



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.03.2019

Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Miasta Legnicy
Urząd Miasta Legnica
Plac Słowiański 8
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legnica, Plac Słowiański 8, 59-220 Legnica (dalej: „Miasto Legnica”, „UM Legnica” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Krzakowski, Prezydent Miasta Legnicy, od dnia 29 lipca 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania związane z planowaniem, rozwojem, organizacją i zarządzaniem publicznym transportem w mieście2. Realizacja inwestycji dotyczących transportu publicznego3. 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 Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Skrzypecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/68/2019 z dnia 15 kwietnia 2019 r.2. Angelika Gagon, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/65/2019 z dnia 15 kwietnia 2019 r. <p>(akta kontroli str. 1-4, 29-34)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizowane przez Miasto Legnica działania w zakresie planowania, organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym zapewniały jego funkcjonowanie i rozwój na terenie miasta. Rozwiązania przyjęte w *Planie transportowym* odpowiadały, co do zasady, wymogom wynikającym z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³ oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁴.

Wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego (Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. – dalej: „MPK”), jak i wykonawcy systemu Legnickiego Roweru Miejskiego (dalej: „LRM”), dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami i prawidłowo sprawowano nadzór na realizacją zawartych umów.

Prawidłowo, efektywnie przygotowano i zrealizowano inwestycje dotyczące zakupu środków transportu. Zamówienie publiczne zostało udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵. Zakupione autobusy⁶ dostosowane były do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz spełniały standardy określone w *Planie transportowym*.

Zgodnie z założeniami *Planu transportowego*, długość linii komunikacji miejskiej w Legnicy wzrosła, a standard taboru jak i warunki realizacji przewozów uległy poprawie. Znacznie, bo z 13 do dziewięciu lat (tj. o 32%), obniżył się średni wiek użytkowanych autobusów, a liczba pojazdów, w których zainstalowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu emisji szkodliwych składników spalin⁷ wzrosła z 17 do 42 sztuk. Wprowadzenie w 2016 r. miejskiego systemu elektronicznego zarządzania ruchem (dalej: „ITS”) przyniosło założone efekty w postaci m.in. poprawy punktualności kursowania autobusów.

W efekcie podjętych działań inwestycyjnych i organizacyjnych, założone w *Planie transportowym* do osiągnięcia w 2023 r. wskaźniki dotyczące podziału zadań przewozowych zostały osiągnięte już w 2017 r.

Miasto Legnica zapewniło finansowanie przewozów komunikacji miejskiej oraz systemu LRM. Prawidłowo rozliczono koszty i wydatkowano środki przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego w Legnicy, zgodnie z postanowieniami umowy transportowej⁸ i przepisami 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 1107/70⁹. Przyjęta przez Miasto metoda rekompensowania kosztów MPK pozwalała na utrzymanie i rozwój usług komunikacji miejskiej o odpowiednio wysokiej jakości oraz skutecznego systemu zarządzania.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały na: [1] braku określenia w *Planie transportowym* linii komunikacyjnych, na których prognozowano wykorzystywanie pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem, [2] nieuwzględnieniu w *Planie transportowym* aktualizacji *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy* w zakresie kierunków kształtowania sieci dróg dla rowerów i szlaków rowerowych oraz struktury ruchu pieszego, [3] nieujęciu w zawartej z MPK umowie transportowej obowiązku składania sprawozdań obejmujących informacje dotyczące liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; [4] niezgodnym ze stanem faktycznym sporządzaniu informacji o funkcjonowaniu publicznego transportu zbiorowego przekazywanych do Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

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

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.); dalej: „ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”.

⁴ Dz.U. Nr 117, poz. 684; dalej: „rozporządzenie w sprawie planu transportowego”.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz.1986, ze zm.) – dalej: „Pzp”

⁶ Tj. 8 szt. nowoczesnych autobusów miejskich, w tym cztery o napędzie hybrydowym.

⁷ Spełniających normy EURO 5 i EURO 6.

⁸ Tj. zawartej z MPK Legnica w dniu 2 stycznia 2018 r. (obowiązującej do 31 grudnia 2027 r.) umowy Nr IK. 15.2018X o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (dalej: „umowa transportowa”).

⁹ Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie (WE) nr 1370/2007”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Koncepcja organizacji i rozwoju transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W Mieście Legnica zadania związane z nadzorem nad transportem publicznym, a także nad utrzymaniem dróg gminnych oraz pozostałych dróg i mostów realizował Wydział Infrastruktury Komunalnej (IK)¹¹, w którym wyodrębniono odpowiednie stanowiska pracy. Zadania inwestycyjne realizował Wydział Inwestycji Miejskich (IM)¹². Ponadto Dyrektor ZDM został upoważniony do realizacji zadań związanych z lokalizacją przystanków komunikacyjnych, określania warunków i zasad korzystania z przystanków oraz ustalania wysokości opłaty za korzystanie z przystanków i jej poboru. Ww. działania uzupełniane były przez MPK w Legnicy w zakresie, m.in. przeprowadzania badań i analiz potrzeb przewozowych, realizacji założeń *Planu transportowego*, zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania transportu zbiorowego czy obsługi systemów informacji dla pasażera. Przyjęty podział kompetencji był zgodny z założeniami *Planu transportowego* i zapewniał, co do zasady, prawidłową realizację zadań organizatora transportu zbiorowego. (akta kontroli str. 40-113, 114-124, 125-132, 267-404, 803-807, 942-943, 950-994, 1271-1354, 2293-2295)

1.1.2 Rada Miejska Legnicy uchwaliła „*Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Legnica oraz Gmin z którymi Gmina Legnica posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego*” (dalej „*Plan transportowy*”)¹³, o którym mowa w art. 9 i nast. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁴. Plan ten został zaktualizowany¹⁵ w dniu 27 listopada 2017 r. z uwagi, m.in. na włączenie w legnicki system transportu dwóch gmin: Prochowice oraz Kunice¹⁶. Aktualizacja pozwoliła także uwzględnić założenia „*Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego*”¹⁷.

(akta kontroli str. 133-404, 540-544, 940-941)

Plan transportowy zakładał, że celem integracji transportu publicznego z indywidualnym jest kształtowanie pożądanego podziału zadań przewozowych. Jak wskazano w nim: jako cel do którego powinno się dążyć, jest podział zadań przewozowych według proporcji 33% transport publiczny, 67% transport indywidualny, z horyzontem czasowym do 2023 r. Kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego zdefiniowano natomiast w odniesieniu

¹⁰ 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.

¹¹ Zgodnie z zarządzeniem nr 132/UM/2017 Prezydenta Miasta Legnicy z 11 września 2017 r. w sprawie nadania *Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Legnica*.

¹² Pojedyncze zadania związane z organizowaniem i zarządzaniem transportem zbiorowym realizowane były także przez inne komórki organizacyjne UM Legnica, m.in. Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym – w zakresie, np. użytkowania inteligentnego systemu transportu oraz projektowania i wdrażania programów związanych z sygnalizacją świetlną czy zarządzania systemem roweru miejskiego; Wydział Spraw Obywatelskich w związku, np. z zatwierdzaniem rozkładów jazdy oraz ich aktualizacją w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, Wydział Rozwoju Miasta w zakresie realizacji projektów w wykorzystaniem środków zewnętrznych.

¹³ Uchwała nr XLI/426/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2014 r. poz. 569).

¹⁴ Plan transportowy został przyjęty Uchwałą nr XLI/426/14 Rady Miejskiej Legnicy z 27 stycznia 2014 r.

¹⁵ Aktualizacja Planu transportowego została przyjęta uchwałą nr XXXIX/413/17 Rady Miejskiej Legnicy z 27 listopada 2017 r. w sprawie aktualizacji „*Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Legnica oraz Gmin z którymi Gmina Legnica posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego*”.

¹⁶ Plan transportowy zaktualizowano o następujące elementy: [1] dodano informacje o Gminach Kunice i Prochowice, [2] zaktualizowano dane dotyczące organizatora i operatora, [3] zaktualizowano opis stanu istniejącego publicznego transportu zbiorowego w Mieście i Gminach, z którymi Gmina zawarła porozumienie międzygminne, [4] zaktualizowano mapy, rysunki i rysunki zawarte w dokumencie, [5] zaktualizowano rozdział dotyczący trybu finansowania publicznego transportu zbiorowego, [6] zaktualizowano sieci wykonywanych połączeń i planowane oferty przewozowej, [7] zaktualizowano zapisy w związku z dokumentami: Strategia Rozwoju miasta Legnicy 2015-2020 PLUS, Strategia Rozwoju Gminy Miłkowice na lata 2015-2020, Strategia Rozwoju Gminy Prochowice na lata 2016-2024, Strategia Rozwoju Gminy Kunice na lata 2015-2025, Wieloletnia Prognoza Finansowa dla Miasta Legnicy na lata 2017-2026, Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 dla Województwa Dolnośląskiego.

¹⁷ Uchwalonego w dniu 30 października 2014 r.

do infrastruktury drogowej, priorytetów w ruchu i sterowaniu ruchem, taboru, zwiększenia dostępności komunikacji miejskiej¹⁸, integracji transportu publicznego, planowania węzłów przesiadkowych kolej/autobus oraz przyspieszenia kursowania autobusów komunikacji miejskiej.

(akta kontroli str. 323-326, 385-398)

Plan transportowy uwzględniał zagadnienia ujęte w art. 12 ust. 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* oraz w § 4 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie *planu transportowego*. W dokumencie tym nie zawarto jednak wymogów dotyczących wykorzystania pojazdów elektrycznych (zeroemisyjnych) i gazowych w komunikacji miejskiej, co zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 267-404, 543-544, 631-715, 1183)

Frekwencja w środkach komunikacji miejskiej była ustalana na podstawie wyników badań wielkości potoków pasażerskich przeprowadzonych w 2012 r. oraz 2016 r.¹⁹. Zarówno projekt *Planu transportowego* z 2014 r., jak i jego aktualizacja, zostały uzgodnione, stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego (gminy Miłkowice, Kunice i Prochowice) i przekazane do konsultacji bądź zaopiniowania Miejskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego oraz komisjom Rady Miejskiej Legnicy. Do żadnego z ww. projektów nie zgłaszano uwag.

(akta kontroli str. 267-404, 540-630, 941)

W *Planie transportowym* zidentyfikowano potrzeby i przyjęto rozwiązania w zakresie integracji transportu, tj. zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych. Jako uzupełnienie powyższych działań wskazano niskoemisyjne sposoby poruszania się, takie jak komunikacja miejska, carpooling²⁰, skutery, motorowery, a także bezemisyjne – rowery oraz podróże piesze. Konieczność kształtowania zintegrowanego i zdywersyfikowanego systemu transportowego została podkreślona także w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*²¹ jak również w *Planie Mobilności Miejskiej*²².

Miasto Legnica opracowało do dnia 31 grudnia 2018 r. „*Analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych*” (dalej: „*Analiza*”), o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o *elektromobilności i paliwach alternatywnych* (dalej: „*u.e.p.a.*”)²³. *Analiza* nie wykazała przewagi korzyści nad kosztami wynikającymi z wprowadzenia autobusów zeroemisyjnych.

(akta kontroli str. 349-353, 372, 391-395, 446, 631-715, 1445-1457)

W 2017 r. opracowano dokument pn. „*Koncepcja przebiegu tras rowerowych dla miasta Legnicy*”, stanowiący element rozwoju sieci rowerowej. Zdefiniowano w nim najważniejsze, z punktu widzenia ruchu rowerowego, korytarze komunikacyjne w mieście. Ww. dokument miał charakter planistyczny z perspektywą aktualizacji nie rzadziej niż raz na 10 lat.

(akta kontroli str. 1528-1569)

Aktualizując *Plan transportowy* uwzględniono wymogi z art. 12 ust. 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, w szczególności kierunki rozwoju układu komunikacyjnego wskazane w obowiązującym wówczas *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*²⁴. Ww. dokument nie uwzględniał jednak zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*²⁵, a także wyników *Analizy*, o której mowa w art. 37 ust. 1 *u.e.p.a.*

¹⁸ M.in. poprzez zwiększenie liczby przystanków na terenie miasta.

¹⁹ Z wyjątkiem linii nr 4 i 8 – dla tych linii pomiary miały miejsce w październiku 2015 r.

²⁰ Wskazany w *Planie transportowym* system wspólnych (grupowych) zorganizowanych przejazdów jednym samochodem.

²¹ Uchwała nr LI/553/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 września 2018 r.

²² W ramach jednego z celów głównych, tj. Tworzenie przyjaznego otoczenia do efektywnego i bezpiecznego poruszania się mieszkańców w mieście, określono cel szczegółowy nr 3 – Integracja systemów komunikacji, do osiągnięcia którego miały przyczynić się działania zmierzające do konsolidacji działań poszczególnych podmiotów kreujących politykę transportową Legnicy oraz dążenia do integrowania komunikacji publicznej na terenie Legnicy oraz powiatu legnickiego przez rozwój sieci połączeń autobusowych, inwestycje w połączenia rowerowe oraz ciągi piesze.

