



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.01.2023

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa Warmińsko-
Mazurskiego
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.116.2023 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 10 sierpnia 2023 r.

P/23/016 – Wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego – od 12 grudnia 2014 r. (dalej: Marszałek)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu kolejowego (dalej: Plan lub Plan transportowy). 2. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC¹ w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowanie ich wykonania. 3. Udział w realizacji programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/35/2023 z 6 marca 2023 r. 2. Emilia Wasilewska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/38/2023 z 17 marca 2023 r. 3. Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr. LOL/43/2023 z 27 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przedmiotową działalność.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie rzetelnie dokonano ocen i prognoz potrzeb przewozowych, na podstawie których opracowano „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego”⁴ (dalej: Plan). Przeprowadzono bowiem badania i analizy, które pozwalały na zidentyfikowanie obszarów wykluczenia komunikacyjnego oraz sformułowanie celów Planu w kierunku przeciwdziałania temu wykluczeniu. Wprowadzano do Planu rozwiązania adekwatne do stwierdzonych potrzeb w tym zakresie, m.in. poprzez zastąpienie komunikacji kolejowej połączeniami autobusowymi oraz wprowadzenie dodatkowych zatrzymań pociągów według zgłaszanych potrzeb. Plan został sporządzony zgodnie z wymogami

¹ Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich (ang. Public Service Contract).

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

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

⁴ Plan przyjęty został Uchwałą Nr XXX/582/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 września 2013 r.

określonymi w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁵ (dalej: uptz) oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁶ (dalej: Rozporządzenie). W sposób czytelny określono w nim sieć komunikacyjną, na której zaplanowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Na potrzeby opracowania Planu, zgodnie z ustawowymi wymogami, pozyskano dane o przepustowości infrastruktury oraz standard jakości dostępu. Plan został wprowadzony uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jednakże Urząd nie wywiązał się z obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) projektu Planu do zaopiniowania przed jego uchwaleniem.

Rzetelnie przeprowadzono też analizy na potrzeby dokonania w 2015 r. aktualizacji Planu w zakresie rewitalizacji i modernizacji linii kolejowej od stacji Olsztyn do stacji Szymany oraz budowy nowej linii odchodzącej od linii nr 35, prowadzącej bezpośrednio do nowopowstałego portu lotniczego.

W objętym kontrolą okresie Urząd, z uprzednim zastosowaniem stosownych procedur informacyjnych, zawarł dwie umowy PSC o wykonanie wojewódzkich i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w ramach świadczenia usług publicznych na obszarze woj. warmińsko-mazurskiego i województw sąsiednich. Uczestniczył przy ustalaniu siatki połączeń oraz ustalaniu cen biletów. Zgodnie z zapisami umów przeprowadzał kontrole w zakresie prawidłowego wywiązywania się z ich postanowień i na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości nakładał kary umowne, które w pełni wyegzekwował. Nieprawidłowością natomiast było niezabezpieczenie w pełni interesu publicznego, poprzez niezamieszczenie w umowie PSC nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. na lata 2021-2026 zapisów dotyczących: skonkretyzowania wymaganych parametrów jakościowo-ilościowych w zakresie przepełnień w składach pociągu, dostarczania sprawozdań z zestawienia składów pociągów, przepełnień i zapewnienia miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km, konkretnych kar umownych za niezgodne z umową zestawienia składów pociągów, przepełnienia i niezapewnienia miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km, a także możliwości rozwiązania umowy z winy przewoźnika w sytuacji uporczywego niewykonywania przez niego postanowień umowy. Nieprawidłowością było też zdefiniowanie jako niepunktualnego pociągu opóźnionego powyżej 10 lub 15 minut, podczas gdy według metodologii przyjętej przez Prezesa UTK winno to być już powyżej sześciu minut.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez Województwo Warmińsko-Mazurskie działania mające na celu uczestnictwo w Programie Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej „Kolej + do 2029 r. (dalej: Program Kolej+) Wprawdzie ostatecznie zrezygnowano z udziału w tym programie, jednak spowodowane to było warunkami ekonomicznymi, tj. odstępieniem od partycypacji finansowej przez samorządy lokalne, a w przypadku jednej z modernizacji – znaczącym wzrostem szacowanych kosztów jej realizacji. Jako zasadne należy uznać odstępienie w Województwie Warmińsko-Mazurskim od analizy możliwości utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci. Spowodowane to było planowaną modernizacją tras 041 i 223, które wpisywały się w Plan zagospodarowania przestrzennego i Strategię Województwa Warmińsko-Mazurskiego przy jednoczesnym pozostawieniu ich w zarządzie PKP PLK SA.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 117 poz. 684.

Urząd podejmował działania mające na celu wdrożenie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzał analizy ich skuteczności. Ponadto analizował możliwość podejmowania dodatkowych działań, m.in. w celu dalszego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z założeniami Planu transportowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego
Opis stanu faktycznego	1.1. Opracowany w Urzędzie Plan składał się z części tekstowej i graficznej – zgodnie z wymogami przepisów uprz oraz Rozporządzenia. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego niniejszej kontroli Plan zawierał m.in: - określenie sieci komunikacyjnej, na której planowane było wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, tj. osiem linii kolejowych⁸, - przewidywane finansowanie usług przewozowych, m.in. środki własne Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z określeniem kwoty dofinansowania dla każdej linii, - przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera, tj. m.in. przez udostępnienie informacji w Internecie, w punktach obsługi klienta oraz na dworcach kolejowych, - pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, w tym m.in.: określenie pożądanych cech taboru obsługi komunikacji publicznej (przyjazny dla pasażerów, w tym osób z niepełnosprawnościami – niskopodłogowy lub niskowejściowy), ekologiczny (niskoemisyjny) oraz o odpowiednim komforcie dla pasażera (miejsca dla wózków dziecięcych, inwalidzkich i rowerów, dobra wentylacja, klimatyzacja przestrzeni pasażerskiej, wyposażenie w wewnętrzną informację pasażerską, automaty biletowe). (akta kontroli str. 61, 84-97, 112)

W Planie określono cel główny, którym jest „Poprawa jakości systemu transportowego i jego rozwój zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju” oraz sześć celów szczegółowych, w tym m.in. bezpośrednio odnoszące się do przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu, tj.: „Poprawa dostępności transportowej i jakości transportu – instrument poprawy warunków życia i usuwania barier rozwojowych” oraz „Integracja systemu transportowego – w układzie gałęziowym i terytorialnym”.

Zastępca Dyrektora Infrastruktury i Geodezji (dalej: Zastępca Dyrektora) wyjaśniła, że osiągnięcie celów zdefiniowanych w Planie zostało zaplanowane poprzez zapewnienie stosownych zapisów w umowach PSC oraz w bieżących działaniach podejmowanych przez Samorząd Województwa w celu zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu, poprzez współpracę m.in. z Ministerstwem Infrastruktury, jednostkami samorządu terytorialnego, PKP PLK S.A i Polregio S.A. W wyniku tych działań m.in.:

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Linie kolejowe nr 9 Warszawa Wschodnia – Gdańsk Główny, 220 Olsztyn – Bogaczewo, 204 Malbork – Braniewo, 216 Działdowo – Olsztyn, 219 Olsztyn – Elk, 221 Gutkowo – Braniewo, 353 Poznań Wschód – Skandawa Granica Państwa, 38 Białystok – Bartoszyce.

- Samorząd Województwa zadeklarował skorzystanie z proponowanych przez Ministerstwo lokalizacji infrastruktury objętej Rządowym programem budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2026,
- wprowadzano postoje pociągów na stacjach nieuwjętych w regionalnym rozkładzie jazdy (np. w miejscowości Naterki),
- analizowano potrzeby zmierzające do uzupełnienia transportem autobusowym połączeń kolejowych realizowanych w ramach umowy PSC.

(akta kontroli str. 93-94, 176-191, 202-217, 366-403)

Na etapie przygotowań Planu Urząd pozyskał dane od zarządcy infrastruktury (Zakład Linii Kolejowych w Olsztynie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) w zakresie przepustowości oraz standardu jakości dostępu. Pozyskane dane znajdowały odzwierciedlenie w Planie poprzez określenie dla ośmiu linii, na których odbywał się przewóz pasażerski, przepustowości, dopuszczalnego nacisku osi na tor oraz ograniczeń dotyczących typów pojazdów kolejowych.

(akta kontroli str. 73-76, 197)

Opracowany w Urzędzie projekt Planu nie został zaopiniowany przez Prezesa UTK, co było niezgodne z art. 28 pa ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁹ (dalej: uotk). Zagadnienie opisano niżej - w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 77-83)

Z treści Planu wynikało, iż uwzględniał on zapisy Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, ustalonego Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r.¹⁰ (dalej: Plan Ministerialny 2012), Planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego¹¹ (dalej: Plan Zagospodarowania) oraz dokumentów strategicznych, w tym m.in. Strategii Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2025 r.¹² (dalej: Strategia 2025).

W Planie uwzględniono połączenia międzywojewódzkie wynikające z Planu Ministerialnego 2012 oraz założono realizację określonego w nim wymogu zapewnienia skomunikowania na stacjach (dla województwa warmińsko-mazurskiego): Działdowo, Elk, Iława, Malbork i Olsztyn Główny. W Planie odzwierciedlenie znalazły również zapisy Planu zagospodarowania, m.in. w zakresie określenia:

- istotnych międzynarodowych, krajowych i międzyregionalnych powiązań zewnętrznych linii kolejowych dla Północnej Polski, tj. m.in.: linia Poznań – Iława – Olsztyn – Korsze – Skandawa – Czerniachowsk wiążąca przejścia graniczne na północy i wschodzie Polski oraz linia Działdowo – Olsztyn stanowiąca główne powiązanie województwa z Warszawą i magistralą kolejową Gdańsk – Katowice,
- stanu niepełnego zelektryfikowania linii kolejowych znajdujących się na terenie województwa,
- międzynarodowego portu lotniczego w Szymanach jako jednego z istotnych punktów w zewnętrznych powiązaniach komunikacyjnych,

⁹ Dz.U.2023 r. poz. 602

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1151

¹¹ W okresie opracowywania i przyjęcia Planu obowiązywał Plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty Uchwałą nr XXXIII/505/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

¹² Przyjęta Uchwałą nr XXXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025.

- najważniejszych linii kolejowych na terenie województwa.

W Planie uwzględniono ponadto zapisy Strategii 2025, m.in. w zakresie określenia poprawy dostępności komunikacyjnej w województwie jako jednego z celów działań. W jednym z załączników do Planu szczegółowo wskazano przystanki stanowiące własność lub pozostające w zarządzie województwa warmińsko-mazurskiego, umiejscowione na drogach wojewódzkich. Przystanki te oraz warunki korzystania z nich określono uchwałą nr XIX/389/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2012 r.¹³

(akta kontroli str. 97-125, 193)

1.2. Opracowanie Planu oraz przeprowadzenie odpowiednich analiz i badań zlecono podmiotowi zewnętrznemu – firmie Blue Ocean Business Consulting Sp. z o. o.¹⁴ Analizy te dla województwa warmińsko-mazurskiego objęły m.in. transport drogowy i kolejowy, lokalizację obiektów użyteczności publicznej, gęstość zaludnienia, odpływ ludności i jego kierunki, czynniki wpływające na marginalizację i zmniejszenia dostępności województwa oraz jego sytuację ekonomiczną. Z analiz tych wynikało m.in., że gęstość linii kolejowych w województwie jest niższa od średniej krajowej, co może prowadzić do zagrożenia marginalizacją tego obszaru. Na terenie województwa odnotowano ujemne saldo migracji, a stopa bezrobocia odnotowana w regionie była najwyższa w kraju. Z analizy tej wynikało, że przez trzy powiaty (tj. węgorzewski, lidzbarski i mrągowski) nie przechodzi żadna czynna dla ruchu pasażerskiego linia kolejowa i transport autobusowy jest jedynym dostępnym publicznym rodzajem transportu. Ponadto wskazano zamknięte linie kolejowe, tj.:

- Elk – Olecko,
- Czerwonka – Biskupiec Reszelski – Mrągowo – Mikołajki – Orzysz – Elk,
- Elbląg – Tolkmicko – Frombork – Braniewo,
- Elbląg – Bogaczewo – Młynary – Braniewo,
- Działdowo – Lidzbark – Brodnica.

