



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.01.2023

Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego
al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/016 – Wykluczenia komunikacyjne w transporcie kolejowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego ² , od października 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. 2. Zabezpieczenie interesu publicznego w umowach PSC³ w zakresie zapewnienia odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowanie ich wykonywania. 3. Udział w realizacji programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. 4. Wdrożenie rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz przeprowadzanie analiz ich skuteczności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (do 31 maja) ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/36/2023 z 6 marca 2023 r. Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/37/2023 z 6 marca 2023 r. Arkadiusz Kłonowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/46/2023 z 16 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Urząd albo UMWW.

² Dalej: Marszałek. W świetle treści regulaminu organizacyjnego Urzędu, Departament Transportu realizujący zadania objęte niniejszą kontrolą był nadzorowany przez Wicemarszałka Wojciech Jankowiaka (dalej: Wicemarszałek), który odpowiadał również za współpracę m.in. ze spółkami prawa handlowego z udziałem Samorządu Województwa Wielkopolskiego, organizującymi pasażerskie przewozy kolejowe.

³ Ang. - Public Service Contract, tj. umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich.

⁴ Z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, mających znaczenie dla badanej działalności.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności⁷

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie działania Samorządu Województwa Wielkopolskiego⁸ podejmowane w latach 2018-2023 (do 31 maja) w zakresie zwiększania dostępności do wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Opracowano i przyjęto Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁹ będący skutecznym narzędziem do podejmowania działań służących ograniczeniu zjawiska wykluczenia komunikacyjnego. Samorząd właściwie dokonał oceny i prognozy potrzeb przewozowych mieszkańców oraz rzetelnie je udokumentował. W PTWW ustalono odpowiednie zasady organizacji rynku przewozów i wyznaczono linie komunikacyjne objęte organizacją przewozów pasażerskich wraz z określeniem ich częstotliwości. Plan po pięciu latach został poddany wymaganej weryfikacji i aktualizacji, której rezultatem było m.in. zwiększenie liczby obsługiwanych linii.

Województwo, działając jako organizator przewozów¹⁰, w okresie objętym kontrolą zapewniło co do zasady prawidłowe świadczenie przez operatorów usług publicznych¹¹ w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich. Bezpośrednie zawarcie z dwoma dotychczasowymi operatorami kolejnych umów PSC do 2030 r., jakkolwiek – co należy podkreślić – zgodne z przepisami prawa i racjonalnie uzasadnione, ze swej istoty nie sprzyjało jednak optymalizacji konkurencji w przedmiotowym zakresie. Kierując się wykładnią celowościową i systemową przepisów prawa, jedną z tych umów zawarto też na okres – minimalnie – dłuższy niż limit wynikający z wykładni językowej ww. norm. W umowach PSC ujęto postanowienia zabezpieczające interes publiczny w zakresie zapewnienia m.in. odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowania ich wykonywania. Ramowy charakter tych umów w kwestiach jednostkowych zmian rozkładów jazdy oraz odstępowania od naliczania kar umownych utrudniał natomiast weryfikację podejmowanych w danym zakresie działań, nie sprzyjał też zachowaniu wymaganej rzetelności, m.in. na płaszczyźnie sprawozdawczej i statystycznej.

Co szczególnie istotne, w Urzędzie podejmowano aktywne i wielopłaszczyznowe działania w celu poprawy oferty przewozowej, które przyczyniały się do systematycznego wzrostu¹² liczby: przewożonych pasażerów, łącznie realizowanych przez przewoźników pociągokilometrów¹³ oraz kursujących par pociągów¹⁴, zwłaszcza w ramach Aglomeracji poznańskiej. W organizacji objętych szczegółowym badaniem dwóch połączeń peryferyjnych, w świetle m.in. wytycznych Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego¹⁵, istniało jednak jeszcze pole do optymalizacji. Czynnie, wspólnie z przedstawicielami operatorów oraz zarządcy infrastruktury, uczestniczono w ustalaniu siatki połączeń i rozkładu jazdy, który ulegał relatywnie częstym zmianom, m.in. z uwagi na liczne zamknięcia torowe związane z modernizowaniem infrastruktury przez PKP PLK S.A.¹⁶ Na bieżąco reagowano też na zmieniające się potoki pasażerów oraz weryfikowano napływające od nich wnioski i skargi dotyczące przedmiotowych przewozów, rzetelnie się do tych pism ustosunkowując. Na miarę możliwości finansowych Województwa powstrzymywano wzrost cen biletów za przejazd,

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

⁷ Wystąpienie pokontrolne zawiera informacje, co do których wyłączona jest jawność (tajemnica przedsiębiorstwa) na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁸ Dalej: Samorząd albo Województwo.

⁹ Dalej także: Plan albo PTWW.

¹⁰ Właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

¹¹ M.in. przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

¹² Za wyjątkiem roku 2020 r., tj. roku rozpoczęcia się pandemii koronawirusa.

¹³ Pociągokilometr - przebieg pociągu (lokomotywy łącznie z wagonami) na odległość jednego kilometra (dalej także: pockm).

¹⁴ Kurs w danym kierunku oraz powrotny.

¹⁵ Dalej: Prezes UTK.

¹⁶ Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (dalej także: PKP PLK albo zarządca infrastruktury).

wynikający z przyczyn niezależnych od organizatora i operatorów. W ramach kontroli planowych oraz działań doraźnych, weryfikowano prawidłowość wykonywania postanowień umów PSC przez operatorów oraz nakładano kary umowne, a przypadki odstępowania od ich nakładania były uzasadnione.

Udział Województwa w wieloletnim Programie Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+¹⁷, przyczyniał się do eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. Samorząd przystąpił do ww. programu, ubiegając się o dofinansowanie realizacji wszystkich zadań spełniających jego warunki. Zgłoszenia projektów zostały poprzedzone sporządzeniem odpowiednich analiz w zakresie potrzeb komunikacyjnych oraz określeniem wymaganych nakładów finansowych. Wszystkie zgłoszone projekty znajdowały oparcie w Planie. W efekcie prowadzonych działań, Województwo zawarło w 2023 r. umowy z PKP PLK o wspólnej realizacji wszystkich pięciu projektów zakwalifikowanych do dofinansowania.

Samorząd podejmował także inne działania w zakresie wdrażania rozwiązań zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W wyniku tych działań Województwo współuczestniczyło w utworzeniu i systematycznym rozwoju projektu Poznańskiej Kolei Metropolitarnej¹⁸, który sprzyjał m.in. zmniejszeniu natężenia indywidualnego ruchu samochodowego w obrębie Aglomeracji poznańskiej. Konsekwentnie rozszerzano zasób użytkowanego taboru kolejowego, co skutkowało m.in. zwiększeniem potencjału przewozowego oraz poziomu jakości obsługi i komfortu podróżowania. Przyjęty system eksploatacji taboru zapewniał jego optymalne wykorzystywanie. Podejmowano skuteczne starania o zacieśnienie współpracy z samorządami sąsiednich województw w zakresie wspólnej organizacji transportu kolejowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: opóźnionego przekazania projektu jednej z umów PSC do zaopiniowania Prezesowi UTK; niewzywania operatorów do uzupełnienia przekazywanych przez nich, niektórych informacji sprawozdawczych; nieprzeprowadzania przez Województwo badań jakości świadczonych usług na liniach objętych umowami PSC¹⁹. Dwie pierwsze z ww. nieprawidłowości miały charakter formalny i nie rzutowały na problem wykluczenia komunikacyjnego w wojewódzkim, pasażerskim transporcie kolejowym. Także trzecia z nich, podobnie jak występowanie pewnych pól do optymalizacji przewozów oraz uregulowań umownych, w relacji do całokształtu ww. działań Województwa, nie mogły przesądzić o obniżeniu oceny.

¹⁷ Dalej: Program Kolej+. Szerzej o programie i realizowanych w jego ramach projektach w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Dalej: PKM - system regularnych kolejowych połączeń regionalnych. Inicjatywa jest współfinansowana przez Samorząd, Miasto Poznań i Powiat Poznański oraz samorządy położone wzdłuż dziewięciu linii Poznańskiego Węzła Kolejowego. Pierwsze kursy w ramach PKM uruchomiono w czerwcu 2018 r., o czym szerzej w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Przy jednoczesnym przeprowadzaniu tych badań przez obu operatorów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i ewaluacja Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Sejmik Województwa Wielkopolskiego²⁰ przyjął Plan 26 października 2015 r., uchwałą nr XI/307/15. Określał on w szczególności: sieć komunikacyjną, na której planowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

(akta kontroli str. 294-409)

Na potrzeby opracowania PTWW przeprowadzono **badania ankietowe** mieszkańców²¹ województwa, których wynikiem było:

- określenie potrzeb transportowych mieszkańców powiatów w zakresie podróży ponadpowiatowych,
- oceny i oczekiwań dotyczących samochodowego i kolejowego transportu zbiorowego,
- preferencji dotyczących skomunikowania z pozostałym obszarem województwa.

Ustalono, że blisko 75% gospodarstw posiadało co najmniej jeden samochód osobowy, a na terenach wiejskich odsetek ten wzrastał do 83%. Brak bezpośrednich połączeń autobusowych lub kolejowych dostrzegali mieszkańcy blisko 40% gospodarstw domowych, z czego 50% zamieszkiwanych przez uczniów lub studentów. Z problemem braku połączeń z innymi miejscowościami województwa najczęściej stykali się mieszkańcy powiatów:

- międzychodzkiego – 73 % gospodarstw domowych,
- kaliskiego – 72%,
- średzkiego – 69%,
- śremskiego – 62%

oraz m.in. tureckiego 44% i gostyńskiego 30%.

Natomiast na brak połączeń ze stolicą województwa – Poznaniem wskazywali najczęściej mieszkańcy powiatów międzychodzkiego, jarocińskiego, czarnkowsko-trzcianieckiego i śremskiego.

Najwięcej podróży odbywano pomiędzy powiatami grodzkimi (miasta na prawach powiatu: Kalisz, Konin, Leszno i Poznań) i Piłą a sąsiadującymi z nimi powiatami ziemskimi. Natomiast mieszkańcy województwa realizowali niewiele dłuższych podróży tj. przekraczających więcej niż jedną granicę powiatu.

Główną motywacją podróży był dojazd i powrót do pracy oraz miejsca nauki. Blisko 80% podróży związanych z dostaniem się do miejsca pracy odbywano w godzinach od 5:00 do 7:59, a dla miejsca nauki między 7:00 a 7:59, natomiast popołudniowy szczyt powrotów do domu przypadał na okres między 14:00 a 17:59. Podróże w celach innych niż zawodowe i edukacyjne²² realizowano najczęściej w godzinach między 8:00 a 10:59.

Blisko połowa ankietowanych zgłaszała uwagi do istniejącej siatki połączeń. Głównie dotyczyło to gospodarstw, w których zamieszkiwały osoby uczące się oraz tych, które były liczniejsze i posiadały mniejszą liczbę samochodów. Dla 73% gospodarstw domowych, wskazujących na niespełnianie zaspokojenia oczekiwań wobec organizacji regionalnego transportu zbiorowego, najistotniejszym było zwiększenie częstotliwości połączeń, a dla 58% godziny kursowania. Najrzadziej wskazywano na ceny biletów, czas przejazdu oraz jakość taboru²³.

²⁰ Dalej: Sejmik.

²¹ Badanie wykonano w październiku i listopadzie 2013 r. na próbie 12,4 tys. mieszkańców w wieku 13+, co stanowiło 6% badanej populacji województwa. Respondentami byli mieszkańcy wszystkich klas wielkości miejscowości.

²² Niemal 40%.

²³ Odpowiednio 24%, 19% i 15%.

Wicemarszałek dodał m.in., że na potrzeby opracowania PTWW nie wykonywano innych analiz w zakresie potrzeb transportowych i wykluczenia komunikacyjnego niż wymienione wyżej wyniki badań ankietowych mieszkańców województwa, wyniki badań potoków na sieci transportowej oraz badania potoków pasażerskich i struktury biletów kolejowych. Wszystkie badania zostały przeprowadzone w II połowie 2013 r.

(akta kontroli str. 88-131, 444)

Wynik analizy publicznego transportu zbiorowego, przeprowadzonej w ramach opracowania Planu wykazał, że do mocnych stron jego ówczesnych rozwiązań należała: „możliwość rozszerzenia przewozów kolejowych na liniach, na których obecnie nie funkcjonuje transport pasażerski – przywrócenie istniejących linii do użytkowania w zakresie przewozów pasażerskich”, w znacznej części nowoczesny tabor kolejowy oraz rozbudowana sieć kolejowa o centrycznym względem Poznania układzie linii, zapewniająca skomunikowanie większości ośrodków na terenie województwa za wyjątkiem powiatu tureckiego i powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Jako słabe strony systemu wskazano: jego niski - 20% udział w realizacji podróży ponadpowiatowych, niski poziom integracji w związku z brakiem regionalnego organizatora przewozów, wydzielonego ze struktury UMWW i taryfy kolejowo-autobusowej oraz brak systemu zabezpieczenia połączeń przesiadkowych na stacjach, na których pociągi skomunikowane są z liniami autobusowymi o małej częstotliwości kursowania. Zagrożeniem, według PTWW, był systematyczny wzrost kosztów realizacji usług transportowych oraz wzajemne konkutowanie przewoźników realizujących przewozy na szczeblu regionalnym i krajowym. Do szans związanych z publicznym transportem wskazano możliwość wykorzystania środków unijnych na zakup taboru, rewitalizację dwóch linii kolejowych Czempin-Srem i Leszno-Gostyń, możliwość wykorzystania rezerw przepustowości węzłów i linii kolejowych oraz systematyczną poprawę stanu infrastruktury.

(akta kontroli str. 132-196, 320-336, 354-357)

Ówczesny układ sieci transportu kolejowego, na etapie projektowania PTWW, obejmował 18 tras komunikacyjnych w ramach 42 połączeń, z czego 26 uruchamianych przez Przewozy Regionalne sp. z o.o.²⁴, 15 przez Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.²⁵ oraz jednego wspólnie przez obu przewoźników. Według opisu modelu świadczenia usług przewozów kolejowych ujętego w Planie, w ramach tych usług określano corocznie poziom rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁶, uwzględniający koszty świadczenia powierzonych zadań przewozowych, wpływ z biletów oraz rozsądny zysk. Przekazanie rekompensaty następowało na podstawie umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem było wykonanie, w zamian za rekompensatę, zobowiązania w zakresie usługi publicznej w ustalonej ilości, jakości i na określonych warunkach. Zmiany w harmonogramach tj. rozkładach jazdy dokonywane były na podstawie informacji dotyczących pomiaru napelnienia pociągów, jak również zmian parametrów technicznych infrastruktury kolejowej spowodowanych m.in. pracami modernizacyjnymi.

(akta kontroli str. 337, 339-349)

Docelowy system transportowy zakładał wiodącą rolę transportu kolejowego w przewozach regionalnych, a celem nadrzędnym w planowaniu układu linii oraz ich częstotliwości było zapewnienie połączeń między powiatami o znaczących, prognozowanych potokach podróży. W związku z powyższym zaplanowano 43 połączenia na 20 trasach kolejowych²⁷, przy założeniu wznowienia połączeń w relacjach: Jarocin-Września, Srem-

²⁴ Od 23 stycznia 2020 r. jako POLREGIO sp. z o.o. (dalej: Polregio albo PR). Z dniem 1 grudnia 2021 r. przekształcona w spółkę akcyjną.

²⁵ Spółka została powołana uchwałą Sejmiku nr XXXIX/542/09 z 28 września 2009 r. oraz zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 22 lutego 2010 r. pod numerem KRS 0000349125 (dalej: Koleje Wielkopolskie albo KW).

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, ze zm., dalej: uptz.

²⁷ K01 Gniezno-Września-Jarocin, K02 Poznań-Kutno, K03 Jarocin-Krotoszyn, K04 Leszno-Ostrów Wlkp., K05 Leszno-Zbąszynek, K06 Sieradz-Ostrów Wlkp.-Wrocław, K07 Piła-Bydgoszcz, K08 Piła-Chojnice, K09 Piła-Walcz-Kalisz Pom.-Szczecin, K10 Poznań-Mogilno, K11.1 Poznań-Jarocin-Ostrów Wlkp., K11.2 Ostrów Wlkp.-Kępno, K12 Poznań-Krzyż-Stargard Szczeciński, K13 Poznań-Leszno-Żmigród, K14 Poznań-Piła-Szczecinek, K15 Poznań-Wągrowiec-Gołańcz, K16 Poznań-Wolsztyn, K17 Poznań-Zbąszynek, K18 Srem-Czempin, K19 Gostyń-Leszno, K20 Piła-Krzyż.

Czempiń oraz Gostyń-Kąkolewo. W PTWW ustalono²⁸ również planowaną, dobową częstotliwość połączeń. I tak, m.in. dla trasy K01 było to pięć par połączeń przy pracy przewozowej 12,8 tys. paskm/rok²⁹, dla trasy K03 odpowiednio – pięć i 10,7 tys. paskm/rok, K04 – trzy i 26,6 paskm/rok, K11.1 – jedenaście (na odcinku Poznań – Jarocin) i 105,7 tys. paskm/rok, K18 siedem i 8,2 tys. paskm/rok oraz K19 siedem par i 13,0 tys. paskm/rok.

W Planie przyjęto wzrost pracy eksploatacyjnej z 8,77 mln pockm w 2014 r. do 9,87 mln pockm³⁰ w 2025 r., przy prognozowanej pracy przewozowej 946 mln paskm/rok.

(akta kontroli str. 366-367, 374-391)

Informacja o rozpoczęciu konsultacji społecznych Planu została zamieszczona na stronie internetowej UMWW. Zamieszczono tam jego elektroniczną wersję wraz z załącznikami graficznymi. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że *drukowana wersja PTWW była udostępniona do wglądu w siedzibie Departamentu Transportu UMWW*³¹. Informację o możliwości zapoznania się z projektem PTWW umieszczono również w gazecie „Głos Wielkopolski” z 18 lutego 2015 r. Konsultacje trwały od 18 lutego do 23 marca 2015 r., a zgłoszone uwagi i wnioski do przedłożonego dokumentu składano w formie listowej lub elektronicznej. Do Urzędu wpłynęło 30 pism, z czego: siedem stanowiło uzgodnienia z sąsiednimi województwami, a 23 – uwagi i wnioski ze strony stowarzyszeń i społeczeństwa³².

(akta kontroli str. 197-293, 445)

Prezes UTK, na podstawie art. 28pa ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³³, **opiniując projekt** Planu w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, wskazał brakujące elementy, które powinny być obligatoryjnie uwzględnione w PTWW, a które dotyczyły:

- planu opracowanego przez ministra właściwego ds. transportu – trzy niezgodności³⁴,
- sieci połączeń kolejowych przeznaczonych do objęcia umowami o świadczenie usług publicznych – trzy³⁵,
- zasad organizacji rynku przewozów – dwie³⁶,
- przewidywanych standardów jakości usług realizowanych na podstawie planu – siedem³⁷,
- sposobu organizacji systemu informacji pasażerskiej – jedna³⁸,
- części graficznej – jedna³⁹.

Wszystkie wniesione przez Prezesa UTK uwagi zostały uwzględnione w PTWW.

(akta kontroli str. 247-257)

W opiniach dotyczących Planu marszałkowie trzech z siedmiu sąsiadujących z województwem wielkopolskim województw uzgodnili pozytywnie PTWW, z następującymi zastrzeżeniami:

- a) Marszałek Województwa Lubuskiego wniósł uwagi dotyczące braku połączeń o charakterze międzyregionalnym, które zostały uprzednio wprowadzone w ramach

²⁸ W zależności od scenariusza realistycznego, o zmniejszonej mobilności oraz zwiększonej mobilności. Dla potrzeb niniejszego wystąpienia podano dane dla scenariusza realistycznego.

²⁹ Pasażerokilometrów – przewóz jednego pasażera na odległość jednego kilometra.

³⁰ Dla scenariusza realistycznego.

³¹ Dalej: DT.

³² Dotyczyły m.in.: połączeń międzyregionalnych, wprowadzenia szybkiej kolei miejskiej, lokalizacji torów odstawczych dla pociągów w Poznaniu, zapewnienia połączeń na odcinku Piła – Krzyż Wlkp., podjęcia działań w celu reaktywacji połączeń na liniach Wągrowiec – Rogoźno, Golańcz – gr. województwa, Szamotuły – Międzychód oraz częstotliwości połączeń.

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 602, dalej: utk.

³⁴ Wprowadzenia zapisu przewidującego możliwość obsługi dodatkowych połączeń z sąsiednimi województwami pod warunkiem zawarcia stosownego porozumienia, koordynacji rozkładów jazdy oraz realizacji połączeń kolejowych na odcinku Piła – Krzyż Wlkp.

³⁵ Ujęcia danych o przepustowości, wskazania godzin szczytu, wprowadzenia zapisu o minimalnej liczbie połączeń.

³⁶ Wprowadzenia zapisu dotyczącego zasad współpracy pomiędzy organizatorami połączeń międzywojewódzkich oraz błędnego odniesienia do aktu prawnego.

³⁷ M.in.: przewozu rowerów, dostosowania taboru do wysokości krawędzi peronowych, sposobu dystrybucji biletów.

³⁸ Sposobu rozmieszczenia tablic kierunkowych o przebiegu połączenia.

³⁹ Uzupełnienia elementów graficznych o obowiązkowe dane m.in. skalę rysunku w formie liczbowej.

organizacji publicznego transportu zbiorowego przez województwo lubuskie. Uwagi zostały uwzględnione.

- b) Marszałkowie województw Łódzkiego oraz Dolnośląskiego wnieśli uwagi dotyczące połączeń na liniach kolejowych przebiegających przez oba te województwa⁴⁰, uwagi te również zostały uwzględnione.
- c) Marszałek Województwa Opolskiego, w celu ujednolicenia PTWW z planem transportowym przyjętym 22 lipca 2014 r. uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego, zwrócił się z wnioskiem o wprowadzenie w wykazie PTWW linii użyteczności publicznej ujętych uprzednio w Planie Transportowym Województwa Opolskiego. Uwagi wniesione przez ww. Marszałka zostały uwzględnione w części dotyczącej nieprawidłowo określonych odległości pomiędzy niektórymi miejscowościami, natomiast te dotyczące nieujętej linii kolejowej Kępno-Kluczbork, zostały odrzucone. W uzasadnieniu podano, że potrzeby przewozowe zostały zdiagnozowane dla jak największej części mieszkańców województwa wielkopolskiego, przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczonych zasobów budżetowych na ich realizację.

(akta kontroli str. 207-208, 265-267, 271-273)

Opracowanie PTWW zostało wykonane przez konsorcjum wykonawców, którego liderem była Politechnika Poznańska. Koszt wykonania zadania, w tym przeprowadzenie konsultacji społecznych, wyniósł 998,0 tys. zł (wraz z VAT), z czego koszt przeprowadzenia badania ankietowego mieszkańców 214,5 tys. zł, a badania na sieci transportowej 200,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 70)

1.2. Harmonogram wdrażania Planu przewidywał wprowadzenie wszystkich rozwiązań na koniec 2025 r. W harmonogramie ustalono, że pierwsza aktualizacja założeń PTWW miała nastąpić do końca 2018 r., natomiast druga została przewidziana do końca 2024 r.

Rzeczywista **aktualizacja Planu**⁴¹ nastąpiła 7 grudnia 2020 r.⁴², co, jak wyjaśnił Wicemarszałek, wynikało z *oczekiwania na zakończenie prac nad nowelizacją uprz oraz podejmowania przez Samorząd istotnych decyzji w zakresie dalszego kierunku rozwoju publicznego transportu na terenie województwa. Dotyczyło to m.in. decyzji w obszarze infrastruktury kolejowej o opracowaniu dokumentacji dla linii kolejowych Rokietnica – Międzychód, Szamotuły – Międzychód, Śrem – Czempin i Czarnków – Rogoźno – Wągrowiec oraz w obszarze kolejowych przewozów pasażerskich w zakresie wprowadzenia i dalszego rozwoju oferty biletowej*⁴³ a także uruchomienia Poznańskiej Kolei Metropolitarnej.

