że ponieważ *Program Kolej+* jest skierowany do jst, które są jego docelowym beneficjentem, należało w sposób jasny, prosty i czytelny zidentyfikować wskaźniki, które mogą obrazować jego postępy w sposób mierzalny, co czyni jego założenia przejrzystymi. W opinii Ministerstwa wymienione w *Programie Kolej+* wskaźniki oddają jego specyfikę, gdzie decydującym czynnikiem jego realizacji jest udział poszczególnych samorządów, które poprzez zawarcie przez nie stosownych umów, jak i ich realizację, zagwarantują osiągnięcie założonych celów *Programu Kolej+*. Mając na uwadze przebieg procesu inwestycyjnego w projektach liniowych, wskaźniki te pozwalają w sposób jasny, prosty i przejrzysty monitorować jego postępy na dalszym etapie jego realizacji.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, 188)

NIK stwierdza, że wbrew powyższym wyjaśnieniom wskaźniki wykonania celów szczegółowych nr 1 i 2 nie pozwalały na monitorowanie postępów programu i stanowiły jedynie odnotowanie liczby decyzji lokalizacyjnych lub opracowania dokumentacji przedprojektowej oraz liczby zawartych umów. Skutkiem przyjęcia takich wskaźników był brak możliwości oceny, czy lub w jakim stopniu cele szczegółowe nr 1 i 2 programu zostały osiągnięte, w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb.

6. Minister nie poddał projektu *Programu Kolej+* konsultacjom z jst, partnerami społecznymi i gospodarczymi, co stanowiło naruszenie art. 19a ust. 1 uzppr.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Minister nie przeprowadził konsultacji projektu *Programu Kolej+* z uwagi na jego konkursowy charakter, w którym poszczególne jst mogły zgłaszać projekty, które miały być realizowane w ramach programu. Podał również, że jst miały obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych przy okazji przygotowywania wstępnego studium planistyczno-prognostycznego dla poszczególnych projektów.

(akta kontroli str. 45, 48-51)

NIK stwierdza, że określony w art. 19a ust. 1 uzppr obowiązek przeprowadzenia konsultacji projektu programu nie jest uzależniony od konkursowego lub niekonkursowego charakteru programu. Konsultacje, o których mowa w tym przepisie, dotyczą projektu programu, a więc powinny być przeprowadzone przed przyjęciem *Programu Kolej+* przez Radę Ministrów, a nie na etapie jego realizacji przy okazji przygotowywania wstępnego studium planistyczno-prognostycznego. Podmiotem zobowiązanym do przeprowadzenia konsultacji w trybie określonym w uzppr był minister opracowujący program, a nie jst, m.in. z którymi Minister zobowiązany był przeprowadzić konsultacje. NIK zauważa, że w załącznikach do *Programu Kolej+* bez przeprowadzenia stosownych konsultacji Minister określił miejscowości i ciągi kolejowe (projekty), które w pierwszej kolejności mogły uzyskać dofinansowanie. Minister wskazał co prawda, że jst mogły wnioskować o realizację innych projektów niż ujęte w załączniku do programu, ale mogło to nastąpić jedynie w przypadku wystąpienia wolnych środków finansowych w ramach programu. Skutkiem nieprawidłowości było ograniczenie zagwarantowanych prawnie możliwości zgłaszania uwag i opinii do projektu *Programu Kolej+* przez jst oraz partnerów

społecznych i gospodarczych na etapie jego opracowywania, a tym samym ograniczenie wpływu zainteresowanych podmiotów na kształt programu.

7. Minister niecelowo określił w *Programie Kolej+*, że nabór projektów do programu będzie miał tryb konkursowy, ponieważ tryb ten nie gwarantował zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, których realizacja miała przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu w transporcie kolejowym poprzez uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadają dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej. Potrzeby te Minister określił poprzez wymienianie w załączniku nr 2 do programu 21 miejscowości oraz 20 ciągów kolejowych mających zapewnić połączenie tych miejscowości z miastami wojewódzkimi. Mimo to, o tym czy dana inwestycja będzie realizowana miał decydować w pierwszej kolejności fakt zgłoszenia danego projektu przez jst, a następnie postępowanie konkursowe prowadzone przez PKP PLK. Spowodowało to, że odpowiedzialność decyzyjna za uzupełnienie istniejącej sieci linii kolejowych została przeniesiona na samorządy, których zadaniem własnym nie jest zarządzanie infrastrukturą kolejową. Ponadto taki sposób doboru projektów sprawił, że projekty do realizacji w ramach *Programu Kolej+* zgłosiły wyłącznie te samorządy, które dysponowały środkami niezbędnymi na pokrycie 15% wkładu własnego, a nie te, na terenie których występowały zidentyfikowane w programie braki infrastrukturalne (np. w województwie kujawsko-pomorskim).

Dodatkowo Minister wyraził zgodę na ustanowienie przez zarząd PKP PLK wytycznych naboru projektów do *Programu Kolej+*, w których zawarto zasady i kryteria rankingowania projektów niezgodne z założeniami tego programu. W efekcie 26 zgłoszonych projektów liniowych, dzięki którym planowano uzyskanie połączenia kolejowego, było faworyzowanych względem 17 pozostałych projektów liniowych i 8 projektów punktowych, które miały na celu usprawnienie ruchu kolejowego lub optymalizację ruchu pasażerskiego. Dodatkowo część wybranych do realizacji projektów nie spełniało kryterium wysokiego stopnia efektywności ekonomicznej, a zatem w praktyce nie miało ono znaczenia w doborze inwestycji do realizacji. Najwięcej punktów w tym kryterium uzyskały trzy projekty punktowe, natomiast aż 19 projektów, dzięki którym możliwe miało być uzyskanie dotychczas nieistniejącego połączenia kolejowego, otrzymało 0 pkt. Mimo to wszystkie inwestycje, które uzyskał 0 pkt, zostały przeznaczone do realizacji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Minister zdecydował o konkursowym charakterze naboru projektów do realizacji w ramach *Programu Kolej+*, gdyż był to najbardziej transparentny tryb wyboru, w którym jst same mogły decydować, jakie inwestycje chciałyby realizować na swoim terenie. Wskazał również, że na wstępnym etapie prac rozważano inne możliwości wsparcia tego typu projektów poprzez ujęcie ich w KPK. Z uwagi na ograniczone środki finansowe oraz zasadniczy cel KPK – związany z realizacją prac na głównych ciągach tworzących sieć bazową i kompleksową TEN-T, jak również stanowiących kolejowe korytarze transportowe – na dalszym etapie prac postanowiono o wyodrębnieniu programu przeznaczonego do takich projektów.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 59, 62, 182, 187)

NIK stwierdza, że zaproponowana przez Ministra koncepcja konkursowego charakteru *Programu Kolej+* oznaczała przyjęcie fakultatywnej realizacji przedsięwzięć (z elementami dobrowolności i możliwością ich zarzucenia ze względu na postawę lub możliwości jst), które zostały uznane za kluczowe z punktu widzenia polityki przyjętej przez państwo. Nie zapewniało to wyboru do realizacji inwestycji najistotniejszych z punktu widzenia przeciwdziałania

wykluczeniu komunikacyjnemu, które jednocześnie charakteryzowały się wysokim stopniem efektywności ekonomicznej. Katalog inwestycji możliwych do realizacji w ramach *Programu Kolej+* zależał wyłącznie od aktywności jst, a nie od doboru względem istniejącego wykluczenia komunikacyjnego. Przywołana przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie transparentność wyboru inwestycji do realizacji mogła zostać zapewniona poprzez przeprowadzenie wymaganych konsultacji społecznych, jednak tylko pod warunkiem uprzedniej rzetelnie przeprowadzonej analizy potrzeb rzeczowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego *Programu Kolej+*. Brak takich konsultacji, poprzedzających ustalenie ostatecznej listy potrzeb, a następnie umożliwiających dobór projektów spośród zamkniętej listy, było w istocie odrzuceniem transparentności określenia potrzeb.

8. Minister nie przygotował pisemnego stanowiska do opinii Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 października 2019 r.²⁴¹ stwierdzającej częściową zgodność projektu *Programu Kolej+* z SOR oraz częściowe uwzględnienie w projekcie wymagań określonych w uzppr i wskazującej na konieczność dostosowania i uzupełnienia dokumentu. Stanowiło to naruszenie art. 19 ust. 1b uzppr (w brzmieniu na dzień ustanowienia programu). W konsekwencji doszło również do naruszenia art. 19 ust. 1c uzppr, zgodnie z którym minister opracowujący projekt programu rozwoju winien go przedłożyć do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wraz z opinią ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz swoim stanowiskiem do tej opinii.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Minister nie przekazał pisemnego stanowiska do opinii Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z uwagi na fakt, iż opinia ta nie wskazywała na niezgodność z SOR.

(akta kontroli str. 41 plik nr 1, str. 53 plik nr 6, str. 58, 61)

NIK stwierdza, że wbrew ww. wyjaśnieniom przedmiotowa opinia wskazywała na częściową niezgodność programu z SOR, ponieważ w załączonej do opinii karcie zgodności projektu programu, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju wskazał w szczególności, że projekt *Programu Kolej+* wymaga:

- zapewnienia zgodności inwestycji ujętych w programie z Krajowym Planem Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności odnoszącej się do systemu kolei UE dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się;
- uzupełnienia o postanowienia dotyczące Strategii Europa 2020 wraz ze wskazaniem jak program wpisuje się w realizację jej celów;
- wyodrębnienia rozdziału obejmującego podstawowe założenia systemu realizacji programu, który powinien zawierać warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programu, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość, a także sposób koordynacji działań instytucji zaangażowanych w realizację programu.

Ponadto nawet w przypadku gdyby przedmiotowa opinia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nie wskazywała na niezgodność projektu *Programu Kolej+* z SOR, to wbrew pogładowi Sekretarza Stanu w Ministerstwie nie zwalniałoby to Ministra z obowiązku przygotowania pisemnego stanowiska do opinii, ponieważ wskazywała ona również na brak uwzględnienia w projekcie *Programu Kolej+* części wymagań określonych w uzppr.

²⁴¹ Opinia przekazana przy piśmie znak DSR-I.6021.18.2019.TS z dnia 8 października 2019 r.,

9. Minister w odniesieniu do żadnego z trzech badanych programów: *Programu Kolej+*, *Programu przystanków kolejowych* oraz *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, nie ogłosił w M.P. komunikatów o:

- podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu programu oraz jego zmian,
- adresie strony internetowej, na której Minister zamieści treść programu oraz zmian do tego programu,
- terminie, od którego program lub jego zmiany będą stosowane,

co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Minister nie ogłosił w M.P. stosownych komunikatów, gdyż w pismach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przekazujących uchwały Rady Ministrów o przyjęciu programów lub ich zmian wskazano, iż są one niepublikowane. Sekretarz Stanu w Ministerstwie uzasadnił brak ogłoszenia komunikatów również tym, że podstawą ustanowienia przedmiotowych programów były art. 38a lub 38c uotk, a art. 38c ust. 8 tej ustawy wyłącza stosowanie całego art. 19 uzppr.

(akta kontroli str. 44-45, 47-48, 61, str. 64 pliki nr 6-10)

NIK stwierdza, że art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr nakłada na ministra opracowującego program rozwoju obowiązek ogłoszenia w M.P. komunikatów zawierających ww. informacje, w tym komunikatu o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu programu lub jego zmian, a nie publikacji treści samej uchwały, na co wskazywało oświadczenie Sekretarza Stanu w Ministerstwie. NIK zauważa również, iż przywołany w uzasadnieniu Sekretarza Stanu w Ministerstwie art. 38c ust. 8 uotk, stanowiący w ostatnim zdaniu, że nie stosuje się przepisów art. 18, 19 i 19a uzppr, należy rozpatrywać w kontekście treści całego ustępu 8. Przepis art. 38c ust. 8 uotk dotyczy sytuacji, w której aktualizacja programu jest dokonywana poprzez przyjęcie sprawozdania przez Radę Ministrów i jedynie w takim przypadku Minister jest zwolniony z obowiązku stosowania przepisów art. 19 uzppr. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej art. 38c ust. 8 uotk²⁴², w którym wskazano, że wyjątki w stosowaniu uzppr wprowadzono dla sprawozdania aktualizującego program. Nie dotyczy to zatem sytuacji, w której Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przyjęciu programu albo uchwałę zmieniającą program w inny sposób niż poprzez przyjęcie sprawozdania i w takich przypadkach Minister był zobowiązany ogłosić w M.P. komunikaty, o których mowa wyżej. Skutkiem nieprawidłowości było ograniczenie podmiotom zainteresowanym prawnie zagwarantowanej możliwości powzięcia informacji o ustanowieniu i zmianach wymienionych programów, adresach stron internetowych, na których treść programów i zmiany miały być zamieszczone oraz terminach ich stosowania.

10. Minister zatwierdził opracowany przez PKP PLK szczegółowy plan realizacji *Programu Kolej+*, który nie zawierał wszystkich elementów wymaganych przez art. 38c ust. 4 uotk oraz pkt 4.2. programu, co było działaniem nierzetelnym.

