



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.006.01.2019

**Jacek Sutryk**  
**Prezydent Wrocławia**

**Urząd Miejski Wrocławia**  
**pl. Nowy Targ 1-8**  
**50-141 Wrocław**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.191.2019  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 10 grudnia 2019 r.

P/19/108 – Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu  
województwa dolnośląskiego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław, zwany dalej: „Miastem”, „Urzędem” lub „UMW”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia, od dnia 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia, od dnia Od dnia 19 listopada 2002 r. do dnia 18 listopada 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-9)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Działania związane z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem publicznym transportem w mieście 2) Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego
Okres objęty kontrolą	2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1) Ksymena Kramarczyk-Rosiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/76/2019 z 16 kwietnia 2019 r. 2) Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/77/2019 z 17 kwietnia 2019 r. 3) Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/75/2019 z 16 kwietnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Miasto realizując zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na terenie Wrocławia zaplanowało i wdrożyło szereg działań na rzecz zrównoważenia rozwoju transportu publicznego<sup>3</sup>. W szczególności działania te miały na celu preferowanie transportu zbiorowego, co było głównym założeniem polityki miejskiej w tym zakresie. Ich wykonanie skutkowało wprawdzie częściową poprawą warunków funkcjonowania transportu publicznego, jednak nie przełożyło się ostatecznie na wzrost udziału podróżujących komunikacją miejską we Wrocławiu. Ponadto ich realizacja, zwłaszcza w zakresie finansowania przewozów komunikacji miejskiej oraz utrzymania w odpowiednim stanie technicznym torowisk tramwajowych, nie przebiegała w pełni prawidłowo. Przyjęta metoda rekompensowania kosztów komunikacji miejskiej we Wrocławiu ograniczała możliwości skutecznego zarządzania i rozwoju usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Zagrażało to również stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej.

Powyższą ocenę uzasadniają, opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości i uwagi, dotyczące w szczególności: [1] metody rekompensowania kosztów usług publicznego transportu zbiorowego, [2] ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków między stronami umowy transportowej<sup>4</sup>, [3] finansowania zadań z zakresu utrzymania i modernizacji torowisk tramwajowych we Wrocławiu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### 1. Działania związane z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem publicznym transportem

#### 1.1 Koncepcja organizacji i rozwoju transportu publicznego

Od dnia 28 grudnia 2018 r. zadania dotyczące komunikacji miejskiej i transportu publicznego we Wrocławiu zostały powierzone Departamentowi Infrastruktury i Transportu. W okresie wcześniejszym, zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego były realizowane przez Departament Infrastruktury i Gospodarki, Wydział Transportu w Departamencie Nieruchomości i Eksploatacji oraz Biuro Zrównoważonej Mobilności w Departamencie Zrównoważonego Rozwoju.

(akta kontroli str. 11-178, 179-205, 235)

Przyjęta w Mieście organizacja publicznego transportu zbiorowego zakładała następujący podział zadań do realizacji:

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

<sup>3</sup> Transport publiczny, w ramach niniejszej kontroli, rozumiany jest jako komunikacja miejska w dolnośląskich miastach na prawach powiatu oraz realizowane na ich rzecz przewozy o charakterze użyteczności publicznej w ramach zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych i usługi uzupełniającej dostępną na rynku ofertę publicznego transportu zbiorowego, w sytuacji, gdy miasto pokrywa lub partycypuje w kosztach lub w inny sposób wspiera ich realizację.

<sup>4</sup> Tj. umowy nr 84/NZ/10 zawartej pomiędzy Miastem a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym sp. z o.o. we Wrocławiu w dniu 26 marca 2010 r. o wieloletnie wykonywanie zadań powierzonych Spółce przez Miasto na podstawie aktu założycielskiego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i aktów wykonawczych (ze zm.), dalej: „umowa transportowa”.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- realizacja zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego: Departament Infrastruktury i Transportu UMW, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: „ZDiUM”)<sup>6</sup>;
- realizacja zadań inwestycyjnych: Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.<sup>7</sup>, ZDiUM;
- realizacja zadań remontowych dotyczących infrastruktury transportowej (przystanki, zatoki autobusowe, torowiska tramwajowe): ZDiUM;
- zakup środków transportu: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Spółka”, „MPK” lub „operator”)<sup>8</sup>;
- realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpiecznych warunków korzystania z publicznego transportu zbiorowego w zakresie: sprawności autobusów i tramwajów – MPK, stanu technicznego torowisk tramwajowych – ZDiUM.

(akta kontroli str. 236-487)

Operatorem publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu była Spółka, której Miasto na podstawie umowy transportowej<sup>9</sup> i zarządzenia Prezydenta Wrocławia<sup>10</sup>, powierzyło do realizacji następujące zadania:

- przewozowe w zakresie komunikacji autobusowej i tramwajowej;
- w zakresie kontroli biletowej<sup>11</sup>;
- w zakresie pasażerskich przewozów specjalnych,
- w zakresie komunikacji dowozowej oraz komunikacji okresowej.

(akta kontroli str. 236-487)

**1.1.2.** Wydział Inżynierii Miejskiej Urzędu w zakresie transportu publicznego prowadził nadzór organizacyjny nad wskazanymi powyżej miejskimi jednostkami organizacyjnymi, w tym nad ZDiUM oraz spółką komunalną Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. Departament Infrastruktury i Transportu, za pośrednictwem Wydziału Transportu, prowadził również nadzór i kontrolę nad działalnością operatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy świadczyli usługi transportowe na podstawie umów zawartych z Miastem, w tym nad działalnością MPK i operatorów podmiejskich linii strefowych.

(akta kontroli str. 4366-4374)

**1.1.3.** W Planie transportowym Wrocławia<sup>12</sup> uwzględniono założenia wojewódzkiego planu transportowego dla Województwa Dolnośląskiego<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 10 ustawy

<sup>6</sup> Na podstawie uchwały nr XXXII/742/12 RMW z dnia 18 października 2012 r. w sprawie nadania statutu ZDiUM (ze zm.).

<sup>7</sup> Na podstawie zarządzenia nr 2888/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

<sup>8</sup> Na podstawie Aktu założycielskiego MPK sp. z o.o. – tekst jednolity na podstawie uchwały nr 72/18 Zarządu MPK sp. z o.o. z dnia 23 lipca 2018 r.

<sup>9</sup> Na podstawie umowy nr 84/NZ/10 z dnia 26 marca 2010 r. o wieloletnie wykonywanie zadań powierzonych Spółce przez Miasto na podstawie aktu założycielskiego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i aktów wykonawczych (ze zm.), dalej: „umowa transportowa”

<sup>10</sup> Na podstawie zarządzenia nr 2346/07 Prezydenta Wrocławia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (ze zm.), dalej: „zarządzenie Prezydenta w sprawie zasad zlecania i rozliczania zadań”.

<sup>11</sup> Obejmujące kontrolę przewozu osób i bagażu środkami miejskiej komunikacji tramwajowej i autobusowej realizowanej przez MPK, środkami komunikacji na liniach utworzonych w oparciu o porozumienie międzygminne, obsługiwanych przez innych przewoźników niż MPK, windykacji należnych opłat za brak odpowiedniego dokumentu przewozu

<sup>12</sup> Przyjęty uchwałą nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022”, dalej: „Plan transportowy Wrocławia”.

z dnia 16 grudnia 2001 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>14</sup> (dalej: „ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”), Plan transportowy Wrocławia poddany został, przed jego uchwaleniem, konsultacjom społecznym prowadzonym w dwóch etapach<sup>15</sup>. Projekt Planu transportowego Wrocławia, stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, został uzgodniony z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

W planie transportowym Wrocławia uwzględniono zagadnienia określone w art. 12 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z wyjątkiem art. 12 ust. 1 pkt 8, tj. nie wskazano linii komunikacyjnych, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem oraz planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu, art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wszedł w życie z dniem 22 lutego 2018 r., natomiast Plan transportowy Wrocławia został przyjęty w 2016 r. Obecnie trwają prace przygotowawcze do aktualizacji tego dokumentu.

W Planie transportowym Wrocławia zawarto oceny i prognozy potrzeb transportowych<sup>17</sup>.

W rozdziale siódmym Planu transportowego Wrocławia wskazano m.in., że preferowanie transportu zbiorowego, który jest głównym założeniem polityki Wrocławia, wynika z jego 10-krotnie bardziej efektywnego wykorzystywania deficytowej przestrzeni transportowej, w stosunku do użytkowania jej przez samochody osobowe. Aby skłonić posiadaczy samochodów osobowych do ograniczenia lub zrezygnowania z ich codziennego wykorzystywania w podróżach miejskich i aglomeracyjnych należy uczynić transport zbiorowy na tyle atrakcyjnym, aby był konkurencyjny w stosunku do samochodu, który ponadto powinien być poddawany ograniczeniom w dostępie do części obszaru centrum, a także limitowaniu miejsc postojowych i konieczności ponoszenia opłat parkingowych. Zawarto także konkluzję, że ze względu na przedmiotowe kryteria, organizator publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu preferować będzie w decyzjach rozwojowych i modernizacyjnych transport szynowy (tramwajowy i kolejowy), który może pełnić rolę osnowy systemu, także dlatego, że ma większe szanse niż autobusowy na wsparcie finansowe Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 488- 856)

**1.1.4.** Jako cel strategiczny Planu transportowego Wrocławia przyjęto dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu z wiodącą rolą transportu zbiorowego w mieście i aglomeracji. Jako cele cząstkowe przyjęto: [1] poprawę dostępności w ruchu wewnętrznym w mieście i aglomeracji; [2] poprawę dostępności zewnętrznej miasta; [3] zmniejszenie zatłoczenia ruchem samochodowym w Śródmieściu (obszar wewnątrz obwodnicy śródmiejskiej i linii Starej Odry na północy); [4] ograniczenie emisji zanieczyszczeń od transportu; [5] poprawę bezpieczeństwa w transporcie. Określono również wskaźniki realizacji celów, w perspektywie 2022 r.: a) wzrost o 5% udziału transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich, b) niewydłużenie się średniego czasu podróży

<sup>13</sup> Przyjęty uchwałą nr LV/2107/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2014 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego”.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm.

<sup>15</sup> I tura w dniach od 9 marca do 30 kwietnia 2016 r. oraz II tura w dniach od 30 września do 21 października 2016 r.

<sup>16</sup> W ramach prowadzonych konsultacji swoje uwagi zgłosiły Gminy Siechnice, Wisznia Mała oraz Kąty Wrocławskie. Zgłoszone uwagi zostały uwzględnione.

<sup>17</sup> W tym m.in. na podstawie aktualnych danych źródłowych.

transportem zbiorowym, c) spadek liczby ofiar wypadków w transporcie o 10% jako efekt ograniczania roli samochodu.

(akta kontroli str. 488-610, 611-856)

W myśl art. 37 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o *elektromobilności i paliwach alternatywnych*<sup>18</sup> (dalej: „ustawa o elektromobilności”) w Mieście sporządzono analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, stosownie do art. 72 tejże ustawy, w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r.<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 611-856)

**1.1.5.** W Planie transportowym Wrocławia, rozdziale nr 8: „Standaryzacja oraz zasady organizacji i działania rynku przewozów”, określono standardy usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej<sup>20</sup> i pożądane poziomy oraz terminy ich osiągnięcia.

W określonych w Planie transportowym Wrocławia „Założeniach do systemu monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym” oraz „Założeniach do systemu monitorowania wielkości przewozów i modelowania ruchu transportu zbiorowego” wskazano m.in., że w Urzędzie opracowano metodę wielokryterialnej oceny jakości funkcjonowania systemu monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym oraz jej wdrożenia. Nadto, założono wprowadzenie wskaźnika sprowadzającego ocenę wielokryterialną do jednej wartości. Założono również, że opracowana metoda monitorowania będzie stanowić podstawę do wydania zarządzenia Prezydenta Wrocławia w tej sprawie.

(akta kontroli str. 488-856)

Stan wdrożenia części ze standardów dotyczących wyposażenia przystanków (na dzień 30 kwietnia 2019 r.) i udziału w taborze autobusów spełniających wymagania ekologiczne w zakresie emisji szkodliwych składników spalin<sup>21</sup> (na koniec I półrocza 2019 r.) był niższy od poziomu wskaźników określonych w Planie transportowym Wrocławia na 2015 r.

Dotyczyło to osiągniętego na dzień 30 kwietnia 2019 r. poziomu wskaźników<sup>22</sup> m.in.: [1] udziału przystanków tramwajowych wyposażonych w wiaty w wysokości: 74,3% (przy określonych w Planie transportowym Wrocławia poziomach jego realizacji na 73,0% w 2013 r. 84,0% w 2015 r. i 85% w 2022 r.); [2] udziału przystanków z wiatami z oświetleniem w wysokości: 21,2% dla przystanków tramwajowych (przy określonych w Planie transportowym Wrocławia poziomach jego realizacji na 24,0% w 2013 r., 75,0% w 2015 r. i 40% w 2022 r.). Ponadto realizacja wskaźnika udziału autobusów spełniających co najmniej wymagania normy EURO 6 w zakresie emisji szkodliwych składników spalin na koniec 2016 r. wyniosła 18%, a na koniec I półrocza 2019 r. 36%, w sytuacji określenia go w Planie transportowym Wrocławia na poziomie 41% w 2015 r.

(akta kontroli str. 611-856, 4375-4399, 4406-4411)

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 317, ze zm.

<sup>19</sup> Analizę sporządziła Katedra Inżynierii Pojazdów Wydziału Mechanicznego Politechniki Wrocławskiej (17 grudnia 2018 r.).

<sup>20</sup> Pkt 8.1. „Postulowane standardy obsługi w transporcie publicznym”.

<sup>21</sup> Wg normy co najmniej EURO 6.

<sup>22</sup> Z uwagi na brak wskazanej w Planie transportowym Wrocławia metodologii, wyliczenia wartości poszczególnych wskaźników na dzień 30 kwietnia 2019 r. dokonano w porównaniu do liczby przystanków danego rodzaju, tj. tramwajowych i autobusowych, dodając do każdej z tych kategorii liczbę przystanków tramwajowo-autobusowych (kategorii niewyszczególnionej w Planie transportowym Wrocławia).

**1.1.6.** W pracach nad opracowaniem Planu transportowego Wrocławia uwzględnione zostały inne dokumenty przygotowane dla potrzeb planowania strategicznego i specjalistycznego we Wrocławiu.