(akta kontroli str. 399, 410, 446)

W ramach prac nad aktualizacją PTWW zostały przygotowane lub wykorzystane istniejące dokumenty m.in. raporty o stanie województwa za lata 2018 i 2019, diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej województwa z 2019 r., prognoza wielkości przewozów pasażerskich i towarowych dla planowanych do rewitalizacji linii kolejowych Rokietnica – Międzychód oraz Szamotuły – Międzychód, analiza popytu na pasażersko-towarowe przewozy kolejowe na połączeniu aglomeracyjnym Czarnków – Rogoźno – Wągrowiec (jako element studium wykonalności), poszerzona koncepcja wielobranżowa „Modernizacji linii nr 369 na odcinku Śrem – Czempin w celu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych i wznowienia ruchu kolejowego” wraz z analizą kosztów i korzyści oraz analizami ruchowo-przewozowymi.

(akta kontroli str. 427-428, 447)

Aktualizacja Planu nie modyfikowała i nie uchylała w całości dotychczasowych postanowień PTWW a stanowiła jego komplementarne uzupełnienie. Aktualizacji dokonano w obszarach, które uległy zmianom od czasu przyjęcia PTWW, w szczególności dotyczyły:

⁴⁰ Linia Oleśnica – Syców – Kępno i Kępno – Wieluń.

⁴¹ Dalej także: Aktualizacja.

⁴² Uchwała Sejmiku Nr XXIV/451/20 z 30 listopada 2020 r.

⁴³ Bilet okresowy Bus-Tramwaj-Kolej, który obowiązuje w pociągach regionalnych (osobowych uruchamianych przez Koleje Wielkopolskie i REGIO uruchamianych przez Polregio) oraz w środkach komunikacji miejskiej organizowanej przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu i opcjonalnie w środkach komunikacji miejskiej wykonywanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Gnieźnie (dalej: BTK).

- zmiany terminu końcowego zakresu czasowego obowiązywania Planu z 2025 r. na 2030 r.
- funkcjonowania i stopniowego rozszerzania PKM oraz wprowadzenia i stopniowego rozszerzenia zakresu funkcjonowania biletu okresowego BTK,
- zmian infrastrukturalnych związanych z perspektywą do 2030 r.⁴⁴,
- zmiany w zakresie sieci komunikacyjnej, na której planowane było wykonywanie przewozów pasażerskich,
- finansowania usług przewozowych w perspektywie do 2030 r.

(akta kontroli str. 412-436)

W Aktualizacji wprowadzono modyfikacje do zakresu sieci komunikacyjnej dokonując częściowej zmiany istniejących 20 linii oraz wprowadzając kolejne cztery⁴⁵:

- K01 Gniezno – Września – Jarocin – Krotoszyn – Zduny
- K02 Poznań – Września – Konin – Kłodawa – granica województwa⁴⁶ – Krzewie
- K03 Leszno – gr. woj. – Wschowa
- K04 Leszno – Krotoszyn – Ostrów Wlkp.
- K05 Leszno – Wolsztyn – Zbąszyń – gr. woj. – Zbąszynek
- K06 Błaszki – gr. woj. – Kalisz – Ostrów Wlkp. – gr. woj. – Międzybórz Sycowski
- K07 Piła – Białosłowie – Wyrzysk-Osiek
- K08 Piła – Złotów – Lipka Krajeńska
- K09 Piła – gr. woj. – Wałcz
- K10 Poznań – Gniezno – gr. woj. – Wydartowo
- K11 Poznań – Jarocin – Ostrów Wlkp. – Kępno – gr. woj. – Kostów
- K12 Poznań – Szamotuły – Wronki – Krzyż – gr. woj. – Drawiny
- K13 Poznań – Kościan – Leszno – Rawicz
- K14 Poznań – Oborniki Wlkp. – Rogoźno – Piła – gr. woj. – Turowo
- K15 Poznań – Murowana Goślina – Skoki – Wągrowiec – Gołańcz – gr. woj. – Kcynia
- K16 Poznań – Grodzisk Wlkp. – Wolsztyn
- K17 Poznań – Opalenica – Nowy Tomyśl – Zbąszyń – gr. woj. – Zbąszynek
- K18 Śrem – Czempin
- K19 Gostyń – Kąkolewo – Leszno
- K20 Piła – Trzcianka – Krzyż
- K21 Wągrowiec – Rogoźno – Bzowo Goraj – Czarnków
- K22 Rokietnica/Szamotuły – Międzychód
- K23 Turek – Konin
- K24 Gniezno Winiary – Sława Wlkp.

W Aktualizacji przyjęto wzrost pracy przewozowej wyrażony liczbą par pociągów w końcowej perspektywie Planu 2029/2030. I tak, przykładowo dla linii K10 (na odcinku Poznań – Gniezno), K11 (na odcinku Poznań – Jarocin), K13 (na odcinku Poznań – Kościan) wzrost liczby par z 20,1-30 z okresu 2019/2020 do docelowego poziomu 30,1-40 oraz dla linii K12, K14 (na odcinku Poznań – Piła) wzrost z 15,01-20 do 20,1-30. Na żadnej linii nie przewidziano zmniejszenia liczby par pociągów.

(akta kontroli str. 422-425)

Na liniach kolejowych zapewniających połączenia komunikacyjne między sąsiednimi województwami, wymienionych w **Załączniku nr 2** do rozporządzenia Ministra Infrastruktury

⁴⁴ O czym szerzej w obszarze trzecim i czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁵ Dopuszczono organizowanie przewozów w niepełnym zakresie przebiegu linii komunikacyjnych lub poprzez ich łączenie.

⁴⁶ Dalej: gr. woj.

z 4 grudnia 2020 r.⁴⁷, zaproponowane przez UMWW połączenia zostały zorganizowane przez Marszałka lub przy jego współudziale, w tym te, które mają szczególne znaczenie dla dostępności sieci komunikacyjnej i spójności połączeń komunikacyjnych na terenie kraju, tj.:

- Poznań – Krotoszyn – Milicz (województwo dolnośląskie)⁴⁸, trzy pary pociągów uruchamiane przez Koleje Wielkopolskie w rozkładzie 2022/2023 i trzy pary uruchamiane przez Koleje Dolnośląskie na odcinku Krotoszyn – Milicz;
- Poznań – Kutno (województwo łódzkie), cztery pary pociągów;
- Poznań – Kluczbork (województwo opolskie), cztery pary pociągów;
- Krzyż – Dobiegniew (województwo zachodniopomorskie), siedem par pociągów;
- Piła – Szczecinek (województwo zachodniopomorskie), sześć par pociągów;

oraz pozostałe:

- Poznań – Sieradz, w tym Kalisz-Sieradz, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Łódzkim,
- Poznań – Zbąszynek – Świebodzin, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Lubuskim,
- Piła – Chojnice, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Pomorskim
- Leszno – Wschowa – Głogów, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Lubuskim i Dolnośląskim,
- Poznań – Gniezno – Mogilno, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Kujawsko-Pomorskim,
- Piła – Wałcz, przewozy realizowane przy współpracy z Województwem Zachodniopomorskim
- Leszno – Zbąszynek, przewozy realizowane przez Województwo Wielkopolskie.

Wyjątek stanowiły:

- linia Poznań – Wągrowiec – Kcynia – Nakło nad Notecią, na której przewozy były organizowane tylko do Gołańczy. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że powyższe wynika z faktu, iż między Gołańczą a Kcynią i dalej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego infrastruktura kolejowa nie została jeszcze zmodernizowana. Na wskazanym odcinku nie są realizowane żadne przewozy kolejowe, a linia nie znajduje się w wykazie linii udostępnionych przez PKP PLK. W ramach RPO Województwa Wielkopolskiego na lata 2014-2020 opracowywana jest aktualnie dokumentacja projektowa pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 356 na odcinku Wągrowiec – Gołańcz – granica województwa” obejmująca m.in. nieczynny odcinek linii kolejowej pomiędzy stacją Gołańcz a granicą województwa. Podobny projekt realizowany jest w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego i dotyczy odcinka granica województwa – Kcynia. Planuje się wykonanie prac na przedmiotowym odcinku w perspektywie finansowej Funduszy Europejskich na lata 2021-2027. Realizacja powyższych prac pozwoli na organizację połączeń kolejowych na tym odcinku.

- linia Poznań – Międzychód – Skwierzyna, która została przewidziana do modernizacji w ramach Programu Kolej+. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że przewozy na tej linii zostaną zorganizowane po zakończeniu inwestycji realizowanej przez Województwo Wielkopolskie na odcinku Szamotuły – Międzychód oraz przez Województwo Lubuskie na odcinku Międzychód – Gorzów Wlkp.

(akta kontroli str. 420-425, 451-452, 641-642)

Samorząd nie zorganizował połączeń kolejowych na linii K24 Gniezno Winiary – Sława Wielkopolska. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że linia nie posiada odpowiedniej infrastruktury dostosowanej do obsługi pasażerów. Na odcinku Gniezno Winiary – Rejowiec prowadzone są wyłącznie przewozy towarowe do baz paliw. Zarządca infrastruktury⁴⁹ przeprowadził prace

⁴⁷ W sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 2328).

⁴⁸ Na odcinku Krotoszyn-Milicz przewozy wznowiono od rozkładu 2019/2020 po dwuletniej przerwie związanej z pracami modernizacyjnymi.

⁴⁹ W rozumieniu art. 4 pkt 7 utk.

remontowe na odcinku Gniezno Winiary – Stawiany, a na kolejnym, do Sławy Wielkopolskiej takich prac jeszcze nie przeprowadzono. Aktualnie trwały rozmowy z PKP PLK w sprawie wspólnego opracowania niezbędnej dokumentacji technicznej.

(akta kontroli str. 423, 457-458)

W rekomendacjach ujętych w Planie mających zapewnić warunki zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, zalecono wprowadzenie zastępczych połączeń autobusowych w miejsce połączeń kolejowych, których uruchomienie wiąże się z remontem linii kolejowej:

- K18 Śrem – Czempin,
- K19 Gostyń – Kąkolewo – Leszno.

Zgodnie z harmonogramem wdrażania docelowego wariantu PTWW (tab. 39 pkt 11) uruchomienie takich połączeń miało nastąpić od 1 stycznia 2017 r.

W aktualizacji Planu, obowiązującej od 7 grudnia 2020 r., przyjęto natomiast, że na liniach wymienionych wyżej oraz na liniach:

- K21 Wągrowiec – Rogoźno – Bzowo Goraj – Czarnków,
- K22 Rokietnica/Szamotuły – Międzychód,
- K23 Turek – Konin,
- K24 Gniezno Winiary – Sława Wlkp.

dopuszczono możliwość wprowadzenia zastępczych połączeń autobusowych. Do co najmniej 21 kwietnia 2023 r. tego rodzaju komunikacja nie została zorganizowana.

W wyjaśnieniach Wicemarszałek podkreślił m.in., że na wymienionych liniach połączenia zostały zawieszone jeszcze w latach 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku lub na początku obecnego, z uwagi na zły stan techniczny infrastruktury, postępującą degradację linii oraz niskie zainteresowanie podróżnych. Dodał, że zgodnie z Planem układ linii publicznego transportu wymagał działań inwestycyjnych. Samorząd, w oparciu o dostępne środki, zapewnił przeprowadzenie modernizacji i remontów linii kolejowych do Wągrowca, Wolsztyna oraz Piły, poprzedzonych opracowaniem niezbędnej dokumentacji przedprojektowej zawierającej m.in. analizy aktualnego zainteresowania podróżami transportem kolejowym na tych liniach. Pozyskanie tego rodzaju danych dla linii: K18, K19, K21, K22, K23 i K24 mogłoby stanowić podstawę do ewentualnej realizacji zastępczych połączeń autobusowych.

Z-ca Dyrektora DT wyjaśnił, że w ramach opracowanych w 2021 r. wstępnych studiów planistyczno-prognostycznych na potrzeby naboru pięciu projektów⁵⁰ do Programu Kolej+ wykonano m.in. analizy potoków pasażerskich. Informacje o wynikach naboru zostały ogłoszone w kwietniu 2022 r. oraz w czerwcu 2022 r.⁵¹ Następnie, w drugiej połowie 2022 r. UMWW prowadził negocjacje umów z realizatorem Programu – PKP PLK, a stosowne umowy regulujące zasady współpracy i realizacji projektów zostały podpisane 27 stycznia 2023 r. W marcu i kwietniu 2023 r. realizator Programu Kolej+ ogłosił postępowania przetargowe na wykonanie koncepcji programowo-przestrzennej wraz ze wstępnym kosztorysem robót oraz dokumentacji projektowej dla linii K18, K21, K22, K23 według trybu dwuetapowego⁵², a dla linii K19 zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych⁵³. Według Z-cy Dyrektora DT, dopiero ustalenie ostatecznych kosztów inwestycji i dokonanie uzgodnień z PKP PLK dla projektów prowadzonych wg dwuetapowego trybu postępowania zapewni przystąpienie do realizacji inwestycji, stąd Samorząd podejmie ewentualne działania w zakresie organizacji zastępczych połączeń autobusowych po wyłonieniu wykonawcy tj. w latach 2026-2027, natomiast w przypadku linii K19 – po wyłonieniu wykonawcy robót w określonym terminie poprzedzającym uruchomienie połączeń kolejowych.

W przypadku linii K24, nieobjętej dofinansowaniem Programu Kolej+, Z-ca Dyrektora DT wyjaśnił, że Samorząd ujął modernizację tej linii w Planie i zainicjował wstępne rozmowy

⁵⁰ Dla linii K18, K19, K21, K22, K23.

⁵¹ Po zwiększeniu budżetu Programu został zakwalifikowany projekt dla linii K21.

⁵² Tryb dwuetapowy: do 2026 r. opracowanie dokumentacji projektowej i ustalenie ostatecznych kosztów inwestycji, a w latach 2026-2029 wyłonienie wykonawcy i realizacja robót budowlanych.

⁵³ Tryb jednoetapowy na zasadach Projektuj i Buduj. (ang. design-build) – system realizacji inwestycji budowlanych umożliwiający dopasowanie planów budowy do zmieniających się warunków oraz technicznych możliwości bez obowiązku zmiany umowy.

z zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie wspólnego udziału w opracowaniu dokumentacji projektowej w tym prognozowaniu potoków pasażerskich. PKP PLK w marcu 2023 r. przedstawiły szacunek kosztów opracowania ww. dokumentacji wynoszący 19 000,0 tys. zł (netto). Z uwagi na brak środków w budżecie Województwa dialog z PKP PLK nie został dotychczas podjęty. Wobec braku opracowania dokumentacji, w tym określenia możliwych potoków pasażerskich, Samorząd odstąpił od organizacji zastępczych połączeń autobusowych.

(akta kontroli str. 399-400, 422-423, 453-454, 459-460)

W pkt. 8 Aktualizacji, **Wnioski i rekomendacje** przyjęto, że sieć połączeń autobusowych powinna m.in. umożliwiać dojazd do najbliższych stacji i przystanków kolejowych, w tym miast na sieci TEN-T⁵⁴ oraz do miast powiatowych i innych miejscowości o liczbie ludności powyżej 10 tys. mieszkańców. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że rolę transportu autobusowego realizowanego w województwie przez komercyjne przewozy drogowe⁵⁵ jest uzupełnienie siatki połączeń przewozów kolejowych, oraz połączenia gminne i powiatowe, które zapewniają dojazd do lokalnych stacji i przystanków kolejowych.

Ponadto w Aktualizacji rekomendowane „ustalenie adekwatnych – być może zmodyfikowanych w porównaniu do PTWW – założeń w zakresie organizacji przewozów autobusowych będzie możliwe po wprowadzeniu zapowiadanej od kilku lat gruntownej nowelizacji uptz”, co, jak dodał Wicemarszałek, nie nastąpiło do, co najmniej, 18 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 428-430, 633)

Zgodnie z harmonogramem wdrażania docelowego wariantu PTWW (tab. 39 pkt 1) Samorząd powinien do końca 2015 r. powołać organizatora wielkopolskiego transportu publicznego z zastrzeżeniem, że na początkowym etapie miała być to jednostka powołana w ramach DT a od 1 stycznia 2018 r. miała być to jednostka wyodrębniona poza strukturą UMWW. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że na etapie opracowania Planu przychyłono się do koncepcji powołania odrębnego podmiotu, na wzór zarządów transportu dużych ośrodków miejskich z uwagi na realizację istotnych społecznie, znacznych pod względem wydatków budżetowych oraz specyfikę zadań projektów w obszarze publicznego transportu zbiorowego. Na przestrzeni kolejnych lat, wobec właściwej realizacji zadań przez wysoko wykwalifikowaną kadrę Urzędu, odstąpiono od powołania odrębnej jednostki. Powołanie takiej jednostki, w ocenie wyjaśniającego, wiązałoby się z problemami organizacyjnymi oraz prawdopodobnie dodatkowymi znacznymi kosztami. Ostatecznie, w przyjętej w 2020 r. Aktualizacji punkt 1 dotyczący powołania organizatora został uchylony.

(akta kontroli str. 399, 453)

W DT corocznie⁵⁶ sporządzano **sprawozdania** o publicznym transporcie zbiorowym, zawierające opis podejmowanych przez Samorząd działań, w tym organizacji połączeń kolejowych, funkcjonowania PKM, specjalnej taryfy przewozowej oraz wysokości poniesionych kosztów z tytułu uruchamiania połączeń kolejowych i zakupu taboru kolejowego. Z ostatniego sprawozdania za 2021 r. wynikało również, że po okresie spadku liczby przewiezionych pasażerów z 27 426,7 tys. w 2019 r. do 14 870,6 tys. w 2020 r. nastąpił wzrost do 17 578,5 tys. w 2021 r.⁵⁷

Wicemarszałek dodał m.in., że w sprawozdaniu za 2022 r. ujęte zostaną wyniki dodatkowych analiz w zakresie kierunków poprawy efektywności świadczonych usług w publicznym transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 452-453, 464-631, 634)

Województwo nie organizowało i nie planuje organizować przewozów na ośmiu odcinkach linii kolejowych. Jak wyjaśnił Wicemarszałek, wynikało to zasadniczo ze stanu technicznego linii oraz:

⁵⁴ Transeuropejska Sieć Transportowa. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20 grudnia 2013, str. 1–128).

⁵⁵ Na podstawie udzielonych zezwoleń.

⁵⁶ Od 2019 r. w październiku – za rok poprzedni.

⁵⁷ O czym szerzej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- nr 369 na odcinku Mieszków – Śrem: linia jest nieprzejezdna, ruch pociągów został wstrzymany po wykolejeniu składu towarowego kilkanaście lat temu. Ponadto okoliczni mieszkańcy preferują skomunikowanie z Poznaniem, a nie Mieszkowem i dalej Jarocinem;
- nr 373 na odcinku Zbąszyń – Międzychód; szlak torowy został przerwany w trakcie budowy autostrady A2 w latach 90-tych. Ponadto linia przebiega z dala od skupisk ludności, głównie przez teren lesisty;
- nr 281 na odcinku Gniezno – Janowiec Wlkp. – Damasławek – Kcynia: linia nie posiada odpowiedniej infrastruktury dostosowanej do obsługi pasażerów, ponadto prędkość dopuszczalna pociągów nie odpowiada rozsądnemu organizowaniu połączeń. Linia przebiega w większości przez teren województwa kujawsko-pomorskiego, który musiałby zapewnić poprawę infrastruktury odcinka na swoim terenie;
- nr 74 na odcinku Piła – Ujście: linia położona jest na terenie powiatu pilskiego, który nie zwracał się w zakresie modernizacji odcinka i reaktywacji połączeń;
- 360 na odcinku Jarocin – Gostyń: zły stan techniczny linii spowodował wstrzymanie ruchu wszelkich pociągów. W ramach Programu Kolej+ wskazano inny odcinek tej linii (Gostyń-Kąkolewo) z uwagi na zainteresowanie iciążenie mieszkańców Jarocina do Poznania;
- nr 362 na odcinku Kobylin – Rawicz: linia nieużywana od lat, na niektórych odcinkach występują braki szyn kolejowych, W 2020 r. przywrócono towarowy ruch pociągów na linii z cukrowni w Miejskiej Górze do Rawicza;
- nr 372 na odcinku Bojanowo – gr. województwa dolnośląskiego – Góra Śląska: ruch pasażerski został wstrzymany w 1991 r. Odcinek w 2020 r. został przejęty przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego. Obecnie trwają prace związane z rewitalizacją linii i przywróceniem przewozów pasażerskich od 2024 r. Organizatorem przewozów będzie Województwo Dolnośląskie;
- nr 371 na odcinku Wolsztyn – gr. województwa lubuskiego – Nowa Sól: ruch pasażerski został wstrzymany w 1995 r. Obecnie na odcinku Wolsztyn – Świętno organizowane są przewozy turystyczne organizowane przez lokalne stowarzyszenie. Po stronie województwa lubuskiego linia została rozebrana.

(akta kontroli str. 637-641)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia opracowanie i przyjęcie Planu jako skutecznego narzędzia w zakresie podejmowania działań służących ograniczeniu zjawiska wykluczenia komunikacyjnego. Województwo właściwie dokonało oceny i prognozy potrzeb przewozowych mieszkańców oraz rzetelnie je udokumentowało. W PTWW ustalono odpowiednie zasady organizacji rynku przewozów i wyznaczono linie komunikacyjne objęte organizacją przewozów pasażerskich wraz z określeniem ich częstotliwości. Plan po pięciu latach został poddany wymaganej weryfikacji i aktualizacji, której rezultatem było m.in. zwiększenie liczby obsługiwanych linii.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zawarcie umów PSC i wybór podmiotu świadczącego usługę

W okresie objętym kontrolą obowiązywały łącznie cztery umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 24 i 25 upz. Dwie z nich zawarto przed okresem objętym kontrolą⁵⁸, a dwie kolejne, DT/III/107/2020 i DT/III/108/2020, w tym okresie – i właśnie te **dwie umowy** zostały

⁵⁸ Tj. 20 listopada 2015 r. i 29 kwietnia 2016 r., nr odpowiednio: DT/III/137/2015 i DT/III/102/2016, z „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. i Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. – umowy obowiązywały w okresie od 13 grudnia 2015 r. do odpowiednio: 12 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2020 r. (początkowo do 13 grudnia 2025 r. – uległa rozwiązaniu z zakończeniem V Okresu Rozliczeniowego, tj. z upływem 31 grudnia 2020 r. na podstawie porozumienia zawartego 8 grudnia 2020 r.).

poddane badaniu⁵⁹. Obie ww. umowy podpisano 10 grudnia 2020 r., przy czym koniec okresu ich obowiązywania miał przypadać na 14 grudnia 2030 r. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 uptz było Województwo, a operatorami, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8 uptz – Polregio⁶⁰ oraz Koleje Wielkopolskie⁶¹.

Przedmiotem umów PSC były kolejowe, wojewódzkie przewozy pasażerskie w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 25 uptz, powierzone przez ww. organizatora do wykonania operatorom, w tym ich podwykonawcom, a także przewozy drogowe wykonywane w ramach przewozów zastępczych. Integralną częścią każdej z umów było 16 załączników⁶², których treść modyfikowano aneksami⁶³ albo – w przypadku braku takiego umownego wymogu⁶⁴ – poprzez dołączenie do umów, uzgodnionych przez strony, wersji właściwych załączników, zastępujących brzmienie dotychczasowe.

(akta kontroli str. 1018-2274, 2284-2285)

2.1.1. Obie umowy⁶⁵ zawarto z dwoma dotychczasowymi operatorami, w trybie art. 22 ust. 1 pkt 3 uptz, przy uwzględnieniu art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 22 marca 2018 r. o zmianie uptz⁶⁶ – o czym szerzej w pkt. 2.1.2. Zgodnie z ww. przepisem uptz organizator mógł bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, m.in. w przypadku gdy świadczenie tych usług miało być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4-6 rozporządzenia nr 1370/2007⁶⁷. **Bezpośrednie zawarcie** umów oznaczało nieskorzystanie z jednego z dwóch pozostałych, konkurencyjnych trybów określonych w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 uptz, tj. w oparciu o przepisy ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych⁶⁸ oraz ustawy z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁶⁹.

Wicemarszałek oświadczył⁷⁰ m.in., że organizator przewozów nie skorzystał z wyboru operatorów kolejowych na podstawie Pzp, gdyż zarówno organizator nie posiadał żadnego doświadczenia w zlecaniu przewozów w przedmiotowym trybie, jak również na rynku pasażerskiego transportu kolejowego nie funkcjonowały żadne dobre praktyki w tym zakresie. Organizator nie dysponował też czasem, w którym byłoby możliwe przygotowanie pełnej dokumentacji przetargowej⁷¹ aby w wyniku postępowania wybrać operatorów realizujących przewozy na terenie całego województwa wielkopolskiego. Istniało zbyt duże ryzyko, że procedura przetargowa mogłaby się w znaczący sposób przedłużyć, co doprowadziłoby do zaprzestania realizacji usług publicznego transportu zbiorowego w kolejowych przewozach pasażerskich. Biorąc pod uwagę zadania organizatora, podjęto decyzję o bezpośrednim

⁵⁹ Dalej: umowy PSC.