Zatwierdzony przez Ministra pismem znak DTK-5.4614.5.2023 z dnia 11 kwietnia 2023 r. SPR *Programu Kolej+* zawierał nazwy poszczególnych zadań, okres ich realizacji, planowane wydatki wraz z podziałem źródeł finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji, natomiast nie zawierał rzeczowego zakresu planowanych inwestycji. Zgodnie z pkt 4.4. programu Minister był zobowiązany do egzekwowania ustaleń programu w odniesieniu do jego realizatora

²⁴² Art. 38c ust. 8 został dodany przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 poz. 1257).

(PKP PLK), a zatem również co do sporządzenia SPR *Programu Kolej+* w wymaganym zakresie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że przygotowanie i przyjęcie uzgodnionego z Ministrem Finansów SPR *Programu Kolej+* było spowodowane uwarunkowaniami związanymi z realizacją programu. Podał, że biorąc pod uwagę różny poziom zaawansowania poszczególnych projektów oraz potrzebę zapewnienia sprawnej realizacji projektów, dla których zostały już podpisane umowy pomiędzy PKP PLK a jst, w tym zapewnienie finansowania projektów w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, przyjęcie SPR *Programu Kolej+* umożliwiło realizatorowi programu (PKP PLK) podjęcie działań polegających na ogłaszaniu przetargów i podpisywaniu umów z wykonawcami. Wyjaśnił dalej, że SPR *Programu Kolej+* zawierał podstawowe dane, jakie w tamtym momencie były konieczne do dalszej realizacji programu, związanej z rozpoczęciem procesu inwestycyjnego przez PKP PLK. Podkreślił, że zakres rzeczowy inwestycji zostanie uzupełniony po podpisaniu wszystkich umów w ramach aktualizacji SPR *Programu Kolej+*.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 58, 61, 64 pliki nr 23-25, str. 203, 206)

NIK stwierdza, że zatwierdzony przez Ministra SPR *Programu Kolej+* powinien być zawierać wszystkie elementy określone w przywołanych wyżej przepisach i programie, w tym rzeczowy zakres planowanych inwestycji, a nie wskazane w wyjaśnieniu Sekretarza Stanu w Ministerstwie „podstawowe dane konieczne do realizacji programu”. NIK uznaje za nieuzasadniony pogląd, że SPR *Programu Kolej+* miał być uzupełniony o rzeczowy zakres planowanych inwestycji dopiero po podpisaniu wszystkich umów pomiędzy PKP PLK a jst.

11. Minister sprawując nierzetelnie nadzór – do którego zobowiązany był na mocy art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart w związku art. 69 ust. 1 pkt 1 i art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 3, 6 i 7 ufp, przy uwzględnieniu standardu 6 i 11 Skz²⁴³ – nad realizacją *Programu Kolej+* zaniechał egzekwowania²⁴⁴ od realizatora programu (PKP PLK) obowiązku przedkładania sprawozdań bieżących z jego realizacji, o których mowa w pkt 4.4. programu, a które wraz ze sprawozdaniami rocznymi miały służyć nadzorowaniu i kontrolowaniu bieżącego przebiegu realizacji programu, co było działaniem nierzetelnym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że przyczyną, dla której Minister nie wymagał od PKP PLK przedkładania sprawozdań bieżących, był fakt, że nie zostały zawarte pomiędzy PKP PLK a wnioskodawcami wszystkie umowy na realizację projektów z listy podstawowej projektów, które kwalifikowały się do wsparcia w ramach programu, a tym samym nie została zagospodarowana pełna alokacja środków finansowych przewidziana w programie. Wskazał również, że informacja o postępach w realizacji *Programu Kolej+* opierała się na przekazywanych przez PKP PLK sprawozdaniach rocznych oraz że z chwilą zawarcia wszystkich umów na realizację projektów ujętych na liście podstawowej planowane było wdrożenie sprawozdawczości w cyklu miesięcznym. Wyjaśnił

²⁴³ Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 uodart minister właściwy do spraw transportu jest odpowiedzialny za funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportu, w szczególności za budowę, modernizację utrzymanie i ochronę kolei. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 uofp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która stosownie do art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 3, 6 i 7 uofp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Odpowiadając za funkcjonowanie kontroli zarządczej Minister zobowiązany jest uwzględniać Skz, w tym zwłaszcza standard: 6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań ustalonych w PT2020) i 11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań)..

²⁴⁴ Według stanu na dzień 18 maja 2023 r.

także, że wprowadzenie takiej sprawozdawczości na ówczesnym etapie byłoby działaniem pochopnym ze względu na możliwość rezygnacji poszczególnych wnioskodawców, którzy jeszcze nie podpisali umowy z PKP PLK, z realizacji projektów.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 9, 12-13, str. 67, 71, 74, 199 plik nr 2)

NIK stwierdza, że zgodnie z pkt 4.4. *Programu Kolej+* PKP PLK powinna była przekazywać ministrowi właściwemu ds. transportu zarówno sprawozdania bieżące, jak również okresowe z realizacji programu, a przekazywanie tych sprawozdań nie było uzależnione od zawarcia przez PKP PLK wszystkich umów na realizację projektów z podstawowej listy projektów zakwalifikowanych do wsparcia w ramach programu. Minister był natomiast uprawniony i zobowiązany do wyegzekwowania tych ustaleń programu w odniesieniu do PKP PLK.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z treścią programu sprawozdania bieżące, tak jak sprawozdania roczne, powinny zawierać tabelaryczne zestawienia i część opisową, w których miały być ujęte informacje o realizacji w zakresie rzeczowym i finansowym poszczególnych zadań, odchyleniach od docelowych wielkości, powodach wystąpienia odchyleń, zidentyfikowanych zagrożeniach i ryzykach oraz podjętych działaniach zaradczych. Sprawozdania bieżące miały zatem przedstawiać zaawansowanie poszczególnych projektów, a nie jedynie *Programu Kolej+* jako całości. Za niezasadny należy zatem uznać pogląd, że Minister powinien otrzymywać od PKP PLK miesięczne sprawozdania bieżące, zawierające m.in. informację o zaawansowaniu rzeczowo-finansowym projektów dopiero w momencie, w którym PKP PLK podpisze umowy dla wszystkich 34 projektów listy podstawowej.

Skutkiem nieprawidłowości był brak bieżącej, przekazywanej Ministrowi systematycznie, częściej niż raz do roku, w sposób sformalizowany i jednolity informacji o rzeczowym i finansowym zaawansowaniu poszczególnych projektów, odchyleniach i przyczynach odchyleń od docelowych wielkości, zagrożeniach i ryzykach oraz podjętych przez PKP PLK działaniach zaradczych, co miało negatywny wpływ na rzetelność prowadzonego nadzoru.

12. Minister określił w *Programie przystanków kolejowych* wskaźniki realizacji celu głównego programu oraz wskaźniki realizacji celów szczegółowych nr 1 i 2 programu, w sposób nieadekwatny do tych celów oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, co było działaniem nierzetelnym.

Minister ustalił jako wskaźniki realizacji celu głównego:

- wskaźnik nr 1 – liczbę miejscowości, które uzyskały wsparcie w ramach programu, z oczekiwaną wartością na dzień 31 grudnia 2023 r. „minimum 10”, a na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r., „minimum 60”,
- wskaźnik nr 2 – liczbę gmin, w których usprawniono dostęp do transportu kolejowego, z oczekiwaną wartością „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r., „minimum 15”.

Minister określił jako wskaźniki realizacji celów szczegółowych:

- dla celu szczegółowego nr 1 – liczbę wybudowanych nowych przystanków kolejowych, dla którego określił oczekiwane wartości na dzień 31 grudnia 2023 r. „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r., „minimum 50”,
- dla celu szczegółowego nr 1 – liczbę zmodernizowanych przystanków kolejowych, dla którego określił oczekiwane wartości na dzień 31 grudnia 2023 r. – „minimum 5” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r. – „minimum 50”,

- dla celu szczegółowego nr 2 – liczbę projektów, jakie uzyskały wsparcie w ramach programu, dla którego określił oczekiwane wartości na dzień 31 grudnia 2023 r. „minimum 3” oraz na dzień zakończenia realizacji programu, tj. 31 grudnia 2025 r., „minimum 30”.

Tymczasem w załączniku do programu Minister wskazał na liście podstawowej 173 zadania o łącznej wartości 800 030 tys. zł, a na liście rezerwowej 182 zadania o łącznej wartości 644 430 tys. zł, co oznacza łącznie 355 inwestycji przewidzianych do realizacji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że przyjęte wskaźniki, mierzące wykonanie celu głównego *Programu przystanków kolejowych* były komplementarne i wpisywały się w zadania jakie zostały przydzielone Pełnomocnikowi Rządu do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Mając na względzie, że program zakładał poprawę dostępności komunikacyjnej poprzez realizację zadań związanych w szczególności ze zwiększeniem fizycznej dostępności przystanków kolejowych w zakresie eliminowania barier dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się oraz dostępności transportu kolejowego dla lokalnych społeczności w związku z uzupełnieniem lokalnej i regionalnej punktowej infrastruktury pasażerskiej, przyjęte wskaźniki odnosiły się do minimalnej liczby jednostek administracyjnych, które na swoim terenie powinny uzyskać usprawniony dostęp do transportu kolejowego w ramach realizowanych zadań ujętych w *Programie przystanków kolejowych*. W jego opinii przyjęte wskaźniki i ich wartość pozwalały na prostą i łatwą weryfikację postępów tego programu, a co za tym idzie możliwość jasnej i jednoznacznej weryfikacji wypełnienia jego założeń.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, 225-226, 235-236)

NIK stwierdza, że wbrew powyższym wyjaśnieniom przyjęte niskie wartości wskaźników wykonania celu głównego i celów szczegółowych nie pozwalały na rzetelną ocenę, czy lub w jakim stopniu cele programu zostały osiągnięte w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb. *Program przystanków kolejowych* mógł bowiem zostać uznany za zrealizowany po osiągnięciu oczekiwanej wartości przez poszczególne wskaźniki celu głównego i celów szczegółowych w sytuacji, gdy najwyższy spośród nich stanowił zaledwie 34% liczby zadań z listy podstawowej, a więc nieadekwatnie do zidentyfikowanych potrzeb i zapewnionych środków finansowych.

13. Minister niecelowo zamieścił w *Programie przystanków kolejowych* na liście zadań podstawowych, czyli zadań objętych dofinansowaniem w ramach środków finansowych przewidzianych na realizację programu, modernizację przystanków kolejowych w lokalizacjach Szklarska Poręba Średnia, Niemojki oraz Pasłęk, pomimo że zadania te były już realizowane przez PKP PLK ze środków własnych przed ustanowieniem programu przez Radę Ministrów. Koszt realizacji tych inwestycji został przewidziany w programie na kwotę 8,8 mln zł.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że ww. przystanki uzyskały wsparcie w zakresie finansowym jedynie w okresie realizacji programu, tj. od 2021 r., co oznacza, że środki wydatkowane na nie przez PKP PLK przed tym rokiem były środkami niekwalifikowalnymi i nie uzyskały wsparcia finansowego w ramach programu. Ponadto *Program przystanków kolejowych* nie ograniczał lokalizacji tylko do tych, które miałyby być realizowane od podstaw w jego ramach. W jego opinii PKP PLK wydatkowała niewielkie środki przed włączeniem przystanków do programu i dodał, że spółka wskazała te przystanki uznając, że ich realizacja będzie kwalifikowała się do wsparcia w ramach programu.

NIK stwierdza, że włączenie do finansowania w ramach *Programu przystanków kolejowych* już realizowanych inwestycji w sytuacji, w której zaplanowana pula środków nie była wystarczająca na realizację nawet połowy zidentyfikowanych potrzeb rzeczowych, nie może być uznana za działanie celowe. Rozpoczęcie modernizacji wskazanych przystanków przez PKP PLK oznaczało, że spółka ta musiała mieć zabezpieczone środki finansowe na realizację zaplanowanych prac i nie było uzasadnienia pozyskiwania nowych źródeł finansowania dla inwestycji w Szklarskiej Porębie Średniej, Niemojkach oraz Pasłęku. Minister powinien mieć zatem na względzie, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

14. Minister zatwierdził opracowany przez PKP PLK SPR *Programu przystanków kolejowych* oraz jego aktualizację mimo, że dokumenty te nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co było działaniem nierzetelnym. Zatwierdzony SPR programu oraz jego aktualizacja określały nazwy poszczególnych zadań, okres ich realizacji, lokalizację określały planowane wydatki ze wskazaniem źródła finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji, natomiast nie zawierały rzeczowego zakresu planowanych inwestycji, co było niezgodne z art. 38c ust. 4 uotk oraz pkt 2.4. programu, zgodnie z którym Minister był zobowiązany do egzekwowania ustaleń programu w odniesieniu do jego realizatora (PKP PLK), a zatem również sporządzenia SPR *Programu przystanków kolejowych* oraz jego aktualizacji w wymaganym zakresie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że rzeczowy zakres zawiera się w nazwie zadania i wskazuje lokalizację oraz to czy chodzi o budowę nowego przystanku, czy też z modernizacją już istniejącego, zarówno funkcjonującego jak i nieczynnego.

(akta kontroli str. 7 pliki nr 15-16, str. 209, 213-214, 216-217 pliki nr 25, 27 i 29, 234-241)

NIK stwierdza, że zatwierdzony przez Ministra SPR *Programu przystanków kolejowych* oraz jego aktualizacja powinny zawierać wszystkie elementy określone w przywołanych wyżej przepisach i programie. Skutkiem nieprawidłowości było przedstawienie w SPR tego programu oraz jego aktualizacji niepełnych informacji dotyczących planowanych inwestycji, określających jedynie ich zakres finansowy z pominięciem rzeczowego.