(akta kontroli str. 62-72, 149-155)

Na potrzeby opracowania Planu przeprowadzono analizy potrzeb przewozowych oraz rentowności każdej linii kolejowej realizującej połączenia na obszarze objętym Planem. Ocenę i prognozy potrzeb przewozowych opracowano m.in. na podstawie badania napelnienia pociągów. Z badań tych wynikało, że dla większości składów na danych trasach prognozowano adekwatną liczbę pasażerów w dobie¹⁵. Z analiz rentowności linii wynikało, że każda linia wymaga dofinansowania z budżetu Samorządu Województwa, a linią o największym prognozowanym wzroście kwoty dofinansowania była linia 353/38 na odcinku Olsztyn – Korsze – Elk.

(akta kontroli str. 149-150, 156-161, 163)

Na potrzeby przygotowania Planu opracowano model transportowy¹⁶, z którego wynikało, że liczba kursów realizowanych na terenie województwa przez przewoźników w ciągu doby była proporcjonalna do liczby pasażerów przewożonych na liniach w ciągu doby. Ponadto, na każdej linii realizowano połączenia codzienne we wszystkich kierunkach i z powrotem w godzinach porannych i wieczornych.

¹³ W sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Województwo Warmińsko-Mazurskie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

¹⁴ W ramach umowy zlecenia, z tytułu której wynagrodzenie wyniosło 270 354,00 zł.

¹⁵ Określoną w procentowym odchyleniu napelnienia od prognozy. W przypadku 19 na 140 objętych badaniem pociągów regionalnych faktyczne napelnienie pociągu przekroczyło prognozy.

¹⁶ Na potrzeby jego opracowania przeprowadzono badania m.in. napelnień przewozów regionalnych pomiędzy wszystkimi stacjami na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz na wybranych odcinkach spoza jego terenu, na liniach nr: 9 odcinek Ilawa – Działdowo, Ilawa – Malbork, 38 odcinek Elk – Białystok, 204/9 odcinek Elbląg – Malbork – Tczew – Gdańsk – Gdynia, 216 odcinek Olsztyn – Działdowo, 219/35 odcinek Olsztyn – Szczytno – Wielbark – Pisz – Elk, 221 Olsztyn – Gutkowo – Braniewo, 220 Olsztyn – Bogaczewo – Elbląg, 353 odcinek Olsztyn – Ilawa – Toruń – Bydgoszcz, 353/38 odcinek Olsztyn – Korsze – Elk, 353/9 odcinek Olsztyn – Ilawa – Gdańsk – Gdynia.

Realizowano połączenia wewnątrzwojewódzkie, jak np. na odcinku Olsztyn – Korsze – Elk oraz międzywojewódzkie, tj. np. na odcinku Olsztyn – Iława – Gdańsk – Gdynia. Połączenia te umożliwiały komunikację na odcinkach o największych potokach komunikacyjnych, tj. pomiędzy Olsztynem a: Elblągiem, Gdynią, Bydgoszczą, Korszami i Działdowem.

Ostatnia analiza w zakresie opracowania modelu transportowego została przeprowadzona na potrzeby opracowania Planu w 2013 r. W trakcie realizacji Planu Urząd aktualizował dane dotyczące przepustowości oraz standardu jakości dla wszystkich linii. Przekazywał je Operatorowi celem dostosowania liczby i częstotliwości składów w ramach realizowanej umowy PSC.

(akta kontroli str. 162-175, 176-177, 201-206, 214)

1.3. Wnioski z ww. analiz w zakresie wykluczenia komunikacyjnego znalazły odzwierciedlenie w Planie. Dotyczyły one m.in. kwestii:

- określenia największego zapotrzebowania na kursy, tj. w godzinach porannych oraz wieczornych, w celu umożliwienia dojazdu do/z pracy, szkół i uczelni,
- zależności struktury pasażerów od struktury wiekowej mieszkańców oraz zmniejszającej się ogólnej liczby mieszkańców województwa, tzn. przewidziano w kolejnych latach zwiększenie udziału w strukturze pasażerów grupy osób w wieku produkcyjnym, a zmniejszenie udziału dzieci i młodzieży.

W wyniku analiz określono obszary, do których nie docierała żadna komunikacja zbiorowa, tj. miejscowości: Gronity (gmina Gietrzwałd), Piotraszewo, Mawry, Urbanowo (gmina Dobrze Miasto). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji (dalej: Zastępcy Dyrektora Departamentu) wynikało, że przy tworzeniu Planu założono (zgodnie z kompetencjami organizatora transportu na szczeblu wojewódzkim uregulowanymi w art. 7 uptz) realizację połączeń obejmujących przede wszystkim większe ośrodki miejskie, miasta powiatowe oraz stolicę województwa. Jednocześnie założenia Planu stanowiły, że połączenia użyteczności publicznej tworzą spójną sieć transportową, a połączenia autobusowe stanowią uzupełnienie sieci połączeń kolejowych. Zastępca Dyrektora podała, że w odniesieniu do wszystkich ww. miejscowości docierają połączenia realizowane przez przewoźników komercyjnych.

(akta kontroli str. 149-150, 218-223)

1.4. Plan nie zawierał zapisów regulujących sposób oceny stanu jego realizacji, nie określał w tym zakresie mierników ani sposobu dokonywania aktualizacji dokumentu. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że ani zapisy uptz ani Rozporządzenia nie określały takiego obowiązku. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień, monitorowanie realizacji założeń określonych w Planie odbywa się na bieżąco przez pracowników merytorycznych w zakresie wykonywania umowy PSC, m.in. poprzez analizę rocznych sprawozdań z realizacji umowy, które zawierały dane takie jak: ilość zrealizowanej pracy eksploatacyjnej, dane dotyczące kolejowej komunikacji zastępczej, koszty, przychody, rozsądny zysk oraz absorpcję środków Funduszu Kolejowego.

(akta kontroli str. 194-196, 366-403)

W Urzędzie, na potrzeby dokonania aktualizacji Planu, prowadzono analizy w ramach zadań przydzielonych pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku wieloosobowym ds. transportu kolejowego. Kierownik Biura Transportu Kolejowego wyjaśniła, że aktualizacja wynikała z faktu, że w 2015 r. do realizacji przewozów pasażerskich włączona została linia 219/35 odcinek Olsztyn – Szczytno – Szymany Lotnisko – Wielbark w związku z wybudowaniem lotniska w miejscowości Szymany. Analizy na

potrzeby dokonania aktualizacji przeprowadzono w zakresie merytorycznej pracy ówczesnie zatrudnionych pracowników.

(akta kontroli str. 8-60, 197-217)

1.5. Uchwałą nr IX/215/15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 sierpnia 2015 r.¹⁷ przyjęto „Aktualizację Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego”. Aktualizacji dokonano w zakresie zapisów zawartych w Planie w Części V „Czynniki mające wpływ na projektowanie planowej sieci połączeń o charakterze użyteczności publicznej” oraz w części graficznej Planu. Doszło do niej w związku z modernizacją linii kolejowej Olsztyn - Szczytno - Szymany oraz budową nowej linii kolejowej odchodzącej od stacji Szymany do terminala portu lotniczego uruchomionego w 2015 r.

(akta kontroli str. 224-236)

Pismem znak IG-TK.8050.7.2015 z 24 czerwca 2015 r. projekt aktualizacji Planu przedłożono do zaopiniowania Prezesowi UTK. Pozyskana opinia wskazywała, że uruchomienie połączeń o charakterze użyteczności publicznej do portu lotniczego w Szymanach stanowiło pozytywne działanie, ułatwiające realizację celów nr 1 i nr 3 określonych w Planie, tj. poprawę dostępności transportowej oraz integrację systemu transportowego. Opinia wskazała również na zgodność tego rozwiązania z zapisami planu zagospodarowania województwa, nakazującymi zapewnienie sprawnych połączeń komunikacyjnych lotniska z Olsztynem i innymi miejscowościami w regionie.

(akta kontroli str. 237-240)

W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano zmiany strategicznych dokumentów, na podstawie których opracowano Plan, tj. w:

- Planie Ministerialnym, ogłoszonym Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r.¹⁸ (dalej: Plan Ministerialny 2020), w zakresie docelowej sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, która uwzględniała linię z przewozami sezonowymi na trasie Olsztyn – Elk przez Mrągowo i Orzysz.
- Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, przyjętej uchwałą nr 27/381/19/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 czerwca 2019 r.¹⁹ (dalej: Strategia 2030), w zakresie celu operacyjnego 5.6.2. Optymalna infrastruktura rozwoju. Określał on m.in., że ważnym czynnikiem zwiększającym dostępność komunikacyjną Warmii i Mazur jest infrastruktura związana z przejściami granicznymi, której jakość wpływa na aktywizację obszarów nadgranicznych. W ramach celu określono kierunki działań w zakresie inwestycji kolejowych, tj. m.in. modernizacja linii kolejowej nr 223 Czerwonka – Orzysz, modernizacja kolejowa linii nr 221 Braniewo – Olsztyn, modernizacja odcinków kolejowych w ramach połączenia Toruń – Iława – Olsztyn – Korsze – Elk oraz odtworzenie połączenia kolejowego Olecko – Gołdap (linia kolejowa nr 41).
- Planie zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego, uchwalonego uchwałą nr XXXIX/832/18 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2018 r.²⁰, w zakresie zidentyfikowania czynników wpływających na wykluczenie komunikacyjne, tj. trend spadkowy

¹⁷ W sprawie przyjęcia „Aktualizacji Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.

¹⁸ W sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. Dz. U. z 2020 r. poz. 2328.

¹⁹ W sprawie przyjęcia projektu strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”.

²⁰ W sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego.

liczby przewozów osobowych na eksploatowanych odcinkach, zawieszanie i likwidacja linii kolejowych, np. linii nr 262 Biskupiec – Szczytno (prace rozbiórkowe zakończono w 2015 r.), co przyczyniło się do całkowitego braku powiązań kolejowych w północno-wschodniej części województwa, pogorszenie wewnętrznej dostępności kolejowej do ośrodka wojewódzkiego na skutek corocznego zamykania lub likwidowania linii kolejowych, utrudnienia w dostępności do istniejącej sieci kolejowej dotyczyła miejscowości: Olecko, Gołdap i Bartoszyce.

- Uchwale nr XIX/389/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Województwo Warmińsko-Mazurskie oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, stanowiącej załącznik do Planu. Coroczne zmiany załącznika do ww. uchwały wskazywały na ilościowe zmiany przystanków, tj. wzrost ich liczby w 2018 r. o 98 w odniesieniu do 2012 r., jej zmniejszenie o 7 w 2019 r. oraz roczny wzrost liczby przystanków w latach 2020-2023, odpowiednio o 31, 1, 14 i 33.

Ponadto, w okresie obowiązywania Planu wprowadzono rządowy Program Kolej+, a Województwo Warmińsko-Mazurskie, mimo braku w nim udziału, widziało konieczność modernizacji i odbudowy 5 linii kolejowych (nr: 35 odcinek od granicy Województwa Warmińsko-Mazurskiego do miejscowości Szymany, 041 Gołdap – Olecko – Elk, 223 Czerwonka – Biskupiec – Mrągowo – Mikołajki – Orzysz, 254 na odcinku Elbląg – Frombork – Braniewo oraz nieistniejącej linii Bartoszyce – Lidzbark Warmiński – Dobrze Miasto).