⁶⁰ Umowa nr DT/III/107/2020.

⁶¹ Umowa nr DT/III/108/2020.

⁶² Nr 1 – Prognoza finansowa i roczna praca eksploatacyjna na wszystkie okresy rozliczeniowe; nr 2 – Linie komunikacyjne objęte umową; nr 3 – Rozkład jazdy oraz informacja dotycząca zestawienia i składów pociągów; nr 4 – Zasady ustalania rekompensaty finansowej; nr 5 – Wzór rocznego planu finansowego; nr 6 – Roczny plan finansowy; nr 7 – Wysokość opłat za przejazd w ramach przewozów; nr 8 – Wykaz kas biletowych i stacjonarnych automatów biletowych; nr 9 – Regulamin kolejowych przewozów pasażerskich Samorządu; nr 10 – Parametry jakościowe przewozów; nr 11 – Dane dotyczące taboru przeznaczonego do wykonywania przewozów; nr 12 – Katalog kar umownych; nr 13 – Warunki umów dzierżawy taboru kolejowego będącego własnością Województwa; nr 14 – Wzór informacji miesięcznej; nr 15 – Wzór rocznego rozliczenia rekompensaty finansowej; nr 16 – Wzór identyfikatora wydawanego przez organizatora.

⁶³ Trzykrotnie umowę z Polregio i pięciokrotnie umowę z Kolejami Wielkopolskimi. Zmieniano załączniki: nr 1-3, 6-11.

⁶⁴ Dotyczyło załączników: 2, 3, 7-11, 13, 16.

⁶⁵ Por. pkt 5 preambuł do ww. umów.

⁶⁶ Dz. U. poz. 907. Dalej: ustawa o zmianie uptz.

⁶⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE. L. Nr 315, str. 1, ze zm. – dalej: rozporządzenie 1370/2007).

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej: Pzp.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 140, dalej: ustawa o koncesji.

⁷⁰ W odpowiedzi na pismo NIK do Dyrektora DT o przedłożenie dokumentów.

⁷¹ Konieczność zrealizowania wielu dodatkowych analiz związanych z prowadzeniem sprzedaży biletów, dostępnością i przejęciem punktów utrzymania taboru, przejęciem przez nowego operatora taboru, którego właścicielem był samorząd województwa, określeniem zasad przejęcia pracowników, przeprowadzeniem porozumień dotyczących tzw. połączeń stykowych z sąsiednimi województwami, itd.

powierzeniu świadczenia przedmiotowych usług. Możliwość ww. powierzenia została przeanalizowana w opinii prawnej przygotowanej w czerwcu 2019 r.⁷²

Ponadto, w zakresie trybu koncesyjnego, Wicemarszałek oświadczył oraz uzupełniając wyjaśnił m.in., że okres, w którym trwały przygotowania do zawarcia umów PSC, był czasem, w którym obowiązywały przepisy przejściowe. Organizator szeroko je analizował zarówno pod kątem zawarcia umów PSC w bezpośrednim powierzeniu, jak również postępowań konkurencyjnych [...] Zawarcie umów w trybie ustawy o koncesji nie zostało wzięte pod uwagę, ze względu na fakt, że zarówno organizator, jak i rynek, nie posiadał doświadczenia w zlecaniu usług pasażerskich przewozów kolejowych w przedmiotowym trybie. Dodatkowo w dalszej perspektywie tryb ten został wyłączony ze stosowania (przepis art. 5 ust. 1 pkt 3 lit. k ustawy o koncesji⁷³). Powodowałoby to rozpatrywanie wielu nieznanych kwestii prawnych tylko dla jednorazowej potrzeby. Oceniono, że wybór i podpisanie umowy w przedmiotowym trybie było obarczone dużym ryzykiem związanym z pojawieniem się nieprawidłowości.

Organizator nie posiadał dokumentacji wskazującej na dokonanie – przed podpisaniem ww. dwóch umów PSC – analizy i sprawdzenia możliwości PR i KW do zapewnienia pełnego i niezakłóconego świadczenia przedmiotowych usług, przygotowanej wyłącznie na potrzeby podpisania tych umów. Wicemarszałek oświadczył m.in.⁷⁴, że umowy PSC zawarte w 2020 r. stanowiły kontynuację usług świadczonych przez operatorów zleconych do realizacji w umowach bezpośrednio ich poprzedzających. Operatorzy w celu realizacji usług określonych w poprzednich umowach posiadali już wymagane przez obowiązujące przepisy licencje, świadectwa i certyfikaty niezbędne do realizacji pasażerskich przewozów kolejowych w zakresie objętym umowami, ponadto mieli zabezpieczony dostęp do zapleczy technicznych, stosowną siatkę sprzedaży biletów zarówno w kanałach bezpośrednich jak i pośrednich, odpowiednie zasoby taboru własnego lub udostępnianego przez organizatora. Zasoby ludzkie (maszyniści, kierownicy pociągów, konduktorzy) określone były rokrocznie na podstawie przygotowanego przez organizatora we współpracy z operatorami projektu rocznego rozkładu jazdy.

Wicemarszałek dodał, że szczegółowe analizy zapewnienia pełnego i niezakłóconego świadczenia przedmiotowych usług prowadzone były na etapie przygotowywania dokumentacji związanej np. z modernizacją linii kolejowych lub procesu zakupu taboru. Po zakończeniu prac modernizacyjnych lub procesów zakupowych założenia opracowanych projektów wdrażane były do projektu rozkładu jazdy realizowanego w ramach ww. umów PSC.

(akta kontroli str. 1023, 1545, 2278-2281, 2288-2307, 3209-3210)

NIK wskazuje, że w kontekście całokształtu opisanych okoliczności, bezpośrednie zawarcie kolejnych umów PSC z obu dotychczasowymi operatorami na circa⁷⁵ 10 lat, jakkolwiek – co należy podkreślić – zgodne z przepisami prawa i racjonalnie uzasadnione, ze swej istoty nie sprzyjało optymalizacji konkurencji w przedmiotowym zakresie⁷⁶.

2.1.2. W myśl ww. art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie uprz, w okresie od 3 grudnia 2019 r. do 24 grudnia 2023 r. dopuszczono zawieranie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w trybie określonym w art. 5 ust. 6 rozporządzenia 1370/2007, na zasadach określonych w art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia, przy czym umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym obejmujące wojewódzkie przewozy pasażerskie mogły być zawierane w tym trybie nie później niż do 12 grudnia 2020 r. i mogły obowiązywać nie dłużej niż do 14 grudnia 2030 r. Zgodnie z ww. art. 5 ust. 6 ww. rozporządzenia, o ile nie zakazuje tego prawo krajowe, właściwe organy mogły podjąć decyzję o bezpośrednim

⁷² Sporządzona przez zewnętrzną kancelarię prawną (przedłożona do kontroli).

⁷³ Zgodnie z tym przepisem, obowiązującym od 1 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2275) przepisów ustawy o koncesji nie stosuje się do zawierania umów koncesji, których przedmiotem są m.in. usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007.

⁷⁴ W odpowiedzi na pismo NIK do Dyrektora DT o przedłożenie dokumentów.

⁷⁵ O czym niżej, w punkcie 2.1.2.

⁷⁶ Por. np. „Jak rozwinąć konkurencję na torach” Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Masterplan dla kolei w Polsce. Fundacja ProKolej, 2023. <https://prokolej.org/raporty-grafiki-stanowiska/raporty/>

udzielaniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego. Na zasadzie odstępstwa od art. 4 ust. 3 takie umowy co do zasady mogły być zawierane maksymalnie na **okres dziesięciu lat**. Podobnie, w myśl ww. art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007, okres obowiązywania umów zawieranych zgodnie z art. 5 ust. 6 pomiędzy 3 grudnia 2019 r. a 24 grudnia 2023 r. nie mógł przekraczać 10 lat. Początek okresu obowiązywania umów PSC to 13 grudnia 2020 r. w przypadku Polregio i 1 stycznia 2021 r. w przypadku Kolei Wielkopolskich. Obie umowy mają obowiązywać do 14 grudnia 2030 r., a zatem dla umowy PSC z Polregio okres ten wynosił 10 lat i dwa dni, tj. o dwa dni więcej niż to dopuszczalne w świetle ww., językowej wykładni przywołanych przepisów.

Wicemarszałek obszernie wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 29f ust. 1 *utk wnioski o przydzielenie zdolności przepustowej pociągów przyjmowane są na od północy w drugą sobotę grudnia do północy w drugą sobotę grudnia kolejnego roku, czyli okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów. Oznacza to, że w celu zapewnienia przewozów w ramach danego rocznego rozkładu jazdy konieczne jest złożenie wniosku na cały okres jego obowiązywania. Okres obowiązywania umowy PSC musi być dostosowany do tego wymogu, w przeciwnym razie realizacja przewozów byłaby niemożliwa albo uległaby zakłóceniu. Z tego powodu, okresów obowiązywania wieloletnich umów PSC nie dostosowuje się do lat kalendarzowych, ale do okresów obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów.[...] roczny okres obowiązywania umowy (lub wielokrotność tego okresu) należy więc utożsamiać z okresem obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów. [...] W art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie uptz wprost wskazano, iż umowy mogą być zawierane do 12 grudnia 2020 r. (ostatni dzień przed wejściem w życie rocznego rozkładu jazdy 2020/2021) na okres dziesięcioletni - do 14 grudnia 2030 r. (ostatni dzień obowiązywania rocznego rozkładu jazdy na lata 2029/2030). Niewątpliwie zatem ustawodawca uwzględnił konieczność dostosowania okresu obowiązywania umowy PSC do rocznego rozkładu jazdy pociągów i taka właśnie była jego intencja.*

Wicemarszałek dodał ponadto, że: *ww. przepis art. 2 ust. 1 jest bardziej restrykcyjny niż przepisy rozporządzenia 1370/2007, a w konsekwencji okres trwania umowy PSC kończący się 14 grudnia 2030 r. nie jest sprzeczny z prawem unijnym; [...] właściwy organ nadzoru nad rynkiem kolejowym – Prezes UTK, w swojej opinii dotyczącej umowy PSC nie zakwestionował okresu jej obowiązywania; a [...] zgodnie z najlepszą wiedzą organizatora, umowy PSC na analogiczne okresy obowiązywania były zawierane również przez inne samorządy.*

(akta kontroli str. 3063, 3194-3195)

Nie negując racjonalności przyjętej w Urzędzie wykładni celowościowej i systemowej ww. przepisów, NIK wskazuje, że w przywołanym art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie uptz wyraźnie odróżnia się termin końcowy zawierania ww. umów („mogą być zawierane [...] nie później niż”), od terminu końcowego ich obowiązywania („mogą obowiązywać nie dłużej niż”). Jednocześnie, w treści tego przepisu, wbrew ww. wyjaśnieniom, nie utożsamia się okresu dziesięcioletniego z okresem od 12 grudnia 2020 do 14 grudnia 2030 r., lecz odwołuje się do zasad określonych we wcześniej przywołanym art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007, gdzie pada jednoznaczne, a zatem niepodlegające interpretacji⁷⁷ stwierdzenie: „nie może przekraczać 10 lat”. Ponadto, zgodnie z regułami wykładni, nie przechodzi się do – kolejnych po językowej – wykładni celowościowej lub systemowej, jeśli ta pierwsza nie budzi wątpliwości. Wreszcie: okres obowiązywania umów PSC nie zawsze musi być też ściśle skorelowany z okresem obowiązywania rozkładu jazdy, na co dowodem jest chociażby zmodyfikowany okres obowiązywania umowy DT/III/102/2016, którego koniec przypadał na 31 – a nie 14 – grudnia 2020 r., co zresztą skutkowało niebudzącym wątpliwości określeniem czasu obowiązywania aktualnej umowy PSC z Kolejami Wielkopolskimi.

2.1.3. W celu m.in., jak oświadczył Wicemarszałek – *nabycia stosownego doświadczenia* – organizator, w grudniu 2021 r., tj. rok po zawarciu ww. dwóch umów PSC, ogłosił **postępowanie przetargowe**, w ramach którego planowany był wybór operatora do świadczenia usług na trzech wybranych liniach komunikacyjnych⁷⁸. Potencjalny wykonawca wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, ale KIO wydała postanowienie

⁷⁷ Clara non sunt interpretanda.

⁷⁸ Jarocin-Września-Gniezno, Poznań-Gniezno, Poznań-Krzyż.

o odrzuceniu odwołania⁷⁹, na podstawie art. 528 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 10 Pzp. Zgodnie z tymi regulacjami Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy ww. ustawy, a przepisów Pzp nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem są usługi publiczne m.in. w zakresie transportu pasażerskiego kolejną. Sąd Okręgowy w Warszawie umorzył postępowanie skargowe⁸⁰ z uwagi na unieważnienie przetargu na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp⁸¹.

Organizator zwrócił się też o interpretację obowiązujących w tym zakresie norm do Prezesa UTK⁸², który w swej odpowiedzi m.in. uznał za zasadne uporządkowanie stanu prawnego poprzez dookreślenie odpowiednich przepisów⁸³. W tym celu UTK zwrócił się do Ministra Infrastruktury o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej. Do dnia podpisania niniejszego wystąpienia, żadne zmiany w tym zakresie nie zostały w uptz wprowadzone.

(akta kontroli str. 2275-2340, 3018, 3053-3059)

2.1.4. Oba projekty umów PSC zostały przekazane do **Prezesa UTK do zaopiniowania** w trybie art. 28pb ust. 2 utk, z tym że w przypadku umowy z Kolejami Wielkopolskimi nastąpiło to po terminie – o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Odpowiedź Prezesa UTK wpłynęła do Urzędu – w formie elektronicznej – w dniu poprzedzającym podpisanie umowy z KW. Terminowo przekazano natomiast Prezesowi UTK wymagane kopie obu podpisanych już umów PSC (art. 28pb ust. 4 utk).

Wicemarszałek podał m.in., że *biorąc pod uwagę, iż organizator przekazał projekt umowy z PR w ustawowym terminie, zakładano, że ewentualne uwagi Prezesa UTK co do treści tego projektu będą mogły zostać wykorzystane również do wprowadzenia ewentualnych zmian w projekcie umowy z KW. Opinia Prezesa UTK wpłynęła do UMWW 23 listopada 2020 r. i została przeanalizowana pod kątem konieczności wprowadzenia zmian w projekcie umów PSC zawieranych z PR oraz KW. Natomiast pismo Prezesa UTK z opinią dotyczącą projektu umowy PSC zawieranej z KW wpłynęło do UMWW [...] 9 grudnia 2020 r. [...]. Pracownicy DT w wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzili, że elementy różniące opinię Prezesa UTK w zakresie umowy z KW od opinii wydanej dla umowy z PR przede wszystkim dotyczyły rozkładu jazdy. Niestety przedmiotowe zmiany, niezależnie od terminu wydania opinii (na 10 dni, czy na jeden dzień przed podpisaniem umów) nie były możliwe już do wdrożenia z przyczyn związanych z obowiązującą procedurą układania i wdrażania rozkładu jazdy pociągów, jak również z uwagi na zasoby taborowe, którymi dysponowali przewoźnicy.*

(akta kontroli str. 3096-3097, 3116-3120, 3403)

Prezes UTK zgłosił⁸⁴ szereg szczegółowych uwag do treści projektów ww. umów z PR i KW⁸⁵, dotyczących m.in.: zasadności wprowadzenia konsultacji społecznych rozkładu jazdy z pasażerami, a także z samorządami dużych miast leżących przy granicach województwa; terminu informowania o zmianach tego rozkładu jazdy; potrzeby zmiany godzin lub zwiększenia częstotliwości kursowania pociągów na niektórych trasach (w miarę możliwości finansowych i taborowych), zwłaszcza niezelektryfikowanych i odległych od Poznania; uzupełnienia lub rozbudowy załącznika regulującego parametry jakościowe przewozów m.in. o niektóre rozwiązania dotyczące osób z niepełnosprawnościami; uzupełnienia wykazu kas biletowych i ewentualnie automatów biletowych o kolejne lokalizacje; udziału organizatora w procedurze rozpoznawania skarg na działanie operatora; zapewnienia przyjmowania przez drużyny konduktorskie jednego z operatorów płatności za bilety także w formie bezgotówkowej.

Prezes UTK pozytywnie ocenił jednocześnie m.in.: zobowiązanie jednego z operatorów do stopniowego instalowania w modernizowanym i nowym taborze urządzeń zliczających pasażerów oraz ujęcie w umowie wykazu kas biletowych i automatów, których funkcjonowanie operator musi zapewnić na poszczególnych stacjach województwa.

⁷⁹ Z 21 stycznia 2022 r. w sprawie KIO 51/22.

⁸⁰ Postanowieniem z 1 kwietnia 2022 r. w sprawie XXIII Zs 30/22 (prawomocnym).

⁸¹ Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty.

⁸² Pismem z 18 lutego 2021 r.

⁸³ Pismo z 14 maja 2021 r.

⁸⁴ W pismach z 23 listopada i 8 grudnia 2020 r.

⁸⁵ Ujętych odpowiednio w 13 i 25 punktach, z których część zawierała dodatkowo podpunkty.

Podkreślił ponadto, że oferta przewozowa województwa, pomimo niewielkich mankamentów na innych niż magistralne liniach kolejowych, jest jedną z najlepszych na terenie Polski. Szczególnie pozytywnie ocenił wprowadzenie nowych połączeń w ramach PKM.

(akta kontroli str. 2341-2357)

Na przestrzeni okresu jaki upłynął od wydania ww. opinii, niektóre uwagi Prezesa UTK zrealizowano w całości⁸⁶ albo w części, innych natomiast nie zrealizowano uznając je za niezasadne (w tym na danym etapie) albo zasadne, ale przeznaczone do realizacji w przyszłości⁸⁷.

Przyczynami braku albo niepełnej realizacji ww. uwag były m.in.: ujęcie postulowanej przez Prezesa UTK kwestii w innej części umowy lub wynikanie jej z przepisów prawa znajdujących bezpośrednie zastosowanie; wyłączna właściwość innego podmiotu albo organu; konieczność uprzedniej rewitalizacji infrastruktury kolejowej przez jej zarządcę; brak woli zwiększania przewozów po stronie samorządu sąsiedniego województwa; wykonywanie przewozów na danej linii również przez drugiego operatora, nieuwzględnionego w toku opiniowania; brak wniosków i skarg pasażerów, znajdujący dodatkowo oparcie w wynikach badań popytowych; generowanie głównego potoku pasażerów na terenie sąsiedniego województwa; niedobór pojazdów spalinowych u przewoźników i ich ograniczona podaż na rynku do dzierżawy; a także prace remontowe prowadzone na poszczególnych liniach przez zarządcę infrastruktury oraz modernizacje obiektów dworcowych.

(akta kontroli str. 2989-3017)

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

2.2.1 W załącznikach nr 2 do umów PSC określono „**Linie komunikacyjne** objęte umową”. Linie te pokrywały się z liniami nr K01-K17 i K20 ujętymi w tabeli nr 4 „Linie komunikacyjne” Aktualizacji Planu, za wyjątkiem części linii K15. Przewozy kończyły się w leżącej przy granicy województwa Gołańczy, podczas gdy według ww. Aktualizacji Planu powinny przekraczać granice województwa i kończyć się w leżącej już na terenie województwa kujawsko-pomorskiego Kcyni. Przyczyny tego stanu szerzej opisano w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Umowy PSC nie odnosiły się do linii K18 i K19 na których, w świetle ww. Aktualizacji „nadal nie były prowadzone przewozy pasażerskie” oraz linii K21 do K24, tj. „nowych linii zaplanowanych do uruchomienia w perspektywie do 2030 r.”⁸⁸. Wszystkie miejsca postoju pociągów wskazane w planie transportowym na czynnych liniach kolejowych figurowały w ww. załącznikach nr 2 do umów PSC.

Na czterech i sześciu ww., obsługiwanych liniach komunikacyjnych operatorem były⁸⁹ wyłącznie odpowiednio: Polregio oraz Koleje Wielkopolskie, a na pozostałych ośmiu – obaj ww. przewoźnicy⁹⁰. Na 14 liniach przewóz był realizowany w porozumieniu z sąsiednim albo sąsiednimi województwami, przy czym w przypadku trzech linii porozumienia te zawarto z oboma przewoźnikami⁹¹.

(akta kontroli str. 410-436, 1019-2274)

2.2.2. W kolejnych latach okresu 2017-2022, **łącznie przebieg roczny** w wojewódzkich przewozach pasażerskich⁹² wynosił odpowiednio: 11 446,3; 11 974,3; 12 507; 11 845,9; 12 958,3; 13 617,0 tys. pockm i 3 495,4 tys. pockm w pierwszym kwartale 2023 r. Z kolei

⁸⁶ Np. poprzez: rozbudowę sieci automatów biletowych i kas oraz zoptymalizowanie czasu funkcjonowania tych drugich; przypisanie do linii pojazdów o większej pojemności; zagęszczenie połączeń na liniach w trakcie porannych i popołudniowych godzin szczytu; każdorazową weryfikację rozkładu jazdy po otrzymaniu zmian od zarządcy infrastruktury kolejowej – dla uniknięcia nieścisłości; uzupełnienie rozkładu jazdy o dopuszczalną zmianę zestawienia składu.

⁸⁷ Np. potrzeba usunięcia nieistotnej dla meritum omyłki pisarskiej w jednym z załączników.

⁸⁸ Pięciu z sześciu ww. linii (za wyjątkiem K24) dotyczyły inwestycje zgłoszone do Programu Kolej+, w ramach rewitalizacji linii (K: 18, 19, 21, 22) albo jej budowy (K23).

⁸⁹ Według stanu na dzień zawarcia umów PSC.

⁹⁰ Z tym, że Koleje Wielkopolskie na linii K07 od 12 grudnia 2021 r., a na linii K12 – od 11 grudnia 2022 r.

⁹¹ K06, K10, K17.

⁹² W świetle zbiorczej informacji, o której mowa w art. 49 ust. 3 upztz, przekazywanej corocznie przez marszałka ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz miesięcznych informacji za pierwszy kwartał 2023 r.

łączna liczba przewiezionych pasażerów w ww. latach to odpowiednio: 22 918,2; 25 226,8⁹³; 27 426,7; 14 870,6; 17 578,5; 23 631,0 tys. i 7 237 787 tys. w pierwszym kwartale 2023 r. Obie ww. wartości systematycznie zatem rosły, z jednostkowym odwróceniem tego trendu w roku 2020, tj. roku wybuchu pandemii koronawirusa.

Wicemarszałek potwierdził, że ww. spadki wynikały wyłącznie z wybuchu pandemii dodając, iż *pierwotnie przydzielona operatorom przepustowość linii kolejowych przez zarządcę infrastruktury zakładała realizację rozkładu jazdy na poziomie roku 2019, czyli powyżej 12,5 mln pockm. Ostatecznie, w szczególności w II i III kwartale 2020 r. ze względu na ograniczenia w przemieszczaniu się społeczeństwa (realizacja pracy i szkoły w trybie zdalnym – brak potrzeb przewozowych), przewozy zostały zrealizowane na poziomie 11,56 mln pockm przy przewozie 14,87 mln pasażerów (ponad 45% spadku w stosunku do 2019 r.).*

(akta kontroli str. 2358-2494, 3340-3353)

2.2.3. Pomiędzy rozkładem jazdy 2016/2017, poprzedzającym okres objęty kontrolą, a rozkładem jazdy 2022/23 (I cykl zamknięciowy) wystąpiły istotne **zmiany w liczbie par pociągów** na poszczególnych liniach kolejowych, w szczególności tych koncentrycznie zbiegających się w stacji Poznań Główny. Generalnie liczba tych par pociągów wzrosła, przy czym największy wzrost, co do zasady, dotyczył linii na północ i południe od Poznania tj. w kierunku na Piłę i dalej na Kołobrzeg oraz na Leszno i dalej na Wrocław, gdzie liczba par pociągów wzrosła odpowiednio o: osiem (do Obornik i Czempinia), siedem (Oborniki-Rogoźno i Czempin-Kościan), sześć (Leszno-Rawicz), cztery (Kościan-Leszno) i trzy (Rogoźno-Piła) pary⁹⁴. Liczba ta, oprócz ww. kierunków wzrosła też na innych odcinkach w ramach Aglomeracji poznańskiej, gdzie tych par dodano m.in. sześć (Poznań-Środa Wlkp.) i cztery (Poznań-Grodzisk Wlkp.), a także poza Aglomeracją, gdzie dodano ich m.in. cztery (Piła-Wyrzysk i Ostrów Wlkp.-Odolanów) i trzy (Września-Konin, Konin-Koło, Wolsztyn-Leszno). W efekcie tych zmian, liczba par pociągów na liniach m.in. w ramach Aglomeracji poznańskiej w rozkładzie jazdy 2020/2023 (I cykl zamknięciowy) wynosiła: od 18 (do Nowego Tomyśla oraz Obornik) przez 20 (do Wągrowca), 23 (do Wrześni) i 25 (do Gniezna) aż do 27 (do Środy Wlkp., Czempinia).