15. Minister ustalił w *Programie utrzymania infrastruktury kolejowej* wskaźnik osiągnięcia celu głównego programu oraz oczekiwaną wartość jego wykonania w sposób nieadekwatny do tego celu oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto metodologia wyliczania wartości wskaźnika celu głównego programu została przez Ministra przyjęta w sposób nieadekwatny do tego wskaźnika oraz zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych, co również było działaniem nierzetelnym. Wskaźnik ten służył także do monitorowania umowy z dnia 21 grudnia 2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem a PKP PLK.

Celem głównym *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, było wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju przez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach i jego ukierunkowanie na realizację działań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej sieci kolejowej. Minister ustalił wskaźnik realizacji tego celu w postaci skuteczności

realizacji zadań zarządców infrastruktury kolejowej przez poprawę i zapewnienie trwałości jej parametrów technicznych w całym okresie obowiązywania programu. Wskaźnik wyrażony był jako procentowy udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych. Minister określił oczekiwaną wartość wskaźników w poszczególnych latach obowiązywania programu, który wynosiła: w 2019 r. 83,7%, w 2020 r. 84,2%, 2021 r. 85%, 2022 r. 86%, w 2023 r. 87% i jako oczekiwany efekt programu 88%. W ocenie NIK procentowy udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych nie stanowił o udziale transportu kolejowego w ogólnych przewozach i tym samym nie określał stopnia realizacji celu głównego. Jakkolwiek przyjęty wskaźnik nawiązywał do realizacji zadań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej sieci kolejowej, to jednak w żaden sposób nie obrazował skali i zakresu wykonanych na sieci prac inwestycyjnych, tym bardziej, że na spadek odsetka długości linii kolejowych o złym stanie technicznym wpływ mogła mieć również ich likwidacja.

Ponadto przyjęta w programie oczekiwana wartość wskaźnika wykonania celu głównego była nieadekwatna do zidentyfikowanych potrzeb i zapewnionych środków finansowych. Poprawa stanu technicznego sieci kolejowej zaledwie o 4,3% oznaczałaby zrealizowanie celu głównego programu i jednocześnie oznaczałaby pełną akceptację dla faktu, że w dalszym ciągu 12% sieci kolejowej nie spełnia wymaganych standardów technicznych.

Minister określił w *Programie utrzymania infrastruktury kolejowej*, że do wyliczenia wskaźnika realizacji celu głównego zastosowany zostanie procentowy udział długości eksploatowanych odcinków linii kolejowych spełniających standard w stosunku do łącznej długości eksploatowanych odcinków linii kolejowych, według kryteriów zdefiniowanych przez UTK w raporcie „Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2015 roku”. Za spełniające standard Minister uznał odcinki eksploatowanych linii kolejowych, które zgodnie z wynikami badań, pomiarów i oględzin kwalifikuje się jako uzyskujące oceny dobrą i dostateczną. Samo przyjęcie metodologii zaproponowanej przez UTK jako wyznacznika, do oceny stopnia wykonania celu głównego programu, należy ocenić pozytywnie. Jednakże nierzetelne było uznanie, że linia kolejowa, która otrzymała ocenę dostateczną, spełnia wymagane standardy techniczne, skoro linia ta wymagała wymiany elementów nawierzchni do 30% oraz obniżenia prędkości rozkładowych i wprowadzenia innych ograniczeń, co negatywnie wpływa na atrakcyjność oferty przewozowej, a więc i na przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu.

NIK zauważa, że z jednej strony realizacja założeń *Programu Kolej+* oraz *Programu przystanków kolejowych* ma m.in. na celu polepszenie i usprawnienie skomunikowań wewnątrzgałęziowych i międzygałęziowych, a z drugiej strony w *Programie utrzymania infrastruktury kolejowej* Minister za akceptowalny uznał stan infrastruktury kolejowej utrzymujący niezadowalający stan rzeczy w tym zakresie. W związku z tym, zrównanie linii kolejowej ocenionej dostatecznie z linią kolejową, która wymaga wyłącznie bieżącej konserwacji jest błędne i świadczy, że działania Ministra przeciwdziałające wykluczeniu komunikacyjnemu są niespójne oraz niekonsekwentne. Podkreślić należy, że w ww. raporcie UTK stwierdził, iż w 2015 r. 27% linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK otrzymało ocenę dostateczną, a 18% ocenę niezadowalającą, co oznacza, że łącznie w odniesieniu do 45% infrastruktury kolejowej istnieją

mniej lub bardziej poważne zastrzeżenia mające wpływ na utrzymywanie wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że wskaźnik wykonania celu głównego *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* w ujęciu globalnym pokazuje skalę poprawy stanu infrastruktury kolejowej, co przekłada się na stopień atrakcyjności parametrów technicznych infrastruktury, warunkujących możliwość stworzenia atrakcyjnej oferty przewozowej przez organizatorów przewozów i przewoźników, co z kolei przekłada się na udział transportu kolejowego w przewozach. Tym samym wskaźnik ten został także uwzględniony w projekcie programu. Dodał, że Ministerstwo nie gromadzi danych, dotyczących udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem (w podziale na przewozy pasażerskie i towarowe).

(akta kontroli str. 7 pliki nr 2-7, 273-275, 277-809, 813-835)

NIK stwierdza, że wbrew ww. wyjaśnieniom wskaźnik wykonania celu głównego *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej* nie pozwalał na weryfikację postępów programu, a stanowił jedynie odnotowanie odsetka linii kolejowych, na których poprawił się standard techniczny, bez wskazania ich faktycznej długości i lokalizacji względem zidentyfikowanych potrzeb. Dodatkowo, przyjęta przez Ministra metodologia obliczania wartości wskaźnika, w której zrównano linie kolejowe ocenione w stopniu dobrym z liniami kolejowymi ocenionym dostatecznie, oznaczała przyzwolenie na funkcjonowanie infrastruktury kolejowej co do której istnieją mniej lub bardziej poważne zastrzeżenia, warunkujące wprowadzenie koniecznych ograniczeń w jej eksploatacji.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie przygotowanie, wykonywanie i nadzór nad realizacją programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. Minister w każdym z trzech badanych programów nierzetelnie ustalił łącznie 13 wskaźników wykonania celu głównego lub celów szczegółowych oraz mierniki ich wykonania, przez co nie było możliwe prawidłowe weryfikowanie stopnia wykonania założeń tych programów. Ponadto zarówno w *Programie Kolej+*, jak i *Programie przystanków kolejowych* Minister nierzetelnie określił listę inwestycji do realizacji w ramach tych programów. Minister działając nierzetelnie zatwierdził opracowane przez PKP PLK szczegółowe plany realizacji *Programu Kolej+* i *Programu przystanków kolejowych*, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych tymi programami wieloletnimi. Poza tym w przypadku *Programu Kolej+* Minister na etapie opracowywania jego projektu postępując nierzetelnie nie zidentyfikował pełnych potrzeb rzeczowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego programu, niezgodnie z uzppr nie poddał projektu programu konsultacjom z jst, partnerami społecznymi i gospodarczym oraz niecelowo określił tryb konkursowy naboru inwestycji do realizacji. W ramach projektowania założeń *Programu Kolej+* i *Programu przystanków kolejowych* Minister niecelowo włączył na listę część inwestycji, co do których stwierdzono, że były niewłaściwie zakwalifikowane, prawie ukończone bądź już objęte finansowaniem z innych źródeł, przez co ograniczył efektywność wykorzystania dostępnej puli środków.

3. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń i dostępności usług oraz kontrola ich wykonania

3.1. Zawieranie umów PSC, wybór podmiotu świadczącego usługę oraz określenie w umowach PSC odpowiedniej siatki połączeń i dostępności usług

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie umowy ramowe o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich zawarte pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra, a PKP IC, tj. Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich z 25 lutego 2011 r. (dalej: Umowa Ramowa)²⁴⁵ oraz Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich z 31 grudnia 2020 r. (dalej: Nowa Umowa Ramowa)²⁴⁶. Przedmiotem tych umów było świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego. Swym zakresem obejmowały one wszystkie elementy wyszczególnione w art. 25 ust. 3 uoptz, w tym m.in.: linie komunikacyjne, których dotyczy umowa, częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług, zasady rozliczeń, sposób w jaki jest obliczana rekompensata za wykonane przewozy, kary umowne z tytułu niedochowania warunków umownych.

Zawarcie Umowy Ramowej i Nowej Umowy Ramowej z PKP IC nastąpiło w trybie bezpośredniego udzielenia zamówienia, tj. bez zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych²⁴⁷. Bezpośrednie przyznanie PKP IC statusu operatora publicznego transportu zbiorowego nastąpiło na podstawie art. 5 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70²⁴⁸.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w momencie zawierania umowy PKP IC była jedynym funkcjonującym na rynku podmiotem, będącym w stanie wykonać umowę z zachowaniem określonych w niej parametrów jakościowych. Powołując się na sprawozdania z funkcjonowania rynku transportu kolejowego, publikowane przez Prezesa UTK wskazał, że tylko dwaj najwięksi przewoźnicy, tj. PKP IC oraz POLREGIO, obsługiwali praktycznie cały kraj. PKP IC specjalizowała się w komercyjnych przewozach dalekobieżnych pociągami ekspresowymi wysokiej klasy, a w segmencie ekonomicznym – pociągami pospiesznymi pod marką IC oraz TLK. Natomiast POLREGIO, poza usługami transportowymi na dłuższych dystansach, prowadziła ruch regionalny (pociągi REGIO). Podkreślił, że od 2011 r. do 2023 r. na rynku polskim nie było przewoźnika dysponującego choćby porównywalnymi do PKP IC możliwościami w zakresie realizacji dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich.

²⁴⁵ Umowa Ramowa została zwrzta na okres 10 lat i była dziesięciokrotnie zmieniana w zakresie m.in. preambuły, planu przedmiotowo-finansowego, zasad wykonania zadań i ich finansowania.

²⁴⁶ [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści Nowej Umowy Ramowej. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnice przedsiębiorstwa.

²⁴⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 września 2023 r. Dalej: PZP.

²⁴⁸ Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm. Dalej: rozporządzenie 1370/2007.

(akta kontroli str. 1202-1217 i 1442-1453)

Dokonując wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie świadczenia usług w międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozach pasażerskich Minister nie brał pod uwagę przewoźników zagranicznych.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie przed podpisaniem ww. umów ramowych analizowana była zdolność PKP IC do świadczenia usług zgodnie z parametrami jakościowymi, określonymi w projektach tych umów. Wskazał, że w okresie objętym kontrolą Minister sprawdzał jakość świadczonych usług przez PKP IC m.in. poprzez weryfikację sprawozdań przekazywanych cyklicznie przez tę spółkę w ramach realizacji Umowy Ramowej i Nowej Umowy Ramowej.

[...] ²⁴⁹

(akta kontroli str. 934-943 i 1279-1283)

[...] ²⁵⁰

(akta kontroli str. 1279-1283)

Zgodnie z art. 28pb ust. 2 uotk Minister, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, był zobligowany do przekazywania Prezesowi UTK do zaopiniowania pod względem zgodności z planem transportowym projektów umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich na 30 dni przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁵¹, przed wszczęciem postępowania o zawarcie umowy koncesji²⁵² albo przed jej bezpośrednim zawarciem.

Wyniki przeprowadzonej analizy w zakresie terminów zawarcia umów rocznych i aneksów do tych umów wykazały, że ich podpisanie nastąpiło w terminie krótszym niż określony w art. 28pb ust. 2 uotk²⁵³. Również w przypadku aneksu nr 10 do Umowy Ramowej i samej Nowej Umowy Ramowej przekazanie projektów nastąpiło w terminie krótszym niż 30 dni przed faktycznym ich podpisaniem²⁵⁴. Ponadto w dwóch

²⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie kar umownych. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści Nowej Umowy Ramowej. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁵¹ W trybie przepisów PZP.

²⁵² W trybie przepisów ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140). Dalej: ustawa o koncesji.

²⁵³ W przypadku umów rocznych o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2018 r. aneksy nr 2 podpisano po 21 dniach od dnia przekazania projektów Prezesowi UTK. W przypadku umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w 2019 r. aneks nr 2 podpisano po 21 dniach od dnia przekazania projektu Prezesowi UTK, a w przypadku umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2019 r. – po 20 dniach od dnia przekazania projektu Prezesowi UTK.

W przypadku umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w 2020 r. aneks nr 2 podpisano w dniu po 22 dniach, a aneks nr 3 po 10 dniach od dnia przekazania projektów Prezesowi UTK. Natomiast w przypadku umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2020 r. aneks nr 2 podpisano po 17 dniach, a aneks nr 3 po 10 dniach od dnia przekazania projektów Prezesowi UTK.

W przypadku umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w 2022 r. aneks nr 2 podpisano po 21 dniach, a aneks nr 10 (w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich) po 17 dniach od dnia przekazania projektów Prezesowi UTK.

