



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 9 listopada 2009 r

**Pan
Leszek Ruta
p.o. Dyrektora
Zarządu Transportu Miejskiego
w Warszawie**

LWA-410-20-04/09
P/09/178

**tekst jednolity
WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Zarządzie Transportu Miejskiego w Warszawie (zwanym dalej „ZTM”) kontrolę działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w m.st. Warszawy w okresie 2004 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 9 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działania podejmowane przez ZTM na rzecz usprawnienia systemu transportowego w Warszawie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na opóźnieniach w realizacji części zadań, w szczególności dotyczących wykorzystania komunikacji kolejowej w aglomeracji warszawskiej.

1. W dokumentach strategicznych obowiązujących w okresie objętym kontrolą, określających kierunki rozwoju m.st. Warszawy i aglomeracji warszawskiej t.j. w *Polityce*

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

*Transportowej dla m.st. Warszawy*², *Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020*³, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy*⁴, szczególną rolę przypisano systemowi transportu publicznego. Według założeń zawartych w wymienionych dokumentach, działania w zakresie rozwoju tego systemu powinny zmierzać do zapewnienia wzrostu udziału transportu publicznego w transporcie ogółem.

Zadaniami służącymi osiągnięciu zakładanego celu, w realizacji których w różnym zakresie uczestniczył lub współuczestniczył ZTM były m.in.: integracja systemu transportu publicznego (poprzez objęcie wspólną taryfą różnych środków transportu wykorzystywanych w Warszawie, tworzenie systemu parkingów „Parkuj i Jedź”, budowę węzłów przesiadkowych), włączanie kolei do systemu miejskiego transportu publicznego, modernizacja i rozbudowa systemu komunikacji autobusowej i tramwajowej, podniesienie jakości i bezpieczeństwa świadczonych usług.

2. ZTM podejmował działania organizacyjne na rzecz poprawy funkcjonowania transportu zbiorowego. W tym celu, m.in. organizowane były przetargi na świadczenie autobusowych usług przewozowych przez przewoźników prywatnych oraz rozbudowywano system komunikacji autobusowej obejmujący gminy podwarszawskie. Zbierano informacje o funkcjonowaniu komunikacji zbiorowej, w tym dotyczące jakości usług, tj. punktualności, oznakowania pojazdów i obsługi pasażerów.

2.1. Na podstawie wyników badań, ZTM m.in. dokonywał korekt rozkładów jazdy oraz tras linii autobusowych i tramwajowych, doprowadzając m.in. do wzrostu wskaźnika nasycenia sieci tramwajowej taborem - z 5,66 wagonu na kilometr trasy w 2000 r., do 6,23 wagonu na kilometr w maju 2009 r., co skutkowało zwiększeniem częstotliwości kursowania tramwajów.

Ponadto, w oparciu o wyniki badań punktualności ZTM naliczał przewoźnikom kary za nieprawidłową realizację usług przewozowych. Wysokość wymierzonych z tego tytułu kar w badanym okresie wynosiła: w 2004 r. 1 040 tys. zł, w 2005 r. 1 776 tys. zł, w 2006 r., 2 702 tys. zł, w 2007 r. 3 287 tys. zł i w 2008 r. 2 439 tys. zł. Przyniosło to efekt w przypadku komunikacji autobusowej, o czym świadczy spadek liczby kursów niepunktualnych, których odsetek zmniejszył się z 13,9 % w 2004 r. do 10,4 % w 2008 r. Powyższe działania okazały

² Załącznik do Uchwały Nr XXVI/193/95 Rady m.st. Warszawy z 27 listopada 1995 r.

³ Załącznik do Uchwały Nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy z 24 listopada 2005 r., dalej także: *Strategia*.

się natomiast nieskuteczne w przypadku komunikacji tramwajowej. Uległa bowiem pogorszeniu punktualność kursowania tramwajów, w przypadku których odsetek niepunktualnych kursów wzrósł z 10,0% w 2004 r. do 15,6% w 2008 r. Składając wyjaśnienia w sprawie działań podejmowanych przez ZTM na rzecz poprawy punktualności tramwajów, Pan Dyrektor wskazał⁵ m.in. na wprowadzanie rozwiązań w zakresie efektywnego sterowania ruchem zapewniającego priorytet dla komunikacji tramwajowej. Temu celowi służyć mają m.in. wydzielanie torowisk z ruchu ogólnego, nadawanie priorytetów dla tramwajów przy pokonywaniu skrzyżowań, przeprowadzone lub planowane modernizacje podstawowych ciągów tramwajowych, tj. m.in. Trasy W-Z, al. Jana Pawła II, al. Jerozolimskich.