W niektórych przypadkach, doszło do utrzymania liczby par pociągów na dotychczasowym poziomie, na odcinkach: Poznań-Nowy Tomyśl, Nowy Tomyśl-Zbąszynek (18 par) oraz Piła-Złotów, Złotów-Chojnice, Leszno-Krotoszyn, Krotoszyn-Ostrów (sześć par), a także do ich zmniejszenia o: trzy (Ostrów Wlkp.-Kalisz, Wronki-Krzyż), dwie (Wolsztyn-Zbąszynek, półtorej (Poznań-Gniezno) i jedną (Poznań-Wągrowiec, Gniezno-Mogilno).

(akta kontroli str. 3392-3393)

Wicemarszałek – obszernie i szczegółowo odnosząc się do sytuacji na poszczególnych liniach kolejowych lub ich odcinkach – wyjaśnił także m.in. że: *budowa rozkładu jazdy uzależniona była od wielu czynników takich jak: zapotrzebowanie na przewozy, przepustowość danej linii kolejowej, liczba i typ dostępnego taboru przeznaczanego do obsługi danej linii kolejowej w konkretnej trakcji, czynniki ekonomiczne, a także stanowisko samorządów sąsiednich województw w kwestii m.in. połączeń stykowych. [...] Wpływ na nią miały też utrudnienia związane z pracami modernizacyjnymi przeprowadzanymi przez zarządcę infrastruktury, zakup taboru przeznaczanego do obsługi poszczególnych linii komunikacyjnych w związku z dofinansowaniem ze środków unijnych, uruchomienie PKM, pandemia COVID-19, czy wreszcie zapotrzebowanie na przewozy związane ze wzrostem lub spadkiem podróży na poszczególnych liniach.*

Wicemarszałek dodał, że ww. modernizacje przeprowadzane przez PKP PLK, trwające niejednokrotnie wiele lat, z prolongowanymi terminami końcowymi, skutkowały okresowym, wielopłaszczyznowym pogarszaniem oferty przewozowej, podobnie jak: ograniczenia wynikające ze stanu infrastruktury kolejowej; odrzucanie przez zarządcę infrastruktury wniosków na przydzielenie przepustowości, m.in. z uwagi na realizację strategicznych

⁹³ Łączna liczba przewiezionych pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym w danym roku kalendarzowym w transporcie kolejowym. Cyfra 0 w wierszu dotyczącym wojewódzkich przewozów pasażerskich.

⁹⁴ W kontekście informacji wynikających ze schematów linii kolejowych - rozkładów jazdy 2016/2017 oraz 2022/2023 (I cykl zamknięciowy), ujmowanych m.in. w corocznie sporządzanych przez DT sprawozdaniach „Publiczny transport zbiorowy w województwie wielkopolskim”.

przewozów towarowych, braki kadrowe i ograniczony czas pracy niektórych posterunków ruchu⁹⁵. Do ww. wyjaśnień załączono m.in. korespondencję kierowaną do Zastępcy Dyrektora Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa Infrastruktury oraz Prezesa UTK⁹⁶ z wnioskiem o wsparcie (skutecznym) w rozwiązaniu szczególnie trudnej sytuacji na linii Zielona Góra – Zbąszynek – Poznań, gdzie zarządca infrastruktury odrzucił aż osiem par pociągów założonych przez operatorów i planował kolejne ograniczenie ich liczby, co skutkowało m.in. licznymi skargami pasażerów.

Wicemarszałek wymienił jednocześnie przeprowadzone oraz zaplanowane inwestycje, inicjatywy i zakupy, a także przywołał wyniki analiz, które pozwoliły m.in. na: zagęszczenie siatki połączeń – z wykorzystaniem środków Wielkopolskiego regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020⁹⁷ oraz we współpracy z samorządami lokalnymi, a także uruchomienie szybkich połączeń (niezatrzymujących się na wszystkich stacjach lub przystankach kolejowych) i systematyczne wzmacnianie oferty przewozowej.

(akta kontroli str. 3340-3353)

2.2.4. Szczegółowym **badaniem w ramach próby** objęto połączenia na trzech odcinkach, w tym dwóch o jednej z najmniejszych liczb par pociągów (na linii peryferyjnej biegnącej w kierunku Poznania oraz na linii pomiędzy ośrodkami peryferyjnymi) i trzecim odcinku, o relatywnie wysokiej liczbie par pociągów, w ramach Aglomeracji poznańskiej.

W świetle treści rozkładu jazdy Kolei Wielkopolskich obowiązującego od 12 marca 2023 r.⁹⁸:

a) pomiędzy Golańczą a Poznaniem kursowało pięć par pociągów i pomiędzy dwoma kolejnymi pociągami wyjeżdżającymi z Golańczy o godzinie 6:53 i 11:26 było ponad 4,5 godziny przerwy, w sytuacji gdy w świetle wytycznych m.in. Prezesa UTK⁹⁹ jako powszechnie akceptowalne wartości w kolejowym ruchu regionalnym przyjmuje się kursowanie pociągów co godzinę w szczycie przewozowym i co dwie godziny poza szczytem, a jednocześnie liczba połączeń nie powinna być niższa niż osiem, a wyjątkowo sześć¹⁰⁰, par w ciągu doby na danej trasie. Ponadto, pierwszy pociąg wyjeżdżający z Golańczy rozpoczynał bieg dopiero o godzinie 6:53 i do Poznania (Głównego) dojeżdżał o godzinie 8:33 – co de facto wykluczało dotarcie pasażera na czas do pracy lub szkoły w stolicy województwa, rozpoczynających się w standardowych porach.

b) oraz ww. wytycznych Prezesa UTK, pomiędzy Lesznem a Ostrowem Wlkp. kursowało sześć par pociągów (a od 11 czerwca br. miało ich być siedem¹⁰¹), przy czym pomiędzy dwoma kolejnymi pociągami wyjeżdżającymi z Leszna w soboty, niedziele i święta, o godzinie 5:18 i 12:31, było ponad siedem godzin przerwy, a pomiędzy dwoma kolejnymi pociągami wyjeżdżającymi z Leszna w dni robocze, o godzinie 8:00 i 12:31, było ponad 4,5 godziny przerwy.

c) pomiędzy Poznaniem a Wągrowcem kursowało 20 par pociągów, a połączenia w godzinach porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego były uruchamiane circa co pół godziny¹⁰², co czyniło zadość m.in. ww. wytycznym Prezesa UTK w tym zakresie, w myśl których w ruchu aglomeracyjnym wokół największych ośrodków miejskich połączenia kolejowe powinny być uruchamiane nie rzadziej niż co 30 minut, a ewentualne obniżenie częstotliwości do 60 minut mogło następować w godzinach wieczornych i w weekendy, kiedy podróżuje mniej osób.

W zakresie okoliczności opisanych w pkt. a, odnosząc się do przewozów na odcinku Poznań – Wągrowiec – Golańcz Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że *odcinek Poznań Gł. - Wągrowiec charakteryzuje się największą liczbą podróży, a podróż pasażerów z Golańczy do pracy*

⁹⁵ Np. Stefanowo, który funkcjonuje tylko w godzinach 6:00-18:00.

⁹⁶ Przesłaną też do wiadomości Marszałek Województwa Lubuskiego i Prezesa PKP PLK.

⁹⁷ Dalej: WRPO.

⁹⁸ Załącznik 3.12 do umowy PSC.

⁹⁹ Por. pisma Prezesa UTK zawierające jego uwagi do projektów umów PSC z 23 listopada 2020 r. (ust. 6 pkt 5) i 8 grudnia 2020 r. (ust. 5).

¹⁰⁰ <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16330,Jak-planowac-oferte-przewozowa-w-regionach.html> – akapit „Częstotliwość kursowania”

¹⁰¹ Leszno (8:53) – Ostrów Wlkp. (10:33) i Ostrów Wlkp. (10:44) – Leszno (12:24).

¹⁰² Np. przyjazdy do Poznania o: 4:51, 5:43, 6:11, 6:55, 7:21, 7:54 i 8:33 a wyjazdy o: 14:06, 14:46, 15:16, 15:45, 16:36, 17:27.

lub szkoły skupiła się przede wszystkim na odcinku Gołańcz – Wągrowiec, co przełożyło się na dostosowanie rozkładu jazdy, tj. godzin odjazdu i przyjazdu do/ze stacji Wągrowiec do godzin funkcjonowania szkół i zakładów pracy w Wągrowcu¹⁰³. Ponadto zarówno pasażerowie, jak i lokalne JST nie wносиły uwag dotyczących godzin przyjazdów/odjazdów do Poznania. Wnioski i prośby dotyczyły dostosowania głównie pod dojazdy do szkół zlokalizowanych w Wągrowcu. [...] w rozkładzie jazdy 2022/2023 zwiększona została oferta przewozowa o jedną parę pociągów na przedmiotowym odcinku, którego stan techniczny oraz [maksymalna] prędkość 50 km/h nie sprzyja rozwojowi oferty. Dodatkowo Gołańcz nie jest stacją kolejową tylko ogólnodostępną bocznica szlakową i przystankiem osobowym, co powoduje utrudnienia w kwestiach kończenia biegu pociągu. W obecnej sytuacji, ten przystanek traktowany jest na specjalnych zasadach związanych z wykorzystaniem bocznic kolejowej do kończenia biegu pociągów i jest to możliwe tylko i wyłącznie dlatego, iż na dalszym odcinku w kierunku granicy województwa nie są realizowane żadne przewozy kolejowe.

Wicemarszałek dodał, że rozbudowa oferty na przedmiotowym odcinku będzie możliwa po zakończeniu projektu „Rewitalizacja linii kolejowej nr 356 na odcinku Wągrowiec – Gołańcz – granica województwa”, dzięki której poprawione zostaną parametry infrastruktury torowej i peronowej, podniesiona zostanie maksymalna prędkość dla pociągów pasażerskich do 120 km/h, zwiększona tym samym przepustowość linii kolejowej, poprawiony komfort jazdy i dotarcia do składu pociągu. W tym przypadku istotna byłaby również kontynuacja rewitalizacji przedmiotowej linii kolejowej poprzez wydłużenie relacji pociągów w kierunku województwa kujawsko - pomorskiego.

W zakresie okoliczności opisanych w pkt. b, odnosząc się do przewozów na odcinku Leszno – Krotoszyn – Ostrów Wlkp., Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że na odcinku obecnie kursuje siedem par połączeń¹⁰⁴ (zwiększenie o jedną parę). Uruchomienie większej liczby połączeń wymaga zaangażowania dodatkowego pojazdu, co obecnie nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego w związku z relatywnie niską liczbą podróżnych. Zadeklarował, że wraz ze zmianą możliwości taborowych oraz finansowych podejmujemy działania zmierzające do poprawy przedmiotowej oferty, co przełoży się w 2024 roku na zwiększenie liczby połączeń do ośmiu par.

Wicemarszałek ponadto podkreślił: wielość czynników wpływających na budowę oferty w poszczególnych latach; dominującą rolę zarządcy infrastruktury w kształtowaniu ostatecznego rozkładu jazdy poprzez decydowanie o przyznawaniu przepustowości; prowadzenie – niezbędnych dla bezpieczeństwa ruchu – ww. prac modernizacyjnych skutkujących nawet pięciokrotnymi zmianami w jednej edycji rozkładu jazdy rzutującymi na sytuację pasażerów; dostrzeganie zaleceń Prezesa UTK (mających charakter kierunkowych wskazań) przy jednoczesnej konieczności indywidualnego analizowania każdego przypadku; istotne rozbudowanie oferty przewozowej Województwa na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat; dążenie do minimalizowania kosztów i maksymalizowania przychodów z tytułu świadczonych przez przewoźników usług, przy ograniczonych środkach budżetu Województwa, które przeznaczyć można na dotowanie przewozów.

(akta kontroli str. 1019-2274, 3392-3393, 3340-3353)

2.2.5. Zgodnie z postanowieniami umów PSC¹⁰⁵, organizator współpracował z operatorami w zakresie przygotowania **projektu rozkładu** jazdy na kolejne okresy rozliczeniowe. W tym celu m.in. każdorazowo przygotowywano harmonogramy pracy nad ww. projektami i przekazywano je operatorom. W harmonogramach tych ujęto wszystkie wymagane terminy realizacji zadań¹⁰⁶, z jednoczesnym wskazaniem tych o wspólnej odpowiedzialności Województwa oraz KW albo PR. Terminy dotyczyły m.in.: ustalenia przez organizatora założeń do projektu i przeprowadzenia badania potrzeb przewozowych; wspólnego

¹⁰³ Ww. pociąg wyjeżdżający z Gołańczy o godzinie 6:53 dojeżdżał do Wągrowca o godzinie 7:23 (co umożliwiało pasażerom dotarcie na czas do standardowo rozpoczynanej pracy i na zajęcia szkolne). Połączenie obsługiwał pojazd 36 WEhd, posiadający 170 miejsc siedzących i 180 stojących.

¹⁰⁴ De facto sześć, siedem, jak to wcześniej wspomniano, od 11 czerwca br.

¹⁰⁵ Pkt 4.1.2. i następne.

¹⁰⁶ Enumeratywnie wymienionych w pkt. 4.1.3. umów PSC.

z operatorami przygotowania wstępnego oraz ostatecznego projektu rozkładu jazdy¹⁰⁷; ustalenia przez strony danych dotyczących taboru przeznaczonego do wykonywania przewozów; przekazania przez organizatora listy pociągów, a także wymagań dotyczących lokalizacji automatów oraz kas biletowych zarządzanych przez operatorów. Określano również terminy realizacji szeregu innych zadań, spoza ww. obligatoryjnego katalogu¹⁰⁸, w tym zadań wykonywanych w ramach pracy ciągłej¹⁰⁹, a także przy udziale zarządcy infrastruktury kolejowej¹¹⁰.

Odnosząc się do kwestii generujących w trakcie prac nad projektami rozkładów jazdy najwięcej problemów i najtrudniejszych do uzgodnienia z operatorami, Wicemarszałek podał m.in., że *rozkład jazdy jest kompromisem pomiędzy potrzebami podróżnych a możliwościami taborowymi operatorów, możliwościami technicznymi linii kolejowych oraz finansowymi organizatora. Z trudnych kwestii występujących przy budowie projektu rozkładu jazdy należy wymienić:*

- *ustalenie godzin kursowania pociągów na liniach komunikacyjnych wspólnych dla obu operatorów (inne są potrzeby, które należy zaspokajać w zakresie pociągów międzywojewódzkich, a inne w przypadku pociągów regionalnych czy metropolitalnych),*
- *ulożenie obiegów taboru w taki sposób aby zapewnić realizację całego zaplanowanego projektu rozkładu jazdy,*
- *zabezpieczenie wszystkich potrzeb podróżnych na liniach kolejowych z ograniczoną przepustowością (zamknięcia torowe umieszczone w załączniku do Regulaminu Sieci powodują że już na etapie budowy projektu rozkładu jazdy należy przewidzieć ograniczenia w ruchu pociągów).*

(akta kontroli str. 3060-3070, 3098-3115, 3230-3297, 3360-3379)

2.2.6. Korzystając z możliwości przewidzianej w pkt. 4.1.7 umowy¹¹¹ PSC, organizator udzielał operatorom zgody na jednostkowe **zmiany rozkładu** jazdy, pomiędzy kompleksowymi zmianami ujmowanymi w cyklicznie sporządzanych załącznikach nr 3 do umów PSC¹¹².

Wicemarszałek podał m.in., że następowało to w związku z koniecznością dostosowania wielkości składów do potrzeb podróżnych w okresach świątecznych, tzw. długich weekendów, w związku z odbywającymi się w regionie wydarzeniami kulturalnymi. Operator zwracał się do organizatora o zgodę na zmianę zestawień m.in. na podstawie na bieżąco pozyskiwanych informacji o wydarzeniach kulturalnych oraz wielkości sprzedawanych biletów.[...] Operator w ten sposób realizował jeden ze swoich obowiązków określonych w pkt. 3.2 lit. k umowy PSC¹¹³. [...] Ponadto operator został w pkt 4.3.2 lit. a oraz e umowy PSC zobowiązany do zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi pasażerów, w szczególności pod względem bezpieczeństwa oraz punktualności odjazdów i przyjazdów. Do komfortu i bezpieczeństwa podróży odnosi się również Załącznik nr 10 do ww. umowy PSC¹¹⁴. Wszystkie wyżej wskazane przypadki zostały uznane przez organizatora za uzasadnione.

Wystąpiły również przypadki odmowy wydania przez organizatora zgody na zmianę rozkładu jazdy, tj. zmniejszenie zestawień dla pociągów charakteryzujących się wysoką frekwencją, w zakresie których wpływały skargi pasażerów¹¹⁵. W przypadkach tych nie wyrażano też

¹⁰⁷ Do kontroli przedłożono m.in. ww. wstępne projekty rozkładu jazdy, modyfikowane następnie w toku uzgodnień pomiędzy operatorem i organizatorami.

¹⁰⁸ Np. w zakresie tras wzorcowych, „styków” na granicach województw, konfliktów tras, aplikowania o przydzielenie zdolności przepustowej.

¹⁰⁹ Np. analiza wykresów ruchu, prace z konstruktorami, zbieranie opinii wewnętrznych - spotkania zespołu.

¹¹⁰ Np. praca nad konstrukcją rozkładu jazdy - spotkania robocze w PKP PLK, konferencja koordynacyjna.

¹¹¹ Rozkład jazdy może zostać zmieniony w uzasadnionych przypadkach zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i zasadami określonymi w umowie. Rozkład jazdy może zostać zmieniony w trakcie jego obowiązywania w drodze porozumienia stron, z zachowaniem terminów i innych wymogów, które są wskazane w regulaminie sieci oraz przepisach prawa

¹¹² Rozkład jazdy oraz informacja dotycząca zestawienia i składów pociągów. W okresie obowiązywania umów zmienione 15 razy w przypadku PR i 12 razy w przypadku KW.

¹¹³ Operator zobowiązuje się do podejmowania działań ułatwiających podróżnym korzystanie z przewozów, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej i osobom z niepełnosprawnościami.

¹¹⁴ Parametry jakościowe przewozów.

¹¹⁵ M.in. w pismach DT-III.KW-00525/21 i DT-III.KW-00608/21 z odpowiednio 5 października i 4 listopada 2021 r.

zgody na nienaliczanie kar umownych, o czym szerzej w punkcie 2.3.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 3193-3197, 3230-3297, 3360-3379)

2.2.7. Szczegółowym badaniem objęto 10 losowo wybranych **wniosków**¹¹⁶ dotyczących usprawnienia prowadzonej działalności lepszego zaspokajania potrzeb pasażerów, propozycji wdrażania nowych rozwiązań¹¹⁷ oraz 10 celowo wybranych **skarg**¹¹⁸ związanych z przedmiotowymi przewozami, spośród 208 takich pism jakie wpłynęły do Urzędu¹¹⁹ w okresie obowiązywania umów PSC¹²⁰.

Ww. wnioski i skargi dotyczyły m.in.: zmiany godzin kursowania pociągów, zwłaszcza w godzinach porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego; skorelowania czasu przyjazdu i odjazdu poszczególnych składów; zwiększenia zestawienia pojazdu, w szczególności z uwagi na wymogi sanitarne w trakcie pandemii, rozpoczęcie roku szkolnego; okresowego wyeliminowania lub skrócenia relacji dotychczasowych pociągów oraz podwyżek cen biletów i wycofania promocji.

W całości albo w części uwzględniono cztery z ww. 10 wniosków oraz sześć z ww. 10 skarg, poprzez: uruchomienie dodatkowej pary albo dwóch par pociągów na dwóch trasach w porannym szczycie komunikacyjnym; zobligowanie operatora do obsługi połączenia w podwojonym zestawieniu pojazdów albo pojazdem o większej pojemności; zwrócenie się do operatora z zapytaniem o możliwość wzmocnienia składu na innej trasie oraz zwróceniu się (skutecznym) do zarządcy infrastruktury o przywrócenie pociągu w siatce połączeń. Ponadto, poinformowano o ogłoszeniu przez PKP PLK przetargu na wstępne studia wykonalności dla poznańskiego węzła komunikacyjnego, przewidującego dobudowanie dodatkowych torów w celu separacji ruchu aglomeracyjnego od dalekobieżnego, a także o jednostkowym charakterze zgłoszonej sytuacji, wynikającej z awarii pojazdu, gdzie zapewniono komunikację zastępczą;

Nie uwzględniono pozostałych wniosków, jako uzasadnienie podając: niedawne zatwierdzenie rozkładu jazdy i rozpoczęcie prac nad kolejnym jego cyklem; planowanie i prowadzenie przez PKP PLK oraz Miasto Poznań wielu inwestycji, modernizacji i zamknięć torowych, utrudniających zrealizowanie wniosków przewoźników i organizatorów, a także skutkujących odwoływaniem przez zarządcę infrastruktury niektórych par pociągów; brak taboru pozwalającego na wzmocnienie wszystkich pociągów, albo skutkujący koniecznością zmniejszania zestawień w innych składach (ich kosztem); zniesienie limitów w zakresie liczby przewożonych pasażerów, wprowadzonych w początkowym okresie pandemii koronawirusa; istnienie wąskiego gardła infrastrukturalnego łączącego trzy linie kolejowe z bardzo wysokimi potokami podróży¹²¹. Ponadto wskazywano na: uwzględnianie przez zarządcę infrastruktury przepustowości także dla przewoźników towarowych i dalekobieżnych, co utrudnia skomunikowanie pociągów i zachowanie taktu 30-minutowego w godzinach szczytu komunikacyjnego; konieczność dostosowania godzin kursowania pociągów do potrzeb mieszkańców sąsiednich województw w których pociągi te zaczynają bieg; jednotorowy charakter linii na znacznym jej odcinku, ograniczający jej przepustowość; przekierowanie według właściwości¹²²; zapewnienie komfortu przewozów na poziomie analogicznym do innych przewozów realizowanych na terenie województwa wielkopolskiego, przy wykorzystaniu – z uwagi na niezelektryfikowanie linii – pojazdów spalinowych poddanych gruntownej rewitalizacji w latach 2019-2020. Wreszcie, podkreślano zrealizowanie celu oferty promocyjnej opracowanej ponad dekadę wcześniej, przy jednoczesnej stracie w przychodach

¹¹⁶ Sprawy: DT-III.KW: 00312/21, 00326/21, 00049/22, 00111/22, 00162/22, 00310/22, 0321/22, 06686/22, 00739/22, 00055/23.

¹¹⁷ W rozumieniu § 24 ust. 2 pkt 2 Regulaminu kolejowych przewozów pasażerskich Samorządu.

¹¹⁸ Według przedmiotu oraz skarżącego (osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego, poseł). Sprawy: DT-KW: 00707/20, 00573/21, 00598/21, 00254/21, 00716/21, 00103/22, 00162/22, 00676/22, 00928/22, 00185/23.

¹¹⁹ Z czego do DT 195: cztery od 13 do 31 grudnia 2020 r., 77 w 2021 r., 108 w 2022 r. i sześć do 5 kwietnia 2023 r. (według spisu spraw stanowiącego załącznik nr 1 do pisma Wicemarszałka z 26 kwietnia 2023 r.) oraz 13 do Wydziału Organizacyjnego: dwa od 13 do 31 grudnia 2020 r., pięć w 2021 r., pięć w 2022 r. i jedna do 24 kwietnia 2023 r. (według spisu spraw stanowiącego załącznik nr 1 do pisma Wicemarszałka z 5 maja 2023 r.).

¹²⁰ Niektóre z pism miały charakter hybrydowy, tj. łączyły cechy wniosku i skargi, a niekiedy także reklamacji.

¹²¹ Odcinek Poznań Wschód – Poznań Główny.