²⁵⁴ Aneks nr 10 do Umowy Ramowej zawarty 18 grudnia 2020 r. przekazano do opiniowania pismem z 1 grudnia 2020 r., a Nowa Umowa Ramowa zawarta 31 grudnia 2020 r. została przekazana do opiniowania pismem z 15 grudnia 2020 r.

przypadkach podpisanie aneksów do umów rocznych nastąpiło przed otrzymaniem opinii Prezesa UTK do projektów tych aneksów²⁵⁵.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że niedochowanie ww. terminu wynikało z dużego obciążenia obowiązkami zespołu zajmującego się nadzorowaniem bieżącej realizacji przez operatora zadań określonych w umowie PSC oraz jej comiesięcznym rozliczaniem. Projekty aneksów do umów rocznych oraz umowy na kolejny rok, przygotowywane przez pracowników Ministerstwa, sporządzane były w tym samym czasie, co realizacja bieżącej obsługi umów rocznych, co powodowało dodatkowe obciążenie pracowników. Wskazał, że czynnikiem utrudniającym pracę zespołu w latach 2020-2022 była także pandemia COVID-19 oraz wynikające z niej ograniczenia.

(akta kontroli str. 1315-1318, 1327-1362 i 1442-1453)

Minister analizował i konsultował z operatorem publicznego transportu zbiorowego uwagi zgłaszane przez Prezesa UTK. Jedynie część uwag zgłoszonych przez Prezesa UTK była uwzględniana. Minister wyjaśnił, że opinia tego organu nie jest wiążąca, zaś jej uwzględnienie nie ma wpływu na zawarcie umowy z operatorem publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 1265)

W okresie objętym kontrolą Prezes UTK zgłosił łącznie 117 uwag do projektów umów rocznych i aneksów do tych umów oraz 22 uwagi do projektu Nowej Umowy Ramowej. Zgłoszone przez Prezesa UTK uwagi dotyczyły: [...] ²⁵⁶

(akta kontroli str. 1083-1087 i 1442-1453)

Analiza wykazała, że Minister nie uwzględnił 88 ze 117 z tych uwag. Wśród nieuwzględnionych znalazły się m.in. uwagi dotyczące:

– [...] ²⁵⁷

(akta kontroli str. 1442-1453)

W ramach opiniowania projektu umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2019 r. Prezes UTK wskazał, że [...] ²⁵⁸

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że [...] ²⁵⁹

(akta kontroli str. 1300-1307)

²⁵⁵ Aneks nr 2 do umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2019 r. podpisano 12 grudnia 2019 r., a uwagi Prezesa UTK przesłano za pismem z 13 grudnia 2019 r. Aneks nr 2 do umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w 2020 r. podpisano 18 grudnia 2020 r., a uwagi Prezesa UTK przesłano za pismem z 19 grudnia 2020 r.

²⁵⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁵⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁵⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁵⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

W ramach opiniowania umowy PSC²⁶⁰ Prezes UTK wskazywał [...] ²⁶¹

(akta kontroli str. 1442-1453)

Jak wyjaśnił Prezes UTK opinie dotyczące umów PSC miały zwykle szeroki i wielowątkowy charakter. Poza weryfikacją według kryterium zgodności z planami zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, podczas analiz tych projektów brane były pod uwagę także skargi i postulaty podróżnych wpływające do UTK. Wskazał, że zwracano również szczególną uwagę na problem tzw. wykluczenia transportowego dotyczący m.in. obszarów peryferyjnych względem stolic regionów, dostrzegając potrzebę poprawy oferty przewozowej w regionach dotkniętych tym problemem. Prezes UTK dodał, że organizator międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów kolejowych tylko w niektórych przypadkach przekazywał UTK stanowisko zwrotne w zakresie sposobu uwzględnienia uwag. W większości przypadków ustalenie zakresu ich uwzględnienia było możliwe jedynie na podstawie analizy kopii zawartej umowy PSC, przekazanej do wiadomości Prezesa UTK na podstawie art. 28pb ust. 4 uotk.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 28pb ust. 1 uotk projekt umowy o świadczenie podlega zaopiniowaniu, a nie uzgodnieniu z Prezesem UTK. Opinie UTK w omawianym zakresie nie mają zatem charakteru wiążącego dla organizatora transportu zbiorowego. Przepisy nie statuuje również obowiązku przekazania stanowiska w zakresie sposobu realizacji zgłoszonych przez Prezesa UTK uwag.

Jakkolwiek działania Ministra w zakresie sposobu rozpatrzenia zgłoszonych przez Prezesa UTK uwag do projektów ww. umów pozostawały w zgodzie z art. 28pb uotk, to w ocenie NIK ich uwzględnienie w szerszym zakresie miałooby pozytywny wpływ na poprawę siatki połączeń kolejowych w Polsce, w szczególności poprzez poprawę oferty przewozowej obszarów peryferyjnych względem stolic regionów. Stanowiłoby również realizację głównych założeń ujętych w planach transportowych Ministra dot. walki z wykluczeniem w transporcie kolejowym.

(akta kontroli str. 925-926)

W okresie objętym kontrolą Prezes UTK zgłaszał również zastrzeżenia w związku [...] ²⁶²

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że [...] ²⁶³

(akta kontroli str. 1200-1217, 1220-1228, 1442-1453)

Poza ww. uwagami Prezes UTK w trakcie opiniowania projektów umów wskazywał również na [...] ²⁶⁴

(akta kontroli str. 1442-1453)

²⁶⁰ Projekt umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w 2023 r.

²⁶¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁶² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁶³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁶⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Minister częściowo wyjaśnił powody nieuwzględnienia uwag i postulatów zgłoszonych przez Prezesa UTK na etapie opiniowania projektów umów o oświadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkiego i międzynarodowego pasażerskiego transportu kolejowego.

W kwestii uwag Prezesa UTK odnoszących się do [...] ²⁶⁵

Minister wskazał ponadto, że podjął współpracę z UTK, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, CPK, PKP PLK oraz z urzędami marszałkowskimi odpowiedzialnymi za organizację przewozów na poziomie regionalnym w celu wypracowania HRJ, który jest planowany do wdrożenia w horyzoncie grudnia 2030 r. Działania zmierzające do opracowania HRJ polegają na opracowaniu zintegrowanego i cyklicznego rozkładu jazdy pociągów w skali całego kraju, kursujących w równych odstępach czasowych, w powtarzalnym układzie ze stałym wzorcem zatrzymań zwiększającym dostępność do transportu kolejowego.

NIK zauważa, że działania podejmowane przez Ministra w zakresie ustabilizowania siatki połączeń, choć zasadne, podejmowane są z opóźnieniem i z odległym horyzontem czasowym ich realizacji. Przede wszystkim ukończenie prac nad najważniejszym narzędziem stabilizującym siatkę połączeń w Polsce, tj. HRJ, dopiero w 2030 r. jest bardzo odległym terminem.

(akta kontroli str. 1265-1272)

Analiza liczby połączeń ujętych w kolejnych RRJ ²⁶⁶ względem odpowiednio: PT2016 dla RRJ na lata 2018-2020 i PT2020 dla RRJ na lata 2021-2023 wskazuje na pogłębiające się zjawisko niedopasowania rzeczywistej oferty przewozowej do wymagań tych planów, tj.: uruchamiania mniejszej liczby pociągów niż określono w tych dokumentach.

W RRJ 2017/2018 odsetek odcinków sieci obsługiwanych poniżej zaleceń PT2016 wyniósł 33%, a 9% odcinków sieci wskazanych w tym planie w ogóle nie było obsługiwanych przez pociągi uruchamianie w ramach oferty Ministra ²⁶⁷. W RRJ 2020/2021 odsetek odcinków sieci obsługiwanych poniżej zaleceń planu wzrósł do 65%. Odcinki sieci w ogóle nie obsługiwane przez pociągi uruchamiane w ramach oferty Ministra stanowiły 8% ogólnej liczby odcinków wskazanych do obsługi w ramach planu.

Do odcinków notorycznie nieobsługiwanych przez połączenia w ramach umów PSC w kolejnych latach objętych kontrolą należały: Tarnobrzeg – Dębica, Bydgoszcz – Trójmiasto ²⁶⁸, Kłodzko – Międzyziesie, Węgliniec – Jelenia Góra, Jasło – Rzeszów.

(akta kontroli str. 1421 pliki nr 2-3)

W ramach aktualnie obowiązującego RRJ 2022/2023 odsetek odcinków sieci kolejowej na których uruchamiana jest mniejsza liczba pociągów niż przewiduje to PT2020 wyniósł 65% ²⁶⁹. Do odcinków tych należą m.in. ²⁷⁰: Warszawa – Lublin, Wrocław – Legnica – Zgorzelec, Wrocław – Kłodzko oraz Jaworzyna Śląska – Kamieniec Ząbkowicki – Nysa – Kędzierzyn-Koźle/Opole, Gorzów Wlkp. – Zbąszynek, Poznań – Ostrów Wlkp. – Łódź, Bydgoszcz – Kutno – Łódź, Radom –

²⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁶⁶ RRJ na lata: 2017/2018; 2018/2019; 2019/2020; 2020/2021; 2021/2022; 2022/2023.

²⁶⁷ Ze 135 odcinków linii kolejowych wskazanych w PT2016 do obsługi przez pociągi dalekobieżne na 45 z nich uruchomiono mniejszą liczbę pociągów niż określono w planie. Na 12 odcinkach linii kolejowych nie uruchomiono żadnego pociągu w ramach oferty Ministra.

²⁶⁸ Po LK201. Ciąg ten nie został do tej pory zelektryfikowany i zmodernizowany.

²⁶⁹ Na 118 odcinkach ze 182 ujętych w PT2020.

²⁷⁰ Nie ujmowano odcinków, na których trwają prace inwestycyjne PKP PLK.

Dęblin oraz Radom – Drzewica, Opole – Kędzierzyn-Koźle – Rybnik – Bielsko-Biała – Żywiec, Skarżysko-Kamienna – Sandomierz – Stalowa Wola (Rzeszów).

NIK zwraca uwagę, że dla wszystkich ww. odcinków linii kolejowych opisana niekorzystna tendencja utrzymuje się od co najmniej od 2018 r. W konsekwencji średniej wielkości miasta, niebędące stolicami województw, ale także takie miasta wojewódzkie jak Kielce, Gorzów Wlkp., Łódź, Rzeszów posiadają niedostateczną obsługę komunikacją kolejową.

(akta kontroli str. 1421 pliki nr 2-3)

W latach 2018-2023 Minister nie udzielał zgody na podniesienie cen biletów na połączenia objęte umową PSC. Jednakże analiza kosztów finansowych poniesionych przez PKP IC w latach 2018-2022 w zakresie związanym z realizacją zadań wynikających z zawartych umów PSC wskazuje, że [...] ²⁷¹

(akta kontroli str. 1243-1249, 1319-1326)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nierzetelnie wykonał obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego określone w art. 43 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 pkt. 2 uoptz nie dostosowując oferty przewozowej we wschodniej części Lubelszczyzny (trasa Stalowa Wola – Biłgoraj – Zawada) do wymogów PT2016.

Zgodnie z PT2016 w ramach planowanej sieci połączeń międzywojewódzkich zakładane było uruchomienie dwóch par pociągów codziennych na trasie Stalowa Wola – Biłgoraj – Zawada. Na odcinku Stalowa Wola – Zawada w RRJ 2019/2020 uwzględniono jedną parę pociągu „Hetman” kursującego codziennie, a także dodatkowy pociąg sezonowy „Roztocze” kursujący w soboty i niedziele oraz codziennie w wakacje.

Minister wyjaśnił, że przy podejmowaniu decyzji dotyczącej ewentualnego uruchomienia drugiej pary pociągów brano pod uwagę dostępność lokomotyw spalinowych, ze względu na niezelektryfikowany odcinek Stalowa Wola – Zawada. Wskazał, że PKP IC posiadała ograniczony dostęp do taboru spalinowego, którego wykorzystanie powinno odbywać się w sposób racjonalny i adekwatny do potrzeb na innych liniach niezelektryfikowanych, tak aby nie pozbawiać poszczególnych miejscowości dostępu do kolei. Wskazał, że pociąg „Hetman” kursujący na tym odcinku charakteryzował się dużą deficytowością, a ze względu na ograniczoną dotację celową w 2020 r. na dofinansowanie kolejowych przewozów należało racjonalnie wykorzystywać dostępne środki finansowe, co było powodem niezrealizowania wszystkich założeń PT2016.

(akta kontroli str. 1300-1307)

NIK zwraca uwagę, że ujęte w PT2016 połączenia kolejowe do obsługi przez pociągi dalekobieżne były odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby transportowe społeczeństwa. Brak dostosowania oferty przewozowej do wymogów tego planu pogłębiał, występujące już na terenie wschodniej części Lubelszczyzny, niekorzystne zjawisko wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. NIK zauważa, że przyczyną tego stanu były nieadekwatne zasoby PKP IC do prawidłowego realizowania powierzonych jej zadań związanych z świadczeniem usług w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnej weryfikacji

²⁷¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści kwot. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

przez Ministra zdolności PKP IC do świadczenia usług transportowych określonych w przedmiotowym planie transportowym jak i umowach PSC.

2. Minister nierzetelnie wykonał obowiązki organizatora publicznego transportu zbiorowego określone w art. 43 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 pkt. 2 uoptz nie dostosowując oferty przewozowej w Kotlinie Kłodzkiej (trasa Kudowa Zdrój – Kłodzko – Wrocław Główny) do wymogów PT2016.