Pomimo ww. okoliczności nie dokonano aktualizacji Planu. W sprawie tej Zastępca Dyrektora, wyjaśniła, że w ocenie organizatora transportu ww. zmiany nie wpływają na realizację założeń w nim zawartych. Wyjaśniła ponadto, że określona w Planie Ministerialnym linia 223 nie jest eksploatowana, ponieważ nie spełnia wymogów dla pasażerskiego transportu kolejowego i po dokonaniu remontu linii oraz oddaniu jej do użytkowania przez PKP PLK S.A. zostanie ona wpisana do Planu. Analogicznie przedmiotowa aktualizacja zostanie przeprowadzona po ewentualnym remoncie linii kolejowej nr 41. Zastępca Dyrektora wyjaśniła również, że ze względu na dynamikę zmian uchwały określającej przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Województwo Warmińsko-Mazurskie, coroczna aktualizacja Planu z tego powodu jest nieuzasadniona. Ponadto przyczyną braku aktualizacji Planu są przedłużające się (trwające od 2017 r.) prace nad kolejnymi projektami zapowiadanej zmiany uptz oraz proponowane w nich niejednoznaczne rozwiązania. Po zakończeniu procesu legislacyjnego przedmiotowej ustawy Samorząd Województwa podejmie działania w celu określenia potrzeb uzasadniających poddanie Planu aktualizacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 uptz Plan może być, w zależności od uzasadnionych potrzeb, poddawany aktualizacji. NIK wskazuje, że w kontekście całokształtu opisanych okoliczności brak dokonania aktualizacji Planu obowiązującego w województwie warmińsko-mazurskim, jakkolwiek zgodny z przepisami prawa, nie stwarza optymalnych warunków do organizacji przewozów użyteczności publicznej w innym stanie faktycznym i prawnym niż mający miejsce w 2015 r.

(akta kontroli str. 113-148, 234-236, 241-261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przed uchwaleniem Planu w 2013 r. Urząd, pomimo obowiązku wynikającego z 28pa ust. 2 uotk, nie przekazał Prezesowi UTK projektu planu transportowego (wraz

z dokumentacją stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań), celem zaopiniowania w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, o którym mowa w art. 28pa ust 1 uotk. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że projektu Planu nie przekazano Prezesowi UTK do zaopiniowania w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 77-83, 218-221)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W Urzędzie rzetelnie dokonano ocen i prognoz potrzeb przewozowych, na podstawie których opracowano Plan. Przeprowadzono bowiem badania i analizy, które pozwalały na zidentyfikowanie obszarów wykluczenia komunikacyjnego oraz sformułowanie celów Planu w kierunku przeciwdziałania wykluczeniu. Wprowadzano do Planu rozwiązania adekwatne do stwierdzonych potrzeb w tym zakresie, m.in. poprzez zastąpienie komunikacji kolejowej połączeniami autobusowymi oraz wprowadzenie dodatkowych zatrzymań pociągów według zgłaszanych potrzeb.

Plan został sporządzony zgodnie z ustawowymi wymogami. W sposób czytelny określono w nim sieć komunikacyjną, na której zaplanowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a na potrzeby opracowania Planu pozyskano dane o przepustowości infrastruktury oraz standard jakości dostępu. Plan został wprowadzony uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jednakże Urząd nie wywiązał się z obowiązku przekazania Prezesowi UTK projektu Planu do zaopiniowania przed jego uchwaleniem. Po 2015 r. nie dokonywano aktualizacji Planu, co nie stwarzało optymalnych warunków do organizacji przewozów użyteczności publicznej w innym stanie faktycznym i prawnym niż mający miejsce w tamtym czasie.

Rzetelnie przeprowadzono analizy na potrzeby dokonania w 2015 r. aktualizacji Planu w zakresie rewitalizacji i modernizacji linii kolejowej od stacji Olsztyn do stacji Szymany oraz budowy nowej linii odchodzącej od linii nr 35, prowadzącej bezpośrednio do nowopowstałego portu lotniczego.

OBSZAR

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

**Opis stanu
faktycznego**

2.1. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego zawarł z Operatorem - „Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. w Warszawie (obecnie Polregio S.A.) umowę PSC nr IG-I.1/2016-2020 z dnia 26 października 2015 r. o wykonanie wojewódzkich i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w ramach świadczenia usług publicznych na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego i województw sąsiednich w latach 2016-2020 - na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 3 uptz i rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i EWG nr 1107/70. Na podstawie postanowień art. 5a ww. rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Marszałek Województwa przekazał operatorowi tabor kolejowy w formie użyczenia, w celu podniesienia jakości przewozów kolejowych na terenie województwa.

Powyższe przepisy zostały zastosowane również przy zawieraniu umowy PSC nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. na lata 2021-2026. Umowa ta została zawarta na podstawie rozstrzygnięcia Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 września 2020 r. o bezpośrednim zawarciu umowy ze Spółką Polregio S.A. (poprzednikiem prawnym Polregio Sp. z o.o.).

Jak wyjaśnił Marszałek, umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym mogły być zawierane w trybie wynikającym z art. 5 ust. 6 rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 nie później niż do dnia 12 grudnia 2020 r. i mogą obowiązywać nie dłużej niż do dnia 14 grudnia 2030 r. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 9 upz, do bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa powyżej, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (z wyłączeniem art. 36) oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W myśl zapisów umowy z 2015 r. (obowiązującej w latach 2015-2020) oraz aneksów do niej²¹ zakładano, że całkowita wartość umowy nie przekroczy 269 401 011,96 zł. W umowie z 2020 r. (obowiązującej w latach 2021-2026) oraz w aneksach do niej²² ustalono, że całkowita wartość umowy nie przekroczy 440 491 459,06 zł.

(akta kontroli str.262-319)

Zgodnie z art. 23 ust.1 pkt.1 upz, w odniesieniu do umów PSC na lata 2016-2020 i 2021-2026 przeprowadzone zostały następujące procedury informacyjne:

- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej oraz w Dzienniku Urzędowym zostały opublikowane informacje o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego w zakresie wojewódzkich i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego (pisma 2014 r. i 2018 r.),
- informacje o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zostały wywieszone na ogólnodostępnej tablicy przy Departamencie Zamówień Publicznych przy ul. Emilii Plater 1 w Olsztynie.
- wstępne ogłoszenie informacyjne zostało, zgodnie z Rozporządzeniem WE 1370/2007, zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Projekty umów PSC o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2016-2020 oraz 2021-2026 zostały przekazane do Prezesa UTK do zaopiniowania. W pismach z 2015 r. i z 2020 r. Prezes UTK przedstawił uwagi do projektów umów dotyczące m.in.: rozszerzenia katalogu wymaganych standardów podróży (dotyczące m.in. oznakowania pociągów czy informacji głosowych i elektronicznych dotyczących kolejnego przystanku), wskazanie sposobów dystrybucji biletów czy rozszerzenia katalogu kar.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora projekty przedmiotowych umów o wykonywanie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w ramach świadczenia usług publicznych na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego i województw sąsiednich zostały sporządzone zgodnie z wymogami określonymi w art. 25 wspomnianej ustawy oraz z uwzględnieniem parametrów określonych w ramach środków finansowych zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa. Zostały one przez Operatora szczegółowo przeanalizowane, w oparciu o wymogi formalno-prawne oraz możliwości finansowe Województwa. Zawierały sugestie i propozycje ewentualnych uzupełnień/uszczegółowień zapisów, które stanowią opinię organu. W ocenie Organizatora zapisy przedłożonego do zaopiniowania projektu umowy w pełni zabezpieczały interesy stron umowy, jak i pasażera w związku z tym nie podjął on decyzji o ich rozszerzeniu.

(akta kontroli str. 322-332)

2.2. Przed podpisaniem umów PSC w Urzędzie dokonano analizy i sprawdzenia możliwości przewoźnika do zapewnienia pełnego i niezakłóconego publicznego transportu kolejowego. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, od 2008 r. Województwo

²¹ Umowa była aneksowana szesnastokrotnie w latach 2015-2020.

²² Umowa była aneksowana sześciokrotnie w latach 2021-2023.

Warmińsko-Mazurskie posiada udziały w spółce Polregio (dawniej: Przewozy Regionalne) i zgodnie z zapisami Kodeksu spółek handlowych prowadzi nadzór właścicielski nad Spółką. Jako udziałowiec (obecnie akcjonariusz), Województwo otrzymuje sprawozdania finansowe i sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, które podlegają procedurze głosowania na Zgromadzeniu Wspólników. W związku z powyższym sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki, jak również możliwości przewozowe, taborowe oraz inwestycyjne Województwo analizuje nie tylko przed podpisaniem umów PSC, ale na bieżąco w trakcie wykonywania nadzoru właścicielskiego nad przedmiotową Spółką.

(akta kontroli str.333-349)

2.3. Wszystkie połączenia zawarte w Planie zostały w obydwu ww. umowach przewidziane do realizacji, tj.:

- Linia nr 9 Działdowo- Łława i Łława Malbork,
- Linia nr 38 Elk – Grajewo (Białystok),
- Linia nr 216 Olsztyn – Działdowo,
- Linia nr 219/35 Olsztyn – Szczytno – Pisz – Elk,
- Linia nr 219 Szczytno – Szymany,
- Linia nr 220/204 Olsztyn – Bogaczewo – Elbląg – Malbork,
- Linia nr 353 Olsztyn – Łława – Toruń (Bydgoszcz),
- Linia 353/38 Olsztyn – Korsze – Elk,
- Linia nr 353/9 Olsztyn – Łława – Gdańsk – Gdynia.

(akta kontroli str. 277-280)

Analiza kursowania pociągów na linii nr 216 Olsztyn – Działdowo wg rozkładu jazdy z dnia 8 lutego 2023 r. wykazała, że:

- godziny odjazdu pociągów wyjeżdżających z Olsztyna i przyjeżdżających do Działdowa kształtowały się następująco: 5.56 – 7.17, 10.56 – 12.20, 15.03 – 16.25, 16.09 – 17.28, 20.22 – 21.39.
- Godziny odjazdu pociągów wyjeżdżających z Działdowa i przyjeżdżających do Olsztyna kształtowały się następująco: 4.16 – 5.39, 5.38 – 7.00, 7.35 – 8.56, 14.19 – 15.40, 18.20 – 19.37.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, zgodnie z zapisami umowy Operator corocznie przedkłada Organizatorowi roczny projekt rozkładu jazdy pociągów. Przedmiotowy projekt uwzględnia zapotrzebowanie społeczne z uwagi na to, iż Operator zobowiązany jest do prowadzenia w pociągach objętych umową badań potoków podróży w celu zwiększenia efektywności wykonywanych przewozów. Ponadto przedmiotowy projekt rozkładu jest analizowany przez Organizatora. W przypadku jakichkolwiek zastrzeżeń Organizatora, strony wypracowują optymalną wersję rozkładu z uwzględnieniem zapisów Regulaminu Sieci PKP PLK S.A., który określa m.in. pierwszeństwo przejazdów określonych rodzajów pociągów (wojewódzkie, międzywojewódzkie itp.). Zadaniem Marszałka, jako organizatora wojewódzkich przewozów kolejowych, jest zapewnienie podróży do pracy, szkoły czy lekarza. Jednocześnie każda uwaga podróznego dotycząca rozkładu jazdy jest szczegółowo analizowana wspólnie z Operatorem i w uzasadnionych przypadkach realizowana, w ramach warunków określonych umową PSC.