¹²² Do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

wyższej niż ówczesne, pierwotne zamierzenia; a także sytuację finansową przewoźników oraz ograniczony budżet Samorządu, z którego wypłacana jest rekompensata, znaczne uszczuplenie przychodów ze sprzedaży biletów w związku z pandemią koronawirusa i jednocześnie drastyczny wzrost kosztów wykonywania przewozów.

Deklarowano jednocześnie m.in. bieżące analizowanie rozkładu jazdy pod względem przepustowości, warunków techniczno-ruchowych oraz sytuacji taborowej przewoźników; dołożenie wszelkich starań aby ułatwić pasażerom dogodny dojazd do i z pracy, a ponadto przepraszano za dyskomfort odczuwany w czasie przejazdu i wyrażano nadzieję na dalsze korzystanie z usług PKP.

(akta kontroli str. 2687-2750, 3071-3095, 3211-3229, 3299-3339, 3394-3402)

2.2.8. Wysokość opłat za przejazd w ramach przewozów regulowały załączniki nr 7 do umów PSC. Ustalenie wysokości tych opłat zostało zastrzeżone do kompetencji organizatora, który mógł w tym zakresie współpracować z operatorami¹²³. W okresie obowiązywania umów PSC miały miejsce trzy, analogiczne dla obu operatorów, podwyżki cen biletów, jedna w 2021, i dwie w 2022 r.¹²⁴, o średnio, odpowiednio: 10, 15 i trzy procent. Maksymalne podwyżki dotyczyły odpowiednio biletów: tygodniowych od 41 do 47 km (16,4%), miesięcznych do pięciu km (18,1%) i jednorazowych do pięciu km (3,8%). Najmniej wzrosły natomiast ceny biletów, odpowiednio: jednorazowych 601-700 km (2,2%), tygodniowych do pięciu km (13,0%) i jednorazowych od 11 do 15 km (2,7%).

Przykładowo, na dzień podpisania umów PSC, cena biletu miesięcznego odcinkowego, imiennego, tam i z powrotem, w taryfie normalnej, wahała się od 104 do 366 zł brutto, w zależności od przedziału odległości jakiej dotyczyła (18 zakresów, od maksymalnie pięć km po 141-200 km). Cena tego biletu od 11 grudnia 2022, tj. według ostatniej zmiany cennika obowiązującego w toku czynności kontrolnych¹²⁵, wynosiła odpowiednio od 133,9 do 459,4 zł brutto (wzrost o łącznie 25,5%-28,8% na przestrzeni ww. okresu).

Wicemarszałek obszernie wyjaśnił m.in., że *Samorząd każdorazowo przed wprowadzeniem podwyżki cen biletów starał się rozważyć wszelkie możliwości sfinansowania przewozów kolejowych. Istotne było bowiem zawsze pogodzenie interesów pasażerów, Województwa, jak również operatorów. W latach 2021-2022, kiedy podejmowane były decyzje o podniesieniu cen biletów kolejowych mieliśmy do czynienia z drastycznie rosnącymi kosztami działalności przewozowej. Miało to niewątpliwie związek z wysoką inflacją¹²⁶, a w tym z rosnącą ceną energii elektrycznej i paliwa¹²⁷, a także wyższymi kosztami niezbędnych napraw i części zamiennych. W ostatnim czasie dostrzegalna jest również presja płacowa ze strony pracowników¹²⁸ przewoźników kolejowych.*

Wszystkie ww. argumenty podnoszono także w przedłożonej do kontroli korespondencji pomiędzy organizatorem i operatorami, gdzie wskazywano również na konieczność zmniejszenia deficytu z prowadzonej działalności przewozowej przy jednoczesnym ograniczeniu wzrostu rekompensaty¹²⁹.

(akta kontroli str. 1019-2274, 3019-3049, 3116-3120)

¹²³ Pkt 4.4.2. umów PSC.

¹²⁴ Odpowiednio: 12 grudnia oraz 1 sierpnia i 11 grudnia.

¹²⁵ Na dzień 19 maja 2023 r.

¹²⁶ Np. średnioroczne wzrosty cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2020-2022, według komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) wyniosły odpowiednio: 3,4%, 5,1% i 14,4%.

¹²⁷ Np. średnioroczne wzrosty cen konsumpcyjnych nośników energii w latach 2020-2022, według komunikatów GUS wyniosły odpowiednio: 4,9%, 7,1%, 32,5%. Według danych Urzędu Regulacji Energetyki, średnia roczna cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym w latach 2020-2022 wyrażona w zł/MWh, wynosiła odpowiednio: 252,7; 278,1 i aż 523,7 (<https://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/11001,Urząd-Regulacji-Energetyki-publikuje-zestawienia-srednich-cen-sprzedaży-energii-.html>).

¹²⁸ W świetle komunikatów GUS, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w latach 2020-2022 wzrosło odpowiednio o: 4,7%, 11,2%, 10,3%.

¹²⁹ Środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 15 uptz).

Suma poniesionych przez operatorów **kosztów przewozów** w latach 2021¹³⁰, 2022 i 2023 (I kwartał), wyniosła odpowiednio, dla PR - „[...]”¹³¹ tys. zł a dla KW – „[...]”¹³² tys. zł, przy czym do ich największych części składowych, w przypadku obu operatorów, należały: koszty taboru¹³³, dostępu do linii kolejowych oraz zużycia energii trakcyjnej.

Wysokość rekompensaty finansowej dla PR i KW, która w (III) okresie rozliczeniowym 2017/2018¹³⁴ wynosiła odpowiednio 104 316,9 tys. zł i 75 552,9 tys. zł¹³⁵, za 2022 r. opiewała już na 123 134,5 tys. zł i 147 571,2 tys. zł¹³⁶. Operatorzy terminowo, tj. do 28 lutego roku następnego po okresie rozliczeniowym składali roczne rozliczenia ww. rekompensaty, o których mowa w pkt. 6.6.1. umów PSC. Przeprowadzano jednocześnie audyty tej rekompensaty, określone w pkt 6.7 ww. umów. Województwo systematycznie zwiększało środki finansowe przeznaczone na rekompensatę finansową, dokonując stosownych zmian w budżecie¹³⁷ oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej¹³⁸.

W uzasadnieniach wniosków o ww. zmiany podkreślano m.in. zmniejszenie potoków pasażerskich w pociągach na skutek pandemii, co miało wpływ na sprzedaż biletów, a także na pośrednie skutki konfliktu na Ukrainie dla kosztów paliwa wykorzystywanego w przewozach w trakcji spalinowej. W odniesieniu do ww. podwyżki nr 3, Województwo negowało propozycję operatora o zastosowaniu wskaźnika automatycznej podwyżki cen w grudniu 2022 roku. Ostatecznie jednak, w związku z decyzją innych organizatorów, którzy porozumieili się z PR zdecydowano się na jednorazową podwyżkę, dla utrzymania przejrzystości taryfy w relacjach międzywojewódzkich i dostępności ofert dla pasażera.

Wicemarszałek dodał m.in., że [...] *przy podejmowaniu decyzji o podwyżce cen biletów, lub o odstąpieniu od jej wprowadzenia, nie bez znaczenia jest, iż Województwo finansuje znacznie więcej przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia mieszkańców regionu. Wydatki na ochronę zdrowia, oświatę, rolnictwo czy też na utrzymanie dróg publicznych mogą być ważniejsze dla przeciętnego Wielkopolanina. Decyzja o scedowaniu części kosztów na podróźnych, którzy rzeczywiście korzystają z przewozów kolejowych, jest zatem zasadna ze względu na dobro ogółu.*

(akta kontroli str. 464-631, 2358-2653, 3116-3120)

2.2.9. W umowach PSC uregulowano również kwestię **podwykonawstwa** przewozów¹³⁹. W ramach umowy z PR przewozy – za wyjątkiem przewozów zastępczych – nie były realizowane przez podwykonawców, natomiast KW wykorzystywały tę możliwość¹⁴⁰, jednak w relatywnie niewielkim stopniu.

W relacji do wielkości rocznej pracy eksploatacyjnej¹⁴¹ KW w latach 2021, 2022 i 2023¹⁴², tj.: 7 306,0 tys., 8 628,4 tys. i 1 530,4 tys. pociągokilometrów, odpowiednio: 50,3 tys. (0,69%), 30,9 tys. (0,36%) i 0 tys. pociągokilometrów przypadało na podwykonawców. Wartości te nie przekraczały zatem 20%-owego limitu, o którym mowa w pkt. 4.7.3. umów PSC¹⁴³. Wielkość

¹³⁰ | od 13 grudnia 2020 r. w przypadku Polregio.

¹³¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233,) NIK wyłączyła informację stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹³² Jak w przypisie nr 131.

¹³³ Utrzymania lub pozyskania.

¹³⁴ W ramach wcześniej obowiązujących umów PSC z tymi operatorami.

¹³⁵ Według Sprawozdania „Transport Publiczny w Wielkopolsce” przygotowanego przez Departament Transportu Urzędu.

¹³⁶ Według zbiorczej informacji, o której mowa w art. 49 ust. 3 uptz, przekazywanej przez Marszałka ministrowi właściwemu do spraw transportu.

¹³⁷ Wzrost wydatków bieżących w 2021 r. o 10 000 tys. zł i o 25 895 tys. zł w 2022 r.

¹³⁸ Zmiana WPF (lata 2023-2030) o 769 330,2 tys. zł.

¹³⁹ Pkt 4.7.

¹⁴⁰ Wyjątkiem były tu przewozy, które operator był zobowiązany realizować w trakcji parowej. Przewozy te wykonywał podwykonawca, Parowozownia Wolsztyn (Instytucja Kultury Województwa Wielkopolskiego) - ostatni podmiot w Europie, gdzie parowozy wykorzystuje się do prowadzenia regularnych przewozów pasażerskich. W takiej sytuacji KW były zobowiązane do wyboru podwykonawcy, ponieważ nie dysponowały zasobami umożliwiającymi realizację usługi w trakcji parowej.

¹⁴¹ Miara wolumenu przewozu wyrażana w pociągokilometrach.

¹⁴² Dane za okres od 1 stycznia do 28 lutego.

¹⁴³ Wielkość rocznej pracy eksploatacyjnej w okresie rozliczeniowym wykonywanej przez podwykonawców nie może przekroczyć 20% rocznej pracy eksploatacyjnej, z wyłączeniem przewozów zastępczych.

rocznej pracy eksploatacyjnej w kolejnych ww. okresach rozliczeniowych, wykonanej przez podwykonawców w ramach przewozów zastępczych wynosiła natomiast, odpowiednio: 19,6 tys. (0,27%), 249,3 tys. (2,89%) i 60,6 tys. (3,95%) pociągokilometrów. W przypadku Polregio ww. wartości wyniosły natomiast, odpowiednio: 42,0 tys.¹⁴⁴ (0,71%), 34,8 tys. (0,70%) i 10,8 tys.¹⁴⁵ (0,71%). W okresie obowiązywania umów PSC Koleje Wielkopolskie korzystały z usług czterech, a PR – 30 przewoźników realizujących autobusowe przewozy zastępcze za m.in. odwołane pociągi. W przypadku Polregio część tych przewozów była też realizowana przez przewoźników zamówionych przez jednostki organizacyjne PR z sąsiednich województw.

Poza rozwiązaniami dotyczącymi podwykonawstwa przewozów, ujętymi w pkt. 4.7. umów PSC, w umowach tych nie uregulowano kwestii podwykonawstwa w pozostałym zakresie¹⁴⁶.

Wicemarszałek obszernie wyjaśnił, m.in. że: *w opinii organizatora, operatorzy powinni skupić się na swojej podstawowej działalności związanej z realizacją zleconych przewozów, obsługi pasażerów w zakresie systemu sprzedaży oraz utrzymania technicznego pojazdów wykorzystywanych do realizacji usługi publicznej. To w ww. zakresie operatorzy powinni doszkalać swoich pracowników tak, aby jakość świadczonych usług była jak najwyższa. W przypadku czynności wykonywanych sporadycznie lub dla których na ogólnodostępnym rynku znajdują się specjaliści, w gestii operatora pozostaje ocena, który ze sposobów jest bardziej efektywny – samorealizacja, czy też zlecenie lub zakup usług na zewnątrz.*

Wicemarszałek dodał, że *ponieważ katalog działań podejmowanych przez operatorów jest bardzo szeroki (od akcji marketingowych, przez specjalistyczne szkolenia aż do skomplikowanych czynności technicznych) organizator nie zdecydował się na regulowanie tych kwestii w bardzo szczegółowy sposób w umowie PSC. W zakresie tego pozostałego podwykonawstwa organizator stworzył narzędzie, które zostało opisane w pkt 2.3 Załącznika nr 4 do umowy PSC. Określono w nim efektywność kosztową dla wskazanych pozycji kosztowych, w ramach których operator może sprawować kontrolę. Efektywność ta jest oceniana przez audytora podczas weryfikacji rocznego rozliczenia rekompensaty finansowej i bezpośrednio wpływa na wartość dodatkowego rocznego rozsądnego zysku (pkt 5 Załącznika nr 4 do umowy PSC).*

(akta kontroli str. 1019-2274, 3066-3070, 3193-3199)

2.2.10. W obu umowach PSC zawarto postanowienia regulujące kwestię **jakości świadczonych przez operatorów usług**¹⁴⁷. Zobowiązani byli oni do zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi pasażerów, w tym w szczególności po względem: bezpieczeństwa i komfortu podróży, w tym z niepełnosprawnościami¹⁴⁸; właściwego i czytelnego oznakowania taboru¹⁴⁹; jego zewnętrznej i wewnętrznej czystości¹⁵⁰; warunków podróży (związanych m.in. z: oświetleniem, ogrzewaniem, klimatyzacją, odpowiednim

¹⁴⁴ W tym także za okres od 13 do 31 grudnia 2020 r.

¹⁴⁵ Dane za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia,

¹⁴⁶ Np. podwykonawstwa utrzymywania czystości w pociągach, dostarczania ewentualnego cateringu, itp.

¹⁴⁷ Pkt 4.3 „Parametry świadczonych usług” oraz załącznik nr 10 „Parametry jakościowe przewozów”.

¹⁴⁸ Tj.: wyposażenie każdego składu pociągu, formowanego z nowych pojazdów, w co najmniej jedną toaletę i jedno urządzenie po każdej stronie, ułatwiające wsiadanie/wysiadanie i podróżowanie osób z ograniczoną możliwością poruszania się, oraz minimum trzy miejsca na rowery; zapewnienie pomocy przy wsiadaniu, wysiadaniu i zajmowaniu miejsca pasażerom z dużym bagażem, którzy zgłoszą obsłudze pociągu taką potrzebę; zapewnienie co najmniej 2% miejsc siedzących przeznaczonych do przewozu osób z ograniczoną możliwością poruszania się, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, kobiet w ciąży i osób z małymi dziećmi.

¹⁴⁹ Zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego oznakowania pociągu (wagonu) tablicami kierunkowymi i numerowymi zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego ds. transportu (tj. rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru oraz sposobu oznakowania pojazdów kolejowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 918)).

¹⁵⁰ Tj.: czystych i zdezynfekowanych sedesów, umywalk, armatury sanitarnej oraz podłogi w kabinach WC, ponadto wyłożenia, w odpowiednich ilościach, środków higieniczno-sanitarnych (papieru toaletowego, ręczników papierowych, środków zapachowych, mydła w kostkach lub napełnienia dozowników mydłem w płynie), zapewnienia sprawności suszarek do rąk; opróżniania i zapewnienia czystych pojemników na śmieci; czystych, odkurzonych siedzeń, stolików podokiennych oraz usunięcia ze stolików i siedzeń nieczystości stałych (nie dotyczy plam na siedzeniach); utrzymania w czystości podłogi pojazdów w tym mycia w miejscach zabrudzeń (rozlana substancja, płyn itp.); czystych uchwyty, poręczy i klamek drzwi wejściowych.

wyposażeniem taboru)¹⁵¹; punktualności odjazdów i przyjazdów¹⁵² oraz umożliwienia zapoznania się przez pasażerów z warunkami przewozu, regulaminem przewozów i przepisami porządkowymi¹⁵³.

Określono także parametry techniczne i jakościowe taboru wykorzystywanego do wykonywania przewozów¹⁵⁴, w tym: typ lub serię pojazdu; rodzaj trakcji¹⁵⁵; minimalne liczby miejsc siedzących i stojących oraz liczby miejsc dla osób niepełnosprawnych, toalet i wieszaków dla rowerów. Ujęto również wymagania jakościowe w zakresie posiadania albo nie: rampy lub windy dla osób niepełnosprawnych, klimatyzacji, tablic świetlnych i zapowiedzi głosowych, monitoringu, biletomatów, WIFI i gniazdek elektrycznych. Ponadto, uregulowano fakt eksploatacji danego pojazdu w kolejnych okresach rozliczeniowych oraz warianty zamiany taboru niepowodującej kary za zmniejszone zestawienie.

(akta kontroli str. 1019-2274)

2.3. Kontrola wykonywania umów PSC i nakładanie kar umownych

2.3.1. W umowach PSC zawarto postanowienia regulujące **uprawnienia kontrolne** organizatora w zakresie realizacji ww. umów przez operatorów¹⁵⁶. Organizator miał prawo do bieżącej kontroli realizacji umów zgodnie ze szczegółowo określonymi w nich zasadami¹⁵⁷. Postępowanie kontrolne miały prowadzić komórki organizacyjne organizatora lub upoważnione podmioty trzecie. Uregulowano m.in. kwestie: zakresu uprawnień kontrolerów¹⁵⁸ i ich identyfikatorów¹⁵⁹; powiadamiania operatorów o kontroli; BHP; zakresu kontroli¹⁶⁰; potwierdzania przez operatorów jej dokonania i przesłanek jej wiążącego charakteru; dokumentowania wyników kontroli w protokole, jego zawartości¹⁶¹, doręczania, kwestionowania ustaleń przez organizatorów oraz rozpatrywania ich wyjaśnień i zastrzeżeń przez organizatora.

(akta kontroli str. 1019-2274)

2.3.2. W okresie obowiązywania umów PSC pracownicy DT przeprowadzili łącznie cztery, **planowe kontrole** realizowania przez operatorów ww. umów. U każdego z nich zrealizowano

¹⁵¹ Utrzymania w pełnej sprawności systemów oświetlenia, klimatyzacji, wentylacji, ogrzewania, siedzeń, drzwi i okien oraz urządzeń do świetlnej i głosowej informacji dla podróżnych (w tym, świetlnych tablic kierunkowych informujących o najbliższym zatrzymaniu w każdym wagonie/członie EZT) we wszystkich nowych i zmodernizowanych pojazdach pasażerskich.

¹⁵² Operator ponosił odpowiedzialność za opóźnienia pociągów, do których doszło z jego winy. Nie podlegały karze opóźnienia pociągów (na przybyciu lub przekazaniu na granicy województwa) poniżej sześciu minut.

¹⁵³ Tj.: podawania do publicznej wiadomości (w tym w pociągach, u kierownika pociągu) rozkładu jazdy pociągów; podawania do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty wyciągu aktualnych informacji o ofercie operatora, w tym o stosowanych taryfach, ulgach ustawowych i komercyjnych, wyciągach z regulaminów, oraz numeru telefonu umożliwiającego uzyskanie przez podróżnego informacji o rozkładzie jazdy oraz opóźnionych i odwołanych pociągach; informowania organizatora o wprowadzeniu okresowych zmian rozkładu jazdy z uwagi na przyczyny techniczne związane z infrastrukturą lub wymuszone warunkami atmosferycznymi, bez konieczności uzgodnienia takich zmian; prowadzenia czytelnej strony internetowej, zawierającej aktualne informacje o rozkładzie jazdy i zmianach, taryfach, promocjach, utrudnieniach w ruchu itd.; stworzenia możliwości pobrania i wydrukowania „liniowych” rozkładów jazdy; zorganizowania sprzedaży biletów na wykonywane przez siebie przewozy z uwzględnieniem: zagwarantowania stosowania wszystkich ulg ustawowych, wyposażenia wszystkich drużyn konduktorskich w terminale mobilne do sprzedaży biletów, zapewnienia promocji przewozów kolejowych m.in. poprzez stosowanie bezpłatnej dystrybucji „liniowych” rozkładów jazdy w formie książeczkowej.

¹⁵⁴ Załącznik nr 11 do umów PSC - Dane dotyczące taboru przeznaczonego do wykonywania przewozów.

¹⁵⁵ Elektryczna albo spalinowa.

¹⁵⁶ Pkt 7.3-7.4. umów.

¹⁵⁷ Dla uniknięcia wątpliwości przyjęto, że uprawnienia kontrolne organizatora obejmowały wszelkie aspekty działalności operatorów związane pośrednio i bezpośrednio z realizacją przewozów, w tym także uprawnienie do domagania się od operatorów wyjaśnień i przekazania wszelkich dokumentów, bez prawa operatorów do powołania się na tajemnicę przedsiębiorstwa czy inne okoliczności, które w konsekwencji prowadziłyby do ograniczenia uprawnień kontrolnych organizatora.

¹⁵⁸ W szczególności do: wstępu do pojazdu, na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub innych miejsc gdzie prowadzona jest działalność operatora w zakresie realizacji przewozów lub z nimi związana; żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów, nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli.

¹⁵⁹ Wzór w załącznikach nr 16 do umów.

¹⁶⁰ Zachowania parametrów jakości przewozu, punktualności, a także realizacji przez operatorów obowiązków związanych z kontrolą biletową.

¹⁶¹ Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości, wnioski pokontrolne, w tym m.in. w odniesieniu do działań, które powinien podjąć operator w związku ze świadczeniem przewozów oraz wysokość planowanych kar w związku z wykrytymi nieprawidłowościami.

po dwie tożsame tematycznie kontrole: „Jakość realizowanych usług, na dzień kontroli zgodnie z postanowieniami umowy nr DT/III/107(108)/2020 o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pomiędzy Województwem Wielkopolskim a Polregio (Kolejami Wielkopolskimi) z 10 grudnia 2020 r.”¹⁶² oraz „Kontrola funkcjonowania kas i automatów biletowych zarządzanych przez Operatora – godzin otwarcia, wyposażenia oraz informacji pasażerskiej, na dzień kontroli.”¹⁶³. W przypadku pierwszej z ww. kontroli stwierdzono, relatywnie niewielkie, nieprawidłowości dotyczące stanu czystości kontrolowanego pojazdu KW zapewnianego przez podwykonawcę¹⁶⁴. W toku drugiej z ww. kontroli weryfikowano m.in.: lokalizację, godziny otwarcia i wyposażenie kas biletowych, zakres informacji dla pasażerów, lokalizację i działanie automatów biletowych oraz stosowanie ulg w zakupie poszczególnych biletów. W trakcie kontroli NIK¹⁶⁵ procedura kontrolna ujęta w pkt. 7.4.2.-7.4.4., przewidująca m.in. prawo organizatora do przedstawienia wyjaśnień lub wniesienia zastrzeżeń, rozpatrywanych następnie przez organizatora, nie została zakończona.

(akta kontroli str. 2278-2325, 2891-2911)

2.3.3 Pracownicy DT nie przeprowadzali sformalizowanych **kontroli doraźnych**. W oparciu m.in. o skargi pasażerów, w każdym roku obowiązywania umów PSC, weryfikowali natomiast frekwencję w pociągach i zgodność zestawień pojazdów z wymogami załączników nr 3 do umów PSC, punktualność przyjazdu, a także kwestię zamykania przez drużyny konduktorskie przedziału znajdującego się za kabiną maszynisty, dokumentując zakres i wyniki tych czynności w notatkach służbowych¹⁶⁶. W latach 2021, 2022 i 2023 (I kwartał) skontrolowano w tym trybie odpowiednio: 59, 43 i cztery pociągi. W efekcie tych działań stwierdzono m.in.: przypadek nieprawidłowego zestawienia składu, skutkujący niemożnością wejścia podróżnych do pojazdu¹⁶⁷; brak przepełnienia w czterech kolejnych pociągach porannego szczytu komunikacyjnego, przy jednoczesnej tendencji do nadmiernego grupowania się pasażerów w przestrzeniach przy wejściach do najbardziej załadowanego pojazdu¹⁶⁸; brak przepełnienia i prawidłowe zestawienie składów w pociągach 10 relacji, w popołudniowym szczycie komunikacyjnym, w okresie rozpoczęcia roku akademickiego¹⁶⁹.