Zgodnie z PT2016 w ramach planowanej sieci połączeń międzywojewódzkich zakładane było uruchomienie dwóch par pociągów codziennych na trasie Kudowa Zdrój – Kłodzko – Wrocław. Do RRJ 2019/2020 przewoźnik zgłosił kursowanie jednej pary pociągów relacji Warszawa Wsch. – Wrocław Gł. – Kłodzko Gł. – Kudowa Zdrój i to wyłącznie w weekendy i święta, mimo iż PT2016 przewidywał w wariancie podstawowym uruchomienie co najmniej dwóch par połączeń dalekobieżnych w relacji Kudowa Zdrój – Kłodzko – Wrocław.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w 2020 r. oferta przewozowa dla Kłodzka, Kudowy i innych uzdrowisk Kotliny Kłodzkiej uległa poprawie względem poprzedniego rozkładu jazdy (kiedy kursował pociąg „Halny” relacji Bydgoszcz – Kudowa tylko w terminie ferii i wakacji). W 2020 r. obsługę tego obszaru zapewniał pociąg „Śnieżka”, który obecnie kursuje w soboty, niedziele i dni wolne przez cały rok i umożliwia bezpośredni dojazd do Kotliny Kłodzkiej z Warszawy. Dodatkowo do Kłodzka od RRJ 2021/2022 został uruchomiony pociąg „Wetlina” dający możliwość weekendowego dojazdu do Krakowa i Katowic. Wyjaśnił również, że rozbudowa oferty przewozowej dla obszaru Kotliny Kłodzkiej jest uzależniona od planowanych do uruchomienia pociągów z Pragi do Gdyni przez Wrocław. Z uwagi na procedury prowadzone przez stronę czeską w zakresie wyłonienia przewoźnika do obsługi odcinka czeskiego Praga – Lichkov, zaistniało opóźnienie w zakresie uruchomienia nowego połączenia Praga – Międzyzlesie – Wrocław (Gdynia) planowanego wcześniej na RRJ 2023/2024. Po uzgodnieniach ze stroną czeską połączenie to planowane jest do uruchomienia od RRJ 2024/2025 (4 pary połączeń). Dodatkowo prowadzone są aktualnie prace rozkładowe w ramach umożliwienia lepszego dostępu do tego obszaru poprzez uruchomienie tymczasowych połączeń z wykorzystaniem linii 276 oraz uruchomienie bezpośredniego codziennego połączenia do Katowic i Krakowa od RRJ 2023/2024.

(akta kontroli str. 1300-1307)

W okresie obowiązywania PT2016²⁷² Minister nie doprowadził do dostosowania oferty przewozowej w Kotlinie Kłodzkiej do zgodności z tym dokumentem. Podjęte w tym zakresie działania były spóźnione, a ewentualna poprawa skomunikowania tego rejonu kraju może nastąpić dopiero w 2024 r. NIK zwraca uwagę, że zaspokojenie potrzeb skomunikowania społeczności danego regionu kraju nie jest zadaniem, które można przekładać w czasie. Negatywnym skutkiem utrzymywania wykluczenia komunikacyjnego na danym obszarze może być ograniczenie szans rozwoju konkretnej grupy osób (np. młodzieży w wieku ponadpodstawowym, która ma utrudniony dostęp do wybranych szkół, co ogranicza dalszą drogę rozwoju zawodowego).

3. Minister w 11 przypadkach nie dochował 30-dniowego terminu na przekazanie Prezesowi UTK projektów umów o świadczenie usług publicznych w zakresie dalekobieżnych kolejowych przewozów pasażerskich przed ich podpisaniem, co było niezgodne z art. 28pb ust. 2 uotk.

²⁷² Do dnia 23 grudnia 2020 r., tj. wejścia w życie PT2020.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że niedochowanie terminów, wynikało z dużego obciążenia obowiązkami zespołu zajmującego się nadzorowaniem bieżącej realizacji przez operatora zadań określonych w umowie PSC oraz jej comiesięcznym rozliczaniem. Projekty aneksów do umów rocznych oraz umowy na kolejny rok przygotowywane przez pracowników Ministerstwa sporządzane były w tym samym czasie, co realizacja bieżącej obsługi umów rocznych, co powodowało dodatkowe obciążenie pracowników. Wskazał ponadto, że czynnikiem utrudniającym pracę zespołu w latach 2020-2022 była także pandemia COVID-19.

(akta kontroli str. 1315-1318)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 28pb ust. 2 uotk organizator publicznego transportu kolejowego ma obowiązek przekazać projekty umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich lub aneksu do tych umów Prezesowi UTK w określonym w nim terminie. Problemy kadrowe czy niedostosowanie struktury jednostek organizacyjnych Ministerstwa do prawidłowego wykonywania powierzonych im zadań nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla działań niezgodnych z przepisami prawa.

3.2. Wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli I/21/003 *Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym*

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym po kontroli I/21/003 *Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym* NIK sformułowała wnioski pokontrolne o:

1. Podjęcie negocjacji z PKP IC, zmierzających do ustalenia w umowach obowiązku zagwarantowania wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym w całym okresie ich obowiązywania poprzez wyeliminowanie z Nowej Umowy Ramowej zapisów wykluczających możliwość nakładania kar umownych za: występowanie przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych oraz występowanie jednego przypadku przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu.
2. Odziaływanie przez Ministra na jakość obsługi podróżnych w wykonywanych przez PKP IC usługach przewozowych, poprzez weryfikację sposobu wykonywania umowy przez PKP IC przy pomocy przeprowadzania kontroli w sposób przewidziany umową.
3. Zapewnienie prowadzenia bieżącego monitoringu realizacji przewozów przez cały okres objęty Nową Umową Ramową poprzez podpisywanie umowy rocznej przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie, informując o sposobie realizacji ww. wniosków pokontrolnych, podtrzymał stanowisko wyrażone w przekazanej do NIK informacji o sposobowe wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli I/21/003. Jednocześnie wskazał m.in., że:

- w celu przeciwdziałania przepełnieniom zwłaszcza w szczytach przewozowych, [...]²⁷³

²⁷³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z

- w 2022 r. przeprowadzono kontrolę planową, która swoim zakresem objęła cztery obszary wynikające z postanowień umowy o świadczenie usług publicznych, tj. bezpieczeństwo, punktualność, informację pasażerską i komfort podróżowania. Na 2023 r. przewidziano realizację jednej kontroli planowej, która obejmie trzy obszerne zagadnienia wynikające z postanowień umowy, tj. inwestycje taborowe, punktualność oraz zestawienia składów pociągów, jak i kontroli doraźnych, uproszczonych, o charakterze inspekcyjnym;
- brak zawarcia umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na 2023 r. przed dniem 1 stycznia 2023 r.²⁷⁴ był spowodowany wystąpieniem konieczności wprowadzenia do projektu umowy postanowień, które nie były wcześniej uwzględnione. Równolegle do prac nad zawarciem umowy rocznej prowadzone były bowiem prace nad projektem aneksu nr 1 do wieloletniej Umowy Ramowej, w ramach którego wprowadzone zostały zmiany przede wszystkim do konspektu umowy rocznej (zał. nr 14 do Umowy Ramowej) oraz wysokości i rodzaju kar umownych (zał. nr 11 do umowy Ramowej), które wpływały na kształt projektu umowy rocznej na 2023 r.²⁷⁵.

(akta kontroli str. 913-917)

NIK wskazuje, że już w 2018 r. Prezes UTK, w ramach procesu konsultacji [...] ²⁷⁶

Prezes UTK wskazał m.in., że [...] ²⁷⁷

(akta kontroli str. 1442-1453 pliki nr 51-57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister, w całym okresie obowiązywania umów zawartych z PKP IC, nie zagwarantował wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym, a także nie zapewnił możliwości weryfikacji sposobu wykonywania tych umów.

Było to konsekwencją braku podjęcia przez Ministra działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli I/21/003 *Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity S.A. warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego*

o charakterze dalekobieżnym, tj. wyeliminowania z umowy ramowej postanowień wyłączających możliwość nakładania kar umownych za: występowanie przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych oraz występowanie jednego przypadku przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu, a także przeprowadzanie, w sposób przewidziany umową, kontroli w zakresie spełnienia przez PKP IC wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym. Minister w 2022 r. i 2023 r. nie przeprowadził wymaganej umową liczby kontroli planowych oraz nie przeprowadził żadnej kontroli doraźnej.

2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści umowy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁷⁴ Umowę roczną podpisano 1 lutego 2023 r.

²⁷⁵ Aneks nr 1 do umowy ramowej zawarto 23 stycznia 2023 r.

²⁷⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁷⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści uwag Prezesa UTK. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie w złożonych wyjaśnieniach podtrzymał stanowisko wyrażone w przekazanej do NIK informacji o sposobowe wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli I/21/003 i podważył zasadność ich realizacji w kształcie określonym przez NIK. Jednocześnie wskazał, że [...] ²⁷⁸ Z kolei w 2022 r. przeprowadzono kontrolę planową, która swoim zakresem objęła bezpieczeństwo, punktualność, informację pasażerską i komfort podróżowania, a na 2023 r. przewidziano – oprócz kontroli doraźnych – realizację jednej kontroli planowej, która obejmie inwestycje taborowe, punktualność oraz zestawienia składów pociągów.

(akta kontroli str. 913-917)

NIK stwierdza, że podjęte przez Ministra działania były niewystarczające i w efekcie nie wyeliminowały negatywnych przyczyn niezapewnienia wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym, a także nie zapewniły możliwości weryfikacji sposobu ich wykonywania.

OCENA CZĄSTKOWA

Połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego ustalone w rocznych rozkładach jazdy pociągów nie odpowiadały założeniom planów transportowych Ministra. W okresie objętym kontrolą odsetek odcinków sieci kolejowej, obsługiwanych poniżej standardu – wyrażonego w liczbie par pociągów połączeń codziennego kursowania – zakładanego w planach transportowych, wzrósł z 33% dla RRJ 2017/2018 do 65% dla RRJ 2022/2023. W konsekwencji, połączenia komunikacyjne międzyregionalnego transportu kolejowego, ustalone w rocznych rozkładach jazdy pociągów nie zapewniały transportu kolejowego wszystkim potencjalnym pasażerom. W rozkładzie jazdy na 2022/2023, względem RRJ na 2019/2020, ponad 4,5 krotnie (z 3 do 14) wzrosła liczba odcinków w ogóle nie obsługiwanych przez pociągi międzywojewódzkie. NIK zwraca uwagę, że oba ww. wskaźniki wrosły po wejściu w życie Planu transportowego z 2020 r., który podniósł wymagania w zakresie standardów obsługi sieci. Wskazuje to, zdaniem NIK, na brak zwiększenia standardu obsługi sieci, pomimo takich wskazań ze strony organizatora przewozów. W ocenie NIK skala zjawiska, polegającego na obsłudze danych odcinków sieci mniejszą liczbą połączeń niż przewiduje to PT2020, wskazuje na konieczność dokonania istotnych zmian w siatce połączeń dalekobieżnych, realizowanych w ramach zawartych przez Ministra z PKP Intercity umów PSC, w celu minimalizacji zjawiska wykluczenia transportowego.

4. Wdrażanie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzanie analiz ich skuteczności

Opis stanu faktycznego

Poza opracowaniem i wdrożeniem: *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, *Programu Kolej+* oraz *Programu przystanków kolejowych*, w okresie objętym kontrolą, minister właściwy ds. transportu wdrożył rozwiązania mające na celu poprawę dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poprzez m.in. wprowadzenie programów dot. rozbudowy sieci kolejowej i dworcowej, modernizacji taboru kolejowego PKP IC, a także działania zmierzające do uchylecia, wydanych w latach 2004-2005, decyzji dot. likwidacji linii kolejowych oraz działania legislacyjne mające

²⁷⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści umowy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

na celu zwiększenie liczby realizowanych zadań inwestycyjnych i usprawnienie procesu ich realizacji.

(akta kontroli str. 866-910, 1028, 1031-1038)

W ramach realizacji Krajowego Programu Kolejowego do roku 2023²⁷⁹ wykonano²⁸⁰ prace inwestycyjne dot. modernizacji, rewitalizacji lub budowy: 7,4 tys. km torów, 2308 przejazdów kolejowo-drogowych, 634 wiaduktów kolejowo-drogowych, 708 mostów, 1178 peronów, 839 przystanków i stacji. W wyniku tych inwestycji, dostęp do kolei pasażerskiej uzyskało 27 miejscowości²⁸¹. Przywrócono również ruch kolejowy do czterech miejscowości²⁸².

Analiza wykonania celów szczegółowych i odpowiadających im priorytetów ujętych w KPK, wg stanu na 31 grudnia 2022 r.²⁸³, wskazuje, że realizacja zakresu rzeczowego programu pozwoliła na osiągnięcie m.in. następujących wielkości wskaźników:

- w ramach celu „Wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju” wartość wskaźnika²⁸⁴ osiągnęła wielkość 82%,
- w ramach celu „Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego” wartość wskaźnika²⁸⁵ osiągnęła wielkość 86%,
- w ramach celu „Poprawa jakości w przewozach pasażerskich i towarowych” wartość wskaźnika²⁸⁶ osiągnęła wielkość 55,6%.

W Ministerstwie rozpoczęto również prace nad przyjęciem nowego programu kolejowego. Konsultacje publiczne KPK rozpoczęto w kwietniu 2023 r., a 16 sierpnia 2023 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę²⁸⁷ w sprawie ustanowienia tego programu wieloletniego.