²³ Dz. U. poz. 317, ze zm.

²⁴ Uchwała nr XLIX/425/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 stycznia 2002 r.; tekst jednolity przyjęty uchwałą nr XLIX/503/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 września 2014 r.

²⁵ Zmiany przyjętej uchwałą nr LI/553/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 września 2018 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 6 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym w Planie transportowym* określono standardy usług przewozowych. Do standardów jakościowych zaliczono: [1] dostępność do usług transportowych poszczególnych rejonów Legnicy oraz gmin sąsiednich, które podpisały porozumienie w zakresie transportu zbiorowego; [2] wskaźnik komfortu podróży zdefiniowany jako maksymalne dopuszczalne napełnienie pojazdów, wynoszące 75% pojemności; [3] standard punktualności – przyspieszenie nie większe niż 1 minuta oraz opóźnienie nie większe niż 3 minuty; [4] standard dopasowania systemu transportowego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami; [5] uznanie transportu zbiorowego jako priorytetowego poprzez wprowadzenie elementów ułatwień w ruchu w celu uzyskania poziomu 33% podróży transportem publicznym (do 2023 r.)²⁶; [6] sukcesywna wymiana taboru na nowy spełniający wymogi normy EURO 6, z dopuszczeniem zakupu pojazdów używanych spełniających normy EURO 5.

Podnoszono także, m.in. konieczność zagwarantowania podróżującym: [1] dostępności komunikacji miejskiej (m.in. poprzez bezpośredni dojazd do Starego Miasta z każdego osiedla czy lokowanie przystanków w odległości max. 400 m od nowych inwestycji/strefy płatnego parkowania), [2] komfortu podróży wynikającego z wyposażenia pojazdów (np. niskie podłogi, rampy dla wózków, elektroniczne wyświetlacze z oznaczeniem linii i tablice wewnętrzne dla wszystkich pojazdów), [3] dostępności ekonomicznej w zakresie opłaty za przejazd, poprzez np. zwiększenie sieci sprzedaży biletów i dopuszczenie płatności elektronicznych.

W stosunku do większości²⁷ ww. standardów usług przewozowych nie określono pożądanego poziomu ich osiągnięcia, terminów wdrażania oraz nie określono zasad monitorowania i pomiaru postępu ich realizacji.

(akta kontroli str. 332-354)

Miasto Legnica realizowało zadania transportu zbiorowego zgodnie z ww. standardami usług przewozowych, poprzez m.in.:

- zakup ośmiu nowoczesnych autobusów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami z odpowiednim wyposażeniem;
- wyposażenie 18 pojazdów w dostęp do Internetu bezprzewodowego oraz 41 w kamery, a 64 w autokomputery, wysyłające dane do sterownika sygnalizacji świetlnej;
- inwestycje w zakresie infrastruktury przystankowej;
- opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod względem dostępu do dróg publicznych;
- przeprowadzanie badań napełnienia autobusów na wybranych kursach określonych linii oraz dostosowywanie gabarytu pojazdu do potrzeb, tworzenie nowych linii, zwiększanie liczby kursów w godzinach szczytu;
- monitorowanie punktualności kursowania komunikacji miejskiej oraz bieżące jej korygowanie, dzięki systemowi ITS;
- wprowadzenie prostego układu linii autobusowych, zapewniającego bezpośrednie połączenie najważniejszych miejsc w mieście;
- montaż na przystankach autobusowych 12 elektronicznych tablic z zastosowaniem dynamicznej informacji pasażerskiej;
- wprowadzenie bezpłatnej komunikacji dla wybranych grup pasażerów.

(akta kontroli str. 350-351, 898-900, 911-915, 1184-1187, 1210-1270, 1519)

Miasto Legnica realizując cele założone w *Planie transportowym* podejmowało działania polegające m.in. na: [1] wprowadzeniu systemu sterowania ruchem ułatwiającego przejazd liniom autobusowym oraz sygnalizacji świetlnej zapewniające priorytet dla pojazdów MPK na wybranych skrzyżowaniach w mieście, [2] ograniczeniu liczby miejsc parkingowych

²⁶ Według stanu na kwiecień 2016 r. komunikacja miejska stanowiła 25,86% udziału w przewozach a transport indywidualny (rower) 0,77%.

²⁷ Poza standardem dotyczącym uznanie transportu zbiorowego jako priorytetowego, ekologicznego środka lokomocji oraz wskaźnika komfortu podróży.

w centrum miasta oraz wprowadzeniu i rozszerzeniu stref płatnego parkowania, [3] umożliwieniu wykupienia biletu zintegrowanego, obowiązującego w komunikacji miejskiej na terenie Legnicy i gmin, które podpisały porozumienia, oraz w pociągach Kolei Dolnośląskich S.A., [4] zorganizowaniu miejsc postojowych w obrębie dworca kolejowego PKP, [5] wprowadzeniu ulg komunikacyjnych i bezpłatnych podróży dla wybranych grup osób, [6] dostosowywaniu rozkładów jazdy do aktualnych potrzeb mieszkańców.

(akta kontroli str.1524-1525)

1.1.3 Miasto Legnica opracowało dokument pn. „*Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla miasta Legnicy*” (dalej: „*PGN*”) na lata 2015-2020²⁸. W zakresie transportu miejskiego ujęto w nim, m.in. następujące cele: [1] zapewnienie wszystkim mieszkańcom opcji transportowych, które pozwolą na dostęp do kluczowych celów podróży i usług; [2] propagowanie udziału pojazdów niskoemisyjnych; [3] rozwój nowych usług w zakresie mobilności oraz współpraca z podmiotami zewnętrznymi.

Do realizacji ww. celów zarekomendowano działania, zarówno inwestycyjne²⁹, jak i nieinwestycyjne³⁰, których wdrażanie w latach 2014-2021 miało przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców Legnicy, w tym osiągnięcia w 2021 r. założonego pułapu ograniczenia emisji CO₂ oraz redukcji zużycia energii finalnej. Założenia ww. Planu oraz zaprogramowane działania były zbieżne z celami określonymi w *Planie transportowym* i uzupełniały jego postanowienia.

(akta kontroli str. 405-539)

W *PGN* dla sektora transportu przyjęto następujące wskaźniki monitoringu: [1] długość zmodernizowanych dróg, [2] długość zmodernizowanych lub wybudowanych ścieżek rowerowych, [3] liczba osób objętych akcjami społecznymi związanymi z efektywnym i ekologicznym transportem. Wskaźniki te osiągnęły w latach 2016-2018 łączną wartość: ok. 12,8 km zmodernizowanych dróg oraz ok. 2,8 km wybudowanych ścieżek rowerowych³¹. Natomiast w ramach działań nieinwestycyjnych realizowano m.in. przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym takie jak np. prezentacja nowych autobusów hybrydowych.

(akta kontroli str. 938-940, 1172-1175, 1195-1209)

Na podstawie analizy ruchu drogowego oraz danych z systemu ITS ustalono, że udział podróży transportem niesamochodowym w ogólnej liczbie podróży w mieście, w rozbiciu na poszczególne środki transportu kształtował się w 2017 r. następująco: podróże samochodem osobowym stanowiły 58,4%, komunikacją zbiorową – 33,9%, natomiast przejazdy rowerem wynosiły 7,7%. W kontrolowanym okresie liczba samochodów wjeżdżających do centrum miasta malała i wynosiła: w 2015 r. 21 721, w 2016 r. 18 900, w 2017 r. 16 464, w 2018 r. 15 024³².

W latach 2015-2018 liczba wypadków na drogach w Legnicy malała i wynosiła odpowiednio: 58, 43, 44, 39 wypadków. Malała również liczba ofiar wypadków i wynosiła odpowiednio: 72, 52, 48, 42.

W latach 2015-2019 zwiększała się łączna długość tras autobusowych i wynosiła odpowiednio: 107 km, 116 km, 142 km, 144 km, 166 km. W Legnicy nie było wydzielonych buspasów oraz ulic wyłączonych z ruchu samochodowego z wyjątkiem komunikacji miejskiej. Natomiast łączna długość ulic objętych strefą ruchu uspokojonego zwiększała się

²⁸ Wprowadzony uchwałą Nr XVII/155/16 Rady Miejskiej Legnicy z 25 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla miasta Legnicy”.

²⁹ W zakresie transportu publicznego: [1] modernizacja i rozbudowa transportu publicznego o znaczeniu regionalnym i ponadlokalnym; [2] modernizacja układu komunikacyjnego w celu usprawnienia ruchu kołowego i bezpieczeństwa w mieście oraz polepszenie jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego; [3] rower miejski z rozbudową ścieżek rowerowych (promocja oraz budowa ok. 10 km ścieżek rowerowych na terenie Miasta); [4] wymiana taboru autobusowego (wymiana do 2021 r. 47 autobusów).

³⁰ M.in. polegające na stworzeniu: [1] marketingowej strategii komunikacyjnej, tj. dokumentu strategicznego ukierunkowanego na stały rozwój miejskiego transportu publicznego, pieszego i rowerowego mającego wpłynąć na zwiększenie udziału mieszkańców w tym transporcie, [2] zintegrowanego systemu informacji na temat transportu publicznego obejmującego zintegrowane informacje nt. transportu publicznego poprzez centrum informacji telefonicznej, centra informacyjne, 24-godzinne punkty informacyjne oraz Internet, [3] cennika opłat i jego zastosowanie, poprzez nałożenie na kierowców opłat za jazdę w mieście (centrum).

³¹ Dane pochodzące ze sprawozdań przekazywanych do Marszałka Województwa Dolnośląskiego w ramach realizacji Programu Ochrony Powietrza.

³² Dane z systemu ITS – zakładka „pojazdy wjeżdżające do ścisłego centrum (SDR)”.

i wynosiła odpowiednio: 84,853 km, 89,694 km, 106,173 km, 107,930 km, 108,386 km. Średnia prędkość komunikacyjna na liniach autobusowych komunikacji miejskiej oscylowała na podobnym poziomie i wynosiła w 2015 r. 25,82 km/h, w 2016 r. – 26,66 km/h, w 2017 r. – 25,83 km/h, w 2018 r. – 25,11 km/h, w 2019 r. – 23,70 km/h. Liczba skrzyżowań z sygnalizacją zapewniających priorytet dla autobusów miejskich w kontrolowanym okresie była stała i wynosiła 12.

Liczba osób przewiezionych komunikacją miejską wykazywała tendencje wzrostowe i w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio: 5 939 093 pasażerów, 6 075 498, 6 197 948, 6 515 382. W 2019 r. planowano docelowo osiągnąć liczbę 6 734 000 pasażerów. Zwiększyła się również liczba autobusów wyposażonych w klimatyzację z pięć w 2015 r. do 21 w 2016 r. oraz 29 w 2019 r. W kontrolowanym okresie, średni stopień wykorzystania miejsc w komunikacji miejskiej wynosił poniżej 75%. Punktualność komunikacji miejskiej liczona jako liczba kursów z opóźnieniem powyżej trzech minut, wynosiła w 2016 r. 122 269 kursów (40,7% wszystkich zrealizowanych), w 2017 r. – 93 030 kursów (29,1%), w 2018 r. – 87 637 (27,1%) oraz w 2019 r. (I półrocze) – 34 352 kursy (21,4%).

(akta kontroli str. 2649-2650)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. *Plan transportowy* nie uwzględniał wszystkich wymaganych elementów tj. nie określał linii komunikacyjnych, na których prognozowano wykorzystywanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem, wraz z planowanym terminem rozpoczęcia ich użytkowania, co stanowiło naruszenie art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta brak jest wymogu obligatoryjnej eksploatacji autobusów zeroemisyjnych z uwagi na wynik ww. *Analizy*. Jednocześnie zadeklarowała uzupełnienie *Planu transportowego* w ww. zakresie przy jego najbliższej zmianie.

2. *Plan transportowy* nie był zaktualizowany, ponieważ nie uwzględniał nowelizacji *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy*³³, w zakresie wskazanych w nim kierunków kształtowania sieci dróg dla rowerów i szlaków rowerowych oraz struktury ruchu pieszego, co stanowiło naruszenie wymogu zawartego w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że wprowadzenie powyższych elementów zostało odłożone do czasu kolejnych zmian mających wpływ na treść *Planu transportowego*, by zminimalizować koszty aktualizacji ww. dokumentu.

(akta kontroli str. 267-404, 543-544, 705-708, 1445-1454, 1183, 1514, 1522)

1.2 Organizacja transportu publicznego

Opis stanu
faktycznego

1.2.1 Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, Miasto Legnica wykonywało zadania organizatora transportu zbiorowego, w tym na rzecz gmin, które powierzyły mu realizację ww. zadania na mocy porozumień międzygminnych. Należały do nich: Gmina Miłkowice (przez cały okres objęty kontrolą)³⁴ oraz Gminy Kunice (od 11 września 2017 r.)³⁵ i Prochowice (od 1 września 2017 r.)³⁶. Sieć komunikacyjną tworzyło na

³³ Uchwała Nr LI/553/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy.