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że niedokonywanie sformalizowanych kontroli doraźnych wynikało ze *stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemiologicznego, podczas których pracownicy UMWW nie mogli wykonywać kontroli w terenie. Ponadto w okresie luty – październik 2022 r. Wydział transportu kolejowego funkcjonował w ograniczonym składzie osobowym – brak dwóch pracowników.[...] W uzasadnionych przypadkach, w uzgodnieniu z operatorami, w przypadku dostępności zasobów taborowych i możliwości przepustowych danej linii kolejowej wprowadzane były zmiany w zakresie zestawienia pociągów lub korekty godzin przyjazdu/odjazdu pociągów.*

(akta kontroli str. 3116-3161, 3405)

2.3.4. W umowach PSC ujęto również postanowienia dotyczące przeprowadzania przez organizatora oraz operatorów **badan popytowych i badań jakości** świadczonych usług¹⁷⁰. Ich celem było zwiększanie efektywności wykonywanych przewozów oraz określenie ich oczekiwanej jakości. Organizator miał umożliwiać uczestnictwo przedstawicieli operatora w przeprowadzanych badaniach, mógł też zlecać operatorom w całości przeprowadzanie badań popytowych. Niezależnie od tego, operatorzy byli – co do zasady – zobowiązani do wykonywania przynajmniej dwa razy w roku badań popytowych i raz w roku badań jakości

¹⁶² Protokoły z grudnia 2021 i stycznia 2022 r.

¹⁶³ Protokoły z marca i kwietnia 2023 r.

¹⁶⁴ Drobne uchybienia, usunięte niezwłocznie w toku kontroli – niedrożna umywalka, tłuste zabrudzenia na niektórych szybach okiennych, zabrudzenia na poręczach półek bagażowych, a pozostałe badane elementy bez zastrzeżeń.

¹⁶⁵ Na dzień 10 maja 2023 r.

¹⁶⁶ Przedłożonych do kontroli NIK.

¹⁶⁷ Dnia 8 września 2021 r. na stacji Poznań Główny w pociągu relacji Poznań Główny - Zbąszynek.

¹⁶⁸ Dnia 31 marca 2023 r. na stacji Palędzie w pociągu relacji Zbąszynek – Poznań Główny.

¹⁶⁹ Dnia 5 października 2021 r. Wyjeżdżające z Poznania Głównego pociągi do: Konina, Kłodawy, Krzyża Gniezna, Rawicza, Milicza, Zbąszynka, Kołobrzegu, Wągrowca i Piły.

¹⁷⁰ Pkt 7.5. umów

świadczonych usług dotyczących przewozów, przy zastosowaniu przekazanego uprzednio przez organizatora wzoru ankiety badawczej¹⁷¹.

Obok opisanego w poprzednim punkcie badania frekwencji przez organizatora, badania popytowe przeprowadzali obaj operatorzy, a ponadto, coroczne badania jakości świadczonych usług. W badaniach tych weryfikowano m.in.: cel podróży; sposób dotarcia do stacji kolejowej; kryterium wyboru przewoźnika; formy uzyskiwania informacji o usługach i zakupu biletów; oceny uprzejmości i kompetencji obsługi pociągu, bezpieczeństwa, czystości pojazdów i czasu przejazdu w relacji do innych środków transportu. W świetle uzyskanych wyników, m.in.: najczęściej pasażerów korzystało z przewozów jako sposobu dotarcia do i z pracy; najistotniejsza dla nich była częstotliwość połączeń, odpowiednie godziny przyjazdu i odjazdu oraz lokalizacja stacji kolejowej; rosło znaczenie długości składu z uwagi na coraz większą liczbę przewożonych pasażerów, a także rola Internetu jako źródła informacji o przewozach i metody nabycia biletów.

Badań jakości świadczonych usług nie przeprowadzał natomiast organizator, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto, o przekazanie raportów z badań jakości świadczonych usług przeprowadzonych za lata 2021 i 2022 przez PR organizator zwrócił się do tego przewoźnika dopiero 5 maja 2023 r., tj. w toku niniejszej kontroli.

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że organizator otrzymywał od operatora na bieżąco niezbędne informacje, [...] upowszechniły się wideokonferencje, które ułatwiły omawianie wątpliwych kwestii przy udziale osób bezpośrednio zaangażowanych, w tym pracowników Centrali Spółki, co przyspieszyło proces wymiany informacji i podejmowania decyzji. Co prawda Województwo wcześniej nie otrzymało oficjalnie raportu z badania opinii klientów, ale systematycznie pozyskiwało wiadomości, aby skutecznie nadzorować usługi świadczone przez operatora. Ponadto Polregio rokrocznie publikuje Sprawozdanie z realizacji norm jakości, które jest ogólnodostępne.

(akta kontroli str. 1018-2274, 2912-2984, 3340-3353)

NIK wskazuje, że wnioskowanie do ww. operatora o niezwłoczne przekazanie raportów z niniejszych badań, z wykorzystaniem możliwości przewidzianej w pkt. 7.5.7. umowy PSC sprzyjałoby kompleksowemu aktualizowaniu wiedzy właściwych pracowników Urzędu w ww. przedmiocie, chociażby dlatego, że przywołane, ogólnodostępne *Sprawozdania z realizacji norm jakości*¹⁷² zawierają dane w części zakresowo inne niż te ujmowane w raportach operatorów, a ponadto – co najistotniejsze – odnoszą się do sytuacji w całym kraju, a nie koncentrują się na województwie i jego specyfice.

2.3.5. Operatorów zobowiązano m.in. do składania organizatorowi **informacji miesięcznych**, przy czym taka informacja sporządzana za ostatni miesiąc kwartału kalendarzowego miała obejmować również dane dotyczące wniesionych i rozpoznanych przez Operatora **skarg i reklamacji**. Niezależnie od tego, operatorzy zobligowani byli do przekazywania organizatorowi, w terminie do 31 marca każdego roku, informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji za rok ubiegły złożonych w związku z realizacją przewozów oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań¹⁷³. Informacje takie wpływały, jednak nie zawierały wszystkich wymaganych danych, a operatorów nie wzywano do ich uzupełnienia, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Poddane badaniu ww. informacje roczne przekazywano terminowo. W latach 2021, 2022 i 2023 (I kwartał)¹⁷⁴ do Polregio i Kolei Wielkopolskich wpłynęło odpowiednio 842, 1 297, 77 i 449, 609, 157 ww. skarg, z których odpowiednio 419, 727, 18 i 383, 494, 148 rozpatrzono pozytywnie, a 386, 517, 57 i 3, 0, 4 negatywnie – pozostałe oczekiwały na rozpatrzenie, albo były w trakcie rozpatrywania. Polregio nie wyodrębniało w ww. informacjach danych dotyczących reklamacji, a kwoty wypłat – bez wskazania tytułu – określono na 8,5 tys. zł za 2021 i 15,4 tys. zł za 2022 r. Liczba reklamacji jakie wpłynęły do KW wynosiła 1 794

¹⁷¹ W uzasadnionych przypadkach organizator mógł wyrazić zgodę na odstąpienie od realizacji badań.

¹⁷² <https://polregio.pl/pl/o-firmie/dokumenty/>

¹⁷³ Pkt 7.1.5. i 7.2.1. umów.

¹⁷⁴ Dane za ten kwartał w oparciu o informacje miesięczne za ostatni miesiąc kwartału kalendarzowego – a także w zakresie podanej przez KW liczby skarg jakie wpłynęły, rozpatrzonych pozytywnie oraz negatywnie za lata 2021 i 2022 (z przyczyn opisanych w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

w 2021, 2 924 w 2022 i 841 w I kwartale 2023 r. Kwoty zwrotów z tego tytułu to odpowiednio: 17,7; 40,6 i 13,5 tys. zł. Odszkodowań przez cały ten okres nie wypłacono.

(akta kontroli str. 1019-2274, 2654-2686, 3116-3120)

2.3.6. W okresie objętym kontrolą, corocznie, terminowo tj. nie później niż do 31 marca roku następnego przekazywano ministrowi właściwemu do spraw transportu **zbiorczą informację** dotyczącą publicznego transportu zbiorowego na całym obszarze objętym właściwością Marszałka, z podziałem m.in. na transport kolejowy, o której to informacji mowa w art. 49 ust. 3 uptz.

Operatorom z kolei przekazywano comiesięczne sprawozdania z punktualności, zestawień pociągów, wykonanej pracy eksploatacyjnej przy uwzględnieniu danych udostępnianych przez zarządcę infrastruktury¹⁷⁵ oraz określające wysokość kar umownych, o których to sprawozdaniach mowa w pkt. 7.2.3. umów PSC. Ustosunkowując się do tych danych operatorzy zajmowali stanowiska i m.in. przedstawiali wyjaśnienia przyczyn zidentyfikowanych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2358-2494, 2751-2856)

Egzekwowano także inne niż wcześniej wymienione **obowiązki sprawozdawcze** nałożone na operatorów w umowach PSC¹⁷⁶, w tym przekazywanie:

- informacji miesięcznych określonych w pkt. 7.2.1 umów PSC, zawierających dane m.in. o: sumie pracy eksploatacyjnej w rozbiu na trakcję elektryczną, spalinową i – w przypadku KW – parową; kolejowej komunikacji zastępczej; sumie przychodów i kosztów; wyniku działalności oraz liczbie przewiezionych – w tym na poszczególnych liniach – pasażerów.

- w trybie pkt. 7.2.4. ww. umów, pisemnych, corocznych informacji w zakresie: linii komunikacyjnych na których wykonywano przewozy, łącznej pracy eksploatacyjnej i łącznej liczby przewiezionych pasażerów, podanej w sposób wynikający z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 5 grudnia 2018 r.¹⁷⁷, w celu umożliwienia organizatorowi wypełnienia obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów uptz;

(akta kontroli str. 2664-2686, 2857-2870)

2.3.7. W umowach PSC uregulowano również kwestię **kar umownych** za nieprawidłowe wykonywanie ww. umów¹⁷⁸. Określono m.in. ich: katalog, sposób obliczenia i potrącania z rekompensaty finansowej, wysokość¹⁷⁹ oraz łączną maksymalną wysokość¹⁸⁰, terminy uiszczenia, a także kwestie: naliczania i dochodzenia ww. kar w przypadku rozwiązania, wygaśnięcia lub odstąpienia od umowy, waloryzacji, odszkodowania uzupełniającego oraz okoliczności wyłączających odpowiedzialność operatorów.

Kary miano naliczać m.in. za przypadki:

- odwołania pociągu z przyczyn leżących po stronie operatora bez zapewnienia podróżnym przewozów zastępczych albo z zapewnieniem tych przewozów;

- uruchomienia pociągu w zestawieniu mniejszym niż wynikające z umów¹⁸¹;

- niedotrzymania z winy operatora standardów punktualności, z rozróżnieniem opóźnienia w przedziałach: od 6 do 20, od 21 do 40 i powyżej 40 minut;

- nieterminowego przedstawiania szczegółowo wyliczonych: dokumentów, informacji, wyjaśnień¹⁸²;

¹⁷⁵ W rozumieniu art. 4 pkt 7 uotk.

¹⁷⁶ Pkt 7.2. umów.

¹⁷⁷ W sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji (Dz. U. poz. 2382).

¹⁷⁸ Pkt nr 8 umów i załącznik nr 12.

¹⁷⁹ Kwotowo, w tym alternatywnie za naruszenie obowiązku albo za każdy dzień opóźnienia w jego realizacji.

¹⁸⁰ Co do zasady maksymalnie 10% kwoty prognozowanej rekompensaty finansowej określonej w rocznym planie finansowym dla tego okresu rozliczeniowego.

¹⁸¹ Za zmniejszenie zestawienia nie uważano zapewnienia co najmniej 90% liczby miejsc siedzących wynikającej z prawidłowego zestawienia pociągu, a także pociągu w zestawieniach, co do których dopuszczono możliwość ich zamiany zgodnie z załącznikiem nr 11.

¹⁸² Np.: sytuacji eksploatacyjnej taboru z poprzedniego dnia; zaktualizowanego projektu rocznego planu finansowego; informacji miesięcznej; stanowiska dotyczącego sprawozdań z punktualności, zestawień pociągów oraz wykonanej pracy eksploatacyjnej; wyników przeprowadzonych badań popytowych.

- niedotrzymania przez operatora warunków przewozu¹⁸³;
- uniemożliwienia lub utrudnienia organizatorowi lub audytorowi przez operatora lub osoby, którymi się on posługiwał, prowadzenia kontroli dokumentacji, a także uniemożliwienia upoważnionym przedstawicielom organizatora przeprowadzenia kontroli stanu technicznego i sanitarnego pojazdu kolejowego;
- stwierdzenia podczas ww. kontroli niewłaściwego przygotowania składu pociągu do przewozu podróżnych¹⁸⁴;
- niepoinformowania organizatora, co do zasady niezwłocznego, o odwołaniu pociągów lub wprowadzeniu okresowych zmian w ich kursowaniu z uwagi na przyczyny techniczne związane z infrastrukturą lub wymuszone siłą wyższą;
- rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym przez organizatora w sytuacji utraty przez operatora wymaganych przez obowiązujące przepisy: licencji świadectw lub certyfikatów niezbędnych do realizacji przewozów.

(akta kontroli str. 1019-2274)

2.3.8. Na Koleje Wielkopolskie za: 2021, 2022 oraz w styczniu i luty 2023 r.¹⁸⁵ **nałożono** odpowiednio: „[...]”¹⁸⁶ kar umownych o łącznej wysokości odpowiednio: „[...]”¹⁸⁷ tys. zł. Kary te dotyczyły ww. przypadków: odwołania pociągów, uruchomienia ich w nieprawidłowym zestawieniu, niedotrzymania standardów punktualności, nieprzedstawienia w terminie zaktualizowanego projektu rocznego planu finansowego oraz stanowiska dotyczącego sprawozdań z punktualności, zestawień pociągów oraz wykonanej pracy eksploatacyjnej. Najwięcej kar nałożono za opóźnienia pociągów od sześciu do 20 minut „[...]”¹⁸⁸ najmniej z kolei za nieterminowe przedstawienie ww. dokumentów „[...]”¹⁸⁹.

Na Polregio, za grudzień 2020¹⁹⁰ i 2021 r., 2022 r. oraz styczeń i luty 2023 r. nałożono odpowiednio: „[...]”¹⁹¹ kar umownych o łącznej wysokości odpowiednio: „[...]”¹⁹² tys. zł. Kary te dotyczyły ww. przypadków: odwołania pociągów, uruchomienia ich w nieprawidłowym zestawieniu oraz niedotrzymania standardów punktualności. Najwięcej kar nałożono za odwołania pociągów (w 2022 i 2023 r. „[...]”¹⁹³ i uruchomienia ich w nieprawidłowym zestawieniu (2021 r. „[...]”¹⁹⁴), najmniej natomiast za opóźnienia pociągów powyżej 40 minut „[...]”¹⁹⁵.

Odnosząc się do kwestii „[...]”¹⁹⁶ **większej sumy kwot kar** umownych uiszczanych przez Polregio w relacji do ww. kar uiszczanych przez KW¹⁹⁷, Wicemarszałek podał m.in., że *przyczyny odwoływania pociągów, bądź uruchamiania ich w zestawieniach mniejszych niż wynikające z umowy PSC związane są z długością relacji obsługiwanych pociągów oraz*

¹⁸³ Np. w zakresie: zapewnienia informacji o tych warunkach oraz informacji dla pasażerów w przypadku wystąpienia opóźnień lub innych utrudnień w podróży; zorganizowania sprzedaży biletów; stosowania wszystkich ulg ustawowych; zapewnienia czynnych kas biletowych; przeprowadzania kontroli biletów w pociągu; udzielania pomocy przy wsiadaniu, wysiadaniu i zajmowaniu miejsca pasażerom o ograniczonej sprawności lub z dużym bagażem; zapewnienia co najmniej 2% miejsc siedzących przeznaczonych do przewozu osób z ograniczoną możliwością poruszania się, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, kobiet w ciąży i osób z małymi dziećmi; braku wewnętrznego i zewnętrznego oznakowania pociągu tablicami kierunkowymi i numerowymi.

¹⁸⁴ Tj.: niezapewnienia należytej czystości składu pociągu stwierdzonego w obecności przedstawiciela operatora lub udokumentowanego fotograficznie; braku oświetlenia wewnątrz pociągu (niesprawne ponad 50% punktów świetlnych w członie/wagonie); braku sprawnego ogrzewania w porze zimowej lub sprawnej klimatyzacji w porze letniej (jeśli jest na wyposażeniu pojazdu), działających zgodnie z ich parametrami technicznymi; niesprawnych lub nieczynnych toalet, z winy operatora.

¹⁸⁵ W trakcie pozyskiwania danych na potrzeby kontroli NIK (kwiecień 2023 r.) trwały naliczenia kar umownych za marzec 2023 r.

¹⁸⁶ Jak w przypisie nr 131.

¹⁸⁷ Jak w przypisie nr 131.

¹⁸⁸ Jak w przypisie nr 131.

¹⁸⁹ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁰ Od 13 do 31.

¹⁹¹ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹² Jak w przypisie nr 131.

¹⁹³ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁴ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁵ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁶ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁷ Przy co do zasady podobnym rzędzie wielkości realizowanych corocznie przez tych operatorów pociągokilometrów.

obiegami taboru PR. W związku z tym, że Polregio realizuje w większości pociągi łączące miejscowości w sąsiadujących województwach, poszczególne obiegi taboru obsługiwane są również przez inne zakłady tego przewoźnika niż Zakład Wielkopolski. Brak taboru bądź trudna sytuacja taborowa w innych zakładach w tym przypadku miała przełożenie na realizację przewozów na terenie województwa wielkopolskiego. Z tego powodu organizator przewozów zmuszony był naliczyć kary umowne za przewozy zrealizowane niezgodnie z Załącznikiem nr 3 do umowy PSC. Częstotliwość i skala tych nieprawidłowości oraz odległość na jakiej Polregio realizuje swoje połączenia międzywojewódzkie przewyższa „[...]”¹⁹⁸. nieprawidłowości drugiego przewoźnika.

Załączona do ww. wyjaśnień korespondencja pomiędzy kierownictwem DT a Dyrektorem Wielkopolskiego Zakładu Polregio oraz przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego potwierdzała m.in. uruchamianie zmniejszonych zestawień przez Dolnośląski oraz Lubuski Zakład Polregio, na liniach odpowiednio Wrocław Główny - Poznań Główny oraz Kostrzyn – Poznań Główny a także monitorowanie władz ww. sąsiedniego województwa o wyeliminowanie notorycznie powtarzających się odwołań pociągów na linii Głogów – Leszno.

Łączna wysokość kar umownych dotyczących zdarzeń, które wystąpiły w danym okresie rozliczeniowym, nie przekraczała 10% kwoty prognozowanej rekompensaty finansowej określonej w rocznym planie finansowym dla tego okresu rozliczeniowego, a co za tym idzie nie wystąpiła przesłanka do ewentualnego rozwiązania umowy przez organizatora z tego tytułu (pkt 11.2.3. (a) b i w zw. z pkt 8.4 umów PSC).

(akta kontroli str. 2985-2987, 2989-3017, 3340-3359, 3380-3382)

2.3.9. W okresie obowiązywania umów PSC wystąpiły przypadki **odstępowania od naliczania** części kar umownych wobec obu operatorów. Odnośnie do KW, za 2022 r. oraz okres styczeń-luty 2023 r. dotyczyło to kar o potencjalnej, łącznej wysokości odpowiednio: „[...]”¹⁹⁹ tys. zł. W przypadku Polregio, za 2021 i 2022 r. dotyczyło to natomiast kar o ww. wysokości odpowiednio: „[...]”²⁰⁰ tys. zł. Nie odstępowano od naliczania kar za 2021 r. wobec KW oraz za ww. dwa miesiące 2023 r. wobec Polregio.

Organizator odstępował od naliczania kar umownych w uzasadnionych przypadkach, gdy przesłanki do ewentualnego naliczania tych kar występowały z przyczyn niezależnych od operatorów, tj. przez nich niezawinionych²⁰¹. Dotyczyło to m.in.:

a) braku dostępności taboru, związanego zarówno z brakiem części zamiennych na rynku w związku pandemią koronawirusa, jak również pośrednimi skutkami dyspozycji art.12f ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰², który zmieniał terminy przeglądów pojazdów²⁰³. Jak wyjaśnił Wicemarszałek powyższe wpłynęło na skumulowanie przeglądów pojazdów, co nie mogło być przewidywane na etapie układania rozkładu jazdy.

b) podjęciem przez PR działań mających na celu minimalizację skutków wojennych na Ukrainie (w marcu 2022 r.²⁰⁴) poprzez przekierowanie części pojazdów do realizacji

¹⁹⁸ Jak w przypisie nr 131.

¹⁹⁹ Jak w przypisie nr 131.

²⁰⁰ Jak w przypisie nr 131.

²⁰¹ Tak m.in.: A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrak, LEX/el. 2023, art. 483, teza 3; Komentarz praktyczny E. Habryn-Chojnacka, Kara umowna, ABC, LEX/el. 2023, art. 483 k.c., teza 4 (Ad 3); wyroki Sądu Najwyższego: z 20 marca 1968 r., II CR 419/67, LEX nr 6299; z 7 maja 2005 r., V CK 869/04, LEX nr 150649; z 7 grudnia 2007 r., III CSK 234/07, LEX nr 487539.

²⁰² Dz. U. 2020 poz. 374.

²⁰³ W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii wydłuża się cykle przeglądowo-naprawcze, o których mowa przepisach wydanych na podstawie art. 20 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, o czasookres: jeden miesiąc dla 2. poziomu utrzymania, trzy miesiące dla 3. poziomu utrzymania i sześć miesięcy dla 4. poziomu utrzymania.

²⁰⁴ Wynikających z inwazji na Ukrainę rozpoczętej 24 lutego 2022 r. przez Federację Rosyjską, stanowiącą eskalację wojny trwającej od 2014 roku. Z korespondencji DT z Dyrektorem Wielkopolskiego Zakładu Polregio w Poznaniu wynikało m.in., że PR organizuje dodatkowe pociągi specjalne, do obsługi których ww. zakład desygnował dwa pojazdy serii EN57ALc oraz pojazd EN57AL oddelegowany z tych samych powodów do Dolnośląskiego Zakładu we Wrocławiu.

przewozu uchodźców co, jak wyjaśnił Wicemarszałek, przyczyniło się do zmian składów pociągów realizowanych w ramach zleconego przewoźnikowi rozkładu jazdy.

c) czasowej niedostępności wyspecjalizowanych pracowników wykonawcy, wybranego przez Województwo w ramach postępowania przetargowego na realizację naprawy taboru poziomu P4, wynikającej z masowych zachorowań, izolacji i kwarantanny oraz jednocześnie niedostępności części lub usług u podwykonawców, co skutkowało aneksowaniem ww. umowy i przesunięciem terminu rozpoczęcia naliczania kar umownych.

d) braku dyspozycyjności zabytkowych, stanowiących atrakcje turystyczną pojazdów, które nie należały do operatora, ale do podwykonawcy KW, tj. Instytucji Kultury Województwa Wielkopolskiego Parowozowni Wolsztyn, realizującej ostatnie w Europie regularne przewozy w trakcji parowej²⁰⁵. Marszałek wyjaśnił m.in., że *naliczenie kar umownych operatorowi nie wywarłoby skutku w sferze interesów podmiotu rzeczywiście odpowiedzialnego (Parowozowni Wolsztyn). W tej sytuacji organizator uznał, że tymczasowo wystarczającą formą oddziaływania na operatora będzie zobowiązanie go do zmiany postanowień umownych stosowanych w umowie z Parowozownią Wolsztyn, co Operator zrealizował.*

e) ograniczeń związanych z możliwością wykorzystania pojazdów 48WEb jedynie na wskazanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych odcinkach linii kolejowych, co przełożyło się na mniejszą niż to uprzednio przyjęto rezerwę taborową poza ww. odcinkami w okresie obostrzeń pandemicznych związanych m.in. z limitem liczby (odsetka) pasażerów w pojeździe (50% miejsc).

Wszystkie naliczone kary, od których naliczania nie odstąpiono, zostały dobrowolnie uiszczone przez operatorów. W tym kontekście, nie wystąpiła konieczność ich egzekwowania a także umarzania kar niewyegzekwowanych. Podstawą naliczania ww. kar były informacje z systemów i baz danych operatorów²⁰⁶ oraz fakt nieprzekazania wymaganych dokumentów. Systemy te pozwalały na zweryfikowanie m.in. planowanej i rzeczywistej godziny przyjazdu pociągów oraz prawidłowości zestawień²⁰⁷.