Natomiast zagadnienia dotyczące funkcjonowania i rozwoju publicznej komunikacji zbiorowej, poza Planem transportowym Wrocławia, były uregulowane również w następujących dokumentach: [1] Wrocławska polityka mobilności (2013 r.)<sup>23</sup>, [2] Program gospodarki niskoemisyjnej (2015 r.)<sup>24</sup>, [3] Strategia Wrocław 2030 (2018)<sup>25</sup>, [4] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2018)<sup>26</sup>, [5] Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej Wrocławia (2019)<sup>27</sup>, [6] Wrocławski Program Tramwajowy (2016)<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 488-856)

**1.1.7.** Cel generalny Wrocławskiej polityki mobilności określony został jako tworzenie optymalnych warunków do efektywnego i bezpiecznego przemieszczania osób oraz towarów w mieście i obszarze metropolitalnym, przy spełnieniu wymogu ograniczenia uciążliwości dla środowiska. Założono, że cel ten powinien być realizowany w oparciu o kształtowanie pozytywnych zachowań komunikacyjnych mieszkańców oraz harmonijne funkcjonowanie i rozwój miasta<sup>29</sup>. W nawiązaniu do celu generalnego wyznaczono również cele podstawowe takie jak m.in.: [1] wzmocnienie roli transportu zbiorowego oraz rowerowego i pieszego jako podstawy zrównoważonego funkcjonowania miasta i obszaru metropolitalnego; [2] poprawa jakości transportu; [3] wzrost poziomu bezpieczeństwa przemieszczania się; [4] ograniczenie negatywnego oddziaływania transportu na warunki życia mieszkańców i środowisko przyrodnicze.

Przyjęto, iż warunkiem osiągnięcia ww. celów jest konsekwentne realizowanie ustaleń polityki w procesach planowania oraz w późniejszym wdrażaniu tych planów. Procesom tym musi towarzyszyć system monitorowania efektów działań polegający na okresowej analizie wybranych czynników i mierników skuteczności osiągania celów (łącznie 33 wskaźniki). Za najistotniejsze wskaźniki monitorujące realizację polityki, mające kluczowy charakter przy jej ocenie, uznane zostały: [1] udział podróży transportem nie samochodowym w ogólnej liczbie podróży z rozbiorem na poszczególne środki transportu (transport zbiorowy, rower i piesi); [2] liczba ofiar wypadków w poszczególnych środkach transportu, w tym osób niezmotywowanych; [3] stopień zadowolenia mieszkańców z funkcjonowania systemu transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 857-1206)

Począwszy od 2013 r. UMW prowadził corocznie monitoring efektów realizacji Wrocławskiej polityki mobilności. Po zakończeniu każdego roku przygotowywany był raport zawierający aktualne dane (od 2016 r. raport był zamieszczany w Biuletynie Informacji Publicznej UMW).

Wyniki monitoringu wskazują na zróżnicowane kształtowania się poziomu wskaźników realizacji Wrocławskiej polityki mobilności. Pozytywne zmiany

<sup>23</sup> Uchwała nr XLVIII/1169/13 RMW z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej polityki mobilności.

<sup>24</sup> Uchwała nr XVIII/345/15 RMW z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Wrocławia”.

<sup>25</sup> Uchwała nr LI/1193/18 RMW z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie strategii rozwoju Wrocławia pod nazwą „Strategia Wrocław 2030”.

<sup>26</sup> Uchwała nr L/1177/18 RMW z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia.

<sup>27</sup> Uchwała nr VIII/194/19 RMW z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia”.

<sup>28</sup> Dokument o charakterze studialnym przyjęty przez Prezydenta Wrocławia we wrześniu 2016 r. stanowiący uzupełnienie planu transportowego Wrocławia.

<sup>29</sup> Ponadto wskazano, że realizacja celu generalnego odbywać się będzie pod hasłem: Wrocław miastem zrównoważonej mobilności.

odnotowano w zakresie: [1] udziału podróży transportem niesamochodowym w ogólnej liczbie podróży<sup>30</sup>; [2] długości wydzielonych buspasów<sup>31</sup>; [3] długości wydzielonych pasów autobusowo-tramwajowych<sup>32</sup>; [4] długości wydzielonych torowisk tramwajowych<sup>33</sup>; [5] długości ulic objętych strefą ruchu uspokojonego<sup>34</sup>; [6] liczby skrzyżowań z sygnalizacją zapewniających priorytet dla tramwajów<sup>35</sup>; [7] liczby osób przewiezionych komunikacją miejską<sup>36</sup>; [8] liczby autobusów wyposażonych w klimatyzację<sup>37</sup>; [9] liczby tramwajów wyposażonych w klimatyzację<sup>38</sup>; [10] liczby miejsc postojowych na parkingach typu „Park&Ride”<sup>39</sup>.

Natomiast negatywne zmiany dotyczyły m.in.: [1] średniej prędkości komunikacyjnej na liniach autobusowych komunikacji miejskiej<sup>40</sup>; [2] średniej prędkości na liniach komunikacji tramwajowej<sup>41</sup>; [3] stanu technicznego torowisk tramwajowych<sup>42</sup>.

Na porównywalnym poziomie utrzymywały się natomiast wskaźniki udziału podróży transportem niesamochodowym w ogólnej liczbie podróży<sup>43</sup>.

Wyniki kompleksowego badania ruchu wskazują, że w 2018 r. 41% mieszkańców Wrocławia najczęściej podróżowało samochodem, a pozostałe 59% komunikacją zbiorową, rowerem lub pieszo. Udział podróży transportem zbiorowym w mieście wyniósł 28%. W badaniu przeprowadzonym w 2011 r. udział podróży samochodem osobowym wyniósł 42%, a 58% realizowane było komunikacją zbiorową, rowerem i pieszo, przy czym odsetek podróży realizowanych komunikacją zbiorową wyniósł 35%<sup>44</sup>.

Natomiast liczba ofiar wypadków w związanych ze środkami transportu publicznego w 2018 r. wyniosła 21, w tym 10 pieszych i 5 rowerzystów<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 857-988, 4397-4399)

W ogłoszonym przez Prezydenta Wrocławia we wrześniu 2016 r. „Wrocławskim Programie Tramwajowym” (dalej: „WPT”), którego celem była poprawa dostępności do sieci transportu szynowego, założono, że sieć tramwajowa będzie intensywniej rozbudowywana, integrowana z koleją, autobusami, rowerem miejskim, systemem „Park&Ride”.

W WPT wymieniono także najpilniejsze zadania do realizacji w horyzoncie czasowym 2022 r. tj. dla horyzontu czasowego obowiązywania Planu transportowego Wrocławia, oraz kierunki priorytetowe po 2022 r.

W WPT w perspektywie do 2022 r. określono, a w badanym okresie realizowano<sup>46</sup>, trzy „dotychczasowe” zadania dotyczące budowy torowisk tramwajowych na

<sup>30</sup> Wzrost z 58 % w roku 1010/2011 do 59% w 2018 r.

<sup>31</sup> Wzrost z 1,6 km w 2015 r. do 2,4 km w 2018 r.

<sup>32</sup> Wzrost z 16,28km w 2015 r. do 22,98 km w 2018 r.

<sup>33</sup> Wzrost z 181,95 km w 2015 r. do 186,50 km w 2018 r.

<sup>34</sup> Wzrost z 565 km w 2015 r. do 614 km w 2018 r.

<sup>35</sup> Wzrost z 94 w 2015 r. do 98 w 2018 r.

<sup>36</sup> Wzrost z 199,0 mln w 2015 r. do 207,0 mln zł.

<sup>37</sup> Wzrost z 93 w 2015 r. do 152 w 2018 r.

<sup>38</sup> Wzrost z 45 w 2015 r. do 91 w 2018 r.

<sup>39</sup> Wzrost z 895 w 2015 r. do 1 594 w 2018 r.

<sup>40</sup> Spadek z 24,3 km/h w 2015 r. do 22,8 km/h w 2018 r.

<sup>41</sup> Spadek z 17,8 km/h w 2015 r. do 17,7 km/h w 2018 r.

<sup>42</sup> Stan dobry i bardzo dobry – spadek z 79,01% w 2015 r. do 57,91% w 2018 r. / stan zły i bardzo zły – wzrost z 6,52% w 2015 r. do 11,02% w 2018 r. / stan przeciętny – wzrost z 14,47% w 2015 r. do 31,07% w 2018 r.

<sup>43</sup> W 2010/2011 r. 58%, w 2018 r. 59%. Przy poziomie pozytywnych określonym na powyżej 65%.

<sup>44</sup> <https://www.wroclaw.pl/srodowisko/wyniki-kompleksowego-badania-ruchu-we-wroclawiu-i-aglomeracji-2018>

<sup>45</sup> 42 ofiary w 2017 (w tym 14 pieszych i 2 rowerzystów), 19 w 2016i r. (w tym 10 pieszych i 1 rowerzystą) i 9 w 2015 r.(w tym 7 pieszych i 1 rowerzystą. Przy poziomie pozytywnym określonym jako spadek liczby ofiar.

<sup>46</sup> W zakresie wskazanym dla niżej wymienionych inwestycji.



odcinkach: - Centrum – Nowy Dwór (skrzyżowanie przy ul. Rogowskiej)<sup>47</sup>; - ul. Długa – ul. Popowicka<sup>48</sup>; - ul. Hubska (od ul. Glinianej do ul. Dyrekcyjnej)<sup>49</sup> oraz trzy zadania „nowe” dotyczące torowisk tramwajowych na odcinkach: - Nowy Dwór (ul. Rogowską do pętli przy stacji kolejowej Wrocław Nowy Dwór)<sup>50</sup>; - Swojczyce (od Sępolna)<sup>51</sup>; - Ołtaszyn (od Parku Południowego)<sup>52</sup>. Niniejszą kontrolą nie objęto realizacji tych inwestycji.

(akta kontroli str. 1207-1218, 1249-1254)

## 1.2 Organizacja transportu publicznego

1.2.1. Miasto wykonywało zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na terenie Wrocławia<sup>53</sup> (komunikacja autobusowa i tramwajowa) oraz w ograniczonym zakresie<sup>54</sup> (komunikacja autobusowa) na terenie siedmiu sąsiednich gmin: Czernica, Długołęka, Kobierzyce, Kąty Wrocławskie, Miękinia, Siechnice, Wisznia Mała, w związku z zawartymi w latach 2004-2009 porozumieniami. W latach 2010-2019 (I półrocze) nie zawierano nowych porozumień.

(akta kontroli str. 1358-1466, 4322-4365)

W ramach umowy transportowej MPK obsługiwało od 89 w 2016 r. do 92 w 2018 r. linii komunikacyjnych (odpowiednio 67 i 70 autobusowych i 22 tramwajowe). Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych w kilometrach wyniósł od 36 906 290 km w 2016 r. do 38 479 845 km w 2018 r. (wzrost o 4,3%), w tym autobusowych odpowiednio od 23 946 779 km do 25 291 946 km (wzrost o 5,6%) oraz tramwajowych odpowiednio od 12 959 491 do 13 246 282 km (wzrost o 2,2%). Łączna liczba sprzedanych biletów wzrosła od 99 456 342 km w 2016 r. do 99 879 174 w 2018 r. (wzrost o 0,4%). We Wrocławiu funkcjonowało od 1 705 w 2016 r. do 1 746 w 2018 r., przystanków komunikacji miejskiej oraz 19 zintegrowanych węzłów przesiadkowych<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 1531-1539, 1737)

1.2.2. Miasto dokonało wyboru operatora MPK w trybie art. 22 ust. 1 pkt 2 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*. Natomiast pozostałych operatorów świadczących usługi w komunikacji międzygminnej w oparciu o zawarte porozumienia w trybie art. 19 ust. 1 pkt 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, tj. na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>56</sup>.

Umowa transportowa, tj. umowa nr 84/NZ/10 o wieloletnie wykonywanie zadań powierzonych MPK przez Miasto na podstawie aktu założycielskiego spółki i aktów wykonawczych, zawarta została w dniu 26 marca 2010 r. na czas określony, tj. [1] w zakresie usług tramwajowych na okres 15 lat, [2] w zakresie usług

<sup>47</sup> W toku była procedura wyboru wykonawców (stan na 14 czerwca 2019 r.).

<sup>48</sup> Dokonano wyboru wykonawcy etapu I i rozpoczęto roboty budowlane (stan na 14 czerwca 2019 r.).

<sup>49</sup> Budowa trasy tramwajowej w ul. Hubskiej zakończona została w maju 2019 r., inwestycja była w trakcie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie (stan na dzień 14 czerwca 2019 r.).

<sup>50</sup> W toku było przygotowanie dokumentacji projektowej dla trasy tramwajowej (stan na 14.06.2019 r.).

<sup>51</sup> Opracowano koncepcję trasy tramwajowej oraz projekt budowlany dla budowy Mostów Chrobrego z uwzględnieniem torowiska tramwajowego, w toku była procedura wyboru wykonawcy (stan na 14.06.2019 r.).

<sup>52</sup> W toku było opracowanie analizy koncepcyjnej wykonalności trasy tramwajowej (stan na 14.06.2019 r.).

<sup>53</sup> Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.

<sup>54</sup> Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.

<sup>55</sup> (1) Leśnica, (2) Stadion Południe, (3) Brochów, (4) Psie Pole, (5) Stadion Północ, (6) Kozanów, (7) Krzycka, (8) Kromera, (9) Bardzka, (10) Marino, (11) Oporów, (12) Kasprowicza, (13) Dworzec Nadodrże, (14) Dworzec Mikołajów, (15) Dworzec Główny, (16) Plac Jana Pawła II, (17) Plac Grunwaldzki, (18) Nowowiejska, (19) Plac Bema.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1986, ze zm.

autobusowych na okres 10 lat. Umowa ta od dnia zawarcia została zmieniona dziewięciokrotnie, ostatnio aneksem nr 9 z dnia 19 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 1358-1446, 3595-4321, 1447-1452)

**1.2.3.** W latach 2016-2019 (I półrocze) Miasto realizowało 219 zadań na rzecz zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego o wartości ogółem 1 432 904,6 tys. zł.

W badanym okresie nie było przypadków odstąpienia od realizacji, bądź znacznego ograniczenia (o 50%) zakresu zadań inwestycyjnych na rzecz zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W jednym przypadku – inwestycja p.n. „Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu – etap IV” – zmniejszeniu uległa wartość zadania, z kwoty 378,1 mln zł do 197,1 mln zł. Zmiana ta wynikała m.in. z przesunięcia środków w kwocie 56 mln zł do pozycji „Budowa wydzielonej trasy autobusowo-tramwajowej łączącej osiedle Nowy Dwór z Centrum Wrocławia”.

(akta kontroli str. 1540-1575,1576)

**1.2.4.** Miasto przygotowało ofertę skierowaną do osób, które codziennie lub cyklicznie przyjeżdżają do Wrocławia spoza jego granic. Elementem tej oferty były m.in.: [1] bilet zintegrowany (kolejowy) 57; [2] honorowanie w transporcie kolejowym biletów czasowych i okresowych oraz uprawnień do bezpłatnych przejazdów; [3] integracja biletowa z ościennymi gminami; [4] Wrocławska Karta Turystyczna; [5] system „Parkuj i Jedź”.