³⁴ [1] Porozumienie międzygminne z 20 listopada 2015 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Miłkowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, [2] Porozumienie międzygminne z 1 grudnia 2016 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Miłkowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, [3] Porozumienie międzygminne z 14 listopada 2017 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Miłkowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem nr 1 z 6 marca 2018 r., [4] Porozumienie międzygminne z 30 listopada 2018 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Miłkowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem nr 1 z 23 kwietnia 2019 r.

³⁵ [1] Porozumienie międzygminne z 7 września 2017 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Kunice zadania z zakresu transportu zbiorowego, [2] Porozumienie międzygminne z 20 listopada 2017 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Kunice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem nr 1 z 9 marca 2018 r., [3] Porozumienie międzygminne z 30 listopada 2018 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Kunice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem z 17 stycznia 2019 r.

³⁶ [1] Porozumienie międzygminne z 7 sierpnia 2017 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Prochowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, [2] Porozumienie międzygminne z 15 listopada 2017 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Prochowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem nr 1 z 8 marca 2018 r.,

koniec 2018 r. 20 linii komunikacyjnych, w tym trzy linie obsługujące wskazane gminy ościenne. Łączny przebieg na wszystkich liniach utrzymywał się, w całym okresie objętym kontrolą, na podobnym poziomie i wynosił w 2016 r. – 3 260,8 tys. wzkm³⁷, w 2017 r. – 3 255,9 tys. wzkm, w 2018 r. – 3 396,5 tys. wzkm. Natomiast liczba przewiezionych pasażerów³⁸ wzrastała i wynosiła w 2016 r. - 6 075, 5 tys. pasażerów, w 2017 r. – 6 197,9 tys. pasażerów, a w 2018 r. – 6 515,4 tys. pasażerów. Trend ten był zgodny z założeniami *Planu transportowego*.

(akta kontroli str. 1572-1726, 902-906)

1.2.2. W dniu 2 stycznia 2018 r. Miasto Legnica zawarło z MPK umowę Nr IK. 15.2018X o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego do dnia 31 grudnia 2027 r. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 9 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, MPK w Legnicy był podmiotem wewnętrznym Miasta Legnicy³⁹, a umowa transportowa została zawarta w trybie bezpośrednim, tj. bez stosowania trybów ustawy Pzp. Tryb wyboru operatora oraz zakres świadczonych przez niego usług był zgodny z określonym w *Planie transportowym* oraz postanowieniami ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*.

Zawarta umowa obejmowała okres 10 lat, co było zgodne z art. 25 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. W umowie tej ujęto wszystkie wymagane elementy określone w art. 25 ust. 3 ww. ustawy. W pkt 10 umowy określono postanowienia ogólne dotyczące kar umownych, zasad ich naliczania, zaś w załączniku nr 6 do umowy „Kary umowne” przedstawiono przypadki, w odniesieniu do których organizator uprawniony jest do nałożenia na operatora kary umownej oraz przedstawiono katalog kar umownych.

(akta kontroli str. 133-266, 1727-2282, 2320-2359)

1.2.3 Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. do przewozów pasażerskich komunikacją miejską wykorzystywano 64 autobusy, tj. o jeden więcej niż na początku 2016 r., przy czym w latach 2016-2019 (I połowa) do eksploatacji wprowadzono 25 nowych pojazdów (39% floty)⁴⁰. Najstarszy wykorzystywany autobus w 2016 r. miał 22 lata, natomiast w 2019 r. 21 lat. Średni wiek taboru został obniżony z 13,13 lat w 2016 r. do 9,65 lat w 2019 r. Wszystkie zakupione przez Miasto Legnica autobusy zostały przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami⁴¹, posiadały elektroniczny i/lub dźwiękowy system informacji dla pasażera oraz rozwiązania konstrukcyjne, ograniczające emisję szkodliwych składników spalin⁴². Autobusy posiadały wyposażenie służące poprawie komfortu podróżujących, w tym, m.in. wewnętrzną tablicę LCD informującą o kierunku podróży, przystankach i przesiadkach, gniazda USB, klimatyzację, kasownik z możliwością płatności za pomocą kart płatniczych oraz pokładowe Wi-Fi.

(akta kontroli str. 267-404, 902, 907-912)

1.2.4 Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. na terenie miasta wykorzystywano 215 przystanków, tj. o osiem więcej niż w 2016 r. Zadaszenia w postaci wiat posiadały 133 obiekty, trzy wyposażono w punkt sprzedaży biletów. Na wszystkich przystankach zamontowano tradycyjne tablice z rozkładami jazdy, natomiast na 12 tablice dynamicznego systemu informacji pasażerskiej (dalej: „DIP”). Przystanków dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami było 49 (22,8%). Na terenie Miasta Legnica nie funkcjonowały węzły przesiadkowe.

(akta kontroli str. 808, 829-863, 913-915)

1.2.5. W latach 2016-2018 zostały zrealizowane łącznie 32 zadania dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, na które wydatkowano odpowiednio⁴³:

[3] Porozumienie międzygminne z 30 listopada 2018 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Legnica od Gminy Prochowice zadania z zakresu transportu zbiorowego, zmienione aneksem nr 1 z 29 maja 2019 r.

³⁷ Tj. wozokilometrów.

³⁸ Według liczby biletów.

³⁹ Miasto posiadało 100% udziałów.

⁴⁰ Z czego osiem zostało zakupionych przez Gminę Legnica, a dwa przez MPK w Legnicy, natomiast 15 wydzierżawionych.

⁴¹ Np. platforma odchylająca ułatwiająca wjazd wózkiem inwalidzkim, miejsce na umieszczenie wózka inwalidzkiego z możliwością przypięcia pasa bezpieczeństwa oraz z sygnalizacją poręcze w drzwiach umożliwiające wejście i wyjście, część siedzeń dostępna z poziomu podłogi (bez stopni), siedzenia dla osób z ograniczoną ruchliwością w kolorze czerwonym oznaczone piktogramami, przyciski na poręczach opisane alfabetem Braille'a, przykłąk autobusu oraz niska podłoga bez progów i stopni na całej powierzchni.

⁴² Z czego cztery o napędzie hybrydowym.

⁴³ Razem wydatki majątkowe w rozdziałach 60015, 60016, 60017.

26 622 960,63 zł (9 zadań), 38 912 808,45 zł (10 zadań), 24 046 572,76 zł (9 zadań). W 2019 r. zaplanowano do zrealizowania 14 zadań o wartości 28 500 060,00 zł. Zadania te dotyczyły m.in. przebudowy zatok autobusowych wraz z wymianą nawierzchni jezdni, budowy zintegrowanego systemu zarządzania ruchem i transportem publicznym, budowy lub przebudowy dróg, budowy ścieżki rowerowej, uzbrojenia terenów pod budowę dróg, działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji transportowej w Legnicy poprzez zakup nowoczesnych autobusów miejskich wraz z rozbudową systemu DIP, rewitalizacji zdegradowanych obszarów Legnicy wraz z przebudową systemu komunikacyjnego.

Wydatki na nowe inwestycje dotyczące taboru komunikacji miejskiej wyniosły w latach 2017-2018 ogółem 11 646 840,00 zł, w tym środki z UE wyniosły 7 101 750,00 zł.

Działania na rzecz równoważonego rozwoju transportu zbiorowego, od realizacji których odstąpiono lub ograniczono ich zakres rzeczowy lub finansowy w latach 2016-2019 (I półrocze) dotyczyły 10 zadań⁴⁴.

(akta kontroli str. 916-925)

1.2.6 W dniu 6 maja 2015 r. Miasto Legnica zawarło trójstronne porozumienie, z Kolejami Dolnośląskimi S.A. (dalej: „KD”) oraz MPK w Legnicy, w sprawie realizacji projektu pn. „Zintegrowany bilet Legnica”. W dniu 23 czerwca 2015 r. MPK oraz KD podpisały umowę⁴⁵ wprowadzającą bilet uprawniający do przejazdu w środkach komunikacji miejskiej na obszarze Miasta Legnica, gmin, które podpisały porozumienia oraz w pociągach osobowych w klasie drugiej i autobusach uruchomianych przez KD na linii Bolesławiec-Wrocław, przy przejazdach do i ze stacji znajdujących się na terenie Legnicy. W 2016 r. sprzedano łącznie 2,14 tys. znaczków „Zintegrowany bilet Legnica”, w 2017 r. – 2,07 tys., w 2018 r. – 2,49 tys. a w 2019 r. średnio miesięcznie 201 sztuk znaczków.

Miasto Legnica przewidując możliwość zwiększenia udziału przejazdów kolejowych w transporcie zbiorowym, założyło w „Strategii Rozwoju miasta Legnica 2015-2020 PLUS”⁴⁶ cel operacyjny pn. „Modernizacja i rozbudowa układu transportu publicznego o znaczeniu regionalnym i ponadlokalnym”, w ramach którego zaprojektowano budowę multimodalnego centrum przesiadkowego w rejonie Dworca Kolejowego PKP oraz cel operacyjny „Zwiększanie wykorzystania technologii efektywnych energetycznie i rozwiązań służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń i substancji szkodliwych, w tym CO₂”, gdzie jako zadanie uzupełniające zaplanowano wykorzystanie istniejących linii kolejowych do wzbogacenia oferty komunikacyjnej miasta. Ponadto, zakładano skoordynowanie rozkładów jazdy autobusów komunikacji miejskiej z rozkładem jazdy pociągów na linii nr 137, po zmodernizowaniu tej linii kolejowej oraz wybudowaniu nowego peronu przez PKP w rejonie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Powyższe było zgodne z *Planem transportowym*. Jak wskazała Zastępca Prezydenta Miasta, brak centrum przesiadkowego oraz pilna potrzeba przebudowy linii kolejowych nr 137 w kierunku Jawora oraz nr 284 w kierunku Złotoryi, stanowiły główne czynniki hamujące rozwój i atrakcyjność przewozów kolejowych w ramach zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych w mieście.

(akta kontroli str. 769-794, 797, 922, 1115-1118, 1181-1182)

1.2.7 Publiczny transport zbiorowy w Legnicy uzupełniany był przez system rowerów miejskich LRM. System LRM funkcjonował w oparciu o trzy następujące kolejno po sobie umowy⁴⁷ zawarte przez Miasto Legnica oraz operatora LRM. W pierwszym roku jego funkcjonowania mieszkańcom Legnicy udostępniono 21 rowerów w czterech stacjach. W 2017 r. liczba ta wrosła do 69 sztuk w ośmiu stacjach, w 2018 r. do 98 sztuk w 11 stacjach, by w 2019 r. (I połowa) osiągnąć poziom 122 rowerów na 14 stacjach⁴⁸. W 2017 r.

⁴⁴ Sytuacje te uwarunkowane były wyższymi lub niższymi od oszacowanej wartości zamówienia cenami ofert wykonawców, nieuregulowaną sytuacją prawną dysponowania gruntem, brakiem przyznania finansowania zewnętrznego na ich realizację (w tym ze środków UE) oraz nadmiernym utrudnieniem w ruchu związanym z realizacją dwóch inwestycji jednocześnie.

⁴⁵ Nr KD/DB/BU/153/2015.

⁴⁶ Przyjęta uchwała Nr L/515/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 października 2014 r.

⁴⁷ 1) umowa nr RD.2.2016.VII z 8 sierpnia 2016 r., w ramach której udostępniono system LRM w okresie od dnia 18 sierpnia 2016 r. do dnia 15 listopada 2016 r. (projekt pilotażowy); 2) umowa nr RD.1.2017.VII z dnia 14 kwietnia 2017 r., w ramach której udostępniono system LRM w okresie od dnia 28 kwietnia 2017 r. do dnia 30 listopada 2017 r.; 3) umowa nr RD.5.2018.IX z 30 kwietnia 2018 r., zmieniona aneksem nr 1 do umowy nr RD.5.2018.IX z 20 lipca 2018 r., na mocy której udostępniono system LRM od 25 lipca 2018 r. do 30 listopada 2018 r. oraz od 1 kwietnia 2019 r. docelowo do 30 listopada 2019 r. Umowa obejmowała także udostępnienie rowerów miejskich w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 30 listopada 2020 r.