W ocenie NIK wpływ na pogorszenie punktualności kursowania tramwajów może mieć starzenie się taboru wykorzystywanego przez spółkę Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o. Podczas gdy według stanu na koniec 2003 r., udział w użytkowanym taborze wagonów ponad 20 letnich wynosił 37,9%, to według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. – 54,3%. Jednocześnie w analogicznym okresie zmniejszył się udział wagonów tramwajowych nie starszych niż 4 lata, odpowiednio z 9,5% do 5,1%.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Pana Dyrektora⁶, wskazujące na ograniczony wpływ ZTM na działania właściciela taboru tramwajowego tj. spółki Tramwaje Warszawskie, zgodnie z którymi ZTM uczestniczy w procesie odnowy taboru głównie poprzez konsultowanie właściwości użytkowych pojazdów.

2.2. ZTM podejmował także przedsięwzięcia w celu poprawy bezpieczeństwa pasażerów m.in.: zawierał umowy na ochronę infrastruktury transportowej; przeprowadzał wspólne patrole linii komunikacyjnych i przystanków z policją, strażą miejską i pracownikami firm ochroniarskich, przeprowadzał szkolenia pracowników, przeprowadzał akcje społeczne mające na celu promowanie właściwego reagowania w sytuacjach kryzysowych. ZTM uczestniczył także w Warszawskim Programie Przeciwdziałania Przestępczości oraz Ochrony Obywateli i Porządku Publicznego⁷, wyposażając nowo zakupione tramwaje w tzw. „przycisk napadowy”, autobusy w łączność bezprzewodową, dodatkowo w Miejskich Zakładach Autobusowych wdrożono system alarmowej łączności GSM.

⁴ Załącznik do Uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXXXII/2746/2006 z 10 października 2006 r., dalej także: *Studium*.

⁵ Pismo z 12 października 2009 r. znak ZTM/NA-091-4/30-09.

⁶ Pismo z dnia 12 października 2009 r. znak ZTM/NA-091-4/30-09.

⁷ Przyjęty uchwałą Rady m. st. Warszawy nr XLII/1296/2008 z dnia 23 października 2008 r.

2.3. Ustalono, że pomimo powyższych działań oraz przeprowadzanych akcji zachęcających do korzystania z komunikacji miejskiej, liczba przewożonych pasażerów w komunikacji tramwajowej i autobusowej kształtuje się na poziomie zbliżonym do 2003 r. Sytuacja ta w części wynika ze zwiększonego korzystania z innych środków transportu zbiorowego, w szczególności z metra. W przypadku komunikacji tramwajowej wpływ na tę sytuację mogą mieć niewielkie zmiany w badanym okresie w zakresie długości tras tramwajowych. Podczas gdy według stanu na koniec 2003 r. długość tych tras wynosiła ogółem 121,9 km, to na dzień 30 czerwca 2009 r. – 124,1 km.

Należy zwrócić przy tym uwagę na fakt, że zbieranie informacji o funkcjonowaniu transportu zbiorowego przez ZTM odbywa się głównie drogą obserwacji⁸ lub ankiet, natomiast w niewielkim zakresie jest wykorzystywany system automatycznego zbierania takich informacji (system taki jest stosowany głównie w przypadku metra).

3. ZTM podejmował działania dotyczące integrowania komunikacji kolejowej z systemem komunikacji Warszawy i aglomeracji Warszawskiej. Jednakże w ocenie NIK wykorzystanie infrastruktury kolejowej dla potrzeb przewozowych miasta i aglomeracji jest w dalszym ciągu niewystarczające.

3.1. W celu realizacji zadań dotyczących wdrożenia systemu Szybkiej Kolei Miejskiej⁹, określonych w opracowanym w 2000 r. *Programie działań na rzecz integracji systemu komunikacji kolejowej z systemem transportu publicznego w Warszawie i aglomeracji warszawskiej*, ZTM przyjął jako główny kierunek działań integrację taryfową¹⁰. Niezależnie od zawieranych umów na świadczenie usług przewozowych na wyznaczonych liniach przez miejską spółkę Szybka Kolej Miejska Spółka z o.o.¹¹ ZTM zawierał umowy (od 2002 r.) z innymi przewoźnikami kolejowymi: PKP Przewozy Regionalne Spółka z o.o.; Koleje Mazowieckie-KM Spółka z o.o.; Warszawską Koleją Dojazdową Spółka z o.o.. Umowy te pozwoliły na objęcie Warszawy i 17 sąsiednich gmin wspólną taryfą przewozową (według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. łączna długość odcinków kolejowych objętych ofertą wspólny bilet wynosiła 174 km).