(akta kontroli str. 277-280, 943-948)

2.4. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 Umowy nr IG-I.1/2016-2020 z dnia 26 października 2015 r i umowy nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. Operator przekazywał projekt rozkładu jazdy na kolejny rok Organizatorowi w terminie do końca lutego danego roku. Zgodnie natomiast z ust. 3 ww. paragrafów, w razie konieczności zmiany wynegocjowanego przez strony rozkładu jazdy,

w związku z ustaleniami prowadzonymi z Zarządcą Infrastruktury, strony dokonywały odpowiednich uzgodnień co do zakresu tych zmian. W okresie objętym kontrolą osiem razy były przeprowadzane konsultacje z Operatorem w zakresie ustalania siatki połączeń i rozkładu jazdy.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, Operator ma obowiązek uzgodnić z Organizatorem każdą zmianę w rozkładzie jazdy, oprócz zmian, w których efekcie powstają odchylenia nieprzekraczające 15 minut. Równolegle Organizator, w porozumieniu z Operatorem, analizuje na bieżąco wszelkie uwagi i sugestie podróżnych w zakresie zmian rozkładu jazdy, każdorazowo ustosunkowując się do nich.

(akta kontroli str. 350-363)

2.5. Jak wynika z przesłanych przez przewoźnika sprawozdań z wykonania umowy wszystkie przewidziane umową połączenia były wykonywane, a jeżeli nie, to zapewniono autobusową komunikację zastępczą.

Sprawozdanie za 2018 r. zawierało wszystkie pociągi objęte dofinansowaniem zgodnie z zał. Nr 1 do Umowy. Ponadto skład pociągów wykazanych w „Sprawozdaniu” był zgodny ze składem pociągów wykazanych w załączniku nr 1 do Umowy, za wyjątkiem:

- a) pociągów na linii 219/35 Olsztyn – Szczytno – Szymany Lotnisko (w dniach 19, 20 i 21 stycznia 2018 r. w wyniku prac przy rozbiórce istniejącego starego wiaduktu Operator na ww. odcinku wprowadził zastępczą komunikację autobusową),
- b) pociągów na linii 220/204 Olsztyn – Bogaczewo – Elbląg (w dniu 21 czerwca 2018 r. w wyniku intensywnych opadów i silnego wiatru nastąpiło zerwanie sieci trakcyjnej. Na odcinku Małdyty – Morağ Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową, zgodnie z zapisami § 2 ust. 19 pkt 9 umowy; w dniu 8 sierpnia 2018 r. samochód ciężarowy zerwał sieć trakcyjną na przejeździe kategorii A stacji Elbląg, w wyniku czego nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Elbląg – Bogaczewo, a na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 29 września 2018 r. nastąpiło uszkodzenie sieci trakcyjnej i przerwa w ruchu pociągów i na odcinku Gamerki Wielkie – Gutkowo Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową),
- c) pociągów na linii 353 Olsztyn – Ława – Toruń – Bydgoszcz (w dniu 21 czerwca 2018 r. w wyniku intensywnych opadów i silnego wiatru nastąpiło zerwanie sieci trakcyjnej, wprowadzono więc komunikację zastępczą od Olsztyna Głównego do Ławy, zgodnie z zapisami § 2 ust. 19 pkt 9 umowy; w dniu 21 lipca 2018 r. nastąpił wypadek śmiertelny na szlaku Naterki – Biesal i w związku z tym nastąpiła przerwa w ruchu od 7.10 do 10.38, a na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 30 września doszło do zerwania sieci trakcyjnej w wyniku czego na odcinku Biesal – Naterki nastąpiła przerwa w ruchu pociągów i na odcinku Biesal – Olsztyn Gł. Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową).

We wszystkich ww. przypadkach Operator realizował przewozy taką ilością autobusów, która zabezpieczała pełen potok podróżnych wynikający z umowy.

(akta kontroli str. 366-403)

Sprawozdanie za 2019 r. zawierało wszystkie pociągi objęte dofinansowaniem, zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy oraz pociągi z poz. 115 i 116 relacji Olsztyn – Kostrzyn, Kostrzyn – Olsztyn, które zostały zatwierdzone oddzielnym pismem przy uwzględnieniu rozliczenia „pociągokilometru”. do granicy woj. warmińsko-mazurskiego (festiwal Pol’and’Rock) z zachowaniem zapisów umowy określających

realizowaną roczną pracę eksploatacyjną (od 3 000 000 do 3 000 500 „pociągokilometrów”).

Skład pociągów wykazanych w „Sprawozdaniu” był zgodny ze składem pociągów wykazanych w załączniku nr 1 do umowy, za wyjątkiem:

- a) pociągów na linii nr 220/204 odcinek Olsztyn – Bogaczewo – Elbląg (w dniu 13 lutego 2019 r., w wyniku wykolejenia pociągu towarowego na szlaku, na odcinku Małdyty – Morąg Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową, zgodnie z zapisami §2 ust. 19 pkt 9 umowy; w dniu 17 lipca 2019 r., w wyniku wypadku z podróżnym na torach na odcinku Bogaczewo – Pasłęk Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową,
- b) pociągów na linii nr 353/38 odcinek Olsztyn – Korsze – Elk (w dniu 25 lutego 2019 r., w wyniku wypadku śmiertelnego na szlaku, na odcinku Kętrzyn – Korsze Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową),
- c) pociągów na linii nr 220/221 odcinek Olsztyn – Gutkowo – Braniewo (w dniu 26 lutego 2019 r., w wyniku wypadku na przejeździe kolejowym nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Pieniężno – Olsztyn Główny, Orneta – Pieniężno, na ww. odcinkach Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 1 kwietnia 2019 r., w wyniku wypadku śmiertelnego na szlaku, na odcinkach Gutkowo – Braniewo i Bukwałd – Olsztyn Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; od dnia 13 września 2019 r., w wyniku zamknięcia szlaku Olsztyn – Gutkowo wprowadzono na całej linii Olsztyn – Braniewo autobusową komunikację zastępczą),
- d) pociągów na linii nr 38 odcinek Elk – Grajewo – Białystok (w dniu 5 marca 2019 r., w wyniku silnych wiatrów nastąpiło powalenie drzew na szlaki kolejowe i przerwa w ruchu pociągów na odcinku Elk – Osowiec i na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 1 września 2019 r., w wyniku zerwania sieci trakcyjnej nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Prostki – Grajewo i na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową),
- e) pociągów na linii 216 odcinek Olsztyn – Działdowo (w dniach 25 i 26 kwietnia 2019 r., w wyniku zerwania sieci trakcyjnej nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Olsztynek – Gąglawki, Olsztyn Główny – Olsztynek i na ww. odcinkach Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 10 września 2019 r., w wyniku zerwania sieci trakcyjnej nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Olsztynek – Olsztyn Główny i na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową),
- f) pociągów na linii 219/35 odcinek Olsztyn – Szczytno – Pisz – Elk (w dniu 15 grudnia 2019 r., w wyniku zderzenia pociągu ze zwierzyną leśną nastąpiła przerwa w ruchu pociągów na odcinku Pisz – Elk i na ww. odcinku Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; od dnia 20 października 2019 r. do dnia 14 grudnia 2019 r., w wyniku zamknięcia szlaku na odcinku Pisz – Elk wprowadzono autobusową komunikację zastępczą).

We wszystkich ww. przypadkach Operator realizował przewozy taką liczbą autobusów, która zabezpieczała pełen potok podróżnych wynikający z umowy.

(akta kontroli str. 366-403)

Sprawozdanie za 2020 r. zawiera wszystkie pociągi objęte dofinansowaniem, zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy (z uwzględnieniem niżej opisanych zmian). W związku z zagrożeniem wynikającym z rozprzestrzeniania się koronawirusa oraz w nawiązaniu do Decyzji Nr 1/2020 Przewodniczącego Kolejowego Centrum Zarządzania

Kryzysowego z dnia 13 marca 2020 r., w związku z zagrożeniem chorobą szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną (COVID -19), mając na względzie ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów stan epidemii, wprowadzony na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r., oraz wprowadzone ograniczenia w przemieszczaniu się pasażerów środkami publicznego transportu zbiorowego, Organizator (w porozumieniu z Operatorem) zawiesił kursowanie poniższych pociągów we wskazanych terminach:

- od 17 marca 2020 r. do 13 czerwca 2020 r., w związku ze wstrzymaniem lotów pasażerskich z polskich portów lotniczych (tym samym z Portu Lotniczego Olsztyn – Mazury) zawieszono wszystkie połączenia kolejowe w relacji Olsztyn – Szczytno – Szymany – Olsztyn,
- od 19/20 marca 2020 r. do 25 marca 2020 r. zawieszono 12 pociągów (na linii Działdowo – Iława dwa pociągi, Olsztyn – Działdowo cztery pociągi, Olsztyn – Szczytno – Szymany – Elk cztery pociągi, Olsztyn – Korsze – Elk dwa pociągi),
- od 28 marca do 14 kwietnia 2020 r. zawieszono 18 pociągów – odwołano osiem pociągów kursujących na lotnisko, części pociągów zmieniono częstotliwość z siedmiu dni w tygodniu na 5 dni w tygodniu (od poniedziałku do piątku) oraz odwołano pociągi w okresie świątecznym,
- od 11 kwietnia do 3 maja 2020 r. zawieszono 34 pociągi (część z nich została odwołana, części zmieniono częstotliwość z 7 dni w tygodniu do 5 dni, odwołano pociągi kursujące w święta oraz 1 i 2 maja 2020 r., ponadto zawieszono dwa weekendowe połączenia, w okresie do końca kwietnia 2020 r., relacji Olsztyn Główny – Bydgoszcz i Olsztyn – Toruń).

(akta kontroli str. 366-403)

Sprawozdanie za 2021 r. zawiera wszystkie pociągi objęte dofinansowaniem, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do umowy. Skład pociągów wykazanych w sprawozdaniu jest zgodny ze składem pociągów wykazanych w załączniku nr 1 do umowy, za wyjątkiem:

- pociągów na linii nr 216 odcinek Olsztyn – Działdowo (w dniu 4 lutego 2021 r. panujące warunki atmosferyczne spowodowały oblodzenie sieci trakcyjnej uniemożliwiające prowadzenie ruchu pociągów, w związku z czym Operator wprowadził zastępczą komunikację autobusową; w dniu 2 kwietnia 2021 r. pociąg relacji Działdowo – Olsztyn doznał uszkodzenia falownika i przetwornicy trakcyjnej – defekt został zgłoszony do gwaranta celem ustalenia przyczyny uszkodzenia. Szlak Działdowo – Nidzica był zamknięty od godz. 17:00 do godz. 19:02, zaś dla pociągów nr 90606 i 90619 wprowadzono autobusową komunikację zastępczą na powyższym odcinku; w dniu 10 czerwca 2021 r. pociąg nr 90613 relacji Działdowo – Olsztyn najechał na przejeździe kolejowym kategorii „D” na samochód osobowy (wypadek śmiertelny), tor szlakowy Nidzica – Waplewo został zamknięty, a na odcinku Nidzica – Olsztynek oraz wprowadzono autobusową komunikację zastępczą; w dniu 21 października 2021 r. na drzew przewrócone na tory w wyniku wichury wjechał pociąg IC. Tor szlakowy został zamknięty, a Operator wprowadził autobusową komunikację zastępczą za pociąg 90619 oraz 90608),
- pociągów na linii nr 220/204 odcinek Olsztyn – Elbląg (w dniu 28 lipca 2021 r. pociąg 90707 relacji Olsztyn – Elbląg wjechał w powalone drzewo i tor szlakowy Pasłęk – Bogaczewo zamknięto od godz. 15:55 do 4:40 dnia 29 lipca 2021 r., następnie wprowadzono autobusową komunikację zastępczą za pociągi 90705, 90707, 90721/0, 90723/2, 90709/8 na odcinku Morąg-Elbląg-Morąg; w dniu 18 listopada 2021 r., na skutek pożaru zakładu przetwarzającego materiały wtórne w pobliżu torów została uszkodzona sieć trakcyjna nad torem 1 i 2, w związku

z czym w dniach 18 i 19 listopada 2021 r. na odcinku Elbląg – Bogaczewo kursowała autobusowa komunikacja zastępcza),