⁴⁸ Zgodnie z postanowieniami umów z wykonawcą, Umowa nr RD.5.2018.IX z 30 kwietnia 2018 r. dopuszczała możliwość rozbudowy systemu LRM o stacje komercyjne, tj. „stacja rowerowa sfinansowana przez zewnętrzną firmę/podmiot, zarządzana

poza klasycznym rowerem przeznaczonym dla osoby dorosłej, umożliwiono mieszkańcom skorzystanie z rowerów dziecięcych (pięć sztuk), a od 2018 r. także z tandemów (pięć sztuk). Liczba użytkowników systemu LRM wzrastała w kolejnych latach i wynosiła: w 2016 r. – 1,1 tys., w 2017 r. – 4,2 tys., w 2018 r. – 6,9 tys. a w 2019 r. (miesiące kwiecień-maj) – 9,0 tys.⁴⁹ Także liczba wypożyczeń wykazywała tendencję wzrostową – w 2016 r. (trzymiesięczny pilotaż) wyniosła ona 4,4 tys., w 2017 r. (pełny sezon) – 39,2 tys., w 2018 r. (cztery miesiące) – 44,3 tys., w 2019 r. (dwa miesiące⁵⁰) – 25,4 tys.

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Legnicy nie dochodziło do wypadków z udziałem rowerów miejskich.

(akta kontroli str. 943, 1355-1444)

a] Operator systemu LRM został wyłoniony w trybie zapytania ofertowego (2016 r.) bądź przetargu nieograniczonego (2017 r. i 2018 r.). Poddane badaniu procedury związane z wyborem operatora systemu LRM w 2018 r. zgodne były z wymogami Pzp.

b] Operator systemu LRM wywiązywał się w kolejnych sezonach z terminów uruchomienia wypożyczalni, liczby udostępnionych rowerów oraz punktów ich poboru/zwrotu, stosownie do treści umów zawartych z Miastem Legnica. Jednak realizacja przez operatora postanowień umowy nr RD.5.2018.IX z dnia 30 kwietnia 2018 r. nie przebiegała zgodnie z jej warunkami, w rezultacie czego Miasto Legnica naliczyło w 2018 r. wykonawcy kary umowne w wysokości 47 450,00 zł brutto (szerzej w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

c] Zgodnie z postanowieniami umów wykonawca zobowiązany był do montażu/demontażu stacji na terenach wskazanych przez Miasto oraz do utrzymania ich czystości i bezpieczeństwa dla użytkowników.

(akta kontroli str. 943, 1355-1401)

1.2.8 Miasto Legnica rozważało możliwość uzupełnienia oferty publicznego transportu zbiorowego o inne formy transportu, takie jak, np. elektryczne samochody, skutery, hulajnogi. W marcu 2019 r. w ramach prac nad powstającym dokumentem pn. „Strategia rozwoju elektromobilności dla Miasta Legnicy”, przeprowadzono badanie ankietowe wśród mieszkańców, z którego wynikało, że w sumie 80% legniczan uznało wprowadzenie miejskich pojazdów wyposażonych w silnik elektryczny jako ważne (19%), bądź bardzo ważne (61%). Opinia mieszkańców wskazywała także na konieczność zwiększenia priorytetu komunikacji miejskiej (ważne – 21%, bardzo ważne – 54%) i wprowadzenia pojazdów zeroemisyjnych (ważne – 23%, bardzo ważne – 53%).

(akta kontroli str. 938-949)

1.2.9 W 2016 r. MPK przeprowadziło badanie marketingowe, w ramach którego wykonano badania i analizy napelnienia w autobusach komunikacji miejskiej oraz przeprowadzono ankietę wśród pasażerów w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w Legnicy (w tym, m.in. dotyczącą standardów świadczonych usług). Z przeprowadzonych badań wynikało, że elementy komunikacji miejskiej kwalifikujące się do poprawy, według respondentów, to m.in.: więcej nowoczesnych autobusów (16%), skrócenie czasu podróży autobusem (15%), wprowadzenie klimatyzacji do autobusów (8%), wprowadzenie zintegrowanego biletu na różne środki transportu (8%), większa częstotliwość kursowania autobusów (7%), więcej tablic elektronicznych na przystankach (6%), mniejsze zatłoczenie w autobusach (6%).

(akta kontroli str. 797-798, 1458-1512)

W czerwcu 2018 r. OBOP⁵¹ przeprowadził badania opinii mieszkańców Legnicy, pytając m.in. o korzystanie z komunikacji publicznej, jak również o ocenę jej funkcjonowania⁵². Zgodnie z uzyskanymi wynikami ponad dwie trzecie mieszkańców Legnicy (70,6%) korzysta z komunikacji miejskiej. Więcej niż jedna trzecia (37,4%) robi to często. Główną zmienną różnicującą użytkowanie komunikacji miejskiej jest wiek badanych. Często korzystają z niej przede wszystkim ludzie młodzi, mający nie więcej niż 30 lat (częste korzystanie

przez Wykonawcę stanowiącą element systemu LRM.” Zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r. uruchomiono jedną stację komercyjną (sponsorską), w ramach której oddano do użytku dziesięć dodatkowych rowerów.

⁴⁹ Nie wliczając osób, które zarejestrowały się w innym systemie obsługiwany przez operatora.

⁵⁰ Według stanu na dzień 31 maja 2019 r.

⁵¹ Ośrodek Badania Opinii Publicznej.

⁵² Raport OBOP został wykorzystany w treści opracowania pt. „Raport o stanie miasta w latach 2014- 2018”.

z komunikacji miejskiej deklaruje 49,4% z nich). Osoby między trzydziestym a pięćdziesiątym rokiem życia relatywnie rzadko jeżdżą komunikacją miejską – 42% z nich nie robi tego nigdy. Badani w wieku 50+ korzystają z komunikacji miejskiej, ale nie tak często, jak najmłodszy respondenci (33,5% z nich robi to często, a kolejne 37% rzadko).

Jak wynika z badań, mieszkańcy Legnicy wysoko ocenili (dobrze – tj. na czwórkę⁵³) takie elementy usług, jak: częstotliwość kursowania pojazdów – 57,6% badanych; punktualność kursowania – 58,3% badanych; dogodne połączenia z różnymi częściami miasta – 50,2%; dostępność do rozkładu jazdy i informacji o zmianach oraz czystość pojazdów – 56,2%; bezpieczeństwo podróży – 65,7%; niezawodność połączeń – 59,4%; wygoda przesiadania się – 57,6%. OBOP przedstawił także wnioski, z których wynikało, że legniczanie oczekują jednak dalszego zwiększenia częstotliwości kursowania autobusów, a także obniżenia ceny biletów.

(akta kontroli str. 2296-2314)

Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że oczekiwania pasażerów w zakresie zwiększenia częstotliwości kursowania autobusów zostały poddane odrębnej analizie na wytypowanych liniach komunikacyjnych obsługujących połączenia osiedli mieszkaniowych z miejscami pracy, w tym Legnicką Specjalną Strefą Ekonomiczną oraz szkołami. W celu zaspokojenia oczekiwań pasażerów i zwiększonego obłożenia linii komunikacyjnych, w 2018 r. dokonano korekty rozkładów jazdy i zmodyfikowano przebiegi na 12 liniach komunikacyjnych. Od 1 stycznia 2019 r. dokonano dodatkowej korekty rozkładów jazdy, która spowodowała zmiany w strukturze i rozkładzie potoków pasażerskich w następującym zakresie:

- wykonano korekty czasów przejazdów autobusów pomiędzy przystankami w celu poprawy punktualności;
- dostosowano wielkości taboru do potrzeb na liniach komunikacyjnych;
- w dni robocze wzmocniono dodatkowym autobusem kurs poranny (dojazd do Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, (dalej: „LSSE”) i popołudniowy powrotny z LSSE na linii nr 28;
- uruchomiono dodatkowe kursy na liniach nr 26, 28 i 29 w niedzielę zapewniające dowóz pracowników LSSE na nocną zmianę.

W zakresie postulatu mieszkańców dotyczących obniżki cen biletów, uchwałą nr IV/57/19 Rady Miejskiej Legnicy z 28 stycznia 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o. o. w Legnicy⁵⁴ od marca 2019 r. wprowadzono bezpłatną komunikację dla:

- uczniów legnickich szkół w strefie miejskiej Legnicy,
- osób powyżej 65 roku życia w strefie miejskiej Legnicy,
- nauczycieli i opiekunów wycieczek oraz zbiorowych, wyjazdów wychowanków legnickich przedszkoli, uczniów legnickich szkół,
- dzieci w wieku do 4 lat.

(akta kontroli str.2315-2319)

1.2.10 Uchwałą nr XXX/317/13 z dnia 25 marca 2013 r. Rada Miejska Legnicy określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Legnica, udostępnione dla operatorów i przewoźników oraz warunki i zasady korzystania z tych przystanków⁵⁵. Pierwotnie ich liczba wynosiła 206. Ww. uchwała została czterokrotnie zmieniona⁵⁶, w tym w zakresie modyfikacji liczby przystanków komunikacyjnych, która kształtowała się następująco: w 2016 r. – 208, w 2017 r. - 215⁵⁷, w 2018 r. – 216⁵⁸.

⁵³ W skali od 1 (najniższa ocena) do 5 (najwyższa ocena).

⁵⁴ Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 1008, ze zm.

⁵⁵ Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 3024, ze zm.

⁵⁶ Uchwałą Rady Miejskiej Legnicy nr XXXVIII/397/13 z 28 października 2013 r., uchwałą Rady Miejskiej Legnicy nr XXXII/329/17 z 24 kwietnia 2017 r., uchwałą Rady Miejskiej Legnicy nr XL/423/17 z 27 grudnia 2017 r. oraz uchwałą Rady Miejskiej Legnicy nr XLVI/505/18 z 28 maja 2018 r.

⁵⁷ Zgodnie z uchwałą nr XL/423/17 Rady Miejskiej Legnicy z 27 grudnia 2017 r. Wcześniejsza uchwała zmieniająca (z 24 kwietnia 2017 r.) utrzymywała liczbę przystanków komunikacyjnych na poziomie 208.

⁵⁸ Faktyczna liczba przystanków funkcjonujących na terenie Gminy Legnica wynosiła 215 – z uwagi na wstrzymanie wdrożenia organizacji ruchu obejmującej lokalizację przystanku 023 Dworcowa Brama Głogowska.

(akta kontroli str. 829-863, 902, 2283-2292)

1.2.11 Wysokość opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, została określona przez Radę Miejską Legnicy w uchwale nr XXX/316/13 z dnia 25 marca 2013 r.⁵⁹ Wynosiła ona 0,05 zł za jedno zatrzymanie pojazdu na przystanku. Wysokość ta nie przekraczała wartości określonej w art. 16 ust. 5 pkt 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Z tego tytułu Miasto Legnica uzyskiwało dochody w wysokości: w 2016 r. – 349,3 tys. zł, w 2017 r. – 337,9 tys. zł, w 2018 r. – 325,8 tys. zł, w 2019 r. (na dzień 31 marca 2019 r.) – 75,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 864-869)

1.2.12 Zasady odpłatności za przejazdy komunikacją miejską zostały określone w uchwale nr XXII/216/12 Rady Miejskiej Legnicy z 25 czerwca 2012 r. w *sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy*⁶⁰. Wysokość opłat została ustalona w oparciu o kalkulację uwzględniającą wysokość rynkowych kosztów świadczenia usług przewozowych, szacowaną w 2012 r. wielkość wozokilometrów oraz możliwości budżetowe. Do ww. uchwały załączono cennik przewozu osób, bagażu i zwierząt, w którym określono wysokość opłaty.

W okresie objętym kontrolą do powyższej uchwały trzykrotnie wprowadzono zmiany:

[1] w lipcu 2016 r.⁶¹ w związku z wejściem w życie, z dniem 31 sierpnia 2015 r., ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o *działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych*⁶², która w art. 13 dopuszczała udzielenie pomocy przez samorząd terytorialny osobom uprawnionym⁶³, w zakresie udogodnień komunikacyjnych w formie 50% ulgi w opłacie za przejazdy komunikacją miejską;

[2] w styczniu 2019 r.⁶⁴ poszerzono katalog osób uprawnionych do bezpłatnych oraz ulgowych przejazdów;

[3] w maju 2019 r.⁶⁵ z uwagi na oczekiwania władz gmin ościennych, z którymi Miasto Legnica zawarło porozumienia, zmieniono katalog osób uprawnionych do przejazdów bezpłatnych oraz ulgowych.

(akta kontroli str. 864-894, 2293-2295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Zarządzanie transportem publicznym

Opis stanu
faktycznego

1.3.1 W okresie obowiązywania umowy transportowej (z dnia 2 stycznia 2018 r. Nr IK.15.2018X o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartej z MPK sp. z o.o.), zawarto siedem aneksów zmieniających jej postanowienia. Dokonane zmiany nie wprowadzały niekorzystnych dla miasta i jego mieszkańców warunków rzeczowej i finansowej realizacji tych usług.

(akta kontroli str. 1749-2132)

1.3.2 W *Planie transportowym* w rozdziale 10.5. „Projektowanie rozkładów jazdy” ustalono, że zmiany rozkładów jazdy będą przeprowadzane maksymalnie dwa razy w roku –

⁵⁹ Dz.U. poz. 3023.