Należy jednak zaznaczyć, że zawieranie powyższych umów przez ZTM nie wyczerpuje katalogu działań określonych w *Programie*, według którego, do 2015 r. w skład

⁸ Badanie potoków pasażerskich przeprowadzane metoda bezpośredniej obserwacji, przez kontrolerów ruchu w godzinach 6.00-20.00 (okresowo prowadzone są badania nocne) odrębnie dla poszczególnych linii.

⁹ Dalej „system SKM”

¹⁰ Wyjaśnienia p.o. dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego z 12 października 2009 r., pismo ZTM/NA-091-4/30-09.

systemu SKM, powinno wchodzić siedem linii kolejowych o łącznej długości 223 km. Dla wdrożenia tego systemu konieczna jest modernizacja i rozbudowa infrastruktury kolejowej oraz towarzyszącej, w celu integracji z systemem komunikacji zbiorowej w Warszawie, zwiększenie wykorzystania infrastruktury kolejowej do obsługi relacji wewnętrznych w Warszawie oraz zakupy nowego taboru kolejowego.

Wyniki kontroli wskazują, że nie została dotychczas rozwinięta w pełni działalność spółki Szybka Kolej Miejska Spółka. Według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. SKM obsługiwała linie kolejowe o długości 37,4 km, co stanowi ok. 16,8 % rekomendowanej w ww. *Programie* długości linii kolejowych w ramach systemu SKM (223 km) oraz 21,6% długości linii kolejowych objętych obecnie wspólnym biletem (174 km). Dopiero w kolejnych latach¹² planowane jest rozszerzenie zakresu przewozów przez SKM po połączeniu z Legionowem oraz, po zakończeniu przez PKP PLK budowy łącznika kolejowego z Lotniskiem Okęcie.

3.2. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały sfinalizowane żadne z zakładanych prac dotyczących utworzenia systemu linii obwodowej kolei metropolitalnej w Metropolii Warszawskiej przy wykorzystaniu istniejącej w Warszawie sieci linii kolejowych. Rozwiązanie to, zgodnie z wynikami *Audyту działań podejmowanych w zakresie transportu zbiorowego w Warszawie i aglomeracji*¹³, wykonanego w 2007 r. na zlecenie ZTM, postulowane było jako sposób rozwiązywania problemów komunikacyjnych miasta, wymagający znacznie mniejszych nakładów finansowych niż budowa metra, czy rozbudowa systemów komunikacji drogowej.

Wykorzystanie kolei do usprawnienia systemu transportowego Warszawy napotyka na problemy, wynikające w szczególności z konieczności zapewnienia przebudowy infrastruktury kolejowej przez Spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.¹⁴.

3.3. Powyższe ustalenia wskazują, że nadal aktualne są uwagi do zakresu wykorzystania transportu kolejowego w aglomeracji warszawskiej zawarte w wykonanym w marcu 2007 r. na zlecenie ZTM opracowaniu *Audyту działań podejmowanych w zakresie transportu zbiorowego w Warszawie i aglomeracji*, w którym wskazano m.in. na: „brak wykorzystania

¹¹ Utworzoną w 2004 r., dalej także SKM.

¹² Umowa z 27 października 2008 r. zawarta ze spółką SKM o świadczenie usług przewozowych w komunikacji zbiorowej realizowanej koleją w latach 2010-2024. Umowa dotyczy objęcia obsługi przez SKM, po wybudowaniu przez PKP PLK łącznika kolejowego do lotniska Okęcie tras: Lotnisko – Dworzec Wschodni, Dworzec Wsch. – Sulejówek Miłosna, Dworzec Wsch. – Legionowo.

¹³ Opracowany przez Zespół Doradców Gospodarczych „TOR” Sp. z o.o. w marcu 2007 r.