(akta kontroli str. 2989-3017, 3200-3208, 3230-3297, 3357-3382, 3404)

Wicemarszałek wyjaśnił ponadto m.in., że w części pism kierowanych do Polregio²⁰⁸: *mowa jest o odstąpieniu od naliczania kar, bądź o zgodzie na nienaliczanie kar, jednak organizator traktuje te zgody jako wyrażenie poglądu w zakresie zmiany rozkładu jazdy [...] oraz, w zakresie jednostkowych zmian rozkładu jazdy, opisanych w punkcie 2.2.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego: ponieważ ww. zmiany dotyczyły pojedynczych dni, nie zostały one wprowadzone do Załącznika nr 3 do umowy PSC, a pracownik DT dokonujący porównania realizacji rozkładu jazdy do planu, w których zawarta była informacja dotycząca zestawień składów, zakwalifikował je jako odstąpienie od naliczenia kary. Natomiast zgoda na zmianę zestawień składów była w rzeczywistości akceptacją zmian w planowanym rozkładzie jazdy, które zostały dopuszczone w wyżej przytoczonych punktach umowy PSC.*

(akta kontroli str. 3193-3197)

W kontekście m.in. przywołanych wyjaśnień, NIK wskazuje na potrzebę jednoznacznego rozróżniania, w tym nomenklaturowego, ww. jednostkowych zmian rozkładów jazdy od przypadków nienaliczania kar umownych sensu stricto, albowiem brak precyzji w tym przedmiocie przy jednoczesnym, ramowym charakterze postanowień umów PSC w obu tych materiałach, utrudnia weryfikację podejmowanych w danym zakresie działań, nie sprzyja też zachowaniu wymaganej rzetelności, chociażby na płaszczyźnie sprawozdawczej i statystycznej. Na marginesie: z formalnoprawnego punktu widzenia, niewprowadzanie ww. jednostkowych zmian rozkładu do załączników nr 3 do umów PSC, jakkolwiek uzasadnione potrzebą m.in. niezwłocznego, elastycznego reagowania na zmiany w potokach podróży, nie znajduje oparcia w treści pkt. 4.1.7. w zw. z pkt. 10.2 ww. umów, regulujących

²⁰⁵ Do Poznania i Leszna.

²⁰⁶ Przekazywanych organizatorowi w raportach arkusza kalkulacyjnego, które pochodziły z narzędzia udostępnianego odpłatnie operatorom przez zarządcę infrastruktury kolejowej.

²⁰⁷ Wprost w przypadku pojazdów zespolonych oraz pośrednio w przypadku pociągów składających się z lokomotyw i wagonów, poprzez pozycje „Brutto Plan” i „Brutto Rzecz.” oraz „Długość Plan.” i „Długość Rzecz.”.

²⁰⁸ DT-III.KW-00525/21 z 5 października 2021 r., DT-III.KW-00608/21 z 4 listopada 2021 r., DT-III.KW-00048/22 z 21 stycznia 2022 r. oraz DT-III.KW-00733/22 z 11 października 2022 r.

kwestie modyfikacji rozkładu jazdy oraz dopuszczalnej procedury ich dokonywania i dokumentowania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Projekt umowy PSC z Kolejami Wielkopolskimi²⁰⁹, której termin podpisania przypadał na 10 grudnia 2020 r., przekazano Prezesowi UTK do zaopiniowania 19 listopada 2020 r., tj. na 22 dni przed bezpośrednim zawarciem ww. umowy, w sytuacji gdy w myśl art. 28pb ust. 2 utk, powinno to nastąpić nie później niż na 30 dni przed ww. czynnością prawną.

Wicemarszałek wyjaśnił m.in. że: *organizator przewozów prowadził równolegle negocjacje umów z dwoma operatorami. Z PR negocjacje zostały zakończone w pierwszej kolejności i projekt umowy PSC został przesłany do zaopiniowania do Prezesa UTK. Ponieważ celem organizatora było zachowanie jak najbardziej tożsamy treści umów z obu operatorami, zmiany zatwierdzone w projekcie umowy z PR musiały zostać jeszcze omówione z KW. Stąd opóźnienie w wysyłce kompletnego projektu umowy z KW do Prezesa UTK. Dzięki tym działaniom obie umowy różnią się między sobą tylko w niewielkim zakresie dotyczącym spraw taborowych. Polregio realizuje zleconą usługę przede wszystkim z wykorzystaniem własnego taboru, dlatego też w umowie z tym operatorem zostały wprowadzone dodatkowe zapisy związane z wymianą taboru lub jego dodatkowym wyposażeniu. Dzięki wyżej opisanym działaniom obecna praca na podstawie jednakowych umów jest znacznie łatwiejsza. Ponadto powyższe jest również przejawem równego traktowania obu operatorów.*

(akta kontroli str. 2349-2357, 3062-3063, 3117-3118, 3403)

Nie negując racjonalności przywołanej argumentacji, NIK wskazuje, że ustawodawca nie przewidział wyjątków od zasady wyrażonej w ww. art. 28pb ust. 2 utk.

2. Województwo, działając jako organizator przewozów, w latach 2021-2023²¹⁰ nie przeprowadzało badań jakości świadczonych usług na liniach objętych umową, o których to badaniach mowa w pkt. 7.5.1. obu umów PSC. Badania te organizator powinien przeprowadzać niezależnie od badań jakości świadczonych usług – faktycznie – przeprowadzanych w trybie pkt. 7.5.6. ww. umów przez obu operatorów i nie mógł im ich zlecić (pkt 7.5.5 a contrario).

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że we wskazanym okresie Województwo zweryfikowało jakość usług świadczonych przez obu operatorów poprzez przeprowadzenie, w listopadzie i grudniu 2021 r. kontroli planowych w tym przedmiocie [...] organizator interwencyjnie zwracał się do operatorów z żądaniem złożenia wyjaśnień lub podjęcia działań wyprzedzających w przypadku pojawiających się wątpliwości w kontekście bieżących lub przyszłych przewozów [...] bieżąco monitorowano jakość przewozów²¹¹ [...] a podejmowane działania – podobnie jak w przypadku kontroli doraźnych – były ograniczone m.in. z uwagi na konsekwencje pandemii i braki kadrowe.

Wicemarszałek przyznał jednocześnie, że Województwo nie przeprowadziło ww. badań dodając, iż w części wskazanego okresu pracowników UMWW obowiązywało zarządzenie Marszałka²¹², które ze względu na stan pandemii do końca lutego 2022 roku przewidywało ograniczenie wyjazdów służbowych, kontroli, audytów oraz szkoleń. Doświadczenie operatorów kolejowych z lat 2021-2022, którzy to samodzielnie przeprowadzili badania ankietowe wykazało, że ze względu na swój zakres, tego typu badania organizatora byłyby tożsame z badaniami, które operatorzy wykonali na podstawie pkt. 7.5.7 tych umów.

(akta kontroli str. 1018-2274, 3340-3344)

²⁰⁹ Umowa DT/III/107/2020. Pismo znak: DT-III.042.8.2020, DT-III.KW-00630/20.

²¹⁰ Do 18 maja tj. dnia udzielenia pisemnych wyjaśnień w tym przedmiocie.

²¹¹ Dotyczyło m.in.: funkcjonowania zewnętrznych tablic informacyjnych (pisma DT-III.KW-00351/22 i DT-III.KW-00352/22 z 17 maja 2022 r.), pracy drużyn konduktorskich (pismo DT-III.KW-00425/22 z 9 czerwca 2022 r.), korzystania z klimatyzacji oraz systemów grzewczych w pojazdach (pisma DT-III.KW-00764/22 i DT-III.KW-00765/22 z 27 października 2022 r.).

²¹² Nr 15/2020 z 12 marca 2020 r. w sprawie: organizacji pracy w Urzędzie i kolejne, cykliczne zarządzenia Marszałka w tym przedmiocie oraz jego zarządzenie nr 13/2022 z 1 marca 2022 r. w sprawie zasad oraz organizacji wykonywania pracy zdalnej przez pracowników Urzędu.

Dostrzegając ww. działania organizatora, jakie podejmowano w kwestii weryfikowania jakości przewozów, NIK wskazuje, że nie stanowiły one przedmiotowych badań, o których mowa w pkt. 7.5.1. umów PSC. Chociażby z formalnoprawnego punktu widzenia, dany wymóg nie został zatem zrealizowany. Nietrafne jest też pośrednie deprecjonowanie celowości i zasadności przeprowadzania takich badań przez samego organizatora, tj. niezależnie od badań realizowanych przez operatorów. Abstrahując od kwestii przyjętej metodyki, pozwoliłyby one albo potwierdzić ustalenia operatorów – a w konsekwencji także rzetelność dokonanych przez nich analiz – albo wykazać ewentualne rozbieżności, co z kolei mogłoby finalnie przyczynić się do optymalizacji przewozów w danych obszarach.

3. Nie wzywano operatorów przekazujących organizatorowi informacje o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji za rok ubiegły, złożonych w związku z realizacją przewozów oraz informacje o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, dotyczące obu umów PSC, o których to informacjach mowa w pkt. 7.1.5. ww. umów, do uzupełnienia przekazanych informacji, pomimo że dokumenty przekazane przez:

- Polregio nie zawierały informacji o liczbie i sposobie załatwienia reklamacji oraz o liczbie przyznanych odszkodowań;
- Koleje Wielkopolskie nie zawierały informacji o sposobie załatwienia skarg oraz liczbie przyznanych odszkodowań.

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że, w zakresie umowy z PR: *do tej pory nie egzekwowano uzupełnienia przekazywanych informacji, gdyż dokonując oceny działalności przewoźnika dla organizatora nie ma znaczenia, czy pasażer wystąpił do operatora w formie skargi czy też reklamacji. Pasażerowie bardzo często mylą te dwa tryby ze sobą, co powoduje, że operatorowi łatwiej jest prowadzić wspólną statystykę. Dla organizatora istotne jest uchybienie lub nieprawidłowość, która doprowadziła do takiej sytuacji. W przypadku odszkodowań, w związku z niskimi wartościami wypłacanymi podróżnym, nie dopytywano przewoźnika w wyniku ilu reklamacji zostały one wypłacone. Niemniej jednak jest to błąd formalny, który w najbliższych dniach zostanie naprawiony. Operator zostanie wezwany do uzupełnienia brakujących danych związanych z realizowaną umową, wskazany zostanie wzór sprawozdania, zgodnie z którym operator będzie przysyłał przedmiotowe informacje.*

W zakresie umowy z KW, Wicemarszałek wyjaśnił natomiast m.in., że organizator nie wysyłał do operatora wezwania o uzupełnienie ww. danych z uwagi na to, że znajdują się one w sprawozdaniach kwartalnych, na podstawie których organizator samodzielnie może zsumować dane [...] Ponadto KW nie przedstawiło informacji na temat liczby przyznanych odszkodowań, ponieważ wartość przyznanych odszkodowań zarówno w I jak II Okresie Rozliczeniowym wyniosła 0 zł.

(akta kontroli str. 1019-2274, 2654-2663, 3064, 3118)

NIK dostrzega, że pisma składane przez pasażerów niejednokrotnie mają charakter hybrydowy, utrudniający prawidłowe ich zakwalifikowanie. Jednak z formalnoprawnego punktu widzenia, w świetle m.in. § 23 i 24 Regulaminu kolejowych przewozów pasażerskich Samorządu²¹³, skargi oraz reklamacje stanowią odrębne narzędzia prawne, których nie należy, m.in. nomenklaturowo, utożsamiać. Ponadto, ujmowanie częściowych danych w innych sprawozdaniach i możliwość ich następczego sumowania nie powinny stanowić uzasadnienia dla niepodawania przedmiotowych, zbiorczych danych, chociażby z uwagi na niebudzący wątpliwości interpretacyjnych wymóg umowny w tym zakresie. Wreszcie, o ile w przypadku KW podana kwota odszkodowań wyniosła zero, co faktycznie pozwala pośrednio określić liczbę ww. odszkodowań, to już w przypadku Polregio wpisywano kwoty opisane uprzednio w pkt. 2.3.5. niniejszego wystąpienia, dokonując tego w kolumnie „Wypłacono”, tj. nie precyzując dodatkowo z jakiego tytułu – skarg, reklamacji albo ich obu łącznie – wypłata ta nastąpiła.

OCENA CZĄSTKOWA

Województwo, działając jako organizator przewozów, w okresie objętym kontrolą zapewniło co do zasady prawidłowe świadczenie przez operatorów usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich. Bezpośrednie zawarcie z dwoma

²¹³ Załączniki nr 9 do obu umów PSC.

dotychczasowymi operatorami kolejnych umów PSC na okres do 14 grudnia 2030 r., jakkolwiek – co należy podkreślić – zgodne z przepisami prawa i racjonalnie uzasadnione, ze swej istoty nie sprzyjało jednak optymalizacji konkurencji w przedmiotowym zakresie. Kierując się wykładnią celowościową i systemową przepisów prawa, jedną z tych umów zawarto też na okres – minimalnie – dłuższy niż limit wynikający z wykładni językowej ww. norm. W umowach PSC ujęto postanowienia zabezpieczające interes publiczny w zakresie zapewnienia m.in. odpowiedniej siatki połączeń, dostępności i jakości świadczonych usług oraz kontrolowania ich wykonywania. Ramowy charakter tych umów w kwestiach jednostkowych zmian rozkładów jazdy oraz odstępowania od naliczania kar umownych utrudniał natomiast weryfikację podejmowanych w danym zakresie działań, nie sprzyjał też zachowaniu wymaganej rzetelności, m.in. na płaszczyźnie sprawozdawczej i statystycznej.

Co szczególnie istotne, w Urzędzie podejmowano aktywne i wielopłaszczyznowe działania w celu poprawy oferty przewozowej, które przyczyniały się do systematycznego wzrostu²¹⁴ liczby: przewożonych pasażerów, łącznie realizowanych przez przewoźników pociągokilometrów oraz kursujących par pociągów, zwłaszcza w ramach Aglomeracji poznańskiej. W organizacji objętych szczegółowym badaniem dwóch połączeń peryferyjnych, w świetle m.in. wytycznych Prezesa UTK, istniało jednak jeszcze pole do optymalizacji. Czynnie, wspólnie z przedstawicielami operatorów oraz zarządcy infrastruktury, uczestniczano w ustalaniu siatki połączeń i rozkładu jazdy, który ulegał relatywnie częstym zmianom, m.in. z uwagi na liczne zamknięcia torowe związane z modernizowaniem infrastruktury przez PKP PLK. Na bieżąco reagowano też na zmieniające się potoki pasażerów oraz weryfikowano napływające od nich wnioski i skargi dotyczące przedmiotowych przewozów, rzetelnie się do tych pism ustosunkowując. Na miarę możliwości finansowych Województwa powstrzymywano wzrost cen biletów za przejazdy, wynikający z przyczyn niezależnych od organizatora i operatorów. W ramach kontroli planowych oraz działań doraźnych, weryfikowano prawidłowość wykonywania postanowień umów PSC przez operatorów oraz nakładano kary umowne, a przypadki odstępowania od ich nakładania były uzasadnione.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: opóźnionego przekazania projektu jednej z umów PSC do zaopiniowania Prezesowi UTK; niewzywania operatorów do uzupełnienia przekazywanych przez nich, niekompletnych informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji za rok ubiegły, złożonych w związku z realizacją przewozów oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań; nieprzeprowadzania przez Województwo, działające jako organizator przewozów, badań jakości świadczonych usług na liniach objętych umowami PSC, niezależnie od takich badań przeprowadzanych przez operatorów. Dwie pierwsze z ww. nieprawidłowości miały charakter formalny i nie rzutowały na problem wykluczenia komunikacyjnego w wojewódzkim, pasażerskim transporcie kolejowym. Trzecia z nich nie sprzyjała natomiast potrzebie dążenia do maksymalnej optymalizacji przedmiotowych przewozów, podobnie jak niewystępowanie do jednego z operatorów o przekazanie wyników przeprowadzonych przez niego badań jakości świadczonych usług.

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

Opis stanu faktycznego

W załączniku nr 2 do uchwały Rady Ministrów Nr 151/2019 z 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia **Programu „Kolej+”** do 2028 roku²¹⁵ oraz uchwały Rady Ministrów Nr 196/2022 z 3 października 2022 r. zmieniającej ww. uchwałę, wskazano trzy miejscowości: Śrem, Gostyń oraz Turek, o populacji powyżej 10 tys. mieszkańców, zlokalizowane na terenie województwa, które nie posiadały połączeń kolejowych ze stolicą województwa – Poznaniem. Samorząd zdecydował o zgłoszeniu ww. trzech miejscowości oraz dwóch dodatkowych

²¹⁴ Za wyjątkiem roku 2020 r., tj. roku rozpoczęcia się pandemii koronawirusa.

²¹⁵ Głównym celem Programu Kolej + jest uzupełnienie sieci kolejowej o połączenia kolejowe (w tym przygotowanie niezbędnej dokumentacji przedprojektowej i projektowej) miejscowości o populacji powyżej 10 tys. osób, które nie posiadają dostępu do kolei pasażerskiej lub towarowej z miastami wojewódzkimi oraz poprawa wewnętrznej spójności komunikacyjnej i społeczno-gospodarczej tych regionów Polski przy wsparciu ze środków publicznych.

projektów rewitalizacji linii kolejowych i przywrócenia połączeń kolejowych do kolejnych miejscowości: Czarnków i Międzychód o populacji przekraczającej 10 tys. mieszkańców. Formalnie zgłoszenia dokonano 25 sierpnia 2020 r. w ramach I etapu naboru projektów do Programu Kolej+. PKP PLK 24 listopada 2020 r. przekazały informację o pozytywnej ocenie formalnej zgłoszonych projektów i zakwalifikowaniu wniosków do II etapu naboru. Następnie, do 23 listopada 2021 r. Samorząd przygotował komplet wymaganych dokumentów aplikacyjnych, w tym Wstępnego Studium Planistyczno-Prognostycznego dla każdego projektu²¹⁶ i 24 listopada 2021 r. zostały złożone komplety wniosków aplikacyjnych w ramach II etapu naboru projektów. PKP PLK S.A. 25 kwietnia 2022 r. poinformował o pozytywnej ocenie wniosków aplikacyjnych wszystkich pięciu projektów i bezwarunkowym zakwalifikowaniu czterech a piąty - połączenie do Czarnkowa został zakwalifikowany do dofinansowania w przypadku zwiększenia budżetu Programu Kolej+. Samorząd 6 września 2022 r. został poinformowany o zwiększeniu ww. budżetu i bezwarunkowym zakwalifikowaniu projektu połączenia do Czarnkowa do dofinansowania.

Samorząd 27 stycznia 2023 r. zawarł umowy z PKP PLK o wspólnej realizacji wszystkich pięciu projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach Programu Kolej+:

- „Rewitalizacja kolejowego ciągu komunikacyjnego na liniach kolejowych nr 390/236 Czarnków – Rogoźno – Wągrowiec” (dalej: Cz-R-W);
- „Rewitalizacja linii kolejowej nr 368 Międzychód – Szamotuły” (dalej: M-Sz);
- „Rewitalizacja linii kolejowej nr 369 na odcinku Śrem – Czempin” (dalej: Ś-Cz);
- „Rewitalizacja linii kolejowej nr 360 na odcinku Gostyń – Kąkolewo” (dalej: G-K);
- „Budowa nowej linii kolejowej Turek – Konin” (dalej: T-K).

Cztery projekty będą realizowane w formule dwóch oddzielnych postępowań na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej oraz na wybór wykonawcy robót budowlanych, natomiast projekt G-K będzie realizowany w formule „projektuj i buduj”.

(akta kontroli str. 433, 437, 454-456)

Parametry techniczne projektowanych linii kolejowych:

a) Cz-R-W

Linia jednotorowa o długości 64,15 km i prędkości prowadzenia pociągów do 120 km/h, niezelektryfikowana. Projektowana liczba punktów obsługi podróżnych: 10 (oraz dodatkowe 10 jako rezerwa terenowa na ewentualne dodatkowe przystanki). Organizator zadeklarował zorganizowanie oferty przewozowej na poziomie 10 par pociągów w ciągu doby. Przewidywany czas dojazdu na odcinku Czarnków – Poznań wyniesie 137 min (przez Wągrowiec) i 103,5 min z przesiadką w Rogoźnie.

b) M-Sz

Linia jednotorowa o długości 56,10 km i prędkości prowadzenia pociągów do 120 km/h, niezelektryfikowana. Projektowana liczba punktów obsługi podróżnych: 10 (oraz dodatkowe pięć jako rezerwa terenowa na ewentualne dodatkowe przystanki). Organizator zadeklarował zorganizowanie oferty przewozowej na poziomie 12 par pociągów w ciągu doby. Przewidywany czas dojazdu z Międzychodu do Poznania ma wynieść 84 min.

c) Ś-Cz

Linia jednotorowa o długości 22,47 km i prędkości prowadzenia pociągów do 120 km/h, zelektryfikowana. Projektowana liczba punktów obsługi podróżnych: pięć (oraz dodatkowe dwa jako rezerwa terenowa na ewentualne dodatkowe przystanki). Organizator zadeklarował zorganizowanie oferty przewozowej na poziomie 12 par pociągów w ciągu doby. Przewidywany czas dojazdu ze Śremu do Poznania ma wynieść 56,5 min.

d) G-K

Linia jednotorowa o długości 22,20 km i prędkości prowadzenia pociągów do 120 km/h, niezelektryfikowana. Przyjęto sześć punktów obsługi podróżnych. Organizator zadeklarował zorganizowanie oferty przewozowej na poziomie 10 par pociągów w ciągu doby. Przewidywany czas dojazdu z Gostynia do Poznania ma wynieść 111 min.

²¹⁶ Dalej: WSPP. Wykonawcy studium zostali wyłonieni w trybie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), w przetargu nieograniczonym.

e) T-K

Linia jednotorowa o długości 38,20 km i prędkości prowadzenia pociągów do 120 km/h, niezelektryfikowana. Projektowana liczba punktów obsługi podróжных: siedem (oraz dodatkowe cztery jako rezerwa terenowa na ewentualne dodatkowe przystanki). Organizator zadeklarował zorganizowanie oferty przewozowej na poziomie 12 par pociągów w ciągu doby. Przewidywany czas dojazdu z Turku do Poznania ma wynieść 130 min.

(akta kontroli str. 438-441)

Skomunikowanie Międzychodu z Poznaniem zaplanowano poprzez modernizację linii Kolejowej z Międzychodu do Szamotuł, a nie z Międzychodu do Rokietnicy. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że wynikało to z ujęcia linii kolejowej z przebiegiem przez Szamotuły w zasobie sieci kolejowej wykonawcy Programu Kolej+ - PKP PLK. Natomiast dla przebiegu przez Rokietnicę linia kolejowa nr 363 posiadała, w chwili ogłoszenia programu, decyzję likwidacyjną²¹⁷. Z uwagi na wskazaną decyzję, Samorząd przy współpracy z lokalnymi samorządami gminnymi podejmował działania, których wynikiem była decyzja Ministra Infrastruktury z 2020 r. o włączenie terenu, po którym przebiega linia nr 363 na odcinku Rokietnica – Skwierzyna do terenów zamkniętych, co stanowi ich zabezpieczenie w razie ewentualnej, przyszłej decyzji o rewitalizacji linii.

(akta kontroli str. 456)

Wytyczne dotyczące finansowania Programu Kolej+ zakładają **wydatki** kwalifikowane pochodzące z 85% z budżetu Państwa (poprzez dokapitalizowanie PKP PLK) i 15% stanowiących wkład własny wnioskodawcy oraz wydatki niekwalifikowalne składające się ze środków własnych PKP PLK – VAT od wydatków kwalifikowanych i innych wydatków pochodzących ze środków własnych wnioskodawcy.

Całkowity koszt realizacji projektów ma wynieść dla:

- Cz-R-W, 602 575,1 tys. zł, z czego wnioskodawca poniesie wydatek 90 386,3 tys. zł,
- M-Sz, 438 301,6 tys. zł, z czego wnioskodawca 65 745,2 tys. zł,
- Ś-Cz, 354 659,6 tys. zł, z czego wnioskodawca 53 198,9 tys. zł,
- G-K, 156 718,9 tys. zł, z czego wnioskodawca 23 507,8 tys. zł,
- T-K, 660 982,3 tys. zł, z czego wnioskodawca 99 147,3 tys. zł.

Szacunkowy łączny koszt udziału wnioskodawcy w Programie Kolej+ wyniesie 331 985,6 tys. zł.

Województwo do końca I kwartału 2023 r. wydatkowało łącznie 4 760,1 tys. zł z czego na:

- Cz-R-W 1 309,9 tys. zł
- M-Sz 1 076,2 tys. zł,
- Ś-Cz 872,1 tys. zł,
- G-K 819,2 tys. zł,
- T-K 682,6 tys. zł.