⁶⁰ Tekst jednolity według obwieszczenia nr 1/2016 Rady Miejskiej Legnicy z 24 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały nr XXII/216/12 Rady Miejskiej Legnicy z 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy (Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 4883, ze zm.).

⁶¹ Uchwałą nr XXIII/2015/16 Rady Miejskiej Legnicy z 25 lipca 2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy.

⁶² Dz.U. z 2018 r. poz. 690, ze zm.

⁶³ Zgodnie z art. 7 ww. ustawy przez osobę uprawnioną należy rozumieć działacza opozycji antykomunistycznej lub osobę represjonowaną z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych.

⁶⁴ Uchwałą nr IV/57/19 z 28 stycznia 2019 r. zmieniającą uchwałę nr XXII/216/12 Rady Miejskiej Legnicy z 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy

⁶⁵ Uchwałą nr VIII/126/19 z 30 maja 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej świadczone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. Uchwałą nr VIII/125/19 z 30 maja 2019 r. Rada Miejska w Legnicy zwolniła także z opłat osoby uczestniczące w obozie integracyjnym organizowanym w dniach 8-15 lipca 2019 r. na terenie Legnicy przez Fundację „Dzieło Nowego Tysiąclecia”.

w pierwszy dzień roboczy listopada - rozkład „zimowy” oraz pierwszego kwietnia rozkład „letni”. Wyjątek stanowiły okoliczności wymuszające zmianę rozkładu jazdy takie jak np. remonty, wprowadzenie nowych połączeń i taboru. Wszystkie zmiany wprowadzone do rozkładów jazdy w okresie 2016-2019 (I półrocze) były zgodne z założeniami *Planu transportowego*.

(akta kontroli str. 133-266, 1169-1192)

Z analizy rozkładów jazdy 10 linii⁶⁶ obowiązujących: a) wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r., b) w okresie wakacji letnich 2018 r., c) w okresie przeprowadzania kontroli (aktualnych przed dniem 1 lipca 2019 r.) wynikało, że wprowadzane zmiany i aktualizacje rozkładów odpowiadały standardom określonym w *Planie transportowym*.

(akta kontroli str. 2362-2396)

1.3.3. W okresie objętym kontrolą kilkakrotnie dochodziło do zmiany w przebiegu linii komunikacji miejskiej wynikających z wniosków mieszkańców, zgłaszanych w związku z koniecznością dojazdu do miejsc pracy zlokalizowanych, m.in. w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej (np. wydłużenie w lutym 2016 r. i styczniu 2018 r.⁶⁷ linii komunikacyjnych nr 26 i nr 28, uruchomienie linii nr 29 w grudniu 2017 r.⁶⁸), bądź wynikały z potrzeb społecznych (uruchomienie linii nr C od ul. Domejki w Legnicy do cmentarza w Jaszkanie, w lutym 2016 r.) lub z analizy danych pochodzących z ITS (optymalizacja komunikacji miejskiej, polegająca m.in. na wydłużeniu wybranych tras, np. linii nr 23 oraz korekta rozkładów jazdy - przeprowadzona w maju 2018 r., a następnie w styczniu 2019 r.).

(akta kontroli str. 800, 897, 1526-1527)

1.3.4 Stosowano następujące formy informacji dla pasażera: [1] aplikacja myBus online, [2] strony internetowe: mpk.legnica.pl, its.legnica.eu/ transport publiczny oraz autobusy.legnica.eu, [3] tablice świetlne DIP, [4] tradycyjne tablice z rozkładami jazdy, umieszczane na słupkach przystankowych, [5] udostępnianie przebiegu linii komunikacyjnej z czasami przejazdu na tablicach wewnętrznych w autobusach.

(akta kontroli str. 808, 944-945, 1190)

1.3.5 System ITS wprowadzono w Legnicy w ramach realizacji projektu pn. „Budowa zintegrowanego systemu zarządzania ruchem i transportem publicznym w mieście Legnica”⁶⁹. Wdrażanie systemu ITS zakończono w 2016 r. Głównym celem ITS była poprawa płynności ruchu przy jednoczesnym podniesieniu bezpieczeństwa użytkowników dróg oraz usprawnienie funkcjonowania komunikacji zbiorowej i pojazdów uprzywilejowanych poprzez skrócenie czasu przejazdu na określonych trasach. Użytkownikami systemu byli Centrum Zarządzania Ruchem oraz inżynier ruchu UM Legnica, posiadający możliwości przeprowadzania zmian pracy sygnalizacji świetlnej oraz projektowania i wdrażania nowych programów użytkowych. Utrzymaniem systemu w zakresie urządzeń w pasie drogi publicznej zajmował się ZDM w Legnicy, a w zakresie łączności – Wydział Informatyki UM Legnica.

Na zakres funkcjonalności ITS składały się, m.in.:

- system detekcji, gromadzący dane o pojazdach oraz o pieszych i rowerzystach, wykorzystywane do oceny, korekt bądź przygotowywania nowych programów sygnalizacji. Uzyskane dane zasilają także system pracy centralnej, który sam dostosowywał programy sygnalizacji świetlnej do aktualnego natężenia ruchu pojazdów;
- podsystem RWCS (rejestracja wjazdu na czerwonym świetle), wykrywający i identyfikujący pojazdy przekraczające linię zatrzymania przy wyświetlanym czerwonym sygnale⁷⁰;
- podsystem OCP (odcinkowy pomiar czasu przejazdu);
- podsystem wykrywania zdarzeń, identyfikujący pojazdy jadące pod prąd oraz

⁶⁶ Badaniem objęto linie główne – 15, 16, linie podstawowe – 3, 5, 8, 24, linie uzupełniające – 2, 6, linie peryferyjne – 10, 18.

⁶⁷ ul. Poznańska – Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna podstrefa Legnickie Pole.

⁶⁸ Relacji ul. Domejki – Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna podstrefa Legnickie Pole.

⁶⁹ Realizowanym przy wsparciu środków unijnych pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (całkowita wartość projektu - 19 534,8 tys. zł, kwota dofinansowania – 15 705,4 tys. zł).

⁷⁰ Obejmuje poszczególne wloty na 11 skrzyżowaniach.

- pojazdy stojące na skrzyżowaniach dłużej niż określony w systemie czas;
- rejestracja i identyfikacja tablic rejestracyjnych, umożliwiająca, m.in. uzyskanie informacji o położeniu pojazdu czy o trasie przejazdu pojazdu w odniesieniu do zdefiniowanych ram czasowych;
 - podsystem Informacji VMS⁷¹, jako narzędzie w dynamicznym zarządzaniu ruchem na obszarze miasta Legnicy, na bieżąco przekazujące kierowcom ostrzeżenia i komunikaty o aktualnej sytuacji w ruchu drogowym;
 - system dynamicznej informacji przystankowej, który na elektronicznych tablicach DIP wyświetlał informacje o czasie odjazdu z przystanku autobusów wszystkich linii, które są przez niego obsługiwane bądź inne informacje, skierowane do pasażerów, np. dotyczące awarii;
 - monitoring miasta, tj. wyposażenie skrzyżowań w nowoczesny system wideo nadzoru, który wykorzystywany był do podglądu i usprawnienia ruchu w mieście.

W ramach ITS zastosowano rozwiązania ułatwiające przejazd autobusom miejskim, tj.: [1] sygnalizacje świetlne zapewniające priorytet dla autobusów na wybranych skrzyżowaniach w mieście (12 kluczowych skrzyżowań); [2] ITS wymuszały uprzywilejowany przejazd autobusów opóźnionych powyżej 5 minut przez skrzyżowanie z sygnalizacją świetlną (52 skrzyżowania włączone do systemu ITS).

Jak wskazała Zastępca Prezydenta Miasta, system ITS przyczynił się do zmiany czasu przejazdów międzyprzystankowych autobusów miejskich. Analiza czasu kursowania autobusów w okresie wrzesień 2016 r. - sierpień 2017 r. oraz w maju 2018 r. była podstawą korekty rozkładów jazdy urealnijającej czas przejazdów na poszczególnych kursach linii w różnych porach dnia.

(akta kontroli str. 945-949, 995-1003, 1184)

1.3.6 Analiza zaspokajania potrzeb przewozowych w mieście wykonywana była poprzez badania ankietowe preferencji i oczekiwań komunikacyjnych oraz badania marketingowe wielkości popytu. Kompleksowe badanie marketingowe wielkości popytu przeprowadzono w 2016 r., tj. trzy lata po wprowadzeniu optymalizacji układu tras i rozkładów jazdy. Kolejne badanie całej sieci komunikacyjnej Miasto Legnica planowało przeprowadzić w latach 2020-2021, z uwagi na dokonaną optymalizację komunikacji miejskiej w maju 2018 r. Niezależnie od badań sieciowych cyklicznie co roku wykonywane były badania wielkości popytu oraz badania struktury biletowej na liniach komunikacyjnych 4 i 8.

(akta kontroli str. 900-901, 1458-1512)

1.3.7 Zgodnie z umową transportową operator komunikacji miejskiej zobowiązany był, w terminie do 15 dnia następnego miesiąca, do przekazania sprawozdania z realizacji przewozów transportu zbiorowego za miesiąc poprzedni. Sprawozdanie to obejmowało dane dotyczące kursów niezrealizowanych z podaniem daty i czasu zdarzenia, numeru linii, przyczyn wyłączenia (o ile to możliwe – ze wskazaniem podmiotu ponoszącego winę), a także liczby utraconych kilometrów (pkt 8.1.2 ww. umowy). Ponadto, do dnia 8 stycznia kolejnego roku, operator winien przekazać sprawozdanie z wykonania w okresie roku ubiegłego ilości kursów w poszczególnych miesiącach oraz rozliczenie kosztów przewozów realizowanych na terenie gmin sąsiadujących. Miasto Legnica zobowiązało także operatora do bieżącego przekazywania informacji o utrudnieniach w ruchu, awariach czy innych zdarzeniach, w tym w szczególności informacji o każdej sytuacji, która spowodowała zakłócenie w ruchu autobusów.

Badanie przeprowadzone na losowo dobranej próbie sześciu miesięcznych sprawozdań za lata 2018-2019 (I półrocze) wykazało, że poza jednym przypadkiem (sprawozdanie za styczeń 2018 r.)⁷², zakres danych w nich ujęty był zgody z ww. umową. Sprawozdania zostały przekazane terminowo. Operator nie przekazał natomiast do dnia 8 stycznia 2019 r. sprawozdania, o którym mowa w pkt 8.1.3. umowy. Zostało ono przekazane do UM Legnica w dniu 14 stycznia 2019 r. i obejmowało informacje dotyczące wyłącznie gmin, z którymi Miasto Legnica zawarło porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Powyższe spowodowane było niejednoznacznym brzmieniem ww. przepisu

⁷¹ Podsystem znaków zmiennej treści (variable message signs).

⁷² W sprawozdaniu tym nie wskazano liczby utraconych kilometrów.

(w zakresie konieczności prezentacji w ww. sprawozdaniu także danych dotyczących Miasta Legnica, co zdaniem Zastępcy Prezenta Miasta nie było możliwe do wykonania w tym terminie). Propozycję zmiany tego terminu Miasto Legnica zobowiązało się przedłożyć przy sporządzaniu kolejnego aneksu do umowy.

(akta kontroli str. 1082-1114,1749-2132, 1191-1192)

W umowach na świadczenie usług przewozowych na linii komunikacyjne nr 4 i nr 8, częstotliwość składania raportów z realizacji usług została określona na comiesięczną – do czwartego dnia roboczego następnego miesiąca. Zakres prezentowanych w raportach danych obejmował: liczbę kursów wykonanych w danym dniu na danej trasie, liczbę wykonanych wozokilometrów, liczbę nie wykonanych kursów (w całości czy w części) z określeniem przyczyny oraz liczby niewykonanych wozokilometrów. W umowie Miasto Legnica zastrzegło sobie prawo do żądania przedłożenia raportów za inne okresy, jak również raportów o funkcjonowaniu komunikacji za dzień poprzedni, uwzględniających w szczególności jakość świadczonych usług przewozowych w zakresie punktualności kursowania autobusów lub autobusów zastępczych.

Badanie przeprowadzone na losowo dobranej próbie ośmiu miesięcznych raportów za lata 2016-2019 (I półrocze) wykazało, że zakres danych w nich prezentowany był zgodny z ww. umową. Raporty zostały przekazane terminowo.

(akta kontroli str. 2133-2282, 1058-1081, 1191-1192)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W umowie transportowej z dnia 2 stycznia 2018 r. Miasto Legnica nie zobowiązało MPK do składania sprawozdań z liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej, podczas gdy zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 9 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* w umowie o świadczenie usług transportowych należy zawrzeć postanowienia dotyczące częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że na etapie podpisywania umowy nie zostały zweryfikowane postanowienia umowy w tym zakresie. Dodała, że zostaną one zaproponowane do ujęcia w aneksie do umowy.