- pociągów na linii nr 353/38 odcinek Olsztyn – Korsze – Elk (w dniu 29 maja 2021 r. miał miejsce śmiertelny wypadek na linii nr 38, w wyniku którego w godz. 16:13 – 21:52 został zamknięty tor szlakowy Kętrzyn – Sterławki Wielkie i uruchomiono autobusową komunikację zastępczą dla pociągów nr 90805 i 90817; w dniu 30 listopada 2021 r. z powodu urwania zaworu odpowietrzającego na zbiorniku powietrza w autobusie szynowym – przez bryły lodu znajdujące się na torze – wprowadzono autobusową komunikację zastępczą na odcinku Stare Juchy – Kętrzyn).
- pociągów na linii 353 odcinek Olsztyn – Toruń (w dniu 1 lipca 2021 r. w miejscowości Łława pociąg IC potrafił śmiertelnie osobę nieuprawnioną przechodzącą przez tory, na skutek czego oba tory na odcinku Łława Główna - Redaki zostały zamknięte i na odcinku tym wprowadzono autobusową komunikację zastępczą za pociąg 90100/1; w dniu 12 lipca 2021 r. na odcinku Biesal – Ostróda, w wyniku powalenia drzewa w okolicy Starych Jabłonek została uszkodzona sieć LON i wystąpił brak zasilania sieci trakcyjnej na torze 1 i 2, co spowodowało, że ruch pociągów został wstrzymany od godz. 16:20 – ruch jednotorowy dwukierunkowy po torze drugim wznowiono o 18:38, a od godz. 6:42 dnia 13 lipca 2021 r. przywrócono ruch po dwóch torach – w tym czasie wprowadzono autobusową komunikację zastępczą za pociągi 90202, 90209, 90225 na trasie Stare Jabłonki – Ostróda – Olsztyn).
- pociągów na linii 219/35 odcinek Olsztyn – Szczytno – Pisz – Elk (w dniu 29 maja 2021 r. na linii nr 219 pociąg relacji Elk – Olsztyn potrafił zwierzynę leśną, pojazd uległ uszkodzeniu i nie było możliwości kontynuowania dalszej jazdy; na trasie Pogorzel Wielka – Olsztyn została więc wprowadzona autobusowa komunikacja zastępcza; w dniu 23 czerwca 2021 r. na odcinku Pisz – Elk, na niestrzeżonym przejeździe kolejowym kierowca dostawczego busa wjechał pod szynobus, w wyniku czego poniósł on śmierć na miejscu; w związku z tym zdarzeniem tor szlakowy był zamknięty od godz. 19:01 do godz. 0:10 dnia 24 czerwca 2021 r. i w tym czasie wprowadzona została autobusowa komunikacja zastępcza na odcinku Drygały – Elk dla pociągów nr 90956 i 90945; w dniu 30 czerwca 2021 r. pociąg nr 90956 relacji Elk – Olsztyn najechał na powalone w wyniku burzy drzewo i uszkodzony został układ chłodzenia, co uniemożliwiało jazdę; Operator wprowadził autobusową komunikację zastępczą; od 20 do 21 czerwca 2021 r., z uwagi na brak sprawnych pojazdów dla pociągu nr 90923 relacji Olsztyn – Szczytno została wprowadzona przez Operatora autobusowa komunikacja zastępcza; w dniach 15-30 lipca 2021 r., w związku z nieplanowanym zamknięciem przez PKP PLK odcinka linii kolejowej nr 219 Drygały – Elk ze względu na roboty torowe na przejazdach kolejowo-drogowych, wprowadzono autobusową komunikację zastępczą dla następujących pociągów: 90941, 90943, 90945, 90947, 90950, 90952, 90954, 90956; w dniu 12 września 2021 r. podczas obsługi pociągu 90941 relacji Olsztyn – Elk, na skutek zwarcia uległa uszkodzeniu instalacja silnika, co spowodowało, że tor szlakowy Spychowo-Pisz od godz. 10:30 do godz. 11:10 był zamknięty, zatem na odcinku Ruciane Nida - Elk wprowadzono autobusową komunikację zastępczą; w dniu 6 października 2021 r. pociąg 90947 potrafił zwierzynę leśną, w wyniku czego pojazd nie nadawał się do jazdy i Operator zorganizował autobusową komunikację zastępczą; w dniu 23 października 2021 r., z powodu wypadku na przejeździe kolejowym został zamknięty tor szlakowy i za pociągi 90943 i 90954 wprowadzono autobusową komunikację zastępczą; w dniach 24, 26 oraz 30 listopada 2021 r., w związku z trudną sytuacją taborową w zakresie spalinowych pojazdów trakcyjnych,

za pisemną zgodą Organizatora Operator wprowadził autobusową komunikację zastępczą na odcinku Olsztyn – Szczytno – Elk; w dniu 3 grudnia 2021 r. oraz 13 grudnia 2021 r., z uwagi na brak sprawnych pojazdów dla pociągów 90967/6 i 90976/7 relacji Olsztyn – Szymany Lotnisko została wprowadzona przez Operatora autobusowa komunikacja zastępcza).

(akta kontroli str. 366-403)

2.6. Na koszty bezpośrednio związane z prowadzeniem przewozów kolejowych, według sprawozdań rocznych przedkładanych przez Operatora, składały się m.in. koszty: taboru kolejowego, drużyn trakcyjnych, koszty handlowe i dostępu do infrastruktury, koszty paliwa trakcyjnego, koszty autobusowej komunikacji zastępczej i udostępnienia dworców. W latach 2018 – 2021²³ kształtowały się one następująco:

- 2018 r. – 66 623 137,33 zł, średniomiesięcznie – 5 551 928,11 zł,
- 2019 r. – odpowiednio: 63 617 528,28 zł i 5 301 460,69 zł,
- 2020 r. – 67 503 162,85 zł i 5 625 263,57 zł.
- 2021 r. – 89 651 235,46 zł i 7 470 936,29 zł.

(akta kontroli str.321)

2.7. W okresie objętym kontrolą pasażerowie złożyli 21 skarg dotyczących publicznego transportu kolejowego. Trzy skargi dotyczyły przywrócenia połączeń kolejowych na następujących trasach:

- Mrągowo – Olsztyn i Mrągowo – Elk; skarga z 4 kwietnia 2019 r. została przez Urząd uznana za zasadną. Linia ta od 2009 r. jest wyłączona z realizacji przewozów pasażerskich z uwagi na niedostateczny stan infrastruktury kolejowej, który nie spełniał wymogów dla komunikacji pasażerskiej. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora na ww. trasie została zorganizowana autobusowa komunikacja zastępcza²⁴.
- Czerwonka – Mikołajki – Elk; skarga z 13 września 2019 r., została uznana za niezasadną, gdyż linia ta została zamknięta ze względu na zbyt małą liczbę pasażerów podróżujących oraz jej zły stan techniczny. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora na ww. trasie została zorganizowana autobusowa komunikacja zastępcza.
- Orzysz – Elk; skarga z 19 września 2019 r. została uznana za niezasadną, gdyż linia ta nie została przewidziana w Planie. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora na ww. trasie zorganizowana została autobusowa komunikacja zastępcza.

Pozostałych 18 skarg dotyczyło: opóźnień pociągów, warunków panujących w pociągach, braku oświetlenia na peronie, niesprawnej klimatyzacji oraz złej organizacji komunikacji zastępczej. W 8 przypadkach skargi zostały uznane za nieuzasadnione, a w 10 za zasadne. We wszystkich tych przypadkach podjęte zostały działania w celu wyeliminowania przyczyn skarg, np. podjęto działania organizacyjne w celu poprawy funkcjonowania autobusowej komunikacji zastępczej, dokonano napraw wagonów oraz zwiększono prędkości przejazdu pociągu.

(akta kontroli str. 404-417)

2.8. W okresie objętym kontrolą na połączeniach objętych dwiema umowami PSC podwyżki cen biletów zostały przeprowadzone pięciokrotnie. I tak:

- od 21 sierpnia 2018 r. podniesiono ceny biletów okresowych o 4%,
- od 15 grudnia 2019 r. podniesiono ceny biletów okresowych o 10% oraz biletów jednorazowych o 11%,

²³ Koszty za 2022 r. wg stanu na 5 maja 2023 r. nie zostały jeszcze rozliczone.

²⁴ Na podstawie podpisanych umów PSC.

- od 12 grudnia 2021 r. podniesiono ceny biletów okresowych o 5% oraz biletów jednorazowych o 8%,
- od 1 sierpnia 2022 r. podniesiono ceny biletów okresowych o 15% oraz biletów jednorazowych o 12%,
- od 12 grudnia 2022 r. ceny biletów wzrosły o 3%.

Z informacji uzyskanych z Polregio S.A. Warmińsko-Mazurski Oddział w Olsztynie, korekty cen biletów wynikają z rosnących kosztów uruchamiania pociągów, które są związane z trudną sytuacją geopolityczną oraz ekonomiczną wynikającą z pandemii Covid 19 oraz konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

Zgodnie z zapisami Umowy nr IG-I.1/2016-2020 z dnia 26 października 2015 r. i umowy nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. Operator zobowiązywał się w szczególności do przedstawienia Organizatorowi taryfy cen biletów przy zawarciu umowy, a także przedstawiania zmian taryf na 14 dni przed jej wprowadzeniem. Decyzje o wzrostach/spadkach cen biletów leżały w kompetencji Zarządu Spółki Polregio S.A. i były podejmowane centralnie w ramach całej Spółki. Operator o wszystkich zmianach, w tym o wprowadzaniu nowych taryf, zgodnie z zapisami ww. umów, informował Organizatora. Województwo Warmińsko-Mazurskie nie posiada odrębnej taryfy cenowej.

(akta kontroli str. 350-365)

W umowach PSC nr IG-I.1/2016-2020 z dnia 26 października 2015 r. oraz nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. przewoźnik został zobowiązany do zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi podróżnych pod względem: punktualności i regularności (§ 2 pkt 22 ppkt 2 umowy), bezpieczeństwa, czystości, dostępności toalet (§ 2 pkt 22 ppkt 1 umowy), komfortu podróży (§ 2 pkt 12 umowy), właściwego i czytelnego oznakowania taboru (§ 2 pkt 11 umowy), uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 2 pkt 11 umowy). W ww. umowach nie były przyjęte wskaźniki jakościowe pozwalające stwierdzić, że wymagana jakość została zachowana. Zapewnienie jakości obsługi podróżnych nie było przedmiotem umów podwykonawczych.

(akta kontroli str. 262-317)

2.9. W obydwu ww. umowach PSC Urząd (Organizator) określił mechanizmy kontroli umów zawartych z przewoźnikiem (Operatorem). W zakresie obowiązków Operatora, w związku z wykonaniem umowy, Organizator uprawniony jest w szczególności do kontroli:

- 1) zakresu rzeczowego wykonywanych przewozów, wymienionych w załączniku nr 1 do umowy (realizacji przewozów zgodnie z rozkładem jazdy pociągów),
- 2) sposobu wydatkowania środków finansowych przekazywanych Operatorowi z tytułu realizacji niniejszej umowy,
- 3) w pociągach w zakresie realizacji zobowiązań Operatora wynikających z niniejszej umowy.

Stosownie do zapisów ww. umów wszelkie nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli powinny zostać udokumentowane w formie protokołu, przekazywanego Operatorowi w terminie 7 dni od dnia kontroli. Operator, w terminie 14 dni kalendarzowych od otrzymania protokołu kontrolnego, ma obowiązek zająć stanowisko, wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości oraz uzgodnić z Organizatorem termin ich usunięcia. W przypadku niedotrzymania terminu usunięcia nieprawidłowości Organizator może naliczyć Operatorowi kary w wysokości i na zasadach określonych w umowie. W umowach określono również, że kontrola pociągów wykonywana będzie przez pracowników Organizatora legitymujących się stosownym upoważnieniem, bez obowiązku kupowania biletów. Ustalono,

że kontrolujący nie posiada prawa wstępu do kabiny pojazdu kolejowego z napędem. W trakcie kontroli przedstawiciele Organizatora mogą wykonywać zdjęcia, a także rejestrować obraz lub dźwięk wyłącznie na potrzeby postępowania kontrolnego.