¹⁴ Dalej także: PKP PLK

infrastruktury kolejowej do komunikacji wewnętrznej miasta” oraz słabe wykorzystanie transportu kolejowego w relacjach z „przedmieściami” aglomeracji Warszawskiej (np. w kierunku na Legionowo i Piaseczno).

4. W wyniku kontroli stwierdzono niskie tempo wdrażania do realizacji różnego rodzaju działań w szczególności o charakterze inwestycyjnym, mających istotne znaczenie dla usprawnienia funkcjonowania transportu zbiorowego, za których realizację (lub inicjowanie) odpowiedzialny był ZTM. Dotyczy to m.in. tworzenia węzłów przesiadkowych (prace polegające zarówno na ich budowie jak i modernizacji), budowy parkingów typu „Parkuj i Jedź” oraz wytyczania na ulicach wydzielonych pasów dla autobusów.

4.1. W badanym okresie ZTM wybudował węzeł komunikacyjny (Młociny), zmodernizował dwa węzły komunikacyjne na Placu Bankowym i na Placu Wilsona, podczas gdy zgodnie z opracowanym w 2003 r. przez Biuro Komunikacji Urzędu m.st. Warszawy *Programem działania systemu komunikacji miejskiej do roku 2006*, na lata 2003-2006 zaplanowano modernizację jeszcze czterech innych węzłów przesiadkowych (Dworzec Gdański, Dworzec Wileński, Plac Zawiszy, Centrum). NIK zauważa jednak, że modernizacja węzłów przesiadkowych związana jest z realizacją innych, niezakończonych inwestycji, np. modernizacją Dworca Wileńskiego będzie realizowana w ramach budowy centralnego odcinka II linii metra.

4.2. Do dnia zakończenia kontroli, z 27 docelowo zaplanowanych do budowy w Warszawie parkingów typu „Parkuj i Jedź”, wybudowano i uruchomiono¹⁵ jedynie 5 obiektów, posiadających 2302 miejsca postojowe. Realizacja kolejnego II etapu budowy tego typu parkingów, w ramach którego zaplanowano wybudowanie kolejnych parkingów w latach 2006 - 2009, przesunięta została do roku 2012. Do czasu zakończenia kontroli NIK, ZTM złożył do Prezydenta Miasta 7 wniosków o ustalenie lokalizacji dla tych parkingów. W dwóch przypadkach rozpoczęto ich budowę (obu w 2009 r.).

Ustalono przy tym, że z 5 wybudowanych parkingów typu „Parkuj i Jedź” tylko 4 obiekty są wykorzystywane efektywnie, ich średnie napełnienie wahało się w II kwartale 2009 r. od 67% do 96%. Natomiast wykorzystanie parkingu zlokalizowanego przy ul. Połczyńskiej kształtowało się na poziomie tylko 4%. Parking ten nie pełni zakładanej funkcji. Średniomiesięczne koszty utrzymania tego parkingu wynosiły około 28 tys. zł,

¹⁵ ZTM został wyznaczony do realizacji tego zadania w styczniu 2004 r. decyzją z-cy Prezydenta m.st. Warszawy przy piśmie z dnia 29 stycznia 2004 r. znak ZPAU/14/2004.

natomiast przychody ZTM z tytułu dzierżawy jego części wynosiły zaledwie 3 tys. zł miesięcznie¹⁶.

4.3. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostało zrealizowane zadanie dotyczące budowy parkingu podziemnego w okolicach stacji metra „Plac Wilsona”, pomimo iż Rada m.st. Warszawy uchwałą z dnia 16 grudnia 2004 r. zaakceptowała finansowanie jego realizacji w latach 2004-2005. Po nieudanych negocjacjach z wykonawcą tej stacji prowadzonych przez Metro Warszawskie Spółkę z o.o. do sprawy budowy tego parkingu powrócono w 2008 r., jednak prowadzone w tym zakresie przez ZTM prace przygotowawcze zostały wstrzymane¹⁷.

4.4. Do końca czerwca 2009 r. wytyczono w Warszawie jedynie 15 wydzielonych pasów przeznaczonych dla autobusów o łącznej długości 13,3 km, w tym w badanym okresie wyznaczony został tylko jeden taki pas o długości 3,5 km (na ul. Modlińskiej). Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą ZTM występował z wnioskami do Zarządu Dróg Miejskich o wytyczenie również innych pasów autobusowych, jednak żaden z tych wniosków nie został zrealizowany. Dopiero wejście w 2009 r. w życie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 2574 z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie zasad współpracy jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy przy realizacji usprawnień ruchu pojazdów transportu zbiorowego w Warszawie usprawniło proces wytyczania kolejnych pasów autobusowych, w wyniku czego w III kw. 2009 r. Zarząd Dróg Miejskich na wniosek ZTM wytyczył 3 nowe stałe pasy dla ruchu autobusowego o łącznej długości około 6 km.

5. Opóźnieniom w realizacji zadań inwestycyjnych towarzyszyło w badanym okresie niepełne wykorzystanie środków otrzymywanych na ten cel przez ZTM. W latach 2004-2007 wykonanie przez ZTM planów wydatków po zmianach na zadania inwestycyjne w tym zakresie nie przekroczyło 75% i wynosiło: w 2004 r. – 74,4%; w 2005 r. – 40,5%; w 2006 r. – 72,8%; w 2007 r. – 73,8%. Jedynie w 2008 r. wykonanie planu tych wydatków było wyższe i wyniosło – 89,8%. W latach 2005-2008, kwoty przeznaczone na zadania ujęte w planach wydatków na zadania inwestycyjne, po zmianach były niższe o ponad 10% od pierwotnych planów wydatków na inwestycje transportowe przyjętych w uchwałach budżetowych (w tym w 2007 r. o 25%). Szczególnie nisko kształtowało się wykonanie wydatków na zadania

¹⁶ Na podstawie umowy najmu z 7 kwietnia 2008 r. zawartej z [...] – *Delegatura NIK w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.)*.

inwestycyjne związane z komunikacją tramwajową¹⁸, które wyniosło w 2008 r. – 4,6 %, a w 2009 r. (do 30 czerwca) – 0,9 %.

NIK przyjmuje wyjaśnienia¹⁹ Pana Dyrektora, wskazującego jako przyczyny opóźnień w rozpoczynaniu realizacji poszczególnych zadań m.in. przedłużające się postępowania przetargowe (ze względu na wnoszone protesty) lub o uzyskanie pozwoleń na budowę. Ponadto, w przypadku wydatków na zadania związane z komunikacją tramwajową nastąpiła m.in. konieczność przesunięcia terminu²⁰ wykonania dokumentacji projektowej, na którą zaplanowano ok. 88 % kwoty przewidzianej w planie rzeczowo-finansowym na 2008 r., w wyniku czego płatności za tą dokumentację przewidziane są na II półrocze 2009 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. Przyspieszenie realizacji poszczególnych zadań zmierzających do usprawnienia transportu zbiorowego na terenie Warszawy i aglomeracji warszawskiej.
2. Zintensyfikowanie przedsięwzięć zmierzających do szerszego wykorzystania komunikacji kolejowej w systemie transportowym Warszawy i aglomeracji warszawskiej.
3. Analizowanie, z punktu widzenia efektywności, skutków wprowadzania poszczególnych rozwiązań, mających na celu usprawnienie transportu zbiorowego (np. „bus-pasów”, obiektów „Parkuj i Jedź”), zarówno na etapie planowania jak i na etapie ich wdrażania.
4. Usprawnienia systemu zbierania informacji o funkcjonowaniu transportu zbiorowego w Warszawie.
5. Kontynuowanie działań mających na celu poprawę punktualności kursowania tramwajów.
6. Kontynuowanie działań zmierzających do zwiększenia liczby pasażerów w środkach komunikacji masowej.

¹⁷ Po otrzymaniu pisma Z-cy Dyrektora Biura Rozwoju m.st. Warszawy z dnia 21 września 2009 r., informującego o dokonanych przez Radę Miasta zmianach w budżecie na 2009 r.

¹⁸ Obejmujące jedno zadanie p.n. budowa linii tramwajowej na Tarchomin i układu drogowego ul. Światowida i Projektowanej.

¹⁹ Pisma z: 21 września 2009 r. znak ZTM/NA-091-4/14-09 oraz z 24 września 2009 r. znak ZTM/Na/-091-4/18-09.

²⁰ Na rok 2009 - stosownie do Aneksów nr 1 i 2 do umowy z dnia 9 lipca 2008 r. na wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji p.n. budowa linii tramwajowej na Tarchomin.

7. Doprowadzenie do efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem, zagospodarowania parkingu typu „Parkuj i Jedź” zlokalizowanego przy ul. Połczyńskiej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienie pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.