(akta kontroli str. 1749-1903, 1082-1109, 1190-1191)

1.4 Kontrola i ocena realizacji usług publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu
faktycznego

1.4.1 W umowach transportowych ustanowiono mechanizmy oceny i kontroli realizacji tych usług przez operatora. W umowie z 22 grudnia 1995 r. wskazano, że kary umowne z tytułu niewłaściwego wykonywania umowy ustalane miały być na podstawie protokołów pokontrolnych Straży Miejskiej. W ww. umowie nie określono częstotliwości przeprowadzania kontroli. W żadnej spośród dwunastu kontroli przeprowadzonych w latach 2016-2017 Straż Miejska nie zgłosiła uwag⁷³.

Pracownicy Wydziału IK, przeprowadzali kontrolę funkcjonowania komunikacji miejskiej, w zakresie realizacji i jakości świadczonych usług przewozowych. Weryfikowano zgodność jazdy autobusów z rozkładem jazdy, wyposażenie pojazdu w tablice informacyjne oraz wymagane przepisy taryfowo-przewozowe, a także czystość pojazdu i ubiór kierowcy. Skierowane zalecenia, po dwóch na dziewięć przeprowadzonych w latach 2016-2017 kontroli, dotyczyły konieczności utrzymania czystości w pojazdach.

(akta kontroli str. 1189, 1727-1748, 1271-1295)

Zasady kontroli i kryteria oceny jakości świadczonych usług zostały określone także w umowie transportowej z 2 stycznia 2018 r. Kontrolę realizacji postanowień umowy mogli przeprowadzać upoważnieni pracownicy Urzędu. W latach 2018-2019 (I półrocze) pracownik Urzędu przeprowadził pięć kontroli realizacji ww. umowy. W jednym przypadku wydano zalecenie pokontrolne dotyczące utrzymania czystości w pojeździe.

⁷³ Z notatek służbowych Straży Miejskiej wynikało, że kontrola przeprowadzana była w autobusach MPK w Legnicy pod kątem zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Możliwość skontrolowania realizacji postanowień umowy o świadczenie usług operatora przewidziano także w przypadku linii komunikacyjnych nr 4 i nr 8, nie określając jednakże częstotliwości ich przeprowadzania. W latach 2016-2019 (I połowa) kontrolą objęto 26 kursów ww. linii, a stwierdzone stany nieprawidłowe⁷⁴ na bieżąco wyjaśniano bądź korygowano.

(akta kontroli str. 1749-2132, 1271, 1317-1323)

W 2017 r. na podstawie art. 84 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*⁷⁵, pracownik Wydziału Spraw Obywatelskich przeprowadził cztery kontrole taboru MPK w Legnicy, w związku z udzielonymi zezwoleniami na wykonywanie regularnych przewozów osób w ramach linii regularnych nr 2, nr 3, nr 8 i nr 23⁷⁶. Kontrolą objęto trasę przejazdu oraz zgodność przejazdu z rozkładem jazdy, sposób rozmieszczenia rozkładów jazdy na przystankach, poprawność wydawania biletów. W kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 960-994, 1324-1354)

1.4.2 Zgodnie z art. 48 ust. 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* operator komunikacji miejskiej przekazywał Miastu Legnica w terminie do dnia 31 marca informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

W latach 2016-2018 pasażerowie komunikacji miejskiej w Legnicy złożyli do MPK w Legnicy łącznie 392 skargi⁷⁷ bądź reklamacje, spośród których 45% zostało uznanych za zasadne. Najwięcej, bo ok. 62% dotyczyło praw pasażera, 5% - złego stanu technicznego bądź niskiego standardu taboru, a 3% podnosiło ten sam argument w stosunku do infrastruktury przystankowej. Pozostała część skarg bądź reklamacji odnosiła się do spraw różnych, w tym, m.in. sposobu przeprowadzania kontroli autobusów czy sugestii dotyczących zmian rozkładów jazdy bądź linii komunikacyjnych. W celu usunięcia zgłoszonych przez pasażerów problemów MPK podejmowało działania polegające, m.in. na przekazywaniu do ZDM w Legnicy uwag dotyczących stanu infrastruktury przystankowej bądź nawierzchni zatok autobusowych.

W latach 2016-2018 do ubezpieczyciela operatora zgłoszono 23 szkody osobowe, za które wypłacono odszkodowania w łącznej wysokości 27,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 809-810, 1008-1013)

1.4.3 Stosownie do art. 49 ust. 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* do dnia 31 stycznia każdego roku, Prezydent Miasta przekazywał Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za rok ubiegły. Dane te przedstawiane były na formularzach zgodnych ze wzorem określonym przez ministra właściwego do spraw transportu⁷⁸.

(akta kontroli str. 720-768)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przesyłane do Marszałka Województwa Dolnośląskiego w trybie art. 49 ust. 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* formularze zawierające informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, nie były sporządzane prawidłowo:

[a] w przypadku formularza dla Miasta Legnicy za 2018 r.:

- w części A wierszu pn. „Informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego w (...) za rok 2018” wpisano po literze „w” – „Legnicy”, podczas gdy zgodnie z objaśnieniem do przypisu nr 4, w miejscu tym należało wstawić jeden z wskazanych w tym przypisie rodzajów transportu;

⁷⁴ W czterech przypadkach, dotyczące np. opóźnień w kursowaniu w stosunku do rozkładu jazdy czy niesprawnego oświetlenia.

⁷⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.

⁷⁶ Kontrole przeprowadzane na podstawie zarządzenia Nr 841/PM/2013 Prezydenta Miasta Legnicy z 7 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury określających zasady sprawowania nadzoru i kontroli przewoźników drogowych.

⁷⁷ W 2016 r. – 114, w 2017 r. – 135, w 2018 r. – 143.

⁷⁸ Tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 86, poz. 473) – w odniesieniu do danych za lata 2016-2017; w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 5 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych danych (Dz.U. poz. 2382). – w odniesieniu do danych za 2018 r.

- w części A wierszu nr 2 pn. „Czas trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego [...]” wskazano okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., podczas gdy obowiązująca w 2018 r. umowa została zawarta na 10 lat, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2027 r.;
- w części A wierszu nr 4 pn. „Liczba linii komunikacyjnych, na których wykonywany jest publiczny transport zbiorowy” nie wpisano żadnej cyfry, podczas gdy z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynika, że linii tych było 20;
- w części A wierszu nr 4 pn. „Liczba linii komunikacyjnych, na których wykonywany jest publiczny transport zbiorowy” w zakresie pozostałych przewozów wykonywanych przez przewoźników (poza MPK), nie wpisano żadnej wartości, mimo że zgodnie z dokumentacją przekazaną przez Wydział Spraw Obywatelskich UM Legnica liczba ta wynosiła 27;
- w części A wierszu nr 5 pn. „Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych odpowiednio w kilometrach lub pociągokilometrach” wskazano wielkość 3 396 534,8, która odpowiada łącznej rocznej wielkości kilometrów na wszystkich liniach, w tym na liniach obsługujących gminy, z którymi Miasto Legnica zawarło stosowne porozumienia, podczas gdy formularz miał obejmować dane wyłącznie dotyczące Miasta Legnica.

[b] w przypadku formularza za 2018 r dla Gmin: Miłkowice, Prochowice oraz Kunice.:

- w części A wierszu pn. „Informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego w (...) za rok 2018” wpisano po literze „w” – „Legnicy”, podczas gdy zgodnie z objaśnieniem do przypisu nr 4, w miejscu tym należało wstawić jeden z wskazanych w tym przypisie rodzajów transportu;
- w części A wierszu nr 1 pn. „Liczba podmiotów wykonujących publiczny transport zbiorowy” wpisano cyfrę 1 w kolumnie dotyczącej operatora publicznego transportu zbiorowego wybranego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o *transporcie zbiorowym*, podczas gdy punkt ten dotyczy świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w transporcie kolejowym;
- w części A wierszu nr 2 pn. „Czas trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego [...]” wskazano okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., podczas gdy obowiązująca, w odniesieniu do ww. Gmin w 2018 r. umowa została zawarta na 10 lat, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2027 r.;
- w części A wierszu nr 3 pn. „Kwota rekompensaty otrzymana przez operatora publicznego transportu zbiorowego” wpisano: [1] w przypadku Kunic kwotę 72 369,20 zł, podczas gdy z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że kwota ta wyniosła 234 126,00 zł (przed rozliczeniem), 233 816,40 zł (po rozliczeniu); [2] w przypadku Prochowic kwotę 52 454,40 zł, podczas gdy z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że kwota ta wyniosła 157 872,00 zł (przed rozliczeniem)/ 157 619,20 zł (po rozliczeniu);
- w części A wierszu nr 5 pn. „Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych odpowiednio w kilometrach lub pociągokilometrach” nie wskazano żadnej wartości (wpisano „BRAK DANYCH”), podczas gdy z dokumentów przedłożonych do kontroli wynika, że dane te były możliwe uzyskania – w odniesieniu do Gminy Miłkowice (15 624 wzkm wskazane w rozliczeniu MPK w Legnicy z 14 stycznia 2019 r.).

[c] w przypadku formularza dla Miasta Legnicy za 2017 r.:

- w części A wierszu nr 1 pn. „Liczba podmiotów wykonujących publiczny transport zbiorowy” w kolumnie pn. „[...]” przez operatora publicznego transportu zbiorowego wybranego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie art. 22 ustawy o *transporcie zbiorowym*,” wskazano wybór w trybie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o *transporcie zbiorowym*, podczas gdy w 2017 r. obowiązywała umowa z dnia 22 grudnia 1995 r. o świadczenie usług przewozowych, podpisana z wykonawcą niewybranym w oparciu o ww. przepis ustawy;
- w części A wierszu nr 3 pn. „Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych w kilometrach” wskazano łącznie (kolumna pierwsza i kolumna czwarta)

wartość 3 209 084,73, podczas gdy z rozliczenia przedłożonego w dniu 20 lutego 2018 r. przez MPK w Legnicy wynikało, że liczba faktycznie wykonanych w 2017 r. wozokilometrów wyniosła 3 298 890, w tym 111 387 wykonanych poza granicami miasta;

[d] w przypadku formularza dla Gmin Miłkowice, Prochowice oraz Kunice za 2017 r.:

- dla Gmin: Prochowice oraz Kunice w wierszu „zakres wykonywanych przewozów” nie określono jego zakresu, zgodnie z objaśnieniem do przypisu nr 2;
- dla Gmin: Prochowice oraz Kunice w wierszu nr 3 pn. „Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych w kilometrach” nie wpisano żadnej wartości, podczas gdy z dokumentów przedłożonych do kontroli wynikało, że dane te to były możliwe do wskazania (odpowiednio: 13 113,60 wzm i 18 092,30 wzm).

[e] w przypadku formularza obejmującego Miasto Legnicę i gminę Miłkowice za 2016 r.:

- w części A wierszu nr 1 pn. „Liczba podmiotów wykonujących publiczny transport zbiorowy” nie wskazano żadnej z możliwych opcji, mimo że w 2016 r. w stosunku do gminy Miłkowice świadczenie usług przewozowych odbywało się na podstawie umowy koncesji zawartej w trybie art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz ust 4 *ustawy o transporcie zbiorowym*;
- w żadnym polu nie podano także informacji dotyczącej sposobu wyboru operatora w związku ze świadczeniem usług przewozowych w oparciu o umowę z dnia 22 grudnia 1995 r. o świadczenie usług przewozowych.

Zastępca Prezydenta Miasta w wyjaśnieniach powołała się na pomyłki bądź błędy pisarskie przy sporządzaniu ww. sprawozdań. Dodała także, że w przypadku wskazywania danych dotyczących gmin, z którymi zawarto porozumienia w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, a dotyczących kwestii rozliczeniowych, planuje się dokonanie stosownych korekt w podpisanych porozumieniach. Zastępca Prezydenta Miasta dodała, że większość stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła informacji sporządzanej za 2018 r., którą to przygotowywał pracownik zatrudniony na czas określony, w okresie zmian kadrowych na stanowisku dyrektora Wydziału IK.

(akta kontroli str. 720-768, 902-906, 1014-1058, 1176-1130, 1521-1522, 1572-1726)

2. Informacja dotycząca publicznego transportu zbiorowego dla gmin: Legnica i Miłkowice za 2016 r., o której mowa w art. 49 ust. 1 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, została sporządzona na jednym formularzu, podczas gdy zgodnie z pouczeniem do wzoru formularza, stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza do przekazywania informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego⁷⁹ w przypadku wykonywania na obszarze danej gminy, związku międzygminnego bądź porozumienia międzygminnego przewozów w komunikacji miejskiej oraz pozostałych gminnych przewozów pasażerskich, właściwy organizator powinien przekazać informacje dotyczące tych przewozów na odrębnych formularzach.

Zastępca Prezydenta Miasta wskazała na pomyłkę przy sporządzaniu sprawozdania.