(akta kontroli str. 1358-1446)

**1.2.5.** Integracja taryfowo-biletowa przewozów kolejowych z przewozami miejską komunikacją zbiorową we Wrocławiu realizowana była poprzez różne, zmieniające się w czasie, umowy i porozumienia zawierane przez Miasto albo z przewoźnikami kolejowymi albo z organizatorem przewozów kolejowych.

Elementy integracji taryfowo-biletowej pomiędzy przewozami miejską komunikacją zbiorową a przewozami kolejowymi, dotyczyły wszystkich linii kolejowych na obszarze aglomeracji wrocławskiej, na których były realizowane przewozy pasażerskie<sup>58</sup>.

(akta kontroli str. 1579-1585)

Z szacunków UMW wynika, że liczba podróży z wykorzystaniem przewozów kolejowych, zrealizowanych na podstawie uprawnień do korzystania z miejskiej komunikacji zbiorowej: [1] wewnątrz granic Wrocławia wynosiła: w 2016 r. – 669 768 w 2017 r. – 801 776 (wzrost o 19,7%) i w 2018 r. – 1 270 587 (wzrost o 58,5%); [2] częściowo wewnątrz, a częściowo poza obszarem Wrocławia<sup>59</sup>, wynosiła: w 2016 r. – 376 818, w 2017 r. – 670 754 (wzrost o 78%) i w 2018 r. – 1 135 479 (wzrost o 69,3%).

Łączna skala wykorzystania miejskich uprawnień taryfowo-biletowych w przewozach kolejowych we Wrocławiu z roku na rok rosła i wynosiła: w 2016 r. – 1 046 586 w 2017 r. - 1 472 530 (wzrost o 40,7%) i w 2018 r. – 2 406 066 (wzrost o 63,4%).

---

<sup>57</sup> Osoby, które regularnie przyjeżdżają koleją do Wrocławia (np. do pracy) z obszaru tzw. „Dużej Aglomeracji” (wskazanego w umowie z operatorem kolejowym) mają możliwość nabycia miesięcznego Biletu Zintegrowanego dystrybuowanego w kasach operatora kolejowego (Przewozy Regionalne sp. z o.o.), który uprawnia do podróżowania na trasie kolejowej wskazanej przez pasażera oraz wszystkimi liniami komunikacji miejskiej Wrocławia. Rozwiązanie to zwiększa dostępność oferty taryfowej dla osób dojeżdżających do Wrocławia, m.in. z Gmin: Strzelin, Jaworzyna Śląska, Wołów, Żmigród, Oleśnica, Jelcz-Laskowice, Olawa, Malczyce, Trzebnica (możliwość zakupu biletu w miejscu zamieszkania pasażera) oraz stanowi jej uproszczenia (jeden bilet zamiast dwóch).

<sup>58</sup> Tj. linii kolejowych o numerach: 132, 143, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 292, 326.

<sup>59</sup> Początek podróży kolejowej we Wrocławiu, a koniec poza granicami miasta lub początek podróży poza granicami Wrocławia, a koniec w granicach Wrocławia.

(akta kontroli str. 1579-1585)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśniła, że nie jest planowane zwiększenie w najbliższej przyszłości udziału (procentowego) przejazdów kolejowych w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Wrocławia, co jest konsekwencją intensywnych działań na rzecz wzrostu przewozów w komunikacji tramwajowej (poprzez budowę nowych połączeń) oraz wzrostu przewozów w komunikacji autobusowej (poprzez zwiększenie sieci i częstotliwości połączeń). Wskazała ponadto, że samorząd ma bardzo ograniczone możliwości zwiększenia przewozów kolejowych, które zależą m.in. od rozwoju infrastruktury PKP, wzrostu potencjału przewoźników kolejowych czy działań organizatora transportu kolejowego jakim jest samorząd wojewódzki.

(akta kontroli str. 1579-1585)

**1.2.5.** Uzupełnieniem dla oferty publicznego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej) we Wrocławiu były rowery, funkcjonujące w ramach samoobsługowej wypożyczalni rowerów publicznych, działającej pod nazwą „Wrocławski Rower Miejski” (dalej: „WRM”)<sup>60</sup>. W badanym okresie realizowane były dwie umowy z operatorem miejskiej wypożyczalni rowerów (podmiot prywatny), zawarte na lata 2015-2018 oraz 2019-2022.

Operator WRM został wybrany w 2018 r. w przetargu nieograniczonym w ramach zamówienia publicznego pn. „Usługa polegająca na uruchomieniu oraz kompleksowej eksploatacji samoobsługowej wypożyczalni rowerów publicznych we Wrocławiu”. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze wykonawcy zamówienia.

(akta kontroli str. 1586-1639, 1700-1985, 1986-1987)

Liczba rowerów funkcjonujących w ramach systemu WRM uległa zwiększeniu z początkowo 700 szt. (marzec 2015 r.) do 760 szt. (od maja 2016 r. do grudnia 2018 r.). W 2019 r. (od marca) liczba udostępnionych rowerów wynosiła 1065 (1000 rowerów standardowych i 65 niestandardowych). Liczba stacji rowerowych w latach 2016-2019 (marzec) wzrosła od 76 do 100. Ponadto w 2019 r. wprowadzono możliwość pozostawienia roweru poza wyznaczoną stacją (za dodatkową opłatą), w granicach administracyjnych Miasta Wrocławia. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wskazała, że dotychczas nie stwierdzono masowych problemów z rowerami publicznymi, które mogłyby być pozostawiane na chodnikach w sposób, który utrudniałby poruszanie się pieszym.

W analizowanym okresie liczba wypożyczeń rowerów w ramach WRM kształtowała się na poziomie: w 2016 r. – 1 023 492, w 2017 r. – 957 286 (spadek o 6,5%) i w 2018 r. – 1 067 623 (wzrost o 11,5%).

W okresie 2015-2018 operator wypożyczalni wywiązał się z obowiązków umownych w zakresie liczby i terminów udostępniania rowerów, liczby stacji rowerowych oraz terminów uruchomienia wypożyczalni w kolejnych sezonach. Natomiast w okresie 2019-2022, w pierwszym roku funkcjonowania umowy, operator przekroczył termin uruchomienia I etapu wypożyczalni (tj. z udostępnienia 1 000 rowerów na 100 stacjach) o 21 dni (rowery i stacje zostały uruchomione 22 marca 2019 r.).

Rozwój infrastruktury rowerowej we Wrocławiu planowany był w oparciu „Politykę Rowerową Wrocławia”<sup>61</sup> oraz Wrocławską politykę mobilności z udziałem Rady ds. Polityki Rowerowej (gremium opiniotawczo-doradczy Prezydenta Wrocławia).

(akta kontroli str. 1586-1639)

<sup>60</sup> Usługa dostępna we Wrocławiu od 2011 r.

<sup>61</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr LV/1688/10 z dnia 14 października 2010 r. w sprawie polityki rowerowej Wrocławia.

**1.2.6.** Uzupełnieniem oferty publicznych usług transportowych we Wrocławiu była wypożyczalnia samochodów elektrycznych. Uruchomiona została w 2017 r. na podstawie zawartej przez Miasto z partnerem prywatnym umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: „umowa PPP”)<sup>62</sup> dla przedsięwzięcia pod nazwą handlową „Vozilla”.

Na istniejące zapotrzebowanie na usługi miejskiej wypożyczalni samochodów wskazują m.in. zapisy Wrocławskiej polityki mobilności, w której założono stwarzanie warunków i promocję korzystania z pojazdów z silnikami ekologicznymi, w tym wspieranie budowy systemu wypożyczalni elektrycznych samochodów miejskich wraz z infrastrukturą do ich zasilania.

Przed zawarciem umowy PPP, Miasto zleciło analizy<sup>63</sup>, z których wynikało, że optymalną formułą realizacji projektu jest model partnerstwa publiczno-prywatnego realizowany na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym*<sup>64</sup>. Partner prywatny winien być wybrany na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o *umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*<sup>65</sup>.

Wyboru partnera prywatnego dokonano w trybie zgodnym z wynikającym z ww. analiz. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze partnera prywatnego.

Miasto zabezpieczyło swoje interesy w umowie PPP m.in. ustalenie podziału zadań i ryzyk, a także określenie kar umownych za nieprzestrzeganie warunków umowy.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., w ramach wypożyczalni miejskiej było udostępnionych 200 samochodów elektrycznych, a Miasto udostępniło na rzecz partnera prywatnego 208 miejsc parkingowych w ramach 47 stacji postojowych<sup>66</sup>.

(akta kontroli str. 2068-2338, 2339-2408)

Przeprowadzone oględziny wybranych 11 stacji postojowych (23,4%), gdzie zlokalizowanych było 46 miejsc parkingowych (22,1%), pod względem ich lokalizacji oraz oznakowania, nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2409-2416)

Według stanu na dzień 31 maja 2019 r. w systemie miejskiej wypożyczalni samochodów było zarejestrowanych 62 400 użytkowników. Liczba wypożyczeń w badanym okresie wyniosła: w 2017 r. – 37 699 (od dnia 4 listopada 2017 r.), w 2018 r. – 318 019 i w 2019 r. – 115 733 (do dnia 31 maja 2019 r.).

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu, Wrocław aktualnie nie planuje rozbudowy systemu miejskiej wypożyczalni samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 2068-2338)

**1.2.7.** W analizowanym okresie na terenie Wrocławia pojawiła się oferta usług transportowych w postaci publicznie dostępnych elektrycznych hulajnóg i skuterów. Miasto nie było zaangażowane organizacyjnie w uruchomienie przedmiotowych usług. W badanym okresie we Wrocławiu funkcjonowały dwie<sup>67</sup> wypożyczalnie skuterów elektrycznych<sup>68</sup> oraz dwie wypożyczalnie hulajnóg elektrycznych<sup>69</sup>. Według

<sup>62</sup> Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nr 3/308/2017 z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>63</sup> Tj. [1] Memorandum dla UMW w sprawie projektu polegającego na uruchomieniu i zarządzaniu miejską wypożyczalnią samochodów elektrycznych (sierpień 2014 r.), [2] Ekonomiczna analiza uruchomienia i zarządzania miejską wypożyczalnią samochodów ekologicznych we Wrocławiu (październik 2014 r.) wraz z aktualizacją.

<sup>64</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1834, ze zm.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1920, ze zm.

<sup>66</sup> W tym jedną stację postojową w parkingu kubaturowym Narodowego Forum Muzyki, składającą się z 8 miejsc parkingowych oraz 4 urządzeń do ładowania.

<sup>67</sup> W 2018 r. - dwie, w 2019 r. - jedna (połączenie operatorów).

<sup>68</sup> Od maja 2018 r.

<sup>69</sup> Od października 2018 r. i kwietnia 2019 r.

informacji uzyskanych przez UMW od prywatnych przedsiębiorców, w 2018 r. udostępnionych było 400 szt. hulajnóg elektrycznych, natomiast w 2019 r. – 1 100 szt.<sup>70</sup>. Liczba udostępnionych skuterów elektrycznych w 2018 r. wynosiła 215 szt., natomiast w 2019 r. – 150 szt.<sup>71</sup>.

W sprawie pozostawiania hulajnóg na terenie miasta Wrocławia Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśniła, że Prezydent Wrocławia wystąpił w 2018 r. do Ministra Infrastruktury oraz do wrocławskich posłów z wnioskiem o prawne uregulowanie statusu osoby poruszającej się z wykorzystaniem środków transportu osobistego.

(akta kontroli str. 2417-2453)

**1.2.8.** Kompleksowe badania ruchu we Wrocławiu przeprowadzone zostały kolejno w 2006 r., 2010 r. i 2018 r. Wyniki badania z 2016 r. i 2010 r stanowiły podstawę m.in. do opracowania prognozy potrzeb przewozowych we Wrocławiu do 2022 r.

(akta kontroli str. 1358-1446, 1453-1530)

**1.2.9.** Zgodnie art. 15 ust. 2 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Miasto określiło przystanki komunikacji miejskiej na terenie miasta Wrocławia, a także warunki i zasady ich użytkowania<sup>72</sup>. Rada Miejska Wrocławia nie wprowadziła we Wrocławiu opłat za korzystanie z przystanków komunikacji miejskiej przez przewoźników.

(akta kontroli str. 1358-1446)

**1.2.10.** Obowiązujące we Wrocławiu zasady opłat za przejazd komunikacją miejską zostały wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVII/1094/17 z dnia 19 października 2017 r.<sup>73</sup>. W badanym okresie uchwała ta była zmieniana dwukrotnie<sup>74</sup>.

Przedmiotową uchwałą (ze zmianami) wprowadzono rozwiązania mające na celu optymalizację taryfy biletowej<sup>75</sup> oraz dodatkowe uprawnienia do bezpłatnych przejazdów, w tym m.in. dla: [1] dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych; [2] dzieci do zakończenia roku kalendarzowego, w którym ukończyły 7 rok życia; [3] osób w wieku 69 lat (docelowo 65 lat w 2022 r.); [4] uczniów wraz z nauczycielami oraz opiekunami w ramach zajęć szkolnych; [5] dawców przeszczepu.

(akta kontroli str. 1358-1446)

### **1.3 Zarządzanie transportem publicznym**

**1.3.1.** Procedury (zasady) dotyczące ustalania oraz zmiany (aktualizacji) rozkładów jazdy dla komunikacji miejskiej zostały określone w zarządzeniu Prezydenta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r.<sup>76</sup>.

(akta kontroli str. 2454-2457)

---

<sup>70</sup> Według stanu na maj 2019 r.

<sup>71</sup> Według stanu na maj 2019 r.

<sup>72</sup> W formie uchwały nr XXVII/586/12 RMW z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Wrocław, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz określenia warunków i zasad korzystania z tych pojazdów.

<sup>73</sup> W sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe świadczone środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Wrocław oraz sposobu ustalania wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej. Uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

<sup>74</sup> Tj. uchwałą nr LIII/1271/18 RMW z dnia 5 kwietnia 2018 r. oraz uchwałą nr VI/132/19 RMW z dnia 21 marca 2019 r.

<sup>75</sup> W tym m.in. wprowadzono nowe rodzaje biletów: grupowe, czasowe 15-minutowe, okresowe 180- i 360-dniowe na wszystkie linie, „uwolniono” bilety semestralne ze sztywnych okresów ich obowiązywania, tym samym umożliwiając pasażerowi swobodny wybór daty ich ważności oraz zlikwidowano opłaty za przewóz bagażu lub zwierzęcia.

<sup>76</sup> W sprawie zasad zlecenia i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim MPK sp. z o.o.

W wyniku przeprowadzonego badania zmian rozkładów jazdy wybranych 12 linii komunikacyjnych (6 autobusowych i 6 tramwajowych) wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. (dzień świąteczny), 2 lipca 2018 r. (dzień roboczy) i 1 czerwca 2019 r. (sobota) nie stwierdzono niezgodności dotyczących obowiązujących standardów określonych w Planie transportowym Wrocławia oraz przyjętych procedur.