(akta kontroli str. 262-317)

2.10. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 61 kontroli u przewoźnika w zakresie właściwej realizacji warunków ww. umów (kontrole przeprowadzono na podstawie dokumentów oraz w trakcie przejazdu pociągów). W ich wyniku stwierdzono 132 nieprawidłowości, z których 127 dotyczyło spóźnienia pociągów i autobusowej komunikacji zastępczej, a pozostałe braku ogrzewania, braku zamków w drzwiach między wagonami i niesprawnej klimatyzacji. We wszystkich tych przypadkach podjęte zostały działania w celu wyeliminowania przyczyn nieprawidłowości (np. podjęto działania organizacyjne w celu poprawy funkcjonowania autobusowej komunikacji zastępczej, dokonano napraw wagonów i zwiększono prędkości przejazdu pociągu) oraz naliczono kary umowne.

(akta kontroli str. 418-439)

2.11. W okresie objętym kontrolą Urząd naliczył łącznie 132 kary umowne na łączną kwotę 877 050,64 zł. Podstawą naliczenia ww. kar były kontrole własne przeprowadzane przez pracowników Departamentu Infrastruktury i Geodezji Urzędu. I tak:

- w 2018 r. naliczono 47 kar umownych na łączną kwotę 364 833,75 zł; dotyczyły one spóźnienia pociągów (w 45 przypadkach) oraz braku ogrzewania i braku zamków w drzwiach między wagonami (po jednym przypadku);
- w 2019 r. – 12 kar umownych na łączną kwotę 84 813,00 zł; dotyczyły one spóźnienia pociągów (w 11 przypadkach) oraz niesprawnej klimatyzacji (w jednym przypadku);
- 2020 r. – 29 kar umownych na łączną kwotę 203 282,89 zł; wszystkie dotyczyły spóźnienia pociągów;
- 2021 r. – 4 kary umowne na łączną kwotę 15 676,00 zł; wszystkie dotyczyły spóźnienia pociągów;
- 2022 r. – 32 kary umowne na łączną kwotę 160 502,00 zł; dotyczyły one spóźnienia pociągów (w 30 przypadkach) oraz odwołania pociągu (w dwóch przypadkach);
- 2023 r. – 8 kar umownych na łączną kwotę 47 943,00 zł; wszystkie dotyczyły spóźnienia pociągów.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie umarzał kar umownych naliczonych za nieprawidłowe wykonywanie umów.

(akta kontroli str. 440-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowie PSC nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. na lata 2021-2026 nie zabezpieczono w pełni interesu publicznego poprzez nie zawarcie w ich postanowieniach zapisów dotyczących:

- konkretnych parametrów jakościowo-ilościowych odnoszących się do przepełnień w składach pociągu,
- wymogu dostarczania sprawozdania z zestawienia składów pociągów, przepełnień i zapewnienia miejsca siedzącego dla osób podróżujących ponad 30 km (o tym jest w § 2 ust. 13 umowy z 2020 r.), co uniemożliwiło kontrolę sposobu wykonywania umowy w tym zakresie,

- konkretnych kar umownych za zestawienie składów pociągów w sposób niezgodny z umową, przepełnienia, niezapewnienie miejsca siedzącego dla osób podróżujących ponad 30 km,
- możliwości rozwiązania umowy z winy przewoźnika w sytuacji uporczywego niewykonywania przez niego postanowień umownych (w tym dotyczących jakości przewozów).

Zastępca Dyrektora, działając z upoważnienia Marszałka, złożyła na temat ww. zagadnień wyjaśnienia stwierdzając m.in., że „umowa PSC o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich została sporządzona zgodnie ustawą z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym art. 25 (termin zawarcia, okres obowiązywania i treść umowy o świadczenie usług). Szczegółowe zapisy doprecyzowujące poszczególne zagadnienia są efektem uzgodnień stron umowy kończących wielomiesięczne negocjacje.”

2. W umowie PSC nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. na lata 2021-2026 naruszono interes publiczny, poprzez zawarcie w niej zapisów dotyczących zdefiniowania jako niepunktualnego pociągu opóźnionego powyżej 10 lub 15 minut, podczas gdy metodologia przyjęta przez Prezesa UTK zakłada, że winno to być już powyżej sześciu minut²⁵.

Zastępca Dyrektora, działając z upoważnienia Marszałka, wyjaśniła m.in., że Prezes UTK do sporządzenia raportów punktualności wszystkich przewoźników w kraju przyjął taką, a nie inną metodykę, która nie jest obligatoryjna dla organizatorów przewozów.

(akta kontroli str. 943-948)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W objętym kontrolą okresie Urząd, z uprzednim zastosowaniem stosownych procedur informacyjnych, zawarł dwie umowy PSC o wykonanie wojewódzkich i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w ramach świadczenia usług publicznych na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego i województw sąsiednich. Uczestniczył przy ustalaniu siatki połączeń oraz ustalaniu cen biletów. Zgodnie z zapisami umów przeprowadzał kontrole w zakresie prawidłowego wywiązywania się z ich postanowień i na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości nakładał kary umowne, które w pełni wyegzekwował. Nie zabezpieczono natomiast w pełni interesu publicznego, gdyż w umowie PSC nr IG-I.1/2021-2026 z dnia 23 listopada 2020 r. na lata 2021-2026 nie zamieszczono zapisów dotyczących: skonkretyzowania wymaganych parametrów jakościowo-ilościowych w zakresie przepełnień w składach pociągu, dostarczania sprawozdań z zestawienia składów pociągów, przepełnień i zapewnienia miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km, skonkretyzowanych kar umownych za niezgodne z umową zestawienia składów pociągów, przepełnienia, niezapewnienie miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km, a także możliwości rozwiązania umowy z winy przewoźnika w sytuacji uporczywego niewykonywania przez niego postanowień umownych. Ponadto, jako niepunktualny zdefiniowano pociąg opóźniony powyżej 10 lub 15 minut, podczas gdy według metodologii przyjętej przez Prezesa UTK winno to być powyżej sześciu minut.

²⁵<https://dane.utk.gov.pl/sts/punktualnosc/punktualnosc-pasazerska/19997,Punktualnosc-przewozow-pasazerskich.html#Metodyka>

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Pismem z dnia 14 marca 2019 r., kierowanym do Ministra Infrastruktury, Województwo Warmińsko-Mazurskie²⁶ zgłosiło akces do Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2029 r.²⁷ Przy pomocy programu zamierzało pozyskać środki na zapewnienie współfinansowania modernizacji bądź rewitalizacji i odbudowy pięciu linii kolejowych nr:

- 35 odcinek od granicy woj. marmińsko-mazurskiego do miejscowości Szymany,
- 041 Gołdap – Olecko – Elk,
- 223 Czerwonka – Biskupiec – Mrągowo – Mikołajki – Orzysz,
- 254 na odcinku Elbląg – Frombork – Braniewo,
- nieistniejącej linii Bartoszyce – Lidzbark Warmiński – Dobre Miasto.

Jednocześnie w piśmie tym Samorząd Województwa zwrócił się o oszacowanie kosztów modernizacji i odbudowy ww. linii kolejowych. Ministerstwo Infrastruktury, pismem z dnia 14 maja 2019 r. poinformowało, że koszty projektów wstępnie szacowane były na: 266 000 tys. zł w zakresie linii kolejowej nr 35; 198 000 tys. zł – linii 41; 400 000 tys. zł – linii 223; 470 000 tys. zł – linii 254; 780 000 tys. zł – odbudowa połączenia Olsztyn – Dobre Miasto – Lidzbark Warmiński – Bartoszyce.

Po otrzymaniu informacji z Ministerstwa Infrastruktury, Województwo Warmińsko-Mazurskie nie procedowało dalej nad projektami dotyczącymi odbudowy połączenia Olsztyn – Dobre Miasto – Lidzbark Warmiński – Bartoszyce oraz modernizacji i rewitalizacji linii 254. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że spowodowane to było wysokimi kosztami inwestycji oraz zaspokojeniem potrzeb logistycznych mieszkańców przez publiczną komunikację drogową, która na bieżąco obsługiwała pasażerów pomiędzy miastami Elbląg – Tolkmicko – Frombork – Braniewo²⁸, a także pomiędzy miastami Bartoszyce – Lidzbark Warmiński – Dobre Miasto²⁹.

(akta kontroli str. 443-496)

3.2. Starosta Iławski, w dniu 14 lipca 2020 r., złożył wniosek do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, aby zgłosić do Programu inwestycję dotyczącą budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo-kolejowego drogi krajowej nr 16 z linią kolejową nr 9 (E65) Warszawa – Gdynia, pomiędzy Iławą i Stardomnem. Szacowany koszt inwestycji określono na 25 000 tys. zł.

Przewodniczący Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego zatwierdził (w dniu 14 lipca 2020 r.) zgłoszenie do Programu modernizacji linii kolejowej nr 035, 041 i 223 oraz budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo-kolejowego. W dniach

²⁶ Dalej: inwestycja budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo – kolejowego.

²⁷ 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. Program został zmieniony 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. Zamieszczony został na stronie: [Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej - Kolej + do 2029 roku - Ministerstwo Infrastruktury - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl) [dostęp 18.02.2023 r.], dalej Program Kolej+.

²⁸ PKS Elbląg zapewniał 36 kursów dziennie. Ponadto Publiczna Komunikacja Samochodowa Agnieszki P. – 29 kursów dziennie.

²⁹ FHU „RIK” Piotr P. zapewniał 11 par kursów dziennie, Express Bus Dominik W. – 2 pary kursów, Transport Osobowy Jolanta W. – 12 par kursów.

27 sierpnia 2020 r. oraz 6 listopada 2020 r. zgłoszono do Programu zatwierdzone przez Marszałka inwestycje.

Zgłoszone inwestycje konsultowane były z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A (PLK). W pismach z dnia 22 czerwca 2020 r. oraz 9 lipca 2020 r. PKP PLK S.A. wskazała, że szacowany koszt realizacji projektów kształtował się następująco: 65 000 tys. zł netto w zakresie linii kolejowej nr 35; 162 000 tys. zł netto – linii 41; 535 000 tys. zł netto – linii 223. Natomiast w piśmie z dnia 26.02.2020 r. PKP PLK S.A. wskazała, że nie widzi możliwości budowy tego skrzyżowania w bieżącej perspektywie finansowej.

(akta kontroli str. 493-496,587)

Po zakończeniu I etapu naboru projektów zgłoszonych do Programu, wniosek dotyczący budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo-kolejowego uzyskał negatywną ocenę formalną i nie został zakwalifikowany do II etapu. Obowiązkiem II etapu naboru do Programu było m.in. przedłożenie przez wnioskodawcę (Województwo Warmińsko-Mazurskie) dokumentów potwierdzających zabezpieczenie finansowania wymaganego wkładu. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego gwarantował 100% środków na opracowanie Wstępnego Studium Planistyczno-Prognostycznego dla modernizacji ww. tras oraz 50% z wymaganego 15% wkładu własnego. Pozostałe 50% miało zostać sfinansowane przez partnerów projektu, tj. samorządy lokalne. Z uwagi na brak zaangażowania finansowego samorządów lokalnych dokumenty aplikacyjne dotyczące linii kolejowej nr 035 i 041 oraz 223 nie były dalej procedowane.