(akta kontroli str. 720-729, 902-906, 1179, 1646-1686)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizowane przez Miasto Legnica działania w zakresie planowania, organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym, zapewniały jego funkcjonowanie i rozwój na terenie miasta.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji dotyczących transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto Legnica zakupiło w kontrolowanym okresie 8 autobusów do obsługi linii komunikacyjnych w Legnicy, o łącznej wartości 11 646 870,00 zł (środki z UE – 7 101 750,00 zł, środki Gminy Legnica – 4 545 120,00 zł⁸⁰), w tym dwa autobusy maxi Solaris Urbino 12, dwa autobusy mega Solaris Urbino 15 oraz cztery autobusy maxi Solaris

⁷⁹ Dz. U. Nr 86, poz. 473.

⁸⁰ Zakup przez Gminę Legnica 8 autobusów został zrealizowany jako projekt pn. „Ograniczenie niskiej emisji transportowej w Legnicy poprzez zakup nowoczesnych autobusów miejskich na potrzeby transportu zbiorowego wraz z rozbudową systemu dynamicznej informacji przystankowej (DIP)” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020, Oś priorytetowa 3 Gospodarka niskoemisyjna, Działanie 3.4. Wdrożenie strategii niskoemisyjnych, Podziałanie 3.4.1. – konkursy horyzontalne.

Urbino 12 Hybryda. Zakup ww. autobusów wypełniał rekomendacje określone dla rozwoju taboru autobusowego w *Planie transportowym*.

(akta kontroli str. 388, 907-908)

2.2. Wszystkie zakupione autobusy były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, posiadały elektroniczny i/lub dźwiękowy system informacji dla pasażera. Posiadały również rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu (eliminacji) emisji szkodliwych składników spalin oraz inne rozwiązania techniczne służące dogodnej obsłudze pasażerów. Wszystkie zakupione pojazdy spełniały wymagania techniczne, odpowiednie dla danej kategorii pojazdu, określone we właściwych przepisach wykonawczych⁸¹, wydanych na podstawie art. 70zm ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁸², co potwierdzone zostało świadectwem homologacji pojazdu. Dostawca autobusów przekazał do UM Legnica oświadczenia zawierające dane i informacje o pojeździe niezbędne do rejestracji i ewidencji pojazdu. Zakupione autobusy posiadały konstrukcję i wyposażenie gwarantujące komfort podróży, określone w *Planie transportowym*⁸³.

(akta kontroli str. 133-404, 909-910, 911-912)

2.3. Organizator prawidłowo przygotował i przeprowadził procedurę zakupu ośmiu autobusów w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie zgodności przeprowadzonego postępowania z Pzp wykazało, że:

[a] w ramach zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji transportowej w Legnicy poprzez zakup nowoczesnych autobusów miejskich na potrzeby transportu zbiorowego wraz z rozbudową systemu dynamicznej informacji przystankowej (DIP)” przedmiotem zamówienia był zakup autobusów w klasach:

- zadanie nr 1 (Diesel) – 2 autobusy w klasie maxi i 2 autobusy w klasie mega,
- zadanie nr 2 (Hybryda) – 4 autobusy w klasie maxi.

[b] przedmiot zamówienia został prawidłowo opisany, a w szczególności uwzględniono nim warunki zapewnienia pasażerom dostępności i komfortu podróży, w tym wymogi dotyczące dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz warunki obsługi serwisowej, utrzymaniowej i naprawczej taboru. Udogodnienia dla pasażerów przyjęte dla omawianego zakupu autobusów spełniały wymogi dostosowania autobusów do standardów określonych w *Planie transportowym*. Nie wystąpiły przypadki odwołań od treści i postanowień SIWZ.

[c] wartość zamówienia została ustalona w dniu 2 grudnia 2016 r. w oparciu o cenę rynkową fabrycznie nowych autobusów wykorzystywanych do obsługi komunikacji miejskiej. Szacunkowa wartość zamówienia została określona na kwotę 9 800 000,00 zł netto (2 347 361,61 euro). Szacowanie wartości zamówienia było zgodne z wymogami art. 32 Pzp.

[d] W SIWZ ustalono kryteria wyboru oferty, wraz z podaną wagą tych kryteriów i sposobem oceny ofert. Przy wyborze oferty określono, że zamawiający będzie się kierował: ceną oferty – 60%, warunkami technicznymi – 20%, okresem gwarancji na cały autobus – 20%. Przyjęte kryteria wyboru oferty były zgodne z zasadami wynikającymi z art. 91 Pzp, w tym odnosiły się do przedmiotu zamówienia.

[e] W projekcie umowy z wykonawcą zawarto postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego, tj. w szczególności dotyczące: kar umownych (§5), gwarancji jakości, autoryzacji, serwisu, szkoleń, dokumentacji technicznej (§4), podstawy odstąpienia od umowy (§8), zabezpieczenia należytego wykonania umowy (§6), sposobu odbioru pojazdów i zakresu dokumentacji technicznej niezbędnej do ich odbioru (§2, §4), licencji na korzystanie z dokumentacji i oprogramowania (§4), zmiany umowy (§7). W postanowieniach końcowych (§9) określono sposób rozstrzygania sporów, przywołano przepisy Pzp i Kodeksu cywilnego do rozstrzygania spraw nieuregulowanych umową.

[f] Zgodnie z art. 19 oraz art. 21 Pzp, komisja przetargowa została powołana 7 marca 2017 r. na podstawie zarządzenia Nr 29/UM/2017 Prezydenta, wszyscy jej członkowie

⁸¹ Tj. w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 maja 2013 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep oraz ich przedmiotów wyposażenia lub części (Dz.U. z 2015 r. poz. 1475).

⁸² Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

⁸³ Rozdział 9.7. Gwarantowany komfort podróży rozumiany jako wymagane wyposażenie pojazdów.

złożyli oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Pzp, a jej działania wypełniały postanowienia art. 20 ww. ustawy

Informacja o zamówieniu została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 21 czerwca 2016 r. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Unii Europejskiej w dniu 13 marca 2017 r. – zgodnie z art. 40 ust. 3 Pzp. W dniu 15 marca 2017 r. ogłoszenie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Miasta oraz na tablicy ogłoszeń zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 1 ww. ustawy. Treść ogłoszeń o planowanym zamówieniu wypełniała postanowienia art. 41 Pzp. SIWZ opublikowany został na stronie internetowej Urzędu Miasta, od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert., tj. zgodnie z wymogami art. 42 Pzp.

[g] Najkorzystniejsza oferta została wybrana w oparciu o kryteria ustalone w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego i była zgodna z wymogami określonymi w SIWZ, tj. wypełniała postanowienia art. 82 ust. 3 oraz 91 ust. 1 Pzp.

W postępowaniu przetargowym wpłynęła tylko jedna oferta. Komisja przetargowa wybrała złożoną ofertę jako najkorzystniejszą. W uzasadnieniu wyboru oferty podano, że wykonawca spełnił wszystkie warunki SIWZ i zaproponował korzystną cenę realizacji zamówienia i korzystny bilans kryteriów oceny ofert. Zawiadomienie o wyborze oferty zostało zamieszczone w dniu 18 marca 2017 r. na stronie internetowej Urzędu Miasta Legnica. W toku prowadzonego postępowania nie wniesiono odwołań. Umowę z wykonawcą zawarto w dniu 29 maja 2017 r. na kwotę 4 665 390,00 zł (brutto) – autobusy diesla, oraz 6 981 480,00 zł (brutto) autobusy hybrydowe.

[h] W dniu 21 czerwca 2017 r. Instytucja Zarządzająca RPO przeprowadziła kontrolę prawidłowości przeprowadzenia zamówienia publicznego oraz finansowania i rozliczenia dotacji. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w badanym zakresie.

[i] Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z zawartej umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie i zgodny z warunkami określonymi w SIWZ. W trakcie realizacji umowy nie wprowadzono do niej zmian w stosunku do treści oferty na podstawie, której dokonano wyboru wykonawcy.

Przy realizacji tego zadania określono dwa wskaźniki, tj. wskaźnik produktu oraz wskaźnik rezultatu⁸⁴. Wskaźniki te zostały zrealizowane, w tym wskaźnik rezultatu został przekroczony i osiągnął wartość 178 361 osób/rok⁸⁵.

(akta kontroli str. 2469-2564, 2651-2665)

2.4. UM w Legnicy, przy współudziale MPK w Legnicy, sprawował skuteczny nadzór nad realizacją zakupu autobusów oraz rzetelnie wywiązywał się z obowiązków inwestora⁸⁶.

Zakupione autobusy zostały dostarczone w terminach wynikających z podpisanej umowy i posiadały wymaganą w SIWZ dokumentację techniczno-eksploatacyjną oraz świadectwa homologacji. Komisja odbierająca autobusy od wykonawcy zamówienia w protokołach zdawczo-odbiorczych stwierdziła, że dostarczone autobusy uwzględniają wszystkie parametry określone w SIWZ, w tym dotyczące ułatwień dla pasażerów z niepełnosprawnościami. UM w Legnicy terminowo realizował postanowienia umowy o dostawę autobusów w zakresie rozliczeń finansowych z wykonawcą umowy.

(akta kontroli str. 911-912, 2360-2362, 2536-2556)

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

W kontrolowanym okresie Miasto Legnica prawidłowo i efektywnie zrealizowało inwestycje dotyczące zakupu środków transportu.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

⁸⁴ Wskaźnik produktu odzwierciedlał zrealizowany zakres rzeczowy projektu, tj. zakup 8 autobusów w ustalonej konfiguracji technicznej, zaś wskaźnik rezultatu podawał wzrost w określonym czasie liczby osób korzystająca z przewozów komunikacją miejską, tj. wzrost o 53 550 pasażerów.

⁸⁵ Wskaźnik rezultatu był wyznaczony i wyliczony w odniesieniu do jednego pojazdu, zaś łączny efekt to rezultat x 8 autobusów.

⁸⁶ Zgodnie z podziałem kompetencji (regulamin organizacyjny UM w Legnicy), pracownicy UM przeprowadzali zamówienie publiczne, dokonywali rozliczeń finansowych i rzeczowych realizacji umowy, współuczestniczyli w odbiorze przedmiotu zamówienia (autobusy). Natomiast pracownicy MPK w Legnicy uczestniczyli w odbiorze autobusów. Gmina Legnica, jako 100% właściciel MPK w Legnicy, wniosła do MPK aportem 8 zakupionych autobusów marki SOLARIS, tj. wykonawcy zamówienia (wymagana dokumentacja techniczna pojazdu, konfiguracja tech. autobusu).

3. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

3.1 Finansowanie przewozów komunikacji miejskiej

3.1.1. Łączne finansowanie przewozów komunikacji miejskiej ze środków własnych Miasta Legnica w latach 2016-2018 wyniosło 43 333 006,55 zł, w tym odpowiednio: 14 281 732,54 zł, 15 007 616,59 zł, 14 043 657,42 zł. Natomiast na 2019 r. założono jego finansowanie w wysokości łącznej 16 804 987,71 zł.

W latach 2016- 2018 Miasto Legnica przekazało operatorowi (MPK) rekompensatę z tytułu poniesionych kosztów za usługi publicznego transportu zbiorowego w łącznej wysokości 37 706 986,55 zł⁸⁷, w tym odpowiednio: 11 281 188,54 zł za przewozy wykonane w 2016 r., 13 132 276,59 zł za 2017 r., 13 293 521,42 zł za 2018 r. Planowana wysokość rekompensaty na 2019 r. określona została na 16 429 919,71 zł⁸⁸.

Wartość udostępnionych operatorowi przez Miasto Legnica środków transportu w latach 2016-2018 wynosiła łącznie 5 626 020,00 zł, tj. odpowiednio: 3 000 544,00 zł, 1 875 340,00 zł, 750 136,00 zł. Wartość wykonana za I półrocze 2019 r. wynosiła 375 068,00 zł.

Ponadto wysokość opłat pobranych przez MPK z tytułu sprzedaży biletów, w latach 2016-2018, wyniosła łącznie 34 559 365,10 zł, tj. odpowiednio: 11 113 625,77 zł, 11 355 318,96 zł, 12 130 420,36 zł. Planowane wpływy za 2019 r. określono w wysokości 11 760 308 zł.

(akta kontroli str. 926)

3.1.2. Wartość wynagrodzenia wypłaconego operatorowi przewozów w komunikacji miejskiej w latach 2016-2019 (I połowa) na podstawie umowy transportowej zawartej przez Gminę Legnica na obsługę wszystkich linii komunikacyjnych wyniosła ogółem 45 908 270,83 zł, tj. odpowiednio: 11 281 240,00 zł, 13 154 123,00 zł, 13 119 853,00 zł, 8 353 054,83 zł (2019 r. I połowa).