(akta kontroli str. 866-910, 1028, 1031-1038)

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował działania zmierzające do przywracania linii kolejowych, co do których wcześniej podjęto decyzje o ich likwidacji, a przywrócone linie przekazywał na rzecz jst²⁸⁸. Minister uchylił również podjęte

²⁷⁹ Ustanowiony Uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. (ze zm.).

²⁸⁰ Ogółem, od początku realizacji KPK (od 2015 r.) w zakresie rzeczowym zakończono 168 projektów o łącznej wartości zrealizowanych wydatków (wykonanie do końca 2022 r.) 16 411 217,0 tys. zł.

²⁸¹ Województwo podlaskie: Orzechowice, Rajsk, Hryniewiczze (linia kolejowa nr 32); Miklasze, Orlanka. Morze, Stare Berezowo, Chytra (linia kolejowa nr 52). Województwo dolnośląskie: Milcz (linia kolejowa nr 281); Lubin, Rzeszotary, Raszkówka, Gorzelin, Chróśnik, Koźlice, Rynarce (linia kolejowa nr 289); Kobierzyce (linia kolejowa nr 285), Sobótka (linia kolejowa nr 285). Województwo mazowieckie: Grabniak (linia kolejowa nr 7); Parzniew (linia kolejowa nr 447). Województwo zachodniopomorskie: Górzycza Reska (linia kolejowa nr 402). Województwo podkarpackie: Mielec (linia kolejowa nr 25). Województwo wielkopolskie: Bogdanowo, Złotowo (linia kolejowa nr 354). Województwo opolskie: Goszczowice (linia kolejowa nr 287). Województwo lubelskie: Laski, Tarłowo (linia kolejowa nr 30).

²⁸² Województwo mazowieckie: Zegrze Południowe i Chorzele. Województwo śląskie: Siewierz. Województwo zachodniopomorskie: Police.

²⁸³ Uchwała nr 95/2023 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za rok 2022 – RM-06111-110-23.

²⁸⁴ Długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru) – docelowa wartość wskaźnika ustalona na 9000 km.

²⁸⁵ Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h – docelowa wartość wskaźnika określona na 350 km linii.

²⁸⁶ Liczba ośrodków wojewódzkich połączonych liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h. Prędkość ta jest możliwa obecnie w 10 relacjach między Warszawą a ośrodkami wojewódzkimi: Katowice – 120 km/h, Kraków – 118 km/h, Opole – 112 km/h, Rzeszów – 115 km/h, Wrocław – 112 km/h, Gdańsk – 125 km/h, Olsztyn – 109 km/h, Zielona Góra – 101 km/h, Bydgoszcz – 106 km/h, Poznań – 104 km/h.

²⁸⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 144/2023 z dnia 16 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku – RM-06111-148-23.

²⁸⁸ W latach 2018-2022 na rzecz województwa dolnośląskiego przekazano łącznie ponad 200 km odcinków linii kolejowych.

wcześniej decyzje o likwidacji²⁸⁹ linii kolejowych dla odcinków o łącznej długości 218,804 km.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2015-2023 dokonano formalnej likwidacji²⁹⁰ 75,445 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK. Zatem nie zatrzymano, zapoczątkowanej po 1989 r., niekorzystnej tendencji w zakresie likwidacji linii kolejowych w Polsce – od początku transformacji ustrojowej w Polsce zlikwidowano ponad 3700 km linii kolejowych, a w tym czasie wybudowano jedynie 50 km nowych linii kolejowych²⁹¹.

(akta kontroli str. 866-910, 1028, 1031-1038)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie prowadzono, wraz z PKP IC, prace nad uruchomieniem pociągów w relacjach, gdzie dotychczas nie funkcjonowały połączenia kolejowe lub oferta w zakresie przewozów kolejowych była marginalna. Efektem tych prac było przywrócenie oferty kolejowego transportu osobowego dalekobieżnego w miejscowościach: Hrubieszów Miasto, Zagórz, Rypin, Trakiszek, Piotrków Kujawski, Babiak, Wieruszów Miasto, Zduńska Wola Karsznice, Stalowa Wola Charzewice, Radzyń Podlaski, Dorohusk, Biłgoraj, Terespol Biłgorajski, Werbkowice, Szczebrzeszyn czy Zwierzyniec, a także reaktywacja połączeń dalekobieżnych do Skwierzyny, Międzyrzecza, Krotoszyna i Krasnegostawu, Żar, Żagania i Zgorzelca.

(akta kontroli str. 866-910, 1028, 1031-1038)

Na początku 2021 r. w Ministerstwie podjęto prace nad określeniem nowych kryteriów przyznawania środków FK na finansowanie lub współfinansowanie przez województwa zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. W rezultacie tych prac, opracowano dwa nowe kryteria przyznawania środków z FK, tj. kryterium „połączenia stykowego”²⁹² oraz kryterium „wykluczenia komunikacyjnego”²⁹³.

Celem opracowania i wdrożenia ww. kryteriów miało być zachęcenie organizatorów wojewódzkich przewozów pasażerskich do likwidacji wykluczenia komunikacyjnego na terenie województwa i na liniach stykowych między województwami, poprzez wydłużenie połączeń regionalnych do co najmniej 30 km w głąb województwa sąsiedniego. Przyznawanie środków z FK w ramach tych kryteriów wprowadzono z początkiem 2023 r.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie, mając na uwadze przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu w transporcie kolejowym, minister właściwy ds. transportu zainicjował zmiany prawne, które doprowadziły do utworzenia mechanizmu zachęt dla samorządów województw do zapewnienia połączeń kolejowych również na terenie sąsiedniego województwa (tzw. połączeń stykowych). Na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie

²⁸⁹ Decyzje ministra właściwego do spraw transportu w latach 2004-2005 oraz uchwały likwidacyjne zarządu PKP PLK.

²⁹⁰ Linia nr 371 Wolsztyn – Żagań. Decyzja likwidacyjna z 16 maja 2017 r. na wniosek powiatu nowosolskiego.

²⁹¹ Najdłuższy pojedynczy odcinek linii kolejowej w Polsce wybudowany po 1989 r. liczy ok. 20 kilometrów i należy do linii Pomorskiej Kolei Metropolitalnej.

²⁹² Spełnienia tzw. wymogu „stykowego” określonego w art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 21, ze zm.) oznacza zapewnienie organizowania przez województwa wojewódzkich przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym, w szczególności zapewnianych połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami.

²⁹³ Kryterium „wykluczenie komunikacyjne” służy ograniczeniu wykluczenia komunikacyjnego poszczególnych miejscowości na terenie województwa w ramach transportu kolejowego, np. poprzez uruchomienie przez organizatora w rocznym rozkładzie jazdy nowego połączenia (przystanku) do miejscowości, która nie była wcześniej objęta transportem kolejowym lub uruchomienie dodatkowych par pociągów (rozszerzenie oferty przewozowej) na regionalnych liniach komunikacyjnych.

kolejowym oraz niektórych innych ustaw²⁹⁴ m.in. rozszerzono definicję wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, dzięki czemu województwa mogą realizować i finansować takie przewozy do stacji w województwie sąsiednim położonej nie dalej niż 30 km od granicy województwa. Zainicjowane przez Ministra zmiany prawne w kierunku przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu objęły swoim zakresem również ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym. Dodał, że w celu realizacji art. 3 ust. 9 tej ustawy oraz dla zmotywowania marszałków, jako wojewódzkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego, do wykonywania połączeń do stacji w województwie sąsiednim i do miejscowości, które nie były wcześniej objęte transportem kolejowym w danym województwie, wysokość przyznawanych środków z FK dla poszczególnych województw na finansowanie lub współfinansowanie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych uzależniona została od poziomu realizacji kryteriów przez poszczególne województwa. Do kryteriów tych zaliczono:

- kryterium „ogólne” – 40% gwarantowanej kwoty wsparcia z FK;
- kryterium „połączenia stykowe” – 30% kwoty wsparcia, pod warunkiem realizacji przez województwo przewozu do stacji w województwie sąsiednim, położonej nie dalej niż 30 km od granicy województwa (dotyczy przede wszystkim połączeń stykowych/linii komunikacyjnych określonych w planie transportowym ministra właściwego ds. transportu dla danego województwa. Pod uwagę mogą być brane również inne połączenia stykowe wykraczające poza 30 km od granicy województwa i linie komunikacyjne, które nie zostały uwzględnione w planie);
- kryterium „wykluczenie komunikacyjne” – 30% kwoty wsparcia, pod warunkiem uruchamiania przez organizatora publicznego transportu zbiorowego w RRJ pociągów nowego połączenia (przystanku) na terenie danego województwa, do miejscowości, która nie była wcześniej objęta transportem kolejowym w ramach poprzedniego RRJ pociągów lub dodatkowych par pociągów (rozszerzenie oferty przewozowej).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał również, że środki FK dla województw będą rozliczane od 2023 r. zgodnie z założeniami przyznawania środków FK dla województwa, które zostały określone na podstawie powyższych kryteriów. Analiza w zakresie spełnienia tych kryteriów przez samorządy województw będzie możliwa po przekazaniu przez województwa rocznego sprawozdania z wydatkowania środków przyznanych w planie finansowym FK na dany rok w terminie do dnia 28 lutego roku następnego, tj. za 2023 r. w roku 2024, a za 2024 r. w roku 2025. Dodał, że nowe kryteria przyznawania wsparcia FK, które obowiązują od 2023 r., zostały skonsultowane z marszałkami wszystkich województw.

(akta kontroli str. 1031-1038)

Minister podjął inicjatywy legislacyjne w zakresie opracowania projektów regulacji²⁹⁵, mających się przyczynić m.in. do: zwiększenia liczby realizowanych zadań inwestycyjnych na kolei i usprawnienia procesu ich realizacji, rozszerzenia katalogu przychodów FK²⁹⁶, zwiększenia dostępności biletów z ulgą ustawową dla pasażerów,

²⁹⁴ Art. 6 ustawy.

²⁹⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym i niektórych innych ustaw (UD436); projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (UC133); projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym (UD340). Projekty zostały połączone w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i niektórych innych ustaw (UD18).

²⁹⁶ Zmiany mają zapewnić rozszerzenie katalogu przychodów FK w 2023 r. o wpływy ze skarbowych papierów wartościowych. W 2023r. przewidziano możliwość zasilenia FK wpływami z emisji skarbowych papierów wartościowych. Łączna wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych nie będzie mogła przekroczyć kwoty 1,5 mld zł.

zarówno w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, jak i przewozach realizowanych przez przewoźników komercyjnych.

Powyższe zmiany zostały ujęte w ustawie z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw²⁹⁷, której większość przepisów weszła w życie z dniem 28 września 2023 r.

(akta kontroli str. 866-910, 1031-1038)

Odnosząc się do kwestii przeprowadzonych w Ministerstwie analiz dotyczących możliwości wdrożenia finansowania ulgi w opłacie podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej za zrealizowany przejazd pociągów pasażerskich poza sytuacjami wyjątkowymi, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że podstawowe ramy kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury ustanawia dyrektywa 2012/34/UE. Zgodnie z art. 8 ust. 4 tej dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przekazane przez państwo z wydatkami ponoszonymi na utrzymanie infrastruktury. Dodał, że zgodnie z art. 34 ust. 2 uotk zarządca może przyznawać ulgi w opłacie podstawowej pod warunkiem zapewnienia ich finansowania. Regulacja ta wynika z implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa²⁹⁸.

W dalszej części wyjaśnień wskazał m.in., że od RRJ 2013/2014 średni koszt minimalnego dostępu do infrastruktury PKP PLK kształtuje się na podobnym poziomie 8-9 zł/pockm, a uwzględniając czynniki makroekonomiczne w postaci zmiany wartości pieniądza w czasie, potęgowanej dodatkowo przez czynniki inflacyjne, w ujęciu realnym nastąpił spadek opłat za dostęp, pomimo rosnących kosztów stałych zarządcy infrastruktury. Jednocześnie podkreślił, że w Polsce średnie stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury w przypadku przewozów pasażerskich są około dwukrotnie niższe niż w przypadku przewozów towarowych, co wynika m.in. z różnic parametrów technicznych w tych kategoriach przewozowych. Wskazał przy tym, że zgodnie ze „Sprawozdaniem z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2021 r.” opublikowanym przez Prezesa UTK, udział kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej w kosztach ponoszonych przez przewoźników osób w 2021 r. wynosił 16% oraz niespełna 12% w kosztach ponoszonych przez przewoźników towarów. W jego opinii oznacza to, że kluczowy z punktu widzenia kosztów przewozów kolejowych, a tym samym możliwości przeniesienia przewozów z dróg na kolej, jest nie tyle poziom średnich stawek opłaty za dostęp do infrastruktury, co efektywność zarządcy infrastruktury, w szczególności w kontekście świadczenia usług nastawionych na potrzeby klienta, przewoźnika.

W konkluzji złożonych wyjaśnień Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał, że obniżenie stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej spowodowałoby konieczność zwiększonego dofinansowania zarządcy PKP PLK z budżetu państwa dla wypełnienia warunku bilansowania w przypadku znaczącego uszczuplenia jego dochodów. Z kolei obniżanie wysokości środków finansowych przeznaczanych na infrastrukturę kolejową, w tym na jej utrzymanie i remonty, spowodowałoby stopniową degradację jej stanu, co w konsekwencji przełożyłoby się na pogorszenie stanu oferty zarządcy infrastruktury kolejowej, a w skrajnych przypadkach spowodowałoby

²⁹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1720.