Ww. wydatki zostały poniesione w ramach sfinansowania opracowania WSPP.

(akta kontroli str. 456-457, 461)

Wicemarszałek podał m.in., że *Województwo nie rozważa odstąpienia od realizacji zgłoszonych do Programu Kolej+ projektów. Jednak rezygnacja może wystąpić w przypadku znacznego zwiększenia kosztów realizacji projektów w stosunku do szacowanych, określonych w WSPP.*

(akta kontroli str. 457)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia udział Województwa w wieloletnim Programie Kolej+ dotyczącym eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. Samorząd przystąpił do ww. programu, ubiegając się o dofinansowanie realizacji wszystkich zadań spełniających jego warunki. Zgłoszenia projektów zostały poprzedzone sporządzeniem odpowiednich analiz

²¹⁷ DTK.I.0111.1.86.2015.JT/MM2 z 10 września 2015 r.

w zakresie potrzeb komunikacyjnych oraz określeniem wymaganych nakładów finansowych. Wszystkie zgłoszone projekty znajdowały oparcie w Planie. W efekcie prowadzonych działań, Województwo w 2023 r. zawarło umowy z PKP PLK o wspólnej realizacji wszystkich pięciu projektów zakwalifikowanych do dofinansowania.

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

4.1. Rozwiązaniem wdrażanym i realizowanym przez Województwo z zakresu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, eliminującym wykluczenia komunikacyjne w transporcie kolejowym był **projekt PKM**. Rozpoczęto go jeszcze przed 2013 r., a w listopadzie 2013 r. podpisano umowę partnerską na realizację projektu Master plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej²¹⁸. Głównymi celami projektu były:

- zwiększenie integracji jednostek samorządu terytorialnego tworzących Miejski Obszar Funkcjonalny Poznań;
- podniesienie jakości i komfortu podróżowania mieszkańców Metropolii Poznań w jej obrębie;
- zmniejszenie natężenia indywidualnego ruchu samochodowego w obrębie Miasta Poznań;
- preferowanie ekologicznego transportu kolejowego.

W ramach tego programu Samorząd sukcesywnie, w latach 2018-2023, zawierał umowy z 49 jednostkami samorządu terytorialnego tj. 32 gminami²¹⁹, ośmioma miastami²²⁰ oraz dziewięcioma powiatami²²¹, dotyczące finansowania PKM. Współfinansowanie PKM oparte było na zasadzie solidarnego udziału wszystkich samorządów położonych wzdłuż danej linii kolejowej w pokrywaniu rekompensaty finansowej. związanej z uruchomieniem dodatkowych par pociągów. Była ona ponoszona przez:

- Samorząd, którego udział finansowy wynosił 40%,
- powiaty położone wzdłuż poszczególnych linii kolejowych - 20%,
- gminy położone wzdłuż linii kolejowej - 40%.

PKM z założenia obejmowała swoim zasięgiem obszar w promieniu ok. 50 km od Poznania, wyznaczony przez stacje końcowe PKM na poszczególnych liniach kolejowych: Nowy Tomyśl, Wągrowiec, Grodzisk Wielkopolski, Środa Wielkopolska, Szamotuły, Rogoźno, Kościan, Gniezno, Września, Wronki - i Jarocin do 12 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 643-644, 677-683)

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że obecnie trwają rozmowy ze Stowarzyszeniem Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej dotyczące uruchomienia Kalisko-Ostrowskiej Kolei Aglomeracyjnej, której celem będzie poprawa komfortu podróżowania na wskazanym obszarze poprzez zwiększenie liczby połączeń, zachęcając tym mieszkańców do korzystania z komunikacji zbiorowej. Odnośnie do kwestii rezygnacji Powiatu Jarocińskiego z udziału w PKM, Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że brak wsparcia finansowego ze strony Powiatu uniemożliwił pokrycie rekompensaty wypłacanej przewoźnikom i dalsze funkcjonowanie ustalonej liczby par pociągów. Dodał, że od listopada 2020 r. nie udało się wypracować rozwiązań umożliwiających dalsze funkcjonowanie PKM na obszarze powiatu jarocińskiego i skutkiem tego, od 12 czerwca 2022 r. wdrożono aneks do porozumienia regulujący dalsze, zmodyfikowane działanie PKM²²².

(akta kontroli str. 685, 948-961)

²¹⁸ Stronami umowy partnerskiej były: Stowarzyszenie Metropolia Poznań, Miasto Poznań, 24 samorządy lokalne, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Oddziału w Poznaniu, Towarzystwo Urbanistów Polskich Oddział w Poznaniu, Koleje Wielkopolskie, Stowarzyszenie Sołtysów Województwa Wielkopolskiego i Stowarzyszenie My-Poznaniacy.

²¹⁹ Czempień, Czerwonak, Dopiewo, Gniezno, Granowo, Grodzisk Wielkopolski, Komorniki, Kostrzyn, Kościan, Łubowo, Mosina, Murowana Goślina, Nekla, Nowy Tomyśl, Oborniki, Obrzycko, Opalenica, Pobiedziska, Rogoźno, Rokietnica, Skoki, Stęszew, Suchy Las, Swarzędz, Szamotuły, Środa Wielkopolska, Wągrowiec, Wronki, Września, Gniezno, Buk, Kórnik

²²⁰ Gniezno, Buk, Kórnik, Kościan, Luboń, Poznań, Puszczykowo, Wągrowiec.

²²¹ Grodziski, Kościański, Nowotomyski, Obornicki, Poznański, Szamotulski, Średzki, Wągrowiecki, Wrzesiński.

²²² Skrócenie relacji pociągów do Środy Wlkp. oraz zmiana rozkładu jazdy.

Na bieżąco prowadzono **analizy skuteczności** wdrażanego projektu, m.in. na podstawie liczby przewiezionych pasażerów, która od samego początku wzrastała na liniach gdzie funkcjonowała PKM²²³. Przykładowo, na całej linii Poznań Główny – Rawicz – Wrocław Główny, której część (do Kościana) obsługiwała PKM, liczba pasażerów w kolejnych latach okresu 2020-2022, wyniosła: 1 650,3; 2 727,0; 3 077,3 tys. oraz już 1 107,3 tys. w pierwszym kwartale 2023 r. Dyrektor DT wyjaśnił m.in., że zwiększona częstotliwość pociągów (w godzinach szczytu komunikacyjnego w cyklu półgodzinnym oraz godzinnym poza szczytem) sprawiała, że podróżni częściej wybierali pociąg jako środek transportu w codziennych dojazdach do pracy lub szkoły²²⁴. Dodatkowo zwiększona liczba połączeń spowodowała rozłożenie się potoków pasażerskich, co pozytywnie wpłynęło na zmniejszenie się przepełnień na poszczególnych połączeniach.

(akta kontroli str. 1015-1017)

4.2. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że jako organizator publicznego transportu zbiorowego nie podejmował **działań związanych ze** zmniejszeniem kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, zmiany zasad pierwszeństwa przejazdu pociągów czy wprowadzeniu ulg w opłacie podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. Dodał, że tego typu inicjatywy podejmowali operatorzy kolei.

(akta kontroli str. 677-686)

Mając na uwadze koszty dostępu do infrastruktury kolejowej, ustalone w cenniku przez PKP PLK oraz kwoty otrzymywanych od Województwa rekompensat, operatorzy zwracali się wielokrotnie do Prezesa UTK, Ministra Infrastruktury a także Prezesa Zarządu PKP PLK z wnioskiem o zastosowanie upustów za dostęp do infrastruktury kolejowej. Z odpowiedzi udzielonej przez zarządcę infrastruktury wynikało, że nie ma obecnie podstaw prawnych, które umożliwiałyby udzielenie upustów za dostęp do infrastruktury kolejowej.

(akta kontroli str. 711-815)

Według Regulaminu zarządcy infrastruktury, pasażerskie składy międzywojewódzkie i wojewódzkie musiały ustępować pierwszeństwa m.in. pociągom ekspresowym (EC, EN, EI) i międzynarodowym (MM, RM).

(akta kontroli str. 900-901)

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że PKP PLK uwzględnia przy przydzielaniu tras dla pociągów również priorytet związany z wyposażeniem pojazdów łącznie w urządzenia pokładowe ERTMS/ETCS²²⁵ oraz łączność GSM-R. Organizator przewozów oraz operatorzy nie mieli wpływu na zmiany pierwszeństwa przejazdów. Wicemarszałek dodał, że wielokrotnie podczas spotkań z PKP PLK oraz UTK powyższy problem był poruszany, szczególnie w trudnych sytuacjach licznych zamknięć torowych. Pociągi międzynarodowe planowane były według postanowień umów międzynarodowych, porozumień granicznych oraz ustaleń wskazanych w protokołach ze spotkań międzynarodowych. Faza strategicznego planowania pociągów międzynarodowych obejmowała okres od 48 do 12 miesięcy przed wdrożeniem rozkładu jazdy, a więc znacznie wcześniej niż rozkład jazdy pociągów regionalnych i dalekobieżnych. Czynniki związane z priorytetem przejazdów międzynarodowych i dalekobieżnych wpływały destabilizująco na rozkład jazdy pociągów regionalnych i metropolitalnych.

(akta kontroli str. 816-817)

Wicemarszałek wyjaśnił również, że często dobrze opracowana oferta przewozowa, którą wspólnie ustalono z operatorami ulegała drastycznym zmianom podczas konstrukcji rozkładu jazdy przez zarządcę infrastruktury właśnie przez czynnik tzw. „konfliktu tras” z przewoźnikiem dalekobieżnym. Wypracowanie kompromisowych rozwiązań było trudne do osiągnięcia, szczególnie w przypadku pociągów międzynarodowych a przesunięcie ich godzin odjazdów – niemożliwe. Wicemarszałek dodał, że niektóre przypadki opóźnień pociągów spowodowane były postojem, na pośrednich stacjach, z uwagi na spóźniający się np. pociąg IC.

²²³ Za wyjątkiem 2020 r., tj. wybuchu pandemii koronawirusa.

²²⁴ Co szerzej opisano m.in. w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²²⁵ Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) jest podstawowym środkiem prowadzącym do wdrożenia interoperacyjności. ERTMS obejmuje: Europejski System Sterowania Pociągami ERTMS/ETCS oraz Globalny System Kolejowej Radiokomunikacji Ruchomej ERTMS/GSM-R.

4.3. W ramach **przywracania zlikwidowanych połączeń** kolejowych w regionie, Samorząd w 2018 r. reaktywował, na linii kolejowej 281 Oleśnica-Chojnice, przewozy na odcinku Jarocin-Września-Gniezno, uruchamiając sześć par pociągów. Podjęcie decyzji o wznowieniu połączeń pomiędzy Jarocinem a Gnieznem było możliwe dzięki zrealizowanym przez PKP PLK inwestycjom infrastrukturalnym. W wyniku tych prac znaczącej poprawie uległy parametry techniczne linii.

W perspektywie finansowej WRPO na lata 2021-2027 zostały uwzględnione inwestycje dla których opracowano dokumentację przedprojektową tj.:

- rewitalizacja linii kolejowej nr 356 na odcinku Wagrowiec-Gołańcz-granica województwa;
- budowa drugiego toru kolejowego wraz z drugą przeprawą mostową na rzece Warcie na odcinku linii kolejowej nr 354 od posterunku odgałęźnego Oborniki Wielkopolskie Most – do stacji Oborniki Wielkopolskie.

W perspektywie tej ujęto również inne planowane inwestycje, tj.:

- prace na linii kolejowej nr 369 na odcinku Śrem – Czempin (modernizacja w celu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych i wznowienia ruchu kolejowego);
- odbudowa połączenia kolejowego Międzychód – Szamotuły;
- rewitalizacja kolejowego ciągu komunikacyjnego na liniach kolejowych nr 236 i 390 Wagrowiec – Rogoźno – Czarnków;
- rewitalizacja linii kolejowej nr 360 na odcinku Gostyń – Kąkolewo;
- budowa nowej linii kolejowej Konin – Turek;
- rewitalizacja linii kolejowej nr 236 na odcinku Wagrowiec – Rogoźno;
- likwidacja skrzyżowań regionalnych linii kolejowych z drogami wojewódzkimi na terenie województwa wielkopolskiego;
- rewitalizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 203 na odcinku Piła – Chojnice na odcinku granica województwa – Piła;
- prace na linii kolejowej nr 403 Ulikowo – Piła na odcinku Piła – granica województwa;
- odbudowa połączenia Rokietnica – Międzychód.

(akta kontroli str. 687-697)

4.4. Organizator współfinansował zadania w zakresie **zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów** kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy PSC z wykorzystaniem środków Funduszu Kolejowego. Województwo ponosiło koszty wykonania napraw okresowych w zakresie poziomów utrzymania²²⁶ P4²²⁷ i P5²²⁸ oraz modernizacji pojazdów kolejowych.

(akta kontroli str. 681-682, 833-834)

W okresie objętym kontrolą Samorząd, jako organizator transportu kolejowego, dokonał zakupu 16 jednostek taboru kolejowego na łączną kwotę 376 995,0 tys. zł. Z tego, w 2019 r., za 190 404,0 tys. zł brutto zostało zakupionych osiem elektrycznych zespołów trakcyjnych typu 48WEb, w 2020 r. za 149 445,0 tys. zł brutto sześć elektrycznych zespołów trakcyjnych typu 48WEb a w 2021 r. za 37 146,0 tys. zł jeden elektryczny zespół trakcyjny typu 48WEb oraz jeden spalinowy zespół trakcyjny serii SA139. Zakupy te zostały sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach WRPO 2014-2020 oraz Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 a także ze środków własnych Województwa. Zakupiony tabor kolejowy systematycznie był przekazywany w użytkowanie Kolejom Wielkopolskim na podstawie odpłatnych umów dzierżawy.

²²⁶ Poziomy utrzymania pojazdów kolejowych określa załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 226, ze zm.).

²²⁷ Czynności wykonywane z zakresu utrzymania naprawczego wykonywane w zakładach posiadających zaplecze techniczne i stanowiska pomiarowe.

²²⁸ Czynności mające na celu podniesienie standardu pojazdu kolejowego lub jego odnowienie wykonywane w wyspecjalizowanych zakładach lub u producenta.

(akta kontroli str. 827-833)

Województwo, na dzień 13 kwietnia 2023 r., było właścicielem 74 pojazdów kolejowych, w tym: 49 o napędzie elektrycznych oraz 25 o napędzie spalinowym. Na podstawie ww. umów 71 pojazdów dzierżawionych było przez KW, a pozostałe trzy przez PR.

(akta kontroli str. 645)

Zakupiony tabor wykorzystywany był na liniach kolejowych na terenie województwa, a także na połączeniach stykowych z sąsiednimi województwami. Elektryczne zespoły trakcyjne typu 48WE oraz 48WEb kursowały na liniach z Poznania Głównego do: Kutna, Konina, Koła, Kłodawy, Zbąszynka, Rawicza, Leszna, Kępna, Ostrowa Wlkp., Środy Wielkopolskiej, Mogilna, Gniezna, Wrześni, Czempania i Rogoźna. Natomiast zakupione autobusy szynowe o napędzie spalinowym SA139 wykorzystywane były na liniach kolejowych: nr 356 na odcinku PG – Wągrowiec oraz PG – Gołańcz; nr 357 na odcinku PG – Wolsztyn oraz PG – Grodzisk Wlkp.; nr 351 na odcinku PG – Wronki i nr 354 na odcinku PG – Rogoźno.

(akta kontroli str. 834-862)

Odnosząc się do wykorzystania pojazdów szynowych o napędzie spalinowym serii SA139 na liniach kolejowych 351 i 354 całkowicie zelektryfikowanych, Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że *takie przypadki miały charakter sporadyczny i wynikały z chwilowego braku dostępności taboru elektrycznego w danym obiegu. Dodał, że przewoźnik aby uniknąć wprowadzenia komunikacji zastępczej, a tym samym wydłużenia czasu przejazdu i innych utrudnień z tym związanych, zdecydował się realizować połączenie pojazdem spalinowym.*

(akta kontroli str. 963-964)

W latach 2018-2022 średni dobowy stopień wykorzystania taboru kolejowego wahał się od „[...]”²²⁹ i wynosił w kolejnych latach ww. okresu odpowiednio: „[...]”²³⁰. Na wzrost stopnia wykorzystania taboru wpływały przede wszystkim systematyczne zakupy nowych pojazdów przez Województwo. Przestoje taboru kolejowego spowodowane były przede wszystkim zaplanowanymi przeglądami i naprawami serwisowymi, a także nieprzewidzianymi awariami i wypadkami. W okresie objętym kontrolą wiek taboru kolejowego wynosił „[...]”²³¹. Na spadek średniego wieku ww. taboru, wynoszącego w 2023 r. (I kwartał) „[...]”²³², wpływ miały zakupy łącznie 16 elektrycznych zespołów trakcyjnych, dokonane w kontrolowanym okresie przez Województwo.

(akta kontroli str. 965-993)

4.5. Wicemarszałek nie podejmował działań w celu utworzenia uzupełniającej **komunikacji autobusowej**, przeznaczonej dla dowożenia pasażerów na przystanki kolejowe. Wyjaśnił m.in., że *zgodnie z przepisami uprz, jednostki samorządu terytorialnego stały się organizatorem publicznego transportu zbiorowego, odpowiedzialnym za jego planowanie, organizowanie i funkcjonowanie, na obszarze swojej właściwości. Dodał, że wiele gmin dostosowuje godziny kursowania komunikacji lokalnej do godzin odjazdów pociągów. Zapotrzebowanie na poszczególne kursy gminy określają samodzielnie we własnym zakresie, konsultując z Urzędem ewentualne korekty kolejowego rozkładu jazdy wprowadzane przez zarządcę infrastruktury.*

(akta kontroli str. 464-631, 680-682)

4.6. Zawarte porozumienia, a w ich konsekwencji umowy dotyczące przekazania dotacji w ramach projektu PKM spowodowały **zwiększenie liczby pociągów** o łącznie 46 par, według stanu na 4 kwietnia 2023 r..

Województwo prowadziło sukcesywne działania, których celem był rozwój publicznego transportu zbiorowego m.in. przez:

- rozszerzanie siatki połączeń;
- zakup taboru kolejowego, w szczególności zeroemisyjnego, dostosowanego do przewozu osób ze szczególnymi potrzebami,
- budowę zaplecza technicznego dla taboru kolejowego w Wągrowcu;

²²⁹ Jak w przypisie nr 131.

²³⁰ Jak w przypisie nr 131.

²³¹ Jak w przypisie nr 131.

²³² Jak w przypisie nr 131.

- rozszerzenie kanałów sprzedaży biletów przez operatorów;
- upraszczanie taryfy przewozowej oraz jej integrację z taryfami ZTM w Poznaniu oraz MPK w Gnieźnie (bilet BTK);
- wydzielenie w taborze miejsc do przewozu rowerów i ofertę bezpłatnego przewozu jednośladów z okazji Światowego Dnia Roweru;
- prowadzenie działań promocyjnych w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu – Europejski Tydzień Mobilności – Dzień bez samochodu;
- wspieranie inicjatywy „Podróż bez barier”, zakup biletów – za wydanie biletu w pociągu nie pobiera się opłat od osoby niepełnosprawnej i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, a także od opiekuna tej osoby;
- promowanie kolei m.in. w serwisach internetowych UMWW oraz na profilu Urzędu w portalu społecznościowym, w Monitorze Wielkopolskim, audycjach telewizyjnych „Pociąg do Wielkopolski”.

(akta kontroli str. 827-838, 902-947)

4.7. Województwo podpisało **porozumienia** w zakresie organizacji wspólnego transportu kolejowego na styku województw z województwem: Łódzkim²³³, Lubuskim²³⁴ oraz Zachodniopomorskim²³⁵. Na sesji Sejmiku 30 listopada 2020 r. podjęto uchwały w celu podpisania porozumień ze wszystkimi sąsiadującymi województwami, jednak do podpisania takich porozumień z pozostałymi czterema sąsiednimi województwami, tj. Pomorskim, Opolskim, Dolnośląskim i Kujawsko-Pomorskim nie doszło.

Brak podpisanego porozumienia z Województwem Pomorskim i Opolskim spowodowany był trudnością we wskazaniu organizatora przewozów, gdyż władze Województwa Pomorskiego stały na stanowisku, iż poszczególne sąsiadujące województwa mogą być organizatorami przewozów w granicach swojego województwa, a władze Województwa Opolskiego poddały pod wątpliwość konieczność wskazywania organizatora przewozów w porozumieniu. Z kolei władze Województwa Dolnośląskiego uznały zawieranie porozumień za zbędne. Brak porozumienia z Województwem Kujawsko-Pomorskim spowodowany był natomiast brakiem oferty przewozowej ww. województwa i związanego z nim rozkładu jazdy.

Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że *nie podziela ww. stanowisk sąsiednich województw, gdyż nieokreślenie w porozumieniach organizatora przewozów, na całej długości linii komunikacyjnej, jest niezgodne z przepisami uprz, w tym art. 7 ust. 1 pkt 5. Ma to swoje uzasadnienie chociażby w określeniu obowiązującej taryfy przewozowej oraz regulaminu przewozów. Wicemarszałek dodał, że podejmowane próby telefonicznego wyjaśnienia tematu nie dały rezultatu. Obecnie, w związku z pracami nad kolejną edycją rozkładu jazdy, planowany jest ponowny powrót do rozmów z województwami, z którymi dotychczas nie udało zawrzeć porozumień.*

(akta kontroli str. 710, 948-957)

4.8. Odnosząc się do koncepcji **przejęcia linii** kolejowych od spółek grupy PKP PLK Wicemarszałek podał m.in., że *z przyczyn finansowych Województwo nie rozważało takiej możliwości, gdyż wiązałoby się to z posiadaniem zaplecza utrzymaniowego tychże linii i olbrzymimi kosztami.*

(akta kontroli str. 685)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Województwa w zakresie wdrażania rozwiązań zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W wyniku tych działań Samorząd współuczestniczył w utworzeniu i systematycznym rozwoju projektu PKM, który sprzyjał m.in. zmniejszeniu natężenia indywidualnego ruchu samochodowego w obrębie Aglomeracji poznańskiej. Konsekwentnie rozszerzano zasób użytkowanego taboru kolejowego, co skutkowało m.in. zwiększeniem potencjału przewozowego oraz poziomu jakości obsługi i komfortu podróżowania. Przyjęty

²³³ Okres obowiązywania od 13 grudnia 2020 r. do 9 grudnia 2028 r.

²³⁴ Okres obowiązywania od 13 grudnia 2020 r. do 14 grudnia 2030 r.

²³⁵ Okres obowiązywania od 13 grudnia 2020 r. do 14 grudnia 2030 r.

system eksploatacji taboru zapewniał jego optymalne wykorzystywanie. Podejmowano skuteczne starania o zacieśnienie współpracy z samorządami sąsiednich województw w zakresie wspólnej organizacji transportu kolejowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- Wnioski
- 1) przeprowadzania przez Województwo, działające jako organizator przewozów, badań jakości świadczonych usług na liniach objętych umowami PSC, o których to badaniach mowa w pkt. 7.5.1. obu ww. umów PSC, niezależnie od takich badań przeprowadzanych przez operatorów przewozów;
 - 2) przekazywania przez operatorów kompletnych informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji za rok ubiegły, złożonych w związku z realizacją przewozów oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, o których to informacjach mowa w pkt. 7.1.5. umów PSC.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Poznaniu. 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. NIK sygnalizuje jednocześnie zasadność przeanalizowania okoliczności wynikających ze stanu problematycznego opisanego na str. 33 ww. wystąpienia²³⁶ oraz poinformowania Najwyższej Izby Kontroli o wynikach tych analiz i ewentualnych działaniach – planowanych albo podjętych – z nimi związanych.

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

Poznań, 15 czerwca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Artur Pięgas
p.o. wicedyrektor

²³⁶ Ujętego w opisie stanu faktycznego w akapicie poprzedzającym sekcję „Stwierdzone nieprawidłowości”.

.....
podpis

Piotr Kręt
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej, poprzez zastąpienie w przypisie 58 na str. 13, fragmentu tekstu „DT/III/137/2018” fragmentem „DT/III/137/2015” – albowiem taki jest prawidłowy numer umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, zawartej 20 listopada 2015 r. przez Województwo Wielkopolskie z „Przewozami Regionalnymi” sp. z o.o., co znajduje potwierdzenie w treści tej umowy.

doradca prawny

.....
podpis