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora podała, że Województwo Warmińsko-Mazurskie nie było w stanie samodzielnie zapewnić finansowania tych inwestycji, zwłaszcza, że szacowany koszt modernizacji linii 223 wzrósł z 535 000 tys. zł do 851 450 tys. zł. Jednocześnie wskazała, że należało brać pod uwagę potencjalny wzrost kosztów pozostałych inwestycji linii nr 041 i 035.

(akta kontroli str. 493-496, 588-696)

3.3. Ze zgłoszonych inwestycji, w Planie przewidziany był odcinek linii 035 ze Szczytna do portu lotniczego Olsztyn-Mazury w Szymanach. Pozostałe inwestycje nie wpisywały się w Plan. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że kryterium doboru tych inwestycji stanowiły postulaty 11 samorządów terytorialnych oraz Przewodniczącej Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a także trzy analizy w zakresie potrzeb komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 497-547, 697-698)

Analizy te wskazywały na zasadność przeprowadzenia inwestycji. W przypadku:

- rewitalizacji linii kolejowej nr 041 wskazano, że za jej przeprowadzeniem przemawia m.in. potencjał ludnościowy i gospodarczy, redukcja bezrobocia, atrakcyjność turystyczna, redukcja negatywnego oddziaływania na środowisko oraz transgraniczny wymiar przedsięwzięcia. Wskazano, że liczba i ruchliwość mieszkańców oraz liczba przyjeżdżających sezonowo turystów i wczasowiczów predysponowały tę linię do odbudowy i inwestycji głównie pod kątem przewozów pasażerskich;
- rewitalizacji linii nr 223 wskazano, że za jej realizacją przemawiają zarówno czynniki społeczno-gospodarcze, jak i ocena stanu infrastruktury kolejowej, a także analiza przewozów pasażerów i ładunków oraz wpływ czynników ochrony środowiska;
- budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo-kolejowego wskazano, że inwestycja ta poprawi bezpieczeństwo na tym skrzyżowaniu. W analizie zwrócono m.in. uwagę, że długo zamknięty przejazd, w związku ze wzmożonym ruchem kolejowym, jest częstą przyczyną znacznych opóźnień w dotarciu do celu przez

podróżujących. Wskazano jednocześnie, że pomimo ciągłego rozwoju systemów kontroli i sygnalizacji na przejazdach kolejowych ciągle istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia awarii urządzeń lub błędu ludzkiego zarówno ze strony obsługi ruchu, jak również kierowców i maszynistów;

- inwestycji dotyczącej linii 035 przeprowadzono taką analizę na etapie modernizacji Planu (szczegółowo w punkcie 1.4).

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nie przeprowadzenia modyfikacji Planu zrównoważonego transportu zbiorowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego o inwestycje, które zgłoszono do Programu, tj. modernizacji linii kolejowych nr 035, 041, 223 oraz budowy bezkolizyjnego skrzyżowania drogowo-kolejowego drogi krajowej nr 16 z linią kolejową nr 9 (E65) Warszawa – Gdynia, pomiędzy miejscowością Iława i Stardomno, Zastępca Dyrektora podała, że aktualizację zamierzano przeprowadzić po pozyskaniu środków na realizację inwestycji przewidzianych w Programie. Wicemarszałek Województwa wskazał, że zgłoszone do Planu inwestycje były ujęte w „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2030”³⁰ oraz w „Planie zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego”³¹.

W trakcie kontroli ustalono, że w Strategii przewidziano modernizację ww. linii kolejowych. Wpisywały się one w tzw. optymalną infrastrukturę rozwoju, czyli nasycenia infrastruktury różnymi jej rodzajami. Miało to zwiększyć jakość życia mieszkańców regionu, tak aby nie następowała dalsza peryferyzacja województwa wobec szybkiego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej w innych regionach Polski. W Planie zagospodarowania przewidziano natomiast rozwój infrastruktury kolejowej, m.in. poprzez modernizację ww. tras. Trasa nr 035 prowadząca do portu lotniczego w Szymanach została zakwalifikowana do tras uznanych za ważne z uwagi na powiązania międzynarodowe, krajowe i ponadregionalne. Natomiast trasy nr 041 i 223 przewidziane zostały do aktywizacji.

(akta kontroli str. 699-761)

3.4. W analizowanym okresie Województwo Warmińsko-Mazurskie nie uczestniczyło w realizacji Rządowego Programu wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 r., ponieważ nie posiadało w swoim zarządzie infrastruktury kolejowej.

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że nie planowało również przejęcia od zarządcy PKP PLK S.A. nieeksploatowanych linii kolejowych w celu ich rewitalizacji, gdyż wiązałoby się to z dużymi nakładami finansowymi. W przyszłości Województwo Warmińsko-Mazurskie planuje podjąć działania w celu modernizacji tras 041 i 223, które wpisują się w Plan zagospodarowania przestrzennego i Strategię Województwa Warmińsko-Mazurskiego, przy jednoczesnym pozostawieniu ich w zarządzie PKP PLK S.A. Wskazał, że z tego też względu nie planowano przejęcia od zarządcy PKP PLK S.A. nieeksploatowanych linii kolejowych w celu ich rewitalizacji oraz nie przeprowadzano analizy możliwości utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci kolejowych. Finansowanie ww. inwestycji miałyby nastąpić w ramach Programu Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej 2021-2027.

(akta kontroli str. 497-501, 592-597, 692-696, 762-779)

³⁰ W celu operacyjnym 5.6.2. Optymalna Infrastruktura lit. C Infrastruktura Komunikacyjna, dalej: Strategia.

³¹ 6.3 pn. Infrastruktura kolejowa w pkt 1.a) linia regionalna nr 035 na odcinku Szczytno – Szymany (port lotniczy), przyjętego uchwałą nr XXXIX/832/18 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2018 r. dalej: Plan zagospodarowania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Planie Samorząd Województwa przewidziało następujące dodatkowe działania:

- W zakresie uzupełnienia istniejącej sieci kolejowej o nowe odcinki linii kolejowych i rewitalizację istniejących. W ramach projektu „Rewitalizacja i modernizacja linii kolejowych Olsztyn – Szczytno – Szymany (odcinek Olsztyn – Szczytno – linia kolejowa 219 i odcinek Szymany – Szczytno – linia kolejowa nr 35) podczas realizacji II etapu przewidziano do wybudowania nowy odcinek o długości ok. 1,6 km, odchodzący od linii nr 35 przed stacją Szymany do terminala Portu Lotniczego Mazury w Szymanach oraz Lokalnego Centrum Sterowania (LCS) ruchem na stacji w Szczytnie wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Zamiar wybudowania tego odcinka spowodował aktualizację Planu w 2015 r.
- W ramach utrzymania parametrów technicznych zmodernizowanych linii kolejowych i systematycznej poprawy sytuacji na pozostałych liniach, założono, że w 2013 i 2014 prowadzone będą prace zmniejszające ograniczenia przepustowości.
- Dotyczące utworzenia uzupełniającej komunikacji autobusowej, dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe. Przyjęto, że połączenia użyteczności publicznej tworzą spójną sieć transportową, a połączenia autobusowe stanowią będą uzupełnienie sieci połączeń kolejowych. Założono, że na liniach autobusowych, przebiegających po trasach równoległych do przebiegu linii kolejowych, połączenia o charakterze użyteczności publicznej wykonywane będą w godzinach uzupełniających ofertę kolejową, w sposób nie zagrażający funkcjonowaniu połączeń kolejowych i nie wpływający ujemnie na ich rentowność.

(akta kontroli str. 780-852)

4.2. W Planie nie przewidziano następujących innych dodatkowych działań:

- W zakresie zmiany kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu koszty te reguluje umowa pomiędzy Polregio, a PLK S.A. Samorząd Województwa nie jest stroną tej umowy i nie ma instrumentów formalnoprawnych, aby realnie wpłynąć na treść tej umowy. Nadmieniał, że podczas spotkań z przedstawicielami Polregio i PLK S.A. rozmawiano o tym zagadnieniu.
- W ramach zmiany zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów, ponieważ wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu zasady te reguluje regulamin sieci, który określa PLK S.A. Wskazał, że również w tym przypadku Województwo Warmińsko-Mazurskie nie ma instrumentów formalnoprawnych, aby realnie wpłynąć na PLK S.A. w tym zakresie. Nadmieniał, że podczas spotkań z przedstawicielami PLK S.A. pojawiało się to zagadnienie.
- W zakresie występowania o ulgę w opłacie podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że o ulgę występuje do PLK S.A. operator, czyli Polregio. Ponadto podał, że również, w tym przypadku

Samorząd Województwa nie ma instrumentów formalnoprawnych, aby realnie wpłynąć na Polregio. Nadmieniał, że podczas spotkań z przedstawicielami Polregio rozmawiano o tej sprawie.

- W zakresie zawierania umów partnerskich z jednostkami samorządu terytorialnego powiatów i gmin z terenu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w sprawach współfinansowania połączeń kolejowych. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu wskazał, że działania takie nie były podejmowane, ponieważ nie było zainteresowania na ich zawarcie ze strony samorządów lokalnych. Podał, że rozmawiano o tym podczas spotkań z przedstawicielami samorządów³².
- W ramach zakupu pojazdu kolejowego przeznaczonego do przewozów pasażerskich, modernizacji oraz napraw istniejącego taboru przeznaczonego do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy PSC z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego. Dyrektor Departamentu wskazał, że otrzymywana kwota środków pieniężnych z Funduszu Kolejowego jest niewystarczająca na sfinansowanie takiego zakupu i zapewnienia napraw.
- Dotyczących zawarcia porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego z sąsiednich województw w sprawach wspólnej organizacji transportu kolejowego na styku województw. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że działania takie podejmowane były, pomimo że nie zostały przewidziane w Planie (zostały one opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 780-852, 874-919)

4.3. W Planie przewidziano inne dodatkowe działania (poza wymienionymi wyżej w pkt 1 i 2). W ramach wpływu transportu zbiorowego na środowisko przewidziano działania polegające na propagowaniu proekologicznych zachowań uczestników systemu transportowego (m.in. parkingi parkuj i jedź) oraz działania polegające na poprawie koordynacji i usprawnieniu.

(akta kontroli str. 780-852)

4.4. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że możliwość podjęcia dodatkowych działań, które następnie zostały ujęte w Planie³³, była przedmiotem nieformalnych analiz, z których nie sporządzano notatek. Wskazał, że analizy przeprowadzono na bieżąco podczas omawiania zagadnień, jakie miał obejmować Plan. Wyjaśnił, że inne działania, których nie ujęto w Planie nie były objęte analizami, ponieważ nie należały one w kompetencji Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Samorząd Województwa nie miał instrumentów formalnoprawnych do ich realizacji.³⁴

(akta kontroli str. 780-852, 920-942)

4.5. Województwo Warmińsko-Mazurskie wdrożyło następujące działania w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego określone w Planie:

- Po aktualizacji Planu zrealizowano projekt „Rewitalizacja i modernizacja linii kolejowych Olsztyn – Szczytno – Szymany (odcinek Olsztyn – Szczytno – linia kolejowa 219 i odcinek Szymany – Szczytno – linia kolejowa nr 35) wybudowano w II etapie nowe połączenie kolejowe ze Szczytna do Szyman o długości 1,6 km³⁵,

³² Nie dokumentowano spotkań, rozmów w zakresie zmiany kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej; zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów; występowania o ulgę w opłacie podstawowej; zawierania umów partnerskich; ponieważ w ocenie Dyrektora Departamentu nie było takiej potrzeby.

³³ Uzupełnienie istniejącej sieci kolejowej o nowe odcinki linii kolejowych i rewitalizację istniejących; utrzymania parametrów technicznych zmodernizowanych linii kolejowych i systematyczna poprawa sytuacji na pozostałych liniach; utworzenia uzupełniającej komunikacji autobusowej, dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe.

³⁴ Były to działania w zakresie: zmiany kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej; występowania o ulgę w opłacie podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej.