²⁹⁸ Dz.Urz. UE L Nr 75, s. 29 ze zm.

konieczność wyłączenia z eksploatacji niektórych odcinków linii kolejowych, co wpłynęłoby niekorzystnie na konkurencyjność transportu kolejowego. Zwrócił przy tym uwagę na wynikającą z dyrektywy 2012/34/UE zasadę równego traktowania wszystkich wnioskodawców²⁹⁹ przez zarządcę infrastruktury, którego system opłat nie może prowadzić do dyskryminacji między przedsiębiorstwami kolejowymi. Wskazał, że według Ministerstwa częściowe zwolnienie z opłat za dostęp do infrastruktury tylko pasażerskich przewoźników kolejowych mogłoby doprowadzić do zakłócenia konkurencyjności³⁰⁰, a tym samym być przedmiotem skarg do KE i do TSUE.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia są niespójne z obowiązującym stanem prawnym. Możliwość udzielenia ulgi w opłacie podstawowej przewidziana jest art. 34 ust. 2 uotk, przy czym zgodnie z art. 38d tej ustawy Minister może podjąć decyzję o jej dofinansowaniu. Należy zaznaczyć, że taka ulga już funkcjonuje w obrocie prawnym, i dotyczy przewozów intermodalnych. Wprowadzenie ulgi w opłacie podstawowej i jej dofinansowanie, szczególnie na liniach kolejowych o znacznym stopniu niewykorzystania zdolności przepustowej miałoby pozytywny wpływ na przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu.

(akta kontroli str. 987-994, 1193-1199)

W ramach działań zmierzających do poprawy funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania transportem zbiorowym od 9 grudnia 2018 r. wprowadzono możliwość korzystania przez pasażerów kolei z oferty Wspólnego Biletu³⁰¹. Od początku funkcjonowania oferty skorzystało z niej ponad 1,6 mln pasażerów, w tym 492 tys. pasażerów w 2022 r.

W ramach działań zmierzających do poszerzenia oferty, kontynuowano współpracę z przedstawicielami przewoźników autobusowych PKS POLONUS S.A.³⁰² Kolejnym etapem rozbudowy Wspólnego Biletu ma być wprowadzenie oferty przewoźników autobusowych oraz lokalnego transportu zbiorowego w poszczególnych aglomeracjach. W 2022 r. kontynuowane były działania zmierzające do przyłączenia przewoźników miejskich do projektu Wspólny Bilet. Rozmowy prowadzono z Zarządem Transportu Miejskiego Warszawy, Zarządem Transportu Metropolii Górnośląskiej oraz Metropolitalnym Związkiem Transportu Zatoki Gdańskiej.

(akta kontroli str. 866-910)

W Ministerstwie nie prowadzono prac ani analiz nad zmianą przyznawania pierwszeństwa przejazdu pociągów pasażerskim oraz możliwości wdrożenia rozwiązań przyznających pierwszeństwo pociągów regionalnym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że pierwszeństwo pociągów dalekobieżnych przed pociągami regionalnymi wynika z obecnie obowiązujących przepisów, tj. uotk, rozporządzenia Ministra 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, a także zasad organizacji ruchu pociągów ustalonych przez zarządcę infrastruktury kolejowej³⁰³.

²⁹⁹ Aplikantów i przewoźników kolejowych.

³⁰⁰ Zarówno w wymiarze geograficznym (sieć PL vs sieć państw UE), jak i międzygałęziowym (transport kolejowy vs. inne gałęzie transportowe).

³⁰¹ Usługa umożliwia zakup biletu na całą podróż niezależnie od tego, z jakich pociągów korzysta podróżny i na jakich trasach. We Wspólnym Bilecie uczestniczą: PKP IC, PKP SKM, POLREGIO, Koleje Mazowieckie, Koleje Wielkopolskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Koleje Małopolskie, Koleje Śląskie oraz Arriva RP.

³⁰² Od 9 sierpnia 2021 r. zakup biletów na połączenia realizowane przez PKP IC oraz PKS POLONUS w systemach sprzedaży każdego z operatorów został połączony w jedną ścieżkę zakupową, a dane o rozkładach jazdy obu przewoźników zostały zintegrowane. Z końcem 2022 r. pomiędzy PKP IC a PKS POLONUS podpisano aneksy do umów na kolejny rok, na wzajemną sprzedaż z wykorzystaniem mechanizmu przekierowania.

³⁰³ § 51 Instrukcji o prowadzeniu ruchu pociągów Ir-1, stanowiącej załącznik do uchwały Nr 693/2017 zarządu PKP PLK z 27 czerwca 2017 r. w którym ustalone zostały następujące stopnie pierwszeństwa pociągów: 1) pasażerskie ekspresowe (EC, EN, EI, EX) i międzynarodowe (MM, RM, AM); 2) pasażerskie

Podkreślił, że pociągi międzywojewódzkie i międzynarodowe powinny być traktowane priorytetowo z uwagi na ich dalekobieżny charakter. Wskazał przy tym, że pociągi dalekobieżne – z uwagi na fakt, że na niektórych trasach zatrzymują się na stacjach pośrednich co 20-30 km, a nie tylko w dużych miastach (aglomeracjach) i węzłach kolejowych – są pociągami dowożącymi do/z miejsca pracy. Tym samym, dojeżdżający do pracy, chcąc dojechać na czas m.in. do pracy czy szkoły, korzystają również z pociągów dalekobieżnych.

NIK zauważa, że w 2022 r. koleją przejechało w Polsce ponad 342 mln pasażerów, przy czym udział PKP IC w przewozach pasażerskich wyniósł 17,23%³⁰⁴. Oznacza to, że 283 mln pasażerów przewiozły pociągi regionalne (w tym o charakterze wojewódzkim) i to one pełnią kluczową rolę w przewozach pasażerskich. NIK zwraca również uwagę, że z danych opublikowanych przez UTK³⁰⁵ wynika, że systematycznie wzrasta długość odcinków z ograniczoną przepustowością ze względu na niekorzystny stan infrastruktury kolejowej, ograniczenia czasu pracy na posterunkach ruchu na linii, a także z powodu odcinków jednotorowych. Jak wskazało UTK w sprawozdaniu w 2022 r. granicę pełnego wykorzystania przepustowości przekroczyło (biorąc pod uwagę całą dobę) 9 linii³⁰⁶. Znacznie więcej było tras, na których granicę pełnego wykorzystania przepustowości przekroczono w czasie szczytu porannego i popołudniowego odpowiednio: w godzinach od 5⁰⁰ do 9⁰⁰ – 15 odcinków, a w godzinach od 15⁰⁰ do 19⁰⁰ – 33 odcinki. Problem z brakiem przepustowości w godzinach szczytu pojawiał się również na liniach o znaczeniu regionalnym, a nawet lokalnym. W związku z tym, w ocenie NIK, dodatkowego znaczenia nabierają kwestie priorytetyzacji regionalnych przewozów kolejowych.

(akta kontroli str. 985-994, 1193-1199)

W celu analizy skali wykluczenia komunikacyjnego w Polsce w Ministerstwie podjęto działania zmierzające do zdefiniowania obszarów niespełniających minimalnych wymagań dotyczących obsługi komunikacyjnej, tj. obszarów o ograniczonym dostępie lub pozbawionych dostępu do publicznego transportu zbiorowego.

W ramach realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych GOSPOSTRATEG, Ministerstwo zgłosiło projekt pn. „Analiza skali wykluczenia komunikacyjnego na obszarze Polski wraz z rekomendacjami zmian legislacyjnych w kontekście publicznego transportu zbiorowego”. Celem analizy było określenie skali wykluczenia komunikacyjnego oraz jego rozłożenia przestrzennego w Polsce³⁰⁷. W lipcu 2022 r. projekt ten uzyskał finansowanie ze środków NCBR³⁰⁸, a całkowity koszt jego realizacji został określony na kwotę 3 912,2 tys. zł.

międzywojewódzkie i wojewódzkie dowożące do pracy, tzn. z przyjazdem do wskazanej stacji docelowej lub innej stacji wskazanej przez przewoźnika na drodze przejazdu pociągu w godzinach 05:30 - 08:30 oraz odwożące z pracy, tzn. pociągi odjeżdżające ze stacji początkowej lub innej wskazanej przez przewoźnika na drodze przejazdu pociągu w godzinach 14:30 - 17:30; 3) pozostałe pasażerskie międzywojewódzkie i wojewódzkie; 4) pociągi towarowe; 5) próżne składki pasażerskie i lokomotywy.

³⁰⁴ <https://utk.gov.pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/20286.Sprawozdanie-z-funkcjonowania-ryнку-transportu-kolejowego-2022.html>, [dostęp: 15 sierpnia 2023 r.].

³⁰⁵ Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2022 r.

³⁰⁶ Linia 20 Warszawa Gł. Towarowa – Warszawa Gdańska; linia 448 Warszawa Zach. – Warszawa Wsch., linia 100 Kraków Olsza – Kraków Bieżanów; linia 629 Kraków Gł. – Kraków Zabłocie; linia 277 Czernica Wrocławska – Siechnice; linia 138 Mysłowice – Katowice, linia 150 Most Wisła – Bronów; linia 358 Babimost – Sulechów; linia 370 Zielona Góra – Nowogród Osiedle.

³⁰⁷ Prace mają objąć m.in.: metodykę pozyskiwania danych, opracowanie systemu baz danych, opracowanie baz algorytmów, badanie składników danych i ich integracji wraz z oceną znaczenia składników danych, badanie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w regionach Polski.

³⁰⁸ Projekt ten, realizowany jest przez konsorcjum czterech Politechnik: Poznańskiej (lider), Gdańskiej, Śląskiej i Warszawskiej. Zakłada realizację badań nad zjawiskiem wykluczenia komunikacyjnego w kontekście funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie w chwili obecnej trwa realizacja projektu na jego wstępnym etapie, a jego zakończenie planowane jest na kwiecień 2025 r.

(akta kontroli str. 927-932)

Zgodnie z raportem okresowym z realizacji projektu³⁰⁹ w okresie sprawozdawczym wykonano prace w obszarze:

- badań aktualizacyjnych w zakresie definiowania wykluczenia komunikacyjnego i niezbędnego zakresu informacyjnego, m.in. opracowano i uzgodniono definicję wykluczenia transportowego³¹⁰ i wykluczenia komunikacyjnego³¹¹ oraz określono czynniki umożliwiające identyfikację i ocenę stopnia wykluczenia komunikacyjnego³¹²;
- opracowania metodyki pozyskiwania danych, m.in. metodykę: pozyskiwania danych o funkcjonowaniu przewoźników publicznego transportu zbiorowego³¹³, danych o sieci drogowej³¹⁴ i kolejowej;
- opracowania podsystemu informacji o funkcjonowaniu transportu zbiorowego, m.in. pozyskano i oceniono dane o rozkładach jazdy wybranych przewoźników³¹⁵ i dokonano ich analizy, zakupiono serwer bazodanowy, wykonano testy analityczne pozyskanych danych.

Rozpoczęto również prace nad opracowaniem baz algorytmów do wyznaczania składowych wykluczenia komunikacyjnego.

(akta kontroli str. 927-932)

W dniu 15 lutego 2021 r. Minister został poinformowany przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego o zaistniałej sprzeczności pomiędzy art. 19 ust. 1 uoptz z art. 11 ust. 1 pkt 10 PZP. W wyniku wejścia w życie nowego PZP, z dniem 1 stycznia 2021 r. wyłączono możliwość stosowania przepisów tej ustawy do zamówień, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego kolejją. Z kolei w myśl art. 19 ust. 1 pkt 1 uoptz organizator publicznego transportu publicznego (w tym w przewozach kolejowych) dokonuje wyboru operatora (przewoźnika) w trybie PZP. W związku z tym Zarząd Województwa Wielkopolskiego zawniósł o zainicjowanie pilnych zmian legislacyjnych, w celu usunięcia wskazanej sprzeczności. Podobną informację Zarząd Województwa Mazowieckiego wystosował w dniu 18 lutego 2021 r. do Prezesa UTK, który w dniu 23 kwietnia 2021 r., w piśmie skierowanym do Ministra, poparł postulat samorządu województwa wielkopolskiego o dokonanie pilnych zmian legislacyjnych.

³⁰⁹ Raport okresowy z realizacji projektu w ramach programu „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizacyjnych się rynków” GOSPOSTRATEG – raport 01/2022. Okres sprawozdawczy od 02.11.2021 r. do 01.11.2022 r.

³¹⁰ Wykluczenie transportowe zdefiniowano jako zjawisko ograniczenia możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym i korzystania z podstawowych praw na równi z innymi w następstwie braku lub ograniczonej dostępności do systemu transportowego i możliwości przemieszczania się.

³¹¹ Wykluczenia komunikacyjne zdefiniowano jako zjawisko ograniczenia możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym i korzystania z podstawowych praw na równi z innymi w następstwie braku lub ograniczenia dostępności do podstawowych usług publicznego transportu zbiorowego.