(akta kontroli str. 2488-2718)

**1.3.2.** Miasto użytkowało Inteligentny System Transportu (dalej: „ITS”) wraz z jego podsystemem Dynamicznej Informacji Przystankowej. System ten został wdrożony do użytkowania w latach 2013-2014 w ZDiUM. Podstawowym celem jego wdrożenia było uzyskanie lepszych i zgodnych z polityką Miasta Wrocławia, warunków przemieszczania się pojazdów i innych użytkowników dróg w obszarach objętych pracą systemu, umożliwienie służbom miejskim efektywnego zarządzania ruchem i transportem publicznym, zbieranie materiału analitycznego oraz zapewnienie użytkownikom dróg możliwości uzyskiwania na bieżąco informacji o warunkach ruchu.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu, funkcjonujące w ramach ITS systemy analityczne i raportowe stanowią całościowe i spójne rozwiązanie w postaci kompletnego podsystemu informowania kierownictwa o efektywności zarządzania ruchem i transportem publicznym na terenie Wrocławia. Uprawnieni użytkownicy systemu ITS mają zapewnioną możliwość tworzenia raportów z predefiniowanej listy lub tworzenia własnych, z określeniem przedziału czasu, harmonogramów, zakresu wyszukiwanych danych.

(akta kontroli str. 2474-2487)

**1.3.3.** Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r.<sup>77</sup>, MPK składało sprawozdania z wykonywanych zadań przewozowych. W sprawozdaniach tych raportowało stopień wykonania pracy przewozowej oraz powierzonych zadań w zakresie przewozów regularnych i specjalnych.

(akta kontroli str. 2454-2457)

## **1.4. Kontrola i ocena realizacji usług publicznego transportu zbiorowego**

**1.4.1.** Kontroli i oceny realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dokonywał Wydział Transportu UMW.

(akta kontroli str. 2454-2457)

Pasażerowie komunikacji miejskiej we Wrocławiu składali do Urzędu skargi i reklamacje związane z realizacją usług komunikacji miejskiej. W 2016 r. liczba złożonych skarg/reklamacji ogółem wyniosła – 7 223 (z czego 52 zasadne, tj. 0,7%), w 2017 r. – 7 589 (60 zasadnych, tj. 0,8%) oraz w 2018 r. – 6 648 (30 zasadnych, tj. 0,5%). Złożone skargi dotyczyły m.in.: [1] praw pasażera ogółem: w 2016 r. – 186, w 2017 r. – 200 oraz w 2018 r. – 194; [2] złego stanu technicznego/niskiego standardu taboru ogółem: w 2016 r. – 286, w 2017 r. – 321 oraz w 2018 r. – 570.

Skargi i reklamacje były m.in. podstawą do podejmowania działań w celu rozwiązania zgłaszanych problemów oraz ich zapobiegania.

(akta kontroli str. 1577-1578)

**1.4.2.** Zgodnie z art. 49 ust 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, UMW sporządził i przekazał za lata 2016-2017-2018 w terminie do dnia 31 stycznia roku<sup>78</sup>

<sup>77</sup> W sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu. Procedury dotyczące składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostały określone w załączniku do przedmiotowego zarządzenia.

<sup>78</sup> Tj. w terminie wskazanym w art. 49 ust.1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.

następnego Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego<sup>79</sup>. Informacje zostały sporządzone na podstawie umów zawartych z operatorami, składanych przez nich sprawozdań oraz własnych baz danych.

(akta kontroli str. 2766-3008)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Planie transportowym Wrocławia przyjęto docelowo, tj. na 2022 r., niższe niż wskazane na 2015 r. wartości wskaźników udziału przystanków z wiatami z oświetleniem dla autobusów (tj. 15% na 2022 r., a 45% na 2015 r.) i tramwajów (odpowiednio 40% i 75%) oraz udziału przystanków z wyświetlaczami podającymi aktualizowane czasy przyjazdu dla tramwajów (tj. 40% na 2022 r., a 45% na 2015 r.).

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że sytuacja wynika prawdopodobnie z błędu autora Planu transportowego, a na etapie weryfikacji dokumentu błąd ten nie został wychwycony i skorygowany.

(akta kontroli str. 611-856, 4400-4405)

2. W Urzędzie nie opracowano metody monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, w szczególności odnośnie do wprowadzania wskaźnika sprowadzającego ocenę wielokryterialną do jednej wartości, która miała stanowić podstawę do wydania zarządzenia Prezydenta w tej sprawie. Założenia takie przyjęto w rozdziale 8.5 Planu transportowego Wrocławia.

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu, wyjaśnił, że metoda ta funkcjonuje jako system monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym określony w Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia.

NIK nie podziela tego stanowiska z uwagi na to, że Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia nie uchylił obowiązków wynikających z rozdziału 8.5 Planu transportowego Wrocławia. Nadto przyjęte w Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia wskaźniki nie były w pełni tożsame z przyjętymi dla monitorowania standardów określonych w Planie transportowym Wrocławia.

(akta kontroli str. 611-856, 4375-4387, 4375-4387, 4400-4405)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto realizowało zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu, w tym polegające na zarządzaniu i planowaniu jego rozwoju. Istotnym uzupełnieniem oferty komunikacyjnej był rozwijający się system rowerów miejskich. Również zaplanowanie i uruchomienie miejskiej wypożyczalni samochodów elektrycznych wzbogaciło ofertę Miasta na rzecz promowania rozwiązań proekologicznych w transporcie. Stwierdzone nieprawidłowości w omawianym obszarze nie miały zasadniczego wpływu na ogólną ocenę działalności kontrolowanej jednostki.

OBSZAR

## **2. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego**

Opis stanu  
faktycznego

### **2.1. Finansowanie przewozów komunikacji miejskiej**

2.1.1. Na wynagrodzenie za usługi związane ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej przez MPK (operatora) w latach 2016-2019 (I półrocze) z budżetu Miasta Wrocławia wydatkowano łącznie<sup>80</sup> 1 117 641 705,22 zł<sup>81</sup>. Na

<sup>79</sup> Sporządzono osobne sprawozdania dotyczące: [1] Gmina Wrocław (transport drogowy), [2] Gmina Wrocław (transport szynowy), [3] Gmina Długoleka, [4] Gmina Kąty Wrocławskie, [5] Gmina Kobierzyce, [6] Gmina Miękinia, [7] Gmina Siechnice, [8] Gmina Wisznia Mała.

<sup>80</sup> Kwoty wydatkowe za usługi świadczone w danym roku.

powyższą kwotę składały koszty w zakresie zadań: przewozowego (1 087 159 496,60 zł<sup>82</sup>), przewozów specjalnych (691 167,70 zł<sup>83</sup>), komunikacji dowozowej (613 108,21 zł<sup>84</sup>) oraz kontroli (29 277 932,71 zł<sup>85</sup>).

Przy czym, płatności w poszczególnych latach wyniosły łącznie 1 153 528 176, 83 zł, w tym: 320 016 557,62 w 2016 r.; - 326 408 741,24 w 2017 r. (wzrost o 2%); - 53 619 695,74 zł w 2018 r. (wzrost o 8%) i 153 483 182,23 w I połowie 2019 r.

Ponadto na podwyższenie kapitału zakładowego MPK w latach 2016-2018 Miasto wniosło wkłady pieniężne w łącznej kwocie 119 428 425 zł, w tym 50 241 600 zł w 2016 r., 32 187 375 zł w 2017 r. i 36 999 450 zł w 2018 r.

Dochody ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej stanowiły w kontrolowanym okresie dochód budżetu Miasta i zrealizowane zostały w wysokościach: 171 640 002,65 zł (brutto) w 2016 r., 164 253 058,97 zł (netto) w 2017 r., 166 095 191,35 zł netto w 2018 r.

(akta kontroli str. 4675-4682, 4695-4725, 4726-4771, 4775, 4779-4780, 4783-4785, 6191-6193, 6200-6201, 6920)

**2.1.2.** W obowiązującej w latach 2016-2017 (do 18 grudnia) umowie transportowej zdefiniowano „wynagrodzenie” jako rekompensatę w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70<sup>86</sup>. Po zmianie wprowadzonej aneksem nr 9 z dnia 19 grudnia 2017 r., do ww. umowy została wprowadzona definicja rekompensaty, zgodnie z którą oznacza ona każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W szczególności a) wynagrodzenie z tytułu opłaty stałej i opłaty za zrealizowane kilometry, b) wynagrodzenie za pozostałe usługi przewozowe powierzone przez Miasto na podstawie Zarządzenia Prezydenta Wrocławia<sup>87</sup>, c) inne korzyści i przysporzenia, w szczególności dokapitalizowania, dopłaty do kapitału oraz dotacje, w tym ze środków Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 15 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, sposób obliczenia rekompensaty określony został w umowie transportowej. Istotne zmiany w ww. zakresie wniósł aneks nr 9 zawarty w dniu 19 grudnia 2017 r. Rekompensaty w szczególności dotyczyły postanowienia §9, §10 i §10a tej umowy.

(akta kontroli str. 3009-3077)

W umowie transportowej od dnia 19 grudnia 2017 r. zawarto postanowienia, z których wynikało, że zatwierdzenie raportu cząstkowego nie oznacza powstania

<sup>81</sup> W tym: [1] 1 315 362 190,97 zł w 2016 r.; [2] 327 918 035,39 w 2017 r. (wzrost w stosunku do 2016 r. o 3,98%); [3] 331 397 261,27 zł w 2018 r. (wzrost w stosunku do 2017 r. o 1,6%); [4] 142 964 217,59 zł w I połowie 2019 r.

<sup>82</sup> W tym: [1] 306 363 765,23 zł za 2016 r.; [2] 319 387 663,79 zł za 2017 r. (wzrost w stosunku do 2016 r. o 4,25%); [3] 322 910 374,67 zł za 2018 r. (wzrost w stosunku do 2017 r. o 1,1%); [4] 138 397 692,91 zł za I półrocze 2019 r.

<sup>83</sup> W tym: [1] 147 514,60 zł za 2016 r.; [2] 416 143,00 zł za 2017 r. (wzrost w stosunku do 2016 r. o 182,19%, wynikający m.in. ze zlecenia Przewozów Specjalnych za związku z odbywającymi się za 2017 r. Igrzyskami Sportów Nieolimpijskich World Games); [3] 87 909,40 zł za 2018 r. (spadek w stosunku do 2017 r. o 78,82%); [4] 40 600,70 zł za I półrocze 2019 r.

<sup>84</sup> Za 2016 r.

<sup>85</sup> W tym: [1] 8 237 802,93 za 2016 r.; [2] 8 115 228,60 zł za 2017 r. (spadek w stosunku do 2016 r. o 1,49%); [3] 8 398 977,20 zł za 2018 r. (wzrost w stosunku do 2017 r. o 3,5%); [4] 4 525 923,98 zł za I półrocze 2019 r.

<sup>86</sup> Dz.Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie (WE) nr 1370/2007”.

<sup>87</sup> Tj. zarządzenia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie zasad zlecenia i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce MPK Sp. z o.o. Do 18 grudnia 2017 r. zapisy umowy transportowej nie odsyłały do zarządzania Prezydenta Wrocławia w zakresie realizacji zadań przewozowych.



należności lub zobowiązań dla Miasta (§ 10a ust.11), a rekompensata rozliczana jest przez Miasto na podstawie raportu końcowego (§ 10a ust.12), który to raport wraz z opinią audytora zostanie przekazany do Miasta najpóźniej do 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku obowiązywania umowy (§ 10a ust.13).

Taka konstrukcja rozliczenia, w powiązaniu z ustalonym okresem obowiązywania umowy (22 lata i 6 miesięcy dla usług tramwajowych i 15 lat dla usług autobusowych) spowodowała, że w Wieloletniej prognozie finansowej Miasta (dalej: „WPF”) nie ujęto skutków ostatecznego rozliczenia rekompensaty na podstawie raportu końcowego.

W powyższej sprawie Prezydent Wrocławia wskazał, że przyjęto zasadę, że okres rozliczeniowy to okres obowiązywania umowy, natomiast okresy cząstkowe są przyjęte jedynie dla monitorowania sytuacji Spółki. W związku z powyższym, a także z uwagi na długi okres do zakończenia trwania obecnej umowy, w WPF Miasta nie przewidziano skutków rozliczenia rekompensaty na podstawie raportu końcowego, ponieważ takie skutki na obecnym etapie trwania umowy nie są znane.

(akta kontroli str. 3009-3077, 4521-4587, 4633, 6189, 6190, 6198)

**2.1.3.** Tryb i zasady ubiegania się i obliczania rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora przewozów komunikacji miejskiej<sup>88</sup>, określone zostały w *ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*, w szczególności art. 25 ust. 3 pkt 15, art. 52 i art. 53, oraz treści rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w szczególności art. 2a ust. 2 i pkt 2, 6 i 7 załącznika określającego zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty. Regulacje umowy transportowej w zakresie ustalania wysokości, rozliczania rekompensaty i wypłaty wynagrodzenia, zostały zweryfikowane pod kątem ich zgodności z ww. przepisami, a stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie zostały opisane w sekcji nieprawidłowości obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

**2.1.4.** Na podstawie badania prawidłowości wyliczenia rekompensaty i wypłaty wynagrodzenia należnego MPK za zrealizowane w 2018 r. świadczenia w ramach umowy transportowej ustalono, że:

[1] W dniu 18 sierpnia 2017 r. MPK, stosownie do § 9 ust. 7 umowy transportowej, przedstawiła Miastu propozycję wysokości rocznego wynagrodzenia osobno dla zadań z zakresu komunikacji tramwajowej i autobusowej. Powyższa propozycja - kalkulacja wynagrodzenia [a] sporządzona została zgodnie z wzorem dokumentu pn. „*Kalkulacja Wynagrodzenia za Zadanie Przewozowe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*”, [b] zawierała wysokość planowanych, niezbędnych kosztów, o których mowa w § 9 ust. 4 umowy transportowej (stałych i zmiennych); minus przychody związane ze świadczeniem usług przewozowych; plus tzw. „rozsądny zysk”. W ramach ww. kalkulacji oszacowano: [1] miesięczną opłatę stałą: 5 034 000,00 zł brutto (trakcja tramwajowa) i 5 018 000,00 zł brutto (trakcja autobusowa), [2] opłatę za jeden pociągokilometr: [a] w komunikacji tramwajowej – 9,27 zł brutto (dla pociągów wieloczlónowych) i 8,64 zł brutto (dla pociągów dwuwagonowych), [b] w komunikacji autobusowej – 6,61 zł brutto (dla autobusów przegubowych), 5,68 zł brutto (dla autobusów typu solo), [c] w komunikacji autobusowej realizowanej przez podwykonawcę – 8,78 zł brutto (dla autobusów przegubowych), 7,17 zł brutto (dla autobusów typu solo) i 6,63 zł brutto (dla autobusów midi/bus).

[2] Przedstawiona Miastu przez operatora kalkulacja wynagrodzenia, stosownie do § 9 ust.8 umowy transportowej, została poddana analizie biegłego, w wyniku czego w grudniu 2017 r. powstało opracowanie pn. „*Analiza i ocena funkcjonowania*

<sup>88</sup> O której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*.

*Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w kontekście zasad wypłaty i wysokości rekompensaty za usługi świadczone przez Spółkę w ogólnym interesie gospodarczym*<sup>89</sup>. W ww. opracowaniu stwierdzono m.in.: „Sposób rozliczania się Gminy ze Spółką jest zgodny z obowiązującymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Jednakże poziom wypłacanej rekompensaty nie jest optymalny przez co Spółka nie może zrealizować wszystkich swoich planów mających na celu świadczenie jak najwyższej jakości usług publicznych.”. Ponadto „Utrudniającym funkcjonowanie, a wręcz generującym zagrożenie dla istnienia Spółki w przyszłości jest fakt wypłacania rekompensaty w formie wynagrodzenia na poziomie niższym od tego wskazywanego w kalkulacji.”

**[3]** Stosownie do § 9 ust.10 umowy transportowej, w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r., Miasto, na podstawie wyników analizy i ww. opinii, miało zatwierdzić ww. kalkulację wynagrodzenia, natomiast wysokość wynagrodzenia operatora ustalona we wskazaniu do realizacji miała być równa wynagrodzeniu wynikającemu z zatwierdzonej kalkulacji. Miasto nie zatwierdziło kalkulacji wynagrodzenia na 2018 r., a określone we wskazaniu do realizacji wynagrodzenie z tytułu przyjętej opłaty stałej w skali miesiąca<sup>90</sup> (1 738 998,00 zł w komunikacji tramwajowej w wysokości i 1 738 966,00 zł w komunikacji autobusowej w wysokości) było niższe niż kwoty wykazane w kalkulacji wynagrodzenia (5 034 000,00 zł w komunikacji tramwajowej i 5 018 000 zł komunikacji autobusowej) tj. o 3 295 002,00 zł w komunikacji tramwajowej i o 3 279 034,00 zł w komunikacji autobusowej (łącznie o 78 888 432,00 zł w skali roku).

**[4]** Wynagrodzenie operatora za 2018 r., stosownie do postanowień umowy transportowej, obejmowało świadczenie na rzecz Miasta usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, których szczegółowy zakres na dany rok rozliczeniowy określony jest we wskazaniu do realizacji. Zadanie przewozowe stanowiło również świadczenie pozostałych usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego powierzonych przez Miasto na podstawie zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie zlecenia i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim w MPK.

**[5]** Miasto dokonało na rzecz operatora zapłaty wynagrodzenia za realizację zadania przewozowego za 2018 r. w łącznej kwocie 331 397 261,20 zł. Na powyższą kwotę składały się opłaty za: [a] zadanie przewozowe podstawowe<sup>91</sup> (322 190 374,67 zł), [b] przewozy specjalne<sup>92</sup> (87 909,40 zł), [c] zadanie w zakresie kontroli<sup>93</sup> (8 398 977,20 zł). Stosownie do §10 ust.2 umowy transportowej, Miasto dokonało na rzecz operatora zapłaty wynagrodzenia za realizację wszystkich ww. zadań na podstawie faktur, przy czym w przypadku zadania w zakresie kontroli podstawą do wypłaty wynagrodzenia były również noty księgowo dotyczące postępowań wobec pasażerów nieposiadających odpowiedniego dokumentu

---

<sup>89</sup> Przedmiotem niniejszego raportu była ocena przygotowanej przez MPK Sp. z o.o. kalkulacji stawek za świadczenie usług komunikacyjnych na rzecz Miasta w 2018 r. Analiza powstała na podstawie danych historycznych oraz materiałów przedstawionych przez MPK.

<sup>90</sup> Stawka brutto.

<sup>91</sup> Zgodnie ze Wskazaniem do Realizacji – zadanie przewozowe służące zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców Wrocławia a dotyczące lokalnej komunikacji zbiorowej w zakresie przewozu osób lub bagażu w miejskiej komunikacji tramwajowej i autobusowej (w stałym i okresowym układzie linii)

<sup>92</sup> Zdefiniowane w *umowie transportowej* (w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r. - § 1 ust.2 pkt 2) jako świadczenie pozostałych usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego powierzonych przez Miasto na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r.

<sup>93</sup> Zdefiniowane w *umowie transportowej* (w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r. - § 1 ust.2 pkt 2) jako świadczenie pozostałych usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego powierzonych przez Miasto na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r.

przewozu. Zgodnie z umową transportową, wynagrodzenie za realizację zadania przewozowego podstawowego wypłacano na podstawie faktur VAT wystawionych przez operatora z tytułu<sup>94</sup>: [a] miesięcznej opłaty stałej powiększonej o należny podatek VAT (§ 10 ust. 2 pkt 1 umowy transportowej), [b] opłaty za zrealizowane pociągokilometry i wozokilometry w dwóch okresach<sup>95</sup> stanowiącej iloczyn ilości zrealizowanych pociągokilometrów / wozokilometrów w danym okresie i stawki brutto (§ 10 ust. 2 pkt 2-3 umowy transportowej), [c] opłatę za wykonane przez podwykonawcę usługi (§ 10 ust. 3a umowy transportowej). W przypadku zadań dotyczących przewozów specjalnych oraz kontroli dokumentów przewozu, faktury wystawiano w oparciu o wskazania do realizacji, których wzory zdefiniowano w zarządzeniu Prezydenta Miasta Wrocławia nr 2346/07<sup>96</sup>, tj. z tytułu opłat za zrealizowane pociągogodziny i wozogodziny (przewozy specjalne) oraz opłatę miesięczną<sup>97</sup> (zadanie w zakresie kontroli).

**[6]** Zapłaty za zrealizowane zadanie przewozowe, stosownie do § 10 ust. 4 umowy transportowej, dokonano przelewem na rachunek bankowy operatora.

**[7]** W dniu 27 marca 2019 r. MPK, powołując się na § 10a ust.5 umowy transportowej, przedstawiła Miastu „rozliczenie Wynagrodzenia z tytułu wykonanego zadania przewozowego w 2018 r. oraz za okres 2010-2018”, z którego wynikała wysokość niedopłaty w rekompensacie za lata 2010-2018 w wysokości 143 552 083,70 zł.

**[8]** W dniu 29 maja 2019 r. MPK zgodnie z § 10a ust. 8 umowy transportowej, przedstawiła Miastu „Raport z weryfikacji wysokości rekompensaty należnej Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu Sp. z o.o. za świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku”. W piśmie przewodnim do ww. dokumentu, Prezes Zarządu MPK poinformował, że: „[...] różnica pomiędzy przedmiotowym raportem a rozliczeniem rocznego wynagrodzenia z tytułu wykonania zadania przewozowego za 2018 r. złożonym w dniu 27 marca 2019 r. wynika ze zmiany sposobu obliczania wartości ekwiwalentu dotacji brutto (dalej: EDB) do przysporzeń Spółki za 2018 r. Ponieważ Spółka MPK na koniec 2018 r. spełnia przesłanki przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji, w zakresie kryterium stanowiącym, że więcej niż połowę subskrybowanego kapitału podstawowego i rezerwowego utracono w skutek poniesionych strat (57,47%), uniemożliwia to zastosowanie obliczenia EDB metodą majątkową opartą na bilansowej wartości kapitałów (tak jak było to robione do tej pory). W związku z powyższym wartość dopłat za 2018 r. w 100% pomniejszyła należną rekompensatę Spółki.”<sup>98</sup>. Z przedstawionej w ww. raporcie analizy przepływów pieniężnych za 2018 r. wynikało, że łączne wpływy stanowiące wynagrodzenie MPK Wrocław z tytułu realizacji umowy transportowej były niższe niż wartość należnej rekompensaty za 2018 r. o 14 242 941,08 zł, przy czym dla: komunikacji tramwajowej – stanowiły nadpłatę w wysokości 9 148 612,61 zł;

<sup>94</sup> Faktury wystawione zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 10 ust.3 umowy transportowej.

<sup>95</sup> Osobno: [1] od 1 do 15 dnia każdego miesiąca rozliczeniowego oraz [2] od 16 do ostatniego dnia każdego miesiąca rozliczeniowego.

<sup>96</sup> Na które powołano się w definicji zadania przewozowego zawartej w § 1 ust.2 pkt 2 umowy transportowej.

<sup>97</sup> Na którą składały się opłaty za: 1) wykonane zadanie w zakresie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu środkami miejskiej komunikacji tramwajowej i autobusowej, środkami komunikacji na liniach utworzonych w oparciu o Porozumienia międzygminne, obsługiwanych przez innych Przewoźników niż Spółka oraz windykacji należnych opłat za brak odpowiedniego dokumentu przewozu, której wartość brutto wykazana na fakturze nie może przekroczyć wartości równej wpływom z opłat dodatkowych w danym okresie miesiąca rozliczeniowego oraz 2) kontrolę przeprowadzoną przez Spółkę na liniach utworzonych w oparciu o Porozumienia międzygminne, obsługiwanych przez innych Przewoźników (wynagrodzenie dodatkowe - ryczałtowe)

<sup>98</sup> Miasto podejmowało działania mające na celu poprawę sytuacji Spółki. Prawidłowość tych działań, w tym kwestia podnoszenia kapitału zakładowego MPK Sp. z o.o. nie została objęta niniejszą kontrolą NIK.

komunikacji autobusowej – stanowiły niedopłatę w wysokości 23 249 846,99 zł; kontroli biletowej – stanowiły niedopłatę w wysokości 141 706,70 zł”.

**[9]** Miasto nie skorzystało z uprawnienia wynikającego z § 10a ust. 9 umowy transportowej (wprowadzonego aneksem nr 9), tj. : [a] nie wniosło uwag, [b] nie zleciło ponownego zbadania ww. raportu. W dniu 9 lipca 2019 r. tj. 52 dni od otrzymania ww. raportu<sup>99</sup> odesłano dokument Spółce „[...] celem uzupełnienia o opinię Audytora w przedmiocie jej zatwierdzenia, zgodnie z § 10a ust.8 aneksu nr 9 z 19.12.2017 r. do umowy [...]”.

**[10]** Z przedstawionego dokumentu pn. „Raport z przeprowadzonego audytu rekompensaty należnej MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu z tytułu świadczenia usług w publicznym transporcie zbiorowym za 2018 r.” wynikało, że: „Na podstawie przeprowadzonej analizy w ramach niniejszego audytu wykazano, że łączna rekompensata uzyskana przez Operatora za wykonywanie zadań powierzonych Umową, nie prowadziła do uzyskania nadmiernej rekompensaty, mając na uwadze regulacje pomocy publicznej, w szczególności Rozporządzenie 1370/2007, a także ustalenia między Spółką a Gminą, w tym zawarte w Umowie.”

(akta kontroli str. 3009-3077, 4500-4587, 4602-4674, 4685-4694, 4708-4722, 6188, 6190, 6202-6232, 6234, 6359-6373)

W § 12 ust. 3 umowy transportowej (w brzmieniu obowiązującym w latach 2016-2017, do 18 grudnia) oraz § 12 ust. 4 ww. umowy (w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r.) ustalono, że wierzytelności operatora wobec Miasta z tytułu umowy mogą stanowić przedmiot umowy cesji lub zastawu rejestrowego tytułem zabezpieczenia należności banku.

Powyzsze postanowienie umowy MPK wykorzystalo zbywajac czesc wierzytelności Miasta w banku na podstawie umowy cesji. Zgodnie ze stanowiskiem Zarządu MPK<sup>100</sup>, powodem tego był fakt, że środki zabezpieczone w budżecie Miasta na lata 2015-2017 na wynagrodzenia MPK za usługi przewozowe nie pokrywały wszystkich wydatków jakie spółka ponosiła w działalności przewozowej (w 2015 r.) oraz były niższe od przedstawionej przez Spółkę kalkulacji wynagrodzenia (w 2016 i 2017 r.), co spowodowało potrzebę finansowania zewnętrznego MPK w drodze zawartych z bankami umów cesji wierzytelności i umów forfaitingowych<sup>101</sup>. Zawarcie umów nie skutkowało dodatkowymi kosztami dla Miasta. Dodatkowe koszty związane z zawarciem ww. umów cesji/forfaitingowych ponosiła MPK.

Sekretarz Miasta w złożonych na powyższą okoliczność wyjaśnieniach wskazał na: - brak uregulowania w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 kwestii obowiązku corocznej dopłaty do rekompensaty i uwzględnienia kalkulacji kosztów Spółki w zakresie wynagrodzenia w maksymalnej wysokości; - zgodności przyjętego przez Miasto postępowania z obowiązującą procedurą uchwalania budżetu; - przyjętej zasady uwzględnienia w końcowym rozliczeniu rekompensaty wynagrodzenia jak i pozostałych przysporzeń ze środków publicznych na rzecz operatora. Wskazując przy tym, że: „Spółka MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu posiada osobowość prawną, występuje w obrocie gospodarczym jako odrębny od Gminy Wrocław podmiot, który

<sup>99</sup> Pismem nr WTR-B.7243.6.2019.

<sup>100</sup> Przyjętym w uzasadnieniu do Uchwał Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością we Wrocławiu w sprawie: wniosku do Zgromadzenia Wspólników o wyrażenie zgody na rozporządzenie przez Zarząd prawem o wartości przewyższającej jednorazowo 5% kapitału zakładowego Spółki nr: 144/2015 z 12 października 2015 r.; 156/2015 z 21 października 2015 r.; 485/2016 z 30 września 2016 r.; 486/2016 z 30 września 2016 r.; 187/2017 z 5 października 2017 r.; 188/2017 z 5 października 2017 r.

<sup>101</sup> Umowa cesji wierzytelności nr 471/FG/2015 z 9 listopada 2015 r.; Umowa forfaitingowa nr 472/FG/2015 z 10 listopada 2015 r.; Umowa cesji wierzytelności nr 449/FG/2016 z 15 listopada 2016 r.; Umowa forfaitingowa nr 450/FG/2016 z 15 listopada 2016 r.; Umowa cesji wierzytelności nr 311/FG/2017 z 6 listopada 2017 r.; Umowa forfaitingowa nr 310/FG/2017 z 6 listopada 2017 r.

*może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. W związku z powyższym, Spółka, podobnie jak Gmina korzysta z prawnie dozwolonych instrumentów finansowych, takich jak cesje wierzytelności, forfeiting, itp.”.*

(akta kontroli str. 5840-6186, 6189-6190, 6234-6235)

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wyliczenia rekompensaty i wypłaty wynagrodzenia należnego MPK za realizowane w 2018 r. świadczenia w ramach umowy transportowej zostały wskazane w sekcji nieprawidłowości obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

## **2.2. Finansowanie środków transportu stanowiących uzupełnienie oferty publicznego transportu zbiorowego**

**2.2.1.** W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie umowy, których przedmiotem była usługa polegająca na uruchomieniu oraz kompleksowej eksploatacji samoobsługowej wypożyczalni rowerów publicznych we Wrocławiu pod nazwą Wrocławski Rower Miejski („WRM”), tj.: [1] umowa Nr 5/294/2015 zawarta w dniu 5 marca 2015 r. pomiędzy Miastem a wykonawcą (na czas określony do dnia 31 grudnia 2018 r., zgodnie z którą system WRM miał funkcjonować co najmniej w okresie od 29 kwietnia do 30 listopada w 2015 r. i od 1 marca do 30 listopada w latach 2016-2018) oraz [2] umowa Nr 9/314/2018 z dnia 31 października 2018 r. zawarta pomiędzy Miastem a wykonawcą (zawarta na czas określony od dnia jej zawarcia do dnia 31 grudnia 2022 r., zgodnie z którą wykonawca uruchomi i będzie eksploatował system WRM w okresie od 1 marca 2019 r. do dnia 30 listopada 2022 r.).

Wynagrodzenie z tytułu realizacji ww. umów w latach 2016-2018 wyniosło łącznie 6 204 134,76 zł, w tym: 2 061 652,20 zł za 2016 r., 2 071 241,28 zł za 2017 r. i 2 071 241,28 zł za 2018 r.

Na podstawie badania poprawności wyliczenia i wypłaty wynagrodzenia należnego za prowadzenie wypożyczalni rowerów miejskich w 2018 r. ustalono, że:

**[1]** wynagrodzenie wykonawcy wypłacono: [a] stosownie do § 14 ust. 3 pkt 3 umowy - w 12 transzach wyliczonych wg ustalonego wzoru<sup>102</sup> i [b] stosownie do § 14 ust. 7 umowy – w terminie 30 dni od daty otrzymania faktury;

**[2]** stosownie do § 4 ust. 6 umowy, podstawę wystawienia przez wykonawcę faktur stanowiły protokoły: [a] potwierdzające realizację przedmiotu umowy<sup>103</sup> [b] końcowy potwierdzający zakończenie funkcjonowania wypożyczalni i wywiązania się przez wykonawcę z obowiązków;

**[3]** postanowienia umowne dotyczące wynagrodzenia wykonawcy nie były zmieniane w 2018 r.

W 2019 r. Miasto obciążyło wykonawcę karą umowną w wysokości 1 231 989,53 zł. Kara ta została naliczona za opóźnienie w uruchomieniu I i II etapu<sup>104</sup> wdrożenia WRM. Nota obciążeniowa została wystawiona zgodnie z zapisem § 20 ust. 5 umowy w dniu 24 czerwca 2019 r. Zgodnie z jej treścią, ustalono, że kara zostanie

<sup>102</sup>  $WR(i) = 1 \times M \times [70 + S(i)]$ , gdzie: WR(i) oznacza wysokość transzy wynagrodzenia Wykonawcy; 1 oznacza wskaźnik charakteryzujący miesięczne okresy rozliczeniowe; M oznacza zaoferowaną przez wykonawcę w ofercie kwotę wynagrodzenia ryczałtowego odniesiona do jednego miesiąca kalendarzowego i jednego modułu WRM wypożyczalni, nieuwzględniająca podatku VAT (tj. 1 949,00 zł); 70 oznacza liczbę modułów WRM w zamówieniu podstawowym; S(i) oznacza odnoszące się do okresu rozliczeniowego transzy „i”, liczba dodatkowych modułów WRM zleconych poprzez skorzystanie z prawa opcji.

<sup>103</sup> [1] 1 lutego 2018 r., [2] 1 marca 2018 r., [3] 3 kwietnia 2018 r., [4] 2 maja 2018 r., [5] 1 czerwca 2018 r., [6] 2 lipca 2018 r., [7] 8 sierpnia 2018 r., [8] 3 września 2018 r., [9] 1 października 2018 r., [10] 2 listopada 2018 r. [11] 3 grudnia 2018 r.

<sup>104</sup> I etap – od 1 marca 2019 r. – uruchomienie 1065 rowerów na 100 stacjach (opóźnienie 21 dni); II etap – od 1 czerwca 2019 r. – uruchomienie kolejnych 1000 rowerów na 100 stacjach (opóźnienie 9 dni). Łącznie 2 065 rowerów na 200 stacjach.

potrącona z faktur za świadczenie usługi uruchomienia oraz kompleksowej eksploatacji rowerów publicznych.

(akta kontroli str. 3510-3594, 6374-6682)

**2.2.2.** Miasto przeprowadziło postępowanie o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na realizację przedsięwzięcia pn. „*Uruchomienie i zarządzanie miejską wypożyczalnią samochodów elektrycznych we Wrocławiu.*” W dniu 16 lutego 2017 r. pomiędzy Miastem Wrocław (podmiot publiczny) a partnerem prywatnym zawarto umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym nr 3/308/2017 („umowa PPP”), której przedmiotem była wspólna realizacja zadania uruchomienia i zarządzania miejską wypożyczalnią samochodów elektrycznych we Wrocławiu. Zgodnie z opisem przedmiotu tej umowy, klienci wypożyczalni będą mieli możliwość samodzielnego wypożyczenia i zwrotu jednego z minimum 200 udostępnionych samochodów elektrycznych na co najmniej 46 stacjach oraz nie więcej niż 200 specjalnie przeznaczonych miejscach parkingowych. Umowa została zawarta na czas określony do dnia 4 lutego 2023 r.<sup>105</sup>.

Pomiędzy Miastem Wrocław i partnerem prywatnym zostały zawarte również następujące umowy związane z realizacją zadania PPP: [1] umowa z dnia 24 października 2017 r.<sup>106</sup> w zakresie użyczenia części drogowej dróg gminnych, wojewódzkich, krajowych; [2] umowa z dnia 24 października 2017 r.<sup>107</sup> w zakresie użyczenia części drogowej dróg wewnętrznych; [3] umowa z dnia 27 października 2017 r.<sup>108</sup> w zakresie użyczenia ośmiu miejsc parkingowych oraz czterech punktów ładowania w parkingu podziemnym przy Narodowym Forum Muzyki (dalej: „NFM”).

Z budżetu Miasta (ZDiUM) na realizację umowy PPP w 2018 r. wydatkowano łącznie 88 992,03 zł brutto. Wydatki te, stosownie do § 4 ust. 2 pkt 2 umowy PPP dotyczyły wdrożonego przez ZDiUM oznakowania pionowego i poziomego miejsc postojowych wypożyczanych samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 2196-2219, 2719-2720, 2739-2740, 2745-2765, 4777, 4781-4782, 5464-5481)

Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy z dnia 27 października 2017 r. zawartej pomiędzy Miastem Wrocław, reprezentowanym przez Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., a partnerem prywatnym umowy PPP, w przedmiocie użyczenia ośmiu miejsc parkingowych oraz czterech punktów ładowania w parkingu podziemnym przy NFM, partner prywatny zawrzeć miał odrębne umowy lub zostać obciążony refakturami za dostawę mediów, tj. dostawę energii elektrycznej, dostawę wody i wywóz śmieci, wywóz nieczystości.

Pismem z dnia 26 czerwca 2019 r., Prezes Wrocławskich Inwestycji sp. z o.o. poinformował NIK, że spółka ta nie zawarła z partnerem prywatnym umowy PPP żadnych dodatkowych umów lub porozumień. Podał, że spółka Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. pomimo wielokrotnych i długotrwałych starań nie mogła uregulować w imieniu Miasta sprawy odpłatności za energię elektryczną. Za zużycie prądu na parking (w tym ładowarek) płaciło Narodowe Forum Muzyki na podstawie zawartej umowy na dostawę energii elektrycznej dla całego obiektu NFM.

Pismem z dnia 9 lipca 2019 r., Dyrektor NFM poinformował NIK, że, w dniu 8 lipca 2019 r. z inicjatywy Miasta zawarte zostało porozumienie z administratorem parking (Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.) dotyczące rozliczania energii elektrycznej wykorzystywanej przez partnera prywatnego umowy PPP. Zgodnie z ww. porozumieniem, NFM zobowiązane zostało do wystawiania na Miasto faktury

<sup>105</sup> Zgodnie z brzmieniem wprowadzonym Aneks nr 1/2017 z dnia 10 września 2017 r., którego zawarcie było konsekwencją zaproponowania przez partnera prywatnego przyspieszenia uruchomienia wypożyczalni.

<sup>106</sup> W której Wrocław reprezentował ZDiUM.

<sup>107</sup> Jw.

<sup>108</sup> W której Miasto reprezentowała spółka Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.

VAT za zakupioną energię elektryczną, według kosztów wynikających ze wskazań liczników za korzystanie z punktów stacji ładowania znajdujących się na parkingu podziemnym NFM.

W konsekwencji podjętych w wyniku kontroli NIK działań:

[1] NFM w dniu 8 lipca 2019 r. wystawiło Miastu Wrocław faktury VAT za energię elektryczną na łączną kwotę 19 016,14 zł brutto (za zużycie w 2017 i 2018 r.); [2] zawarty został Aneks nr 1 do umowy użyczenia z dnia 27 października 2017 r., zgodnie z którym partner prywatny umowy PPP zobowiązany został do ponoszenia kosztów dostawy mediów, w tym energii elektrycznej (wg wskazań liczników) oraz usługi porządkowej (wg ryczału) na podstawie faktur za zużycie z lat 2017-2018 (wystawionych do dnia 31 lipca 2019 r.) oraz za 2019 r. i lata następne do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, za który zostanie naliczona opłata. [3] W dniu 31 lipca 2019 r. wystawione zostały na rzecz partnera prywatnego umowy PPP faktury VAT a) za energię elektryczną, na łączną kwotę 19 016,14 zł brutto<sup>109</sup>; b) za usługę porządkową (sprzątania) na łączną kwotę 3 034,77 zł brutto<sup>110</sup>.

(akta kontroli str. 6683-6919)

**2.2.3.** Realizowana w badanym okresie usługa wypożyczenia skuterów oraz hulajnóg elektrycznych była inicjatywą prywatnych podmiotów, a Miasto nie wydatkowało na ten cel środków publicznych.

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, usługi te, z uwagi na fakt, że wpisują się w miejską politykę mobilności oraz działania proekologiczne, otrzymały od Miasta bezkosztowe wsparcie informacyjno-promocyjne i edukacyjne. Informacje o dostępności tych usług były przekazywane na oficjalnej stronie Miasta (wroclaw.pl) oraz na profilach miejskich w mediach społecznościowych. Ponadto Miasto we współpracy z pierwszym we Wrocławiu operatorem hulajnóg opracowało spot edukacyjno-informacyjny dotyczący bezpiecznego korzystania z tych środków transportu oraz wskazujący przykłady dobrych praktyk w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2720, 2738, 4777, 4782)

## **2.3. Finansowanie zadań utrzymania, remontu i modernizacji torowisk tramwajowych**

**2.3.1.** We Wrocławskiej polityce mobilności zadeklarowano zamiar zwiększenia udziału transportu innego niż samochodowy<sup>111</sup> do poziomu nie niższego niż 65%<sup>112</sup>. Przyjęto cele, w tym m.in. poprawę jakości transportu oraz wzrost bezpieczeństwa przemieszczania się oraz wskazano środki ich realizacji jak np. „dbałość o utrzymanie wysokiej jakości infrastruktury transportowej”. Wskazano przy tym, że fundamentem transportu zbiorowego we Wrocławiu i w obszarze metropolitalnym jest transport szynowy – tramwaje i kolej. Przyznano również priorytet dla wykorzystania istniejącej infrastruktury transportowej w stosunku do jej przebudowy i rozbudowy. W obszarze dotyczącym ekonomii i finansów za najistotniejsze środki realizacji celów przyjęto m.in. zapewnienie finansowania nakładów odtworzeniowych na infrastrukturę transportową, w której mieszczą się torowiska, oraz zachowanie właściwych proporcji pomiędzy nakładami na budowę i rozbudowę infrastruktury

<sup>109</sup> W tym 3 753,82 zł brutto za rok 2017 i 15 262,32 zł brutto za 2018 r.

<sup>110</sup> W tym: 325,59 zł brutto za 2017 r. oraz 1 806,12 zł brutto za 2018 r. i 903,06 zł brutto za pierwsze półrocze 2019 r.

<sup>111</sup> Rozumianego, jako transport zbiorowy, rowerowy i ruch pieszy.

<sup>112</sup> Zakładając przy tym, że udział transportu powinien wynosić nie mniej niż 60%, przy czym najistotniejszym celem na najbliższe lata jest przełamanie obecnej niekorzystnej wzrostowej tendencji udziału ruchu samochodowego w podróżach miejskich.

transportowej, a utrzymaniem istniejących. W dokumencie przyjęto również wskaźniki odnośnie efektywności realizowanych celów, zakładając m.in. (Transport zbiorowy) osiągnięcie pozytywnego stanu, gdy co najmniej 90% długości torowisk tramwajowych będzie w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym, a nie więcej niż 10% w złym oraz wskaźnik (Ekonomia i finanse) „Relacja wielkości wydatków na inwestycje w infrastrukturze transportowej do wydatków na jej utrzymanie” (nieokreślony co do miernika).

Z ewaluacji efektów realizacji Wrocławskiej polityki mobilności („Wrocławska Polityka Mobilności ocena efektów po 6 latach monitoringu”) wynika m.in., że od roku wprowadzenia tego dokumentu zwiększył się wskaźnik torowisk w stanie złym lub bardzo złym (z 7% w 2013 do 11% w 2018 r.) i przeciętnym (z 16% w 2013 r. do 31 % w 2018 r.) oraz zmniejszył się wskaźnik torowisk w stanie dobrym i bardzo dobrym (z 76% w 2013 r. do 58% w 2018 r.).

Sekretarz Miasta wskazał, że dla potrzeb wdrożenia założeń Wrocławskiej polityki mobilności i planowania wydatków na torowiska tramwajowe nie określono terminu, w którym przy faktycznym poziomie finansowania, stan techniczny torów tramwajowych we Wrocławiu osiągnie poziom dobry. Jednocześnie wskazał, że Urząd nie został w żaden sposób zobowiązany do sporządzenia szacunków finansowych w tym zakresie.

Wysokość środków koniecznych na bieżące remonty i utrzymanie torowisk tramwajowych na dany rok szacował ZDiUM z półrocznym wyprzedzeniem (plan remontów). Podstawą szacowania były coroczne przeglądy i bieżące kontrole torowisk, a wskaźnikiem przyjętym do monitoringu było to, aby nie więcej niż 10% torowisk było w stanie złym lub bardzo złym.

(akta kontroli str. 857-988, 4773, 4778, 4786, 4791-4810)

Założony we Wrocławskiej polityce mobilności wskaźnik relacji wielkości wydatków na inwestycje w infrastrukturze transportowej do wydatków na jej utrzymanie wyliczony dla wydatków dotyczących torowisk w latach 2016-2018 wyniósł: 7,94 w 2016 r., 0,4 w 2017 r., 1,21 w 2018 r. Natomiast wskaźnik jw. wyliczony dla wydatków na inwestycje dotyczące torowisk tramwajowych do wydatków na inwestycje drogowe osiągnął poziom 0,50 w 2016 r., 0,02 w 2017 r., 0,07 w 2018 r.

(akta kontroli str. 4773, 4786-4787)

**2.3.2.** W badanym okresie na realizowane przez ZDiUM (oraz Zarząd Inwestycji Miejskich - w 2016 r.) zadania na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu<sup>113</sup> wydatkowano łącznie 57 736 937,10 zł, w tym: 16 774 058,41 zł w 2016 r.<sup>114</sup> (co stanowiło 99% planu), 12 303 887,86 zł w 2017 r.<sup>115</sup> (100% planu), 24 731 473,19 zł w 2018 r.<sup>116</sup> (94% planu) i 927 517,64 zł do 30 czerwca 2019 r.<sup>117</sup> (11% planu na 2019 r. wynoszącego 35 890 000,00 zł).

Łączna kwota zgłoszonych do budżetu Wrocławia na lata 2016-2019 potrzeb w zakresie finansowania zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu (inwestycyjnych i bieżących) wyniosła 83 216 420 zł, w tym: 20 100 000 na 2016 r. (ZDiUM - 11 500 000 zł oraz Zarząd Inwestycji Miejskich - 8 600 000 zł na 2016 r.; - 500 000 zł na 2017 r. (ZDiUM), 23 246 420 na 2018 r. (ZDiUM) i 39 730 000 zł na 2019 r. (ZDiUM). Przy czym wartość zapotrzebowania na rok 2016 i 2017 nie obejmowała wydatków bieżących na konserwację i eksploatację torowisk.

<sup>113</sup> Zarówno inwestycyjne jak i bieżące.

<sup>114</sup> W tym Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta - 15 474 058,41 zł oraz Zarząd Inwestycji Miejskich - 1 300 000 zł.

<sup>115</sup> Całość wydatków realizowana była przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta.

<sup>116</sup> Jw.

<sup>117</sup> Jw.



Przyznane pierwotnie środki prezentowały się następująco: 11 551 554,00 zł w 2016 r. (tj. 57,5% zgłoszonego zapotrzebowania)<sup>118</sup>, 10 635 947,00 zł w 2017 r. (tj. 2127,2% zapotrzebowania), 16 572 000,00 zł w 2018 r. (tj. 71,3% zapotrzebowania) oraz 35 890 000,00 zł w 2019 r. (tj. 91,2% zapotrzebowania). Powyższe kwoty ulegały podwyższeniu (plan po zmianach) do następujących wartości: 16 931 490,00 zł w 2016 r., 12 362 947,00 zł w 2017 r., 26 187 000,00 zł w 2018 r. Zamiany wynikały z potrzeb zgłaszanych przez ZDiUM. W 2019 r. (do 30 czerwca) nie zwiększano zaplanowanych wartości.

(akta kontroli str. 4773-4775, 4787-4789, 4857-4860, 5237-5284)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Miasto w wystawionym w dniu 29 grudnia 2017 r. wskazaniu do realizacji zadania przewozowego na 2018 r. przyjęło następujące kwoty należnej operatorowi miesięcznej opłaty stałej: - 1 738 998,00 zł w komunikacji tramwajowej i 1 738 966,00 zł w komunikacji autobusowej. Były to kwoty niższe niż ujęte w kalkulacji wynagrodzenia z dnia 9 sierpnia 2017 r.<sup>119</sup> o 3 295 002,00 zł w komunikacji tramwajowej (tj. o 65,5%) i 3 279 034,00 zł, w komunikacji autobusowej (tj. o 65,3%). Powyższe działanie nie znajdowało uzasadnienia w postanowieniach umowy transportowej, w szczególności § 9 ust. 10 i skutkowało przyjęciem z góry założenia wypłaty na rzecz operatora wynagrodzenia za realizację zadania przewozowego w 2018 r. w części opłaty stałej<sup>120</sup>, w wysokości niższej od określonych przez Spółkę w kalkulacji kosztów stałych niezbędnych do jego realizacji.

Zgodnie z ww. postanowieniem umowy transportowej (w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r.) Miasto, na podstawie wyników analizy i opinii opisanej w ust. 8<sup>121</sup> ma zatwierdzić kalkulację wynagrodzenia, natomiast wysokość wynagrodzenia operatora ustalona we wskazaniu do realizacji jest równa wynagrodzeniu wynikającemu z zatwierdzonej Kalkulacji. Wcześniej, tj. przed 19 grudnia 2017 r. określenie wysokości wynagrodzenia przewoźnika następowało w formie wskazania do realizacji, a Miasto nie było zobowiązane do formalnego zatwierdzenia kalkulacji wynagrodzenia. Natomiast regulacje dotyczące ustalenia wspólnego stanowiska stron umowy transportowej w zakresie wysokości opłaty stałej zawarto w §9 ust 9 tej umowy.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że za przyjęcie stawek jednostkowych na dany rok kalendarzowy uznać należy podpisanie przez przedstawicieli Miasta Wskazania do realizacji. Ponadto wskazał, że zgodnie z obowiązującym w danym roku zarządzeniem Prezydenta Wrocławia w sprawie opracowania budżetu Miasta na dany rok, komórki organizacyjne Urzędu Miejskiego opracowują projekty planów

<sup>118</sup> W tym: Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta - 10 251 554,00 zł, (tj. 89,1% zapotrzebowania) oraz Zarząd Inwestycji Miejskich – 1 300 000,00 zł (tj. 15,1% zapotrzebowania).

<sup>119</sup> W wysokości 5 034 000,00 zł w komunikacji tramwajowej i 5 018 000 zł komunikacji autobusowej.

<sup>120</sup> Która oznacza wynagrodzenie na pokrycie niezbędnych kosztów stałych obejmujących: [1] dla trakcji tramwajowej: amortyzację taboru, amortyzację stacji prostownikowych i pozostałych środków trwałych, ubezpieczenie taboru, utrzymanie ruchu, utrzymanie stacji prostownikowych, Centrum Dyspozycji Mocy, koszt pozostałe, koszty finansowe i koszty ogólne w części dotyczącej trakcji tramwajowej, rozsądny zysk, podatek dochodowy od rozsądnego zysku, pomniejszony o przychody związane ze świadczeniem usług przewozowych; [2] dla trakcji autobusowej: amortyzację taboru, amortyzację pozostałych środków trwałych ubezpieczenie taboru, utrzymanie ruchu, koszty pozostałe, koszty finansowe i koszty ogólne w części dotyczącej trakcji autobusowej, rozsądny zysk, podatek dochodowy od rozsądnego zysku, pomniejszone o przychody związane ze świadczeniem usług przewozowych.

<sup>121</sup> „Przedstawiona Miastu przez Przewoźnika Kalkulacja Wynagrodzenia podlega analizie i opiniowaniu, przeprowadzonej przez Miasto, pod względem jej celowości i zasadności oraz uzasadnionej wysokości w stosunku do zakresu usług, które Przewoźnik będzie świadczyć w kolejnym Roku rozliczeniowym. Analiza może zostać zlecona Audytorowi przez Miasto”.

finansowo-rzeczowych na dany rok w oparciu o limity budżetowe oraz dane z wykonania budżetu w latach ubiegłych. Zatem projekty planów finansowo-rzeczowych przygotowane przez Wydział Transportu UMW, a następnie wskazania do realizacji dla MPK, będące efektem przyjętego przez Radę Miejską Wrocławia budżetu Miasta na dany rok wynikają z uwarunkowań budżetowych. Z przyznanego limitu wydatków bieżących w 2018 r. na wynagrodzenia Spółki w pierwszej kolejności zostały zabezpieczone pełne wydatki na pokrycie stawek jednostkowych pociągokilometra i wozokilometra. Pozostałe środki przeznaczone zostały na wydatki z tytułu opłaty stałej w komunikacji autobusowej i tramwajowej.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje przy tym na stanowisko zawarte w sporządzonej dla potrzeb Miasta w grudniu 2017 r.<sup>122</sup> opinii w przedmiocie oceny przygotowanej przez spółkę kalkulacji stawek za świadczenie usług komunikacyjnych na rzecz Miasta w 2018 r.<sup>123</sup>, zgodnie, z którym: „[...] poziom wypłacanej rekompensaty nie jest optymalny przez co Spółka nie może zrealizować wszystkich swoich planów mających na celu świadczenie jak najwyższej jakości usług publicznych”. Ponadto „Utrudniającym funkcjonowanie, a wręcz generującym zagrożenie dla istnienia Spółki w przyszłości jest fakt wypłacania rekompensaty w formie wynagrodzenia na poziomie niższym od tego wskazywanego w kalkulacji.”

(akta kontroli str. 3009-3077, 4500-4587, 4602-4630, 4708-4722, 6188, 6202, 6234)

2. Zgodnie z §10a ust. 9 umowy transportowej (wprowadzonym aneksem nr 9 z dnia 19 grudnia 2017 r.) w terminie 14 dni po otrzymaniu opinii audytora Miasto mogło wnieść uwagi do raportu częściowego wraz z opinią i zlecić ponowne zbadanie rozliczenia rekompensaty audytorowi w terminie do dnia 30 czerwca<sup>124</sup>. Ponadto, zgodnie z §10a ust. 10 ww. umowy Miasto miało zatwierdzić raport częściowy w terminie 15 dni roboczych od jego otrzymania lub w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania raportu częściowego uwzględniającego stanowisko audytora, o którym mowa w ust. 9. Natomiast Miasto, po otrzymaniu „Raportu z weryfikacji wysokości rekompensaty należnej Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu Sp. z o.o. za świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku.”<sup>125</sup>, nie podjęło czynności wynikających z ww. postanowień umowy transportowej i dopiero w dniu 9 lipca 2019 r. tj. 52 dni od otrzymania ww. Raportu<sup>126</sup> odesłano ten dokument do Spółki „[...] celem uzupełnienia o opinię Audytora w przedmiocie jej zatwierdzenia, zgodnie z § 10a ust. 8 umowy transportowej.”

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że ww. Raport został odesłany w „[...] związku z brakami formalnymi, celem uzupełnienia o opinię Audytora”. Ponadto, Sekretarz wyjaśnił, że w opinii Miasta z zapisu aneksu nr 9 wynika, że raport częściowy i opinia audytora w przedmiocie jego zatwierdzenia to dwa odrębne dokumenty, które są wymagane w celu dokonania rocznej kontroli wynikającej z § 10a ust. 7 umowy transportowej. Jeżeli zapis § 10a ust. 9 stanowi, że Miasto po otrzymaniu opinii audytora będzie mogło wnieść uwagi do raportu częściowego wraz z opinią i zlecić ponowne rozliczenie zadania, to nie sposób tego dokonać, jeżeli raport częściowy i opinia audytora to ten sam dokument.

<sup>122</sup> Związku z §10 ust 8 umowy transportowej.

<sup>123</sup> Dokumentem pn. „Analiza i ocena funkcjonowania Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w kontekście zasad wypłaty i wysokości rekompensaty za usługi świadczone przez Spółkę w ogólnym interesie gospodarczym”.

<sup>124</sup> Wydana w ten sposób powtórnie opinię uważa się za wiążącą dla stron.

<sup>125</sup> Dokumentu z dnia 24 maja 2019 r., przekazanego do Urzędu przez Prezesa Zarządu Spółki w dniu 29 maja 2019 r.

<sup>126</sup> Za pismem nr WTR-B.7243.6.2019.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że postanowienia umowy transportowej wprowadzone aneksem nr 9, dotyczące zasad rozliczania rekompensaty (§ 10a ust. 6-10 umowy transportowej) umożliwiają Miastu wypowiedzenie się (wniesienia uwag) na temat raportu częściowego w terminie 14 dni po jego otrzymaniu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli postanowienia § 10a tej umowy nie precyzują formy raportu częściowego wraz z opinią audytora. Co jednak istotne, §10a ust. 8 przewiduje obowiązek przekazania raportu częściowego wraz z opinią audytora do dnia 31 maja. Nadto z zawartej w §1 ust.2 pkt 13 umowy transportowej (w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2017 r.) definicji raportu częściowego wynika, że jest on raportem sporządzonym przez Spółkę i zatwierdzonym przez audytora za dany rok rozliczeniowy (a więc jednym dokumentem), wskazującym prawidłowość alokacji kosztów, przychodów, podatku dochodowego i rozsądnego zysku w odnośnym roku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, opóźniona reakcja Miasta w omawianej kwestii narusza zasady ujęte w umowie transportowej odnośnie rozliczania rekompensaty. Konsekwencją przyjętego przez Miasto stanowiska jest brak wykorzystania danych z ww. Raportu do monitorowania sytuacji Spółki, co potwierdził Prezydenta Wrocławia w złożonych wyjaśnieniach w przedmiocie roli raportu częściowego.

(akta kontroli str. 3043-3077, 4633-4674, 4685-4694, 6189-6190, 6198, 6235)

**3.** W umowie transportowej strony nie wskazały dokumentów źródłowych, na podstawie których powinno opierać się jej końcowe rozliczenie i nie nałożono obowiązku przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej z całego okresu obowiązywania umowy transportowej. Umowa ta została zawarta na czas określony, w zakresie usług tramwajowych na okres 22 lat i 6 miesięcy (tj. do 26 września 2032 r.) oraz w zakresie usług autobusowych na okres 15 lat (tj. do 26 marca 2025 r.). Natomiast, zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>127</sup> (dalej: „ustawa o rachunkowości”), dokumentacja finansowo-księgowa, w tym sprawozdanie finansowe i księgi rachunkowe, przechowywana jest przez okres pięciu lat.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *ustawa o rachunkowości* nie zawiera zakazu przechowywania dokumentów księgowych przez okres dłuższy niż pięć lat. Skoro zatem Spółka zawarła umowę wykraczającą poza ramy czasowe wynikające z przywołanej ustawy, winna przechowywać dokumentację finansowo-księgową przez taki okres, który umożliwi opracowanie raportu końcowego wraz z opinią w przedmiocie jego zatwierdzenia, o którym mowa w § 10a ust.12-18 umowy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak określenia, w umowie transportowej, na podstawie jakich dokumentów źródłowych należy sporządzić raport końcowy oraz obowiązku przechowywania tej dokumentacji przez okres dłuższy do wynikających z *ustawy o rachunkowości* nie zabezpiecza interesów stron umowy i stwarza ryzyko w zakresie realizacji obowiązku rzetelnego rozliczenia rekompensaty jak i zapewnienia przejrzystości końcowych rozliczeń z tego tytułu.

(akta kontroli str. 3009-3077, 6188, 6202)

**4.** W umowie transportowej zawarto postanowienia (wprowadzone Aneksem nr 9) wskazujące, że zatwierdzenie raportu częściowego nie oznacza powstania należności lub zobowiązań dla Miasta (§ 10a ust. 11), a rekompensata rozliczana jest przez Miasto na podstawie raportu końcowego (§ 10a ust. 12). Raport końcowy wraz z opinią audytora zostanie przekazany do Miasta najpóźniej do 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku obowiązywania umowy (§ 10a ust. 13). W świetle ww. postanowień umownych, przyjąć należy, że rekompensata powinna zostać rozliczona w 2033 r. w zakresie usług tramwajowych i 2026 r. w zakresie usług autobusowych, względnie w obu zakresach w 2033 r.

<sup>127</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 351, ze zm.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że należy stwierdzić, że zarówno unijne jak i krajowe przepisy prawa nie określają trwania okresu rozliczeniowego rekompensaty. Płatności rekompensaty przez Miasto są dokonywane i rozliczane w zależności od przyjętej procedury rozliczania rekompensaty (np. okresowo lub rocznie, na podstawie umowy). Jednocześnie ze względu na charakter środków jak i status organizatora rozliczenia rekompensaty i płatności z tytułu świadczenia usług są zgodne z odpowiednimi przepisami o finansach publicznych. Oznacza to tyle, że ani ustawodawca unijny ani ustawodawca krajowy nie narzuca Miastu - terminów dla okresu rozliczeniowego. W wypadku Miasta przyjęto zasadę, że okres rozliczeniowy to okres obowiązywania umowy, natomiast okresy cząstkowe są przyjęte jedynie dla monitorowania sytuacji Spółki. Prezydent wskazał również, że: w związku z powyższym, a także z uwagi na długi okres do zakończenia trwania obecnej umowy, w WPF Miasta nie przewidziano skutków rozliczenia rekompensaty na podstawie raportu końcowego, ponieważ takie skutki na obecnym etapie trwania umowy nie są znane.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosownie do postanowień art. 52 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*: [a] operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaze, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art.50 ust.1 pkt 2, proporcjonalnie do poniesionej straty, [b] w ramach rekompensaty, w części, o której mowa w art. 50 ust.1 pkt 2 lit. c (koszty), operatorowi przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

W ocenie NIK, przyjęta w umowie transportowej konstrukcja ostatecznego rozliczenia rekompensaty po zakończeniu realizacji tej umowy miała wpływ na sytuację finansową MPK. Znajduje to potwierdzenie w niżej wskazanych danych i opiniach:

a) Przedstawiona w dokumencie „*Raport z weryfikacji wysokości rekompensaty należnej Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu Sp. z o.o. za świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku.*”<sup>128</sup> analiza przepływów pieniężnych za 2018 r. wykazała, że wpływy stanowiące wynagrodzenie MPK z tytułu realizacji umowy transportowej w 2018 r. są niższe niż wartość należnej rekompensaty z rozsądnym zyskiem brutto łącznie o 14 242 941,08 zł.

b) Dane przedstawione przez Prezesa Zarządu MPK, w piśmie z dnia 27 marca 2019 r.<sup>129</sup> skierowanym do Dyrektora Wydziału Transportu UMW, wskazują, że rozliczenie wynagrodzenia z tytułu wykonania zadania przewozowego wykazuje niedopłatę rekompensaty w latach 2010-2018 w łącznej kwocie 143 552 083,70 zł.

c) Trudną sytuację finansową Spółki sygnalizował Prezes Zarządu MPK w piśmie z dnia 29 maja 2019 r.<sup>130</sup> skierowanym do Dyrektora Biura Nadzoru Właścicielskiego UMW wskazując, że MPK na koniec 2018 r. spełnia przesłanki przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w zakresie kryterium stanowiącym, że więcej niż połowę subskrybowanego kapitału podstawowego i rezerwowego utraciono wskutek poniesionych strat.

d) Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały nr 129/18 Zarządu MPK z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zwołania Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników

---

<sup>128</sup> Dokumentu z dnia 24 maja 2019 r., przekazanego do Urzędu przez Prezesa Zarządu Spółki w dniu 29 maja 2019 r.

<sup>129</sup> Nr FC/14/2019.

<sup>130</sup> Nr FC/30/2019.

[...] w celu powzięcia uchwały w sprawie dalszego istnienia Spółki: „W bilansie Spółki sporządzonym wg stanu na dzień 30 listopada 2018 r. straty w ujęciu narastającym osiągnęły poziom 155 132 725, 96 zł i przekroczyły sumę kapitałów rezerwowego i zapasowego oraz połowę kapitału zakładowego o kwotę 6 040 075, 96 zł. Wykazana strata finansowa wynika przede wszystkim z braku pokrycia opłatą stałą uzasadnionych kosztów stałych zarówno w komunikacji tramwajowej jak i autobusowej. Pomimo przestrzegania dyscypliny finansowej, strata w ujęciu narastającym w kolejnych miesiącach bieżącego roku ulegnie dalszemu zwiększeniu.”

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że już w grudniu 2017 r. w „Analizie i ocenie funkcjonowania Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w kontekście zasad wypłaty i wysokości rekompensaty za usługi świadczone przez Spółkę w ogólnym interesie gospodarczym”, stwierdzono, że „[...] poziom wypłacanej rekompensaty nie jest optymalny, przez co Spółka nie może realizować wszystkich swoich planów mających na celu świadczenie jak najwyższej jakości usług publicznych” oraz „Utrudniającym funkcjonowanie, a wręcz generującym zagrożenie dla istnienia Spółki w przyszłości jest fakt wypłacania rekompensaty w formie wynagrodzenia na poziomie niższym od tego wskazywanego w kalkulacji”.

(akta kontroli str. 3009-3077, 4521-4587, 4631-4674, 6189-6190, 6198, 6203-6204, 6232, 6360-6373)

5. Do 18 grudnia 2017 r. szczegółowe uregulowania dotyczące realizacji zadań w zakresie komunikacji dowozowej, specjalnej oraz kontroli nie zostały ujęte w umowie transportowej, lecz określone były w postanowieniach zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie zlecenia i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce MPK oraz sporządzanych, również na podstawie Zarządzenia, wskazaniach do realizacji.

Zmiana w tym zakresie wprowadzona została do umowy transportowej w związku z wejściem w życie Aneksu nr 9 z dnia 19 grudnia 2017 r. Zmiana ta polegała m.in. na wprowadzeniu nowej definicji zadania przewozowego, zgodnie, z którą zadanie to stanowi również świadczenie pozostałych usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, powierzonych przez Miasto na podstawie ww. zarządzenia Prezydenta.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że zadanie przewozowe ma szeroki zakres pojęciowy, co zostało potwierdzone przez prawo krajowe w *ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*. W świetle art. 15 tej ustawy, organizowanie publicznego transportu zbiorowego ma na celu realizację szeregu innych zadań, a nie wyłącznie zlecenie pracy przewozowej. Według Sekretarza, skoro MPK wykonuje *in house* zadanie operatora publicznego transportu zbiorowego na zlecenie operatora, jakim jest Miasto, to brak jest przesłanek dla powierzenia zadań innych niż praca przewozowa w stałym układzie połączeń komunikacyjnych lecz z nią integralnie związanych innym podmiotom niż przewoźnik. Sekretarz Miasta wyjaśnił ponadto, że wskazane wyżej zadania wykonywane przez MPK realizowane były na podstawie ww. zarządzenia Prezydenta Wrocławia i zlecane były w oparciu o wskazania do realizacji, o których mowa w tym zarządzeniu. W ocenie Sekretarza obydwa przywołane dokumenty wzajemnie się uzupełniają i w sposób kompletny regulują zasady współpracy Miasta z MPK.

(akta kontroli str. 3009-3335, 6191-6193, 6200-6201, 6204, 6235, 6359-6361)

6. Przekazywane z budżetu Miasta środki na utrzymanie i modernizację torowisk tramwajowych nie zapewniły zakładanej poprawy ich stanu technicznego, jak również ich utrzymania w niepogorszonym stanie.

Świadczy o tym fakt, że zmniejszeniu uległa długość i udział torów w stanie bardzo dobrym i dobrym w łącznej długości torów (odpowiednio z 39,45% w 2016 r., poprzez 30,16% w 2017 r., do 31,85% w 2018 r. oraz 31,11% w 2016 r., poprzez 25,64% w 2017 r., do 26,07% w 2018 r.), a zwiększeniu torów w stanie przeciętnym (z 22,46% w 2016 r., przez 31,68% w 2017 r., do 31,07% w 2018 r.), złym (z 5,93% w 2016 r., poprzez 10,92% w 2017 r., do 9,40% w 2018 r.) oraz bardzo złym (z 1,05% w 2016 r., poprzez 1,79% w 2017 r., do 1,62% w 2018 r.).

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w budżecie Wrocławia w latach 2016-2019 uwzględniano potrzeby w zakresie utrzymania, remontów (modernizacji) torowisk tramwajowych w stopniu niezbędnym do zapewnienia stanu technicznego infrastruktury torowej, który pozwalał na realizację zadań własnych Miasta (w obszarach lokalnego transportu zbiorowego oraz gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego). Przy określaniu potrzeb kierowano się przede wszystkim oceną stanu technicznego prowadzoną przez ZDiUM. Priorytetem Miasta była realizacja „Programu poprawy stanu technicznego infrastruktury drogowej” obejmująca, w zakresie infrastruktury torowej, modernizację odcinków, których stan techniczny tego wymagał. Wskazał również na okoliczności warunkujące zakres prowadzonych prac remontowo-inwestycyjnych w badanym okresie, do których zaliczył m.in. efektywne wydatkowanie środków budżetowych, zapewnienie funkcjonowania komunikacji zbiorowej na minimalnym poziomie uciążliwości dla mieszkańców, konieczność korelacji prac remontowych z przebudową dróg i obiektów mostowych, problemy z wyborem wykonawców.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że w uchwalonej w 2013 r. Wrocławskiej polityce mobilności przyjęto m.in., że fundamentem transportu zbiorowego we Wrocławiu i w obszarze metropolitalnym jest transport szynowy m.in. tramwaje. Założono, że jednym ze wskaźników efektywności realizowanych celów dla transportu zbiorowego będzie stan, gdy co najmniej 90% długości torowisk tramwajowych będzie w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym, a nie więcej niż 10% w złym. Wyniki okresowych przeglądów rocznych, przeprowadzanych przez ZDiUM, wskazały, że stan techniczny torów tramwajowych w latach 2016-2018 pogorszył się.

W ocenie NIK, działania Miasta na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk były niewystarczająco efektywne. Z ewaluacji realizacji Wrocławskiej polityki mobilności („Wrocławska Polityka Mobilności ocena efektów po 6 latach monitoringu”<sup>131</sup>) wynika bowiem, że od roku wprowadzenia Wrocławskiej polityki mobilności zwiększył się wskaźnik torowisk w stanie złym lub bardzo złym (z 7% w 2013 do 11% w 2018 r.) i przeciętnym (z 16% w 2013 r. do 31 % w 2018 r.) oraz zmniejszył się wskaźnik torowisk w stanie dobrym i bardzo dobrym (z 76% w 2013 r. do 58% w 2018 r.). Powyższy trend świadczy o realizowaniu w niewystarczającym stopniu założeń przyjętych we Wrocławskiej polityce mobilności.

(akta kontroli str. 857-988, 4773-4775, 4778, 4786, 4789, 4791-4856)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zapewniło finansowanie funkcjonowania transportu publicznego na terenie Wrocławia, jednak jego wysokość w zakresie przewozów komunikacji miejskiej oraz utrzymania torowisk tramwajowych nie była odpowiednia do faktycznych potrzeb oraz przyjętych założeń rozwojowych. Przyjęta metoda rekompensowania kosztów komunikacji miejskiej we Wrocławiu ograniczała możliwości skutecznego zarządzania i rozwoju usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Zagrozało to również stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej.

<sup>131</sup> Opracowanie Biura Zrównoważonej Mobilności, Departamentu Infrastruktury i Transportu Urzędu Miejskiego Wrocławia pt. „Wrocławska Polityka Mobilności ocena efektów po 6 latach monitoringu”.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1. Zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie do przekazywania rekompensaty określonymi w pkt 7 załącznika do rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne oraz usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości. Natomiast stosownie do art. 2a ust. 2 tego rozporządzenia, specyfikacja zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i odnośnie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych muszą prowadzić m.in. do stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, zgodnie z wymogami określonymi w polityce transportu publicznego w perspektywie długoterminowej.

W świetle ustaleń kontroli, stwierdzić należy że przyjęta metoda ustalenia i rozliczania rekompensaty należnej MPK Sp. z o.o. za świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu nie w pełni realizuje zasady określone w wyżej wskazanych przepisach rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007.

2. Nieuznanie rzeczywistego stanu zobowiązań/należności stron umowy transportowej z tytułu jej realizacji na podstawie rozliczeń rocznych, a przez to brak możliwości określenia rezultatów finansowych ostatecznego jej rozliczenia w związku z zakończeniem umowy transportowej, skutkowało tym, że kwoty tej nie ujęto w WPF, przez co prognoza ta nie była w pełni realistyczna.

Wnioski

1. Zapewnienie poprawności określenia poziomu wskaźników standardów obsługi w transporcie publicznym w ramach aktualizacji Planu transportowego Wrocławia.

2. Podjęcie działań zapewniających utrzymanie, rozwój i stabilność finansową świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu o odpowiednio wysokiej jakości, w szczególności poprzez przyjęcie metody rekompensowania gwarantującej bieżące refundowanie rzeczywistych kosztów usług komunikacji miejskiej świadczonych przez MPK.

3. Doprecyzowanie i uszczegółowienie postanowień umowy transportowej w celu zabezpieczenia prawidłowego jej wykonywania i rozliczenia rekompensaty, w szczególności poprzez:

- zagwarantowanie obowiązku przechowywania dokumentacji źródłowej finansowo-księgowej co najmniej do czasu ostatecznego rozliczenia umowy,
- jednoznaczne wskazanie terminów rozliczenia umowy transportowej dla usług autobusowych i usług tramwajowych.

4. Finansowanie działań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu na poziomie zapewniającym realizację przewozów o odpowiednio wysokiej jakości, a także założeń Wrocławskiej polityki mobilności.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 30 września 2019 r.

Kontrolerzy  
Ksymena Kramarczyk - Rosiak  
doradca ekonomiczny

/-/

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor  
Radosław Kujawiński

/-/

.....  
*podpis*

Grzegorz Fikus  
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*Podpis*

Grzegorz Niemczyk  
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*Podpis*



Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Dyrektor Delegatury NIK  
we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

.....  
*podpis*