³⁵ Po aktualizacji Planu w 2015 r. działanie to przestało być działaniem dodatkowym.

co skróciło czas przejazdu oraz doprowadziło do bezpośredniego połączenia pomiędzy stolicą Województwa Warmińsko-Mazurskiego a lotniskiem. Ponadto poprawiły się warunki ekologiczne regionu poprzez częściowe przejęcie przez ruch kolejowy ruchu samochodowego.

- Zwiększyło liczbę połączeń na zmodernizowanych przez PKP PLK S.A liniach kolejowych nr 219 na odcinku Olsztyn – Szczytno i nr 216 Olsztyn – Działdowo, co przyczyniło się do zmniejszenia wykluczenia komunikacyjnego miejscowości położonych w pobliżu dworców i przystanków kolejowych tych linii.
- Zakupiło szynobus³⁶, co doprowadziło do zwiększenia bezpieczeństwa oraz liczby połączeń na zmodernizowanych liniach kolejowych nr 216 i 219 oraz odcinka na linii 035.

(akta kontroli str. 780-873, 920-942)

4.6. Samorząd Województwa zrealizował następujące inne działania dodatkowe w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego określone w Planie:

- W ramach utrzymania parametrów technicznych zmodernizowanych linii kolejowych i systematycznej poprawy sytuacji na pozostałych liniach, zmodernizowano linię kolejową nr 9 stanowiącą część modernizowanej od 2008 r. trasy Warszawa – Gdańsk i linię nr 219 na odcinku Olsztyn – Szczytno oraz linię 216 Olsztyn – Działdowo.
- W ramach utworzenia uzupełniającej komunikacji autobusowej, dedykowanej dowożeniu pasażerów na przystanki kolejowe, w latach 2021-2022, na sześciu liniach drogowych, a od 2023 r. na dziesięciu liniach drogowych, uwzględniono skomunikowanie z transportem kolejowym poprzez dojazd do stacji kolejowych³⁷. Wydatki na funkcjonowanie tych linii wyniosły w 2021 r. 393,2 tys. zł, w 2022 r. 1 118,1 tys. zł. Natomiast w 2023 r. wydatki na ten cel oszczędniano na kwotę 3 785,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 780-852, 890-892)

4.7. Województwo Warmińsko-Mazurskie zrealizowano też inne dodatkowe działania które nie były ujęte w Planie:

- W zakresie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej oraz ulg w opłacie podstawowej za dostęp do Infrastruktury kolejowej, wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu, Województwo Warmińsko-Mazurskie uczestniczyło w wymianie informacji i ustaleniach między Operatorem, a Zarządcą infrastruktury w temacie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej oraz ulg w opłacie podstawowej za dostęp do Infrastruktury kolejowej, m.in. realizując zapisy umowy PSC, planując prognozę kosztu dotyczącego dostępu do tej infrastruktury. Wskazał, że corocznie na etapie oszacowania tych kosztów prowadzone są rozmowy z operatorem w tym zakresie.
- W ramach zmiany zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów w 2022 r. na Konwencie Marszałków powstała wspólna koncepcja, aby znieść priorytet przejazdów pociągów Intercity w godzinach szczytu, tj. 5.30 – 8.30 i 14.30 – 17.30. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora podała, że Samorząd Województwa był autorem propozycji tematów w zakresie działu "TRANSPORT" na pierwszym

³⁶ Nie korzystając ze środków Funduszu Kolejowego.

³⁷ Goldap – Elk przez Olecko, (dojazd do stacji Elk); Iława – Nowe Miasto Lubawskie - Kurzętnik przez Lubawę, (dojazd do stacji Iława); Węgorzewo – Giżycko przez Harsz, Pozezdrze, Krukanki, (dojazd do stacji Giżycko); Biskupiec – Kętrzyn przez Reszel, (dojazd do stacji Kętrzyn); Mikołajki – Szymany Port Lotniczy Olsztyn-Mazury przez Mrągowo, Szczytno (dojazd do stacji Szczytno oraz Portu Lotniczego); Nowe Miasto Lubawskie – Elbląg przez Ostródę (dojazd do stacji Ostróda); Olsztyn - Elk przez Mrągowo, Mikołajki, Orzysz (dojazd do stacji Olsztyn i Elk); Olsztyn – Lidzbark przez Iławę, Lubawę, Ostródę (dojazd do stacji Iława, Ostróda, Olsztyn); Działdowo – Ostróda przez Dąbrówno (dojazd do stacji Ostróda, Działdowo); Biskupiec – Olsztyn przez Dźwierzuty (dojazd do stacji Olsztyn).

w 2022 roku Konwencie Marszałków. Jednym z nich było zniesienie priorytetu przejazdów pociągów Intercity przed pociągami pasażerskimi międzywojewódzkimi i wojewódzkimi dowożącymi 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 dowożącymi z pracy, tzn. pociągi odjeżdżające ze stacji początkowej lub innej wskazanej przez przewoźnika na drodze przejazdu pociągu w godzinach 14:30 - 17:30.

- W ramach finansowania lub współfinansowania zakupu pojazdu kolejowego przeznaczonego do przewozów pasażerskich, modernizacji oraz napraw istniejącego taboru przeznaczonego do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy PSC z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego, w wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego podejmuje działania dotyczące zmiany przepisów ustawy o Funduszu Kolejowym, popierając stanowiska Konwentu Marszałków w tym zakresie, jak również postulując o możliwość finansowania środkami z Funduszu Kolejowego rekompensaty dla Polregio za świadczenie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w ramach umów o świadczenie usług publicznych. Jednocześnie Zarząd Województwa zwracał uwagę na konieczność podjęcia działań przez Ministerstwo Infrastruktury mających na celu realne wsparcie finansowe organizatorów transportu kolejowego.
- Uzgodnił z województwami: Pomorskim, Kujawsko-Pomorskim oraz Podlaskim sposób realizacji przewozów oraz zasady ich rozliczania. W tym celu Samorząd Województwa zawarł, w dniu 18 stycznia 2021 r., porozumienie z Województwem Pomorskim. Strony w ramach ww. porozumienia podpisują corocznie umowy o wzajemnym świadczeniu przewozów kolejowych, które określają wielkość pracy eksploatacyjnej i kwotę dotacji. Nie zawarto natomiast umów z województwami: Kujawsko-Pomorskim, Podlaskim i Mazowieckim, bowiem zakłady Polregio nie zgłaszały do Samorządu Województwa zastrzeżeń co do formy rozliczenia i sposobu organizacji połączeń na liniach stycznych. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w tych przypadkach pociągokilometry zawarte w umowie PSC liczone są tylko do granicy województwa. Województwo Warmińsko-Mazurskie nie realizuje natomiast połączeń na obszarze woj. mazowieckiego i dlatego nie zawierało z tym Województwem porozumienia w sprawie rozliczeń przewozów.

Samorząd Województwa podejmował również następujące działania, które nie były ujęte w Planie:

- Rozpoznał pozytywnie wnioski pasażerów, w wyniku czego więcej pociągów zatrzymuje się w Naterkach, co przyczyniło się do zmniejszenia wykluczenia komunikacyjnego w pobliżu tego przystanku kolejowego.
- Zadeklarował korzystanie z proponowanych przez Ministerstwo Infrastruktury lokalizacji infrastruktury w ramach realizacji przez to ministerstwo „Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2026”.
- Wystąpił do 20 Instytucji, w tym do PKP PLK i GDDKiA, z prośbą o podjęcie działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych kat. D.
- Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu na bieżąco zapoznaje się ze zmianami w Regulaminie Sieci, który dostępny jest na stronie PKP PLK S.A., jak również otrzymuje informacje od Polregio w tym zakresie. Dyrektor ten wskazał, że Województwo Warmińsko-Mazurskie nie uczestniczyło w opiniowaniu tego regulaminu oraz nie występowało o przyznanie ulg w opłacie podstawowej z przyczyn, które wskazano w pkt. 2 tego obszaru wystąpienia pokontrolnego.
- Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Województwo Warmińsko-Mazurskie zadeklarowało możliwość rozszerzenia oferty przewozowej na wyremontowanych

w przyszłości trasach. Dyrektor ten wskazał również, że obecnie trwają prace analityczne nad rozszerzeniem oferty przewozowej, po ewentualnym uruchomieniu w IV kwartale 2023 r. połączeń kolejowych na wyremontowanej linii kolejowej nr 221 Olsztyn – Braniewo oraz linii nr 35 odcinek Olsztyn – Chorzele, co przyczyni się do zmniejszenia wykluczenia komunikacyjnego miejscowości położonych w pobliżu dworców i przystanków kolejowych tych linii.

(akta kontroli str. 762-852, 913-942)

4.8. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu wskazał, że Samorząd Województwa nie planował i nie analizował możliwości przejęcia linii kolejowych od spółek Grupy PKP. Podał, że nie przeprowadzano analizy możliwości utworzenia wojewódzkiego zarządcy sieci kolejowych, ze względu na niski wskaźnik wykorzystania kolei (3,4 przejazdów na jednego mieszkańca), niską gęstość sieci kolejowej (4,4 km na 100 km²) i ograniczone potoki podróźnych. Podał, że z uwagi na znaczący wzrost stawek za pociągokilometr, wynikający m.in. ze wzrostu cen paliwa oraz energii trakcyjnej, w celu zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu mieszkańców regionu Samorząd Województwa podjął działania, aby zachować dotychczasową siatkę połączeń oraz znaleźć środki na rozszerzenie oferty przewozowej na modernizowanych liniach. Wskazał, że w przyszłości podejmowane będą działania w celu modernizacji linii kolejowej nr 041 i 223, które wpisują się w Plan zagospodarowania przestrzennego i Strategię Województwa Warmińsko-Mazurskiego, przy jednoczesnym pozostawieniu ich w zarządzie PKP PLK S.A.

(akta kontroli str. 762-779, 920-942)

4.9. Województwo Warmińsko-Mazurskie prowadziło na bieżąco analizę wdrożonych (w tym zawartych umów PSC) rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, analizując comiesięczne zestawienia dotyczące pracy taboru oraz kwartalne zestawienia pociągów, które wykonywały przewozy w danym okresie na poszczególnych trasach. Prowadzone były też kontrole, podczas których zwracano uwagę na: punktualność, czystość taboru, sprawność drzwi i okien. Badane były również potoki podróźnych. Samorząd Województwa analizował również roczne sprawozdania z realizacji umowy PSC w zakresie: ilości zrealizowanej pracy eksploatacyjnej, kolejowej komunikacji zastępczej, kosztów, przychodów, zysku, realizacji Funduszu Kolejowego. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu podał, że w zakresie realizacji zawartych umów z Województwem Pomorskim bieżąca analiza odbywa się na etapie sporządzania rocznych sprawozdań i rozliczeń wykorzystanej dotacji do 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły.

(akta kontroli str. 874-914, 942)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Przekazywać Prezesowi UTK projekty planu transportowego w celu zaopiniowania w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.
2. W umowach PSC zabezpieczać interes publiczny poprzez zamieszczenie w nich zapisów:

- konkretyzujących parametry jakościowo-ilościowe w zakresie przepełnień w składach pociągu,
 - obligujących przewoźnika do dostarczanie sprawozdań z zestawienia składów pociągów, przepełnień i zapewnienia miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km,
 - przewidujących konkretne kary umowne za niezgodne z umową zestawienia składów pociągów, przepełnienia, niezapewnienie miejsc siedzących dla osób podróżujących ponad 30 km.
 - umożliwiających rozwiązanie umowy z winy przewoźnika w sytuacji uporczywego niewykonywania przez niego postanowień umownych.
3. Określić w umowach PSC definicję pociągu niepunktualnego zgodnie z metodologią przyjętą przez Prezesa UTK.

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 dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Olsztyn, 23 czerwca 2023 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
w Olsztynie

Piotr Górny
Dyrektor

/-/

/-/

.....
podpis

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Piotr Górny