³¹² Zdefiniowano siedem kryteriów odniesionych do dostępności do ośrodków gminnych, powiatowych, usług zdrowotnych, warunków ekonomicznych, dostępności przestrzennej, oraz oferty przewozowej. Uznano, że wykluczenie komunikacyjne zachodzi, gdy niespełniony jest co najmniej jeden z następujących parametrów: dostępność do miasta powiatowego transportem zbiorowym większa niż 60 minut, dostępność do stolicy gminy transportem zbiorowym jest większa niż 30 minut, dostępność do ośrodków zdrowia transportem zbiorowym jest większa niż 30 minut, dostępność do szkół średnich jest większa niż 60 minut, liczba kursów wszystkich połączeń transportu zbiorowego obsługujących miejscowości jest mniejsza niż 4 na dobę dnia powszedniego, dostępność piesza do przystanku jest większa niż 20 minut (1 kilometr), koszt miesięcznego korzystania z usług publicznego transportu zbiorowego jest większy niż 10% minimalnego wynagrodzenia netto.

³¹³ W zakresie zezwoleń, tras, częstotliwości kursowania, rozkładów jazdy, środków transportu.

³¹⁴ Gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych, ekspresowych i autostrad.

³¹⁵ Na ich podstawie dokonano analizy porównawczej pozyskanych danych pod kątem standaryzacji ich zapisów.

Minister, w odpowiedzi z dnia 15 kwietnia 2021 r. skierowanej do Zarządu Województwa Wielkopolskiego, wskazał, że na gruncie przepisów wspólnotowych cały czas było i jest możliwe wykorzystanie przepisów PZP jako przepisów wewnętrznych państwa członkowskiego, które czynią zadość wymaganiom wobec procedury konkursowej wyboru operatora publicznego transportu publicznego, wyrażonych w art. 5 ust. 3 rozporządzenia 1370/2007. W związku z tym Ministerstwo nie uznaje, że PZP i uoptz są sprzeczne.

W oparciu w powyższe stanowisko Ministra samorząd województwa wielkopolskiego w dniu 28 grudnia 2021 r. na podstawie przepisów PZP wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem było świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich pasażerskich przewozów kolejowych. W związku z wniesionym w dniu 7 stycznia 2022 r. odwołaniem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO), w dniu 21 stycznia 2022 r. KIO wydała postanowienie³¹⁶, w którym odrzucając odwołanie stwierdziła, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy PZP, ponieważ zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 PZP nie stosuje się ich do zamówień lub konkursów, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego kolejją.

Podobna do ww. sprzeczność występowała od dnia 1 stycznia 2021 r.³¹⁷ również w przypadku art. 19 ust. 1 pkt 2 uoptz³¹⁸ oraz art. 5 ust. 1 pkt 3 lit. k ustawy o koncesji. W wyniku wejścia w życie znowelizowanej ustawy o koncesji wyłączono możliwość stosowania przepisów tej ustawy do umów koncesji, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego w rozumieniu rozporządzenia 1370/2007. Z kolei art. 19 ust. 1 pkt 2 uoptz wskazywał, że organizator publicznego transportu publicznego (w tym w przewozach kolejowych) dokonuje wyboru operatora (przewoźnika) w trybie ustawy o koncesji.

Występująca sprzeczność pomiędzy przepisami PZP i ustawy o koncesji a uoptz była o tyle istotna, że z dniem 13 grudnia 2020 r.³¹⁹ wyłączono możliwość zawierania umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym obejmujących wojewódzkie przewozy pasażerskie w trybie bezpośredniego zawarcia umowy (art. 19 ust. 1 pkt 3 uoptz). Oznacza to, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 28 września 2023 r. samorządy wojewódzkie zostały pozbawione możliwości zawierania umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, a więc i rzetelnego wypełniania obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego.

W dniu 28 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw³²⁰. W jej wyniku została uchylona możliwość zawierania umów PSC w trybie ustawy o koncesji oraz uchylono art. 11 ust. 1 pkt 10 PZP.

(akta kontroli str. 1220-1228, 1230-1232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister ze zwłoką wynoszącą 21 miesięcy – a zatem w sposób nierzetelny – podjął działania mające na celu wyeliminowanie sprzeczności między art. 19 ust. 1 pkt 1

³¹⁶ Sygn. KIO 51/22.

³¹⁷ Wejście w życie zmian wynikających z ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2275).

³¹⁸ W brzmieniu obowiązującym do dnia 27 września 2023 r.

³¹⁹ W związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 907).

³²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1720.

uoptz a art. 11 ust. 1 pkt 10 PZP oraz między art. 19 ust. 1 pkt 2 uoptz a art. 5 ust. 1 pkt 3 lit. k ustawy o koncesji. W konsekwencji w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 28 września 2023 r. samorządy wojewódzkie zostały pozbawione możliwości zawierania umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach kolejowym, a więc i rzetelnego wypełniania obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego.

W wyniku wejścia w życie nowego PZP z dniem 1 stycznia 2021 r. wyłączono możliwość stosowania przepisów tej ustawy do zamówień, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego kolejją. Z kolei w myśl art. 19 ust. 1 pkt 1 uoptz organizator publicznego transportu publicznego (w tym w przewozach kolejowych) dokonuje wyboru operatora (przewoźnika) w trybie PZP. Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2021 r. KIO potwierdziła brak możliwości stosowania PZP do umów PSC.

Od dnia 1 stycznia 2021 r. również w przypadku art. 19 ust. 1 pkt 2 uoptz oraz art. 5 ust. 1 pkt 3 lit. k ustawy o koncesji występowała sprzeczność. W wyniku wejścia w znowelizowanej ustawy o koncesji wyłączono możliwość stosowania przepisów tej ustawy do umów koncesji, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego. Z kolei art. 19 ust. 1 pkt 2 uoptz wskazywał, że organizator publicznego transportu publicznego (w tym w przewozach kolejowych) dokonuje wyboru operatora (przewoźnika) w trybie ustawy o koncesji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Ministerstwo w przeciwieństwie do Urzędu Zamówień Publicznych nie uznawało i nie uznaje, że PZP i uoptz są sprzeczne. Ministerstwo dostrzegało jedynie nie do końca właściwą implementację dyrektywy zamówieniowej, za której wdrożenie nie było odpowiedzialne. Dodał, że dążąc do wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych oraz wychodząc naprzeciw stanowisku KE w treści rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (UD18) przewidziano uchylenie art. 11 ust. 1 pkt 10 PZP, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem są usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego kolejją lub metrem. Sekretarz Stanu w Ministerstwie w złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do kwestii sprzeczności uoptz i ustawy o koncesji.

(akta kontroli str. 1220-1228, 1230-1232)

NIK stwierdza, że wbrew stanowisku Ministerstwa, w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 28 września 2023 r. występowała wzajemna niezgodności uoptz, ustawy o koncesjach oraz PZP. Świadczy o tym wykładnia językowa tych przepisów, potwierdzona stanowiskiem KIO, tj. organu wyspecjalizowanego w interpretacji i stosowaniu PZP.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podjął skuteczne działania w celu uruchomienia pociągów w relacjach, gdzie dotychczas nie funkcjonowały połączenia kolejowe lub oferta w zakresie przewozów kolejowych była marginalna. Minister skutecznie zainicjował również zmiany legislacyjne w zakresie finansowania lub współfinansowanie przez województwa zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, zwiększenia liczby realizowanych zadań inwestycyjnych na kolei czy też zwiększenia dostępności biletów z ulgą ustawową dla pasażerów. Jednakże, z uwagi na fakt wejścia ich w życie w 2023 r., nie przyniosły one jeszcze efektów w zakresie poprawy pasażerskich przewozów kolejowych.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra prace nad projektem pn. „Analiza skali wykluczenia komunikacyjnego na obszarze Polski wraz z rekomendacjami zmian legislacyjnych w kontekście publicznego transportu zbiorowego”. NIK zwraca jednak uwagę, że zakończenie prac nad tym projektem nastąpi dopiero w kwietniu 2025 r.,

a do tego czasu Minister nie będzie dysponował szczegółową analizą dot. skali wykluczenia komunikacyjnego w Polsce. Tym samym ewentualne działania ze strony Ministra w zakresie przeciwdziałania temu niekorzystnemu zjawisku, oparte na takiej analizie, będą mogły zostać podjęte dopiero po tym terminie.

NIK zauważa, że Minister nie podjął działań związanych z możliwością wdrożenia rozwiązań przyznających pierwszeństwo przejazdu pasażerskim pociągom regionalnym w sytuacji, gdy ilość pasażerów korzystających z tych pociągów wskazuje na ich kluczową rolę w przewozach pasażerskich.

Minister ze zwłoką wynoszącą 21 miesięcy podjął działania mające na celu wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy uoptz a PZP i ustawą o koncesji. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne i skutkowało pozbawieniem samorządów wojewódzkich możliwości zawierania umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach kolejowych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zidentyfikowanie wszystkich miejscowości, o których mowa w celu głównym *Programu Kolej+*, oraz określenie ciągów kolejowych i potrzeb finansowych niezbędnych do zapewnienia tym miejscowościom połączeń kolejowych z miastami wojewódzkimi.
2. Podjęcie działań mających na celu zmianę *Programu Kolej+*, polegającą na usunięciu wskaźnika nr 1 oraz zmiany oczekiwanej wartości wskaźnika nr 2 na zakończenie realizacji programu na odpowiadającą liczbie zidentyfikowanych miejscowości, o których mowa w celu głównym programu.
3. Podjęcie działań mających na celu zmianę *Programu Kolej+*, polegającą na zmianie wskaźników realizacji celów szczegółowych nr 1 i 2 na zakończenie realizacji programu na odpowiadające założeniom programu, o których mowa w celu głównym programu.
4. Zobowiązanie PKP PLK do uzupełnienia szczegółowego planu realizacji *Programu Kolej+* i *Programu przystanków kolejowych* o rzeczowy zakres planowanych inwestycji i zatwierdzenie zaktualizowanego planu przez Ministra.
5. Egzekwowanie od PKP PLK obowiązku przekazywania Ministrowi sprawozdań bieżących z realizacji *Programu Kolej+*.
6. Wyegzekwowanie od PKP PLK kar umownych za niedochowanie obowiązku terminowego przekazywania Ministrowi dokumentów, stanowisk i wyjaśnień wymaganych umową z dnia 19 czerwca 2020 r. na realizację *Programu Kolej+*.
7. Ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikatów, o których mowa w art. 19 ust. 7 pkt 1 lit. a-c uzppr, dotyczących *Programu Kolej+*, *Programu przystanków kolejowych* oraz *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*.
8. Podjęcie działań mających na celu zmianę *Programu przystanków kolejowych*, polegającą na zmianie oczekiwanej wartości wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych na zakończenie realizacji programu na odpowiadającą liczbie zaplanowanych inwestycji przystankowych.
9. Podjęcie działań mających na celu zmianę *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, polegającą na zmianie wskaźnika realizacji celu głównego na odpowiadający założeniom programu, o których mowa w celu głównym programu.

10. Podjęcie działań mających na celu zmianę *Programu utrzymania infrastruktury kolejowej*, polegającą na zmianie wskaźnika uzupełniającego realizacji celu szczegółowego nr I i III na odpowiadający założeniom programu, o których mowa w celu głównym programu.
11. Ujęcie w programach rządowych dedykowanych poprawie stanu technicznego infrastruktury kolejowej, wszystkich wskazanych w PT2020 stacji i przystanków przewidzianych do obsługi przez pociągi międzywojewódzkie i międzynarodowe, niespełniających obecnie parametrów eksploatacyjnych pozwalających na ich włączenie do siatki połączeń kolejowych.
12. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia finansowania, ujętych na liście rezerwowej KPK inwestycji dedykowanych poprawie stanu technicznego linii kolejowych prowadzących do stacji węzłowych wskazanych w PT2020.
13. Ujęcie w programach rządowych dedykowanych poprawie stanu technicznego infrastruktury kolejowej wszystkich linii stykowych, wskazanych w załączniku nr 2 do PT2020, niespełniających obecnie parametrów eksploatacyjnych pozwalających na prowadzenie na nich pasażerskiego ruchu kolejowego.
14. Osiągnięcie zapisanych w PT2020 wielkości skomunikowań wewnątrzgałęziowych poprzez nałożenie na operatora przewozów dalekobieżnych obowiązku podjęcia działań zmierzających do dostosowania godzin przyjazdów/odjazdów pociągów dalekobieżnych do kursowania na węzłach przesiadkowych pociągów o charakterze regionalnym, tak aby połączenia międzywojewódzkie tworzyły z wojewódzkimi komplementarną siatkę połączeń i sprawnie funkcjonujący na skalę całego kraju kolejowy transport publiczny.
15. Wyeliminowanie z Nowej Umowy Ramowej zapisów wyłączających możliwość nakładania kar umownych za występowanie przypadków przepełnień pociągów w okresach szczytów przewozowych oraz występowanie jednego przypadku przepełnienia tego samego pociągu w danym miesiącu.
16. Przeprowadzanie, w sposób przewidziany umową, kontroli w zakresie spełnienia przez PKP IC wymaganej jakości wykonywanych usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym.
17. Pilne podjęcie działań zmierzających do weryfikacji i aktualizacji PT2020 oraz dokonania istotnych zmian w siatce połączeń dalekobieżnych, realizowanych w ramach zawartych przez Ministra z PKP IC umów PSC, w celu minimalizacji zjawiska wykluczenia transportowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

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

Warszawa, kwiecień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Paweł Zambrzycki
p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury NIK
/podpisano elektronicznie/