(akta kontroli str. 927)

3.1.3. Zakres świadczonych w 2018 r. usług publicznego transportu zbiorowego oraz zasady przyznawania i rozliczania rekompensaty dla MPK w Legnicy z tytułu ich realizacji uregulowane zostały w umowie transportowej (z dnia 2 stycznia 2018 r.) wraz z późniejszymi zmianami (aneksami). Z postanowień umownych wynikało, że wynagrodzenie operatora z tytułu realizacji umowy transportowej jest tożsame z rekompensatą kosztów, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*.

W ww. umowie ustalono, że rekompensata będzie kalkulowana w oparciu o poniesione koszty przewozów, pomniejszone o wykonane podczas świadczenia przewozów przychody z uwzględnieniem rozsądnego zysku.

W umowie transportowej ustalono, że wielkość rekompensaty będzie weryfikowana i rozliczana w okresach rocznych. W rocznym planie realizacji umowy (załącznik nr 9) określono m.in. planowaną na dany rok rekompensatę z tytułu świadczenia przewozów w ujęciu rocznym oraz w podziale na kolejne miesiące.

W umowie ustalono, że na podstawie rocznego rozliczenia rekompensaty, organizator (Miasto Legnica) dokona audytu rozliczeniowego rekompensaty. Organizator w tym celu powoła niezależnego audytora, którego zadaniem będzie weryfikacja rekompensaty w każdym roku obowiązywania Umowy. Weryfikacja przez organizatora wysokości rocznej rekompensaty i zakończenie rocznego rozliczenia rekompensaty powinno odbyć się w terminie nie dłuższym niż do 30 czerwca roku następującego po roku, którego roczne rozliczenie dotyczy. W aneksie nr 7 z dnia 30 maja 2019 r. do ww. umowy ustalono, że termin ostatecznej płatności zweryfikowanej rekompensaty dla operatora na dzień 10 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1749-2132)

⁸⁷ Należnej z tytułu realizacji umowy transportowej, jak i umów na przewozy na liniach nr 4 i 8.

⁸⁸ Przyczyną zaplanowania na 2019 r. wyższej, niż w poprzednich latach, rekompensaty dla MPK było wprowadzenie ulg w przejazdach (bezpłatne przejazdy autobusami komunikacji miejskiej), co spowodowało mniejsze przychody Operatora i konieczność zwiększenia kwoty rekompensaty za 2019 r.

3.1.4. W umowie transportowej⁸⁹ operator zobowiązany został do określenia we wniosku o rekompensatę straty z tytułu realizacji usług komunikacji publicznej spowodowanej wysokością utraconych przechodów i kosztów, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* oraz do wyliczonej jej wysokości zgodnie z zasadami wskazanymi w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W pkt. 7.5.3. ww. umowy operator został zobowiązany do dołączenia do wniosku dokumentów potwierdzających wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów.

(akta kontroli str. 1749-2132)

1.5. W umowie transportowej w rozdziale nr 7 „System finansowania przewozów” przewidziano, że w okresie jej obowiązywania, organizator (Miasto Legnica) będzie przekazywał operatorowi rekompensatę w związku z realizacją przewozów, zgodnie z zasadami i w terminach określonych w umowie. Zgodnie z ww. umową „rozsądny zysk” oznacza zysk skalkulowany zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁹⁰. Szczegółowa metoda kalkulacji i określenie wysokości rozsądnego zysku została określona w załączniku nr 1 do ww. umowy.

(akta kontroli str. 1749-2132)

1.6. W rocznym planie realizacji umowy (rozdział 7) na 2018 r. organizator przewidział zaplanowaną rekompensatę dla MPK w wysokości: 10 939 500,00 zł, a następnie w wyniku aneksu nr 2 do umowy kwotę brutto: 11 084 821,00 zł, zawierającą również kwotę należnego rozsądnego zysku w wysokości 395 886,00 zł. Natomiast wskazana przez MPK w Legnicy wysokość należnej za 2018 r. rekompensaty wyniosła 13 565 961,21 zł, w tym kwota rozsądnego zysku 624 695,66zł;

[a] MPK w Legnicy we wniosku o rekompensatę za 2018 r. przedłożył roczne rozliczenie rekompensaty w formie wymaganej umową transportową wraz z załącznikami, tj. dokumentacją źródłową (koszty działalności przewozowej, wynik na działalności przewozowej, przychody z pozostałej działalności, wyliczenie należnej rekompensaty, wyliczenie rozsądnego zysku);

[b] W wniosku o rekompensatę za 2018 r., operator przedstawił kalkulację wyniku netto, z ujęciem kosztów i przychodów, w takiej wysokości że wyliczona rekompensata należna nie przekraczała kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Wyliczona przez MPK rekompensata należna (netto) wynosiła 13 565 961,23 zł, przy rekompensacie (netto) wypłaconej przez Miasto w wysokości 10 262 791,32 zł⁹¹, zaś dopłata do rekompensaty powinna wynosić, według MPK, 3 303 169,89 zł, tj. 3 567 423,48 zł brutto. Wyliczenia powyższe spełniały postanowienia art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* oraz były zgodne z zasadą obliczania wyników finansowego netto określoną w pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

[c] Miasto Legnica w celu weryfikacji rozliczenia rekompensaty za 2018 r. powołało zewnętrznego audytora. Audytor sporządził kalkulację rekompensaty należnej za 2018 r. m.in. z uwzględnieniem amortyzacji środków trwałych przekazanych Spółce aparterem (ośmiu autobusów) co spowodowało pomniejszenie wartości wskazanego przez operatora MPK w rozliczeniu rocznym rozsądnego zysku o 214 001,96 zł. Przy czym wyliczony przez operatora rozsądny zysk spełniał zasady określone w pkt 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁹²;

[d] W zawartym w dniu 26 czerwca 2019 r. porozumieniu strony umowy transportowej ustaliły ostateczną kwotę rozsądnego zysku w wysokości 214 001,96 zł, tym samym

⁸⁹ W rozdziale 7 – system finansowania przewozów, w pkt 7.5 – rozliczenie rekompensaty.

⁹⁰ „Rozsądny zysk” zdefiniowany w umowie transportowej to zysk skalkulowany zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, który należy rozumieć jako stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.

⁹¹ Kwota brutto wypłaconej rekompensaty – 11 083 814,62 zł.

⁹² Według audytora, w umowie transportowej zaproponowany jest nieadekwatny i nieefektywny mechanizm szacowania rozsądnego zysku jako marża od pomocy finansowej dla MPK: im wyższa rekompensata, tym wyższy rozsądny zysk. MPK oblicza w ten sposób wysokość rozsądnego zysku na podstawie pkt. 21.1 oraz 21.4 z załącznika nr 1 do Umowy, nie weryfikując obliczonej wysokości na podstawie pkt. 21.2 z załącznika nr 1 do umowy, tj. z uwzględnieniem 10-letniego okresu realizacji umowy. Audytor rekomendował rozważenie zmiany zapisów w szczególności pkt 21.1 załącznika nr 1 do umowy oraz pkt 7.2.10 umowy, tak aby zapisy te zawierały mechanizmy motywacyjne do zwiększania rozsądnego zysku w uzasadnionych przypadkach. (a nie jak obecnie np. w przypadku wzrostu kosztów ponad Plan lub spadku przychodów poniżej Planu).

wartość należnej rekompensaty za 2018 r. wyniosła łącznie 12 929 792,91 zł⁹³, w tym część pozostała do zapłaty 2 667 001,59 zł⁹⁴.

(akta kontroli str. 1749-2132, 2397-2468, 2469-2471, 2472)

3.2 Finansowanie środków transportu stanowiących uzupełnienie oferty publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

W umowach zawartych przez Miasto Legnica z operatorem systemu LRM kwota wynagrodzenia została określona w łącznej wysokości 935 994,42 zł, tj. w 2016 r. 91 446,86 zł (brutto), w 2017 r. 489 048,00 zł (brutto), w 2018 r. 355 499,56 zł (brutto). Natomiast w 2019 r. i w 2020 r. – po 843 337,20 zł brutto⁹⁵.

W 2016 r. i 2017 r. wynagrodzenie należne operatorowi systemu LRM zostało wypłacone w wysokościach przewidzianych w umowach (łącznie 580 494,86 zł).

Stosownie do § 9 ust. 8 umowy nr RD.5.2018.IX z dnia 30 kwietnia 2018 r. operator systemu LRM wystawił, w oparciu o protokoły potwierdzające wykonanie usługi, pięć faktur VAT na łączną kwotę 355 499,56 zł brutto. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w toku realizacji postanowień umowy po stronie operatora⁹⁶, Miasto Legnica obciążyło go karami umownymi na łączną kwotę 47 450,00 zł brutto. Roszczenia te zostały potrącone z wynagrodzenia należnego operatorowi. Wynagrodzenie za prowadzenie miejskiej wypożyczalni rowerów zostało prawidłowo wyliczone i wypłacone w należnej wysokości. Wszystkie faktury za wynagrodzenie, zostały opłacone terminowo.

(akta kontroli str. 1355-1444)

3.3 Finansowanie zadań utrzymania, budowy, przebudowy i remontu infrastruktury przystankowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2016- 2019 (I półrocze) dochody uzyskane przez Miasto Legnica z opłat za korzystanie przez przewoźników z miejskich przystanków komunikacyjnych, o których mowa w art. 16 ust. 4 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, wyniosły łącznie 1 088 753,46 zł, tj. odpowiednio w kolejnych latach: 349 294,65 zł, 337 940,80 zł, 325 774,11 zł, 75 743,99 zł.

(akta kontroli str. 864-869)

Uzyskane dochody stanowiły dofinansowanie do realizowanych w badanym okresie łącznie siedmiu zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów przystanków komunikacyjnych oraz wiat przystankowych, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Legnica, w tym 2 w 2016 r.⁹⁷, 2 w 2017 r.⁹⁸, 2 zadań w 2018 r.⁹⁹ oraz 1 zadania w I połowie 2019 r.¹⁰⁰

(akta kontroli str. 916-923)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto Legnica zapewniło prawidłowe finansowanie przewozów komunikacji miejskiej świadczonych przez MPK w Legnicy oraz systemu LRM.

⁹³ Kwota brutto rekompensaty za 2018 r. wyniosła 13 964 176,43 zł.

⁹⁴ Tj. 2 880 361,72 zł (brutto).

⁹⁵ Zmiany wysokości wynagrodzenie operatora LRM w kolejnych latach badanego okresu wynikały z rozszerzenia oferty wypożyczalni rowerów miejskich.

⁹⁶ Nieprawidłowości stwierdzono w protokołach z 10 września 2018 r., z 5 października 2018 r., z 14 listopada 2018 r. oraz z 5 grudnia 2018 r. Nieprawidłowości polegały na zbyt małej, w stosunku do umowy, liczbie rowerów dostępnych na stacjach rowerowych, wydłużonym, ponad wskazania umowy, czasie serwisowania uszkodzonych rowerów.

⁹⁷ 1) Przebudowa zatok autobusowych wraz z wymianą nawierzchni jezdni w ciągu al. Piłsudskiego i ul. Sikorskiego w Legnicy – wartość zadania 3 280 916,14 zł, 2) Modernizacja Trasy 2a w Legnicy celem poprawy jakości połączeń z siecią TEN-T i dróg krajowych – przebudowa ul. Jaworzyńskiej (remont wiat przystankowych) – wartość zadania 17 390 999,98 zł.

⁹⁸ 1) Przebudowa ciągu komunikacyjnego ul. Marynarskiej i Asnyka, 1 przystanek – wiata – wartość zadania 1 879 139,10 zł, 2) Budowa drogi dojazdowej wraz z parkingiem i przystankiem przy Szkole Podstawowej nr 7 – wartość zadania 2 371 389,08 zł.

⁹⁹ 1) Przebudowa zatok autobusowych wraz z wymianą nawierzchni jezdni w ciągu al. Piłsudskiego i ul. Sikorskiego w Legnicy – wartość zadania 8 014 082,02 zł, 2) Budowa i przebudowa chodników w mieście – ul. Marynarska 1 przystanek, - wartość zadania 44 280,00 zł.

¹⁰⁰ Przebudowa ul. Leszczyńskiej wraz z budową sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Leszczyńskiej i Prusa, 1 zatoka autobusowa, wiata przystankowa, ścieżka rowerowa 119 m – wartość zadania 4 042 840,00 zł.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań celem dostosowania i aktualizacji treści *Planu transportowego* do wymogów wskazanych w *ustawie o publicznym transporcie zbiorowym*.
2. Dostosowanie treści zawartej z MPK umowy o świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego do wymogów wskazanych w art. 25 ust. 3 pkt 9 *ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, poprzez określenie wymogu uwzględniania w składanych przez Spółkę sprawozdaniach informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej.
3. Skorygowanie przesłanych do Marszałka Województwa Dolnośląskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego za lata 2016-2018, zgodnie ze stanem faktycznym.

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
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia września 2019 r.

Kontroler

Marek Skrzypecki
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis