



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.01.2021

**Pan**  
**Cezary Przybylski**  
**Marszałek Województwa Dolnośląskiego**  
Urząd Marszałkowski Województwa  
Dolnośląskiego we Wrocławiu  
ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12/14  
50-411 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/100 – „Działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu <sup>1</sup> , ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12/14, 50-411 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego od 15 grudnia 2014 r. <sup>2</sup> .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.</li><li>2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.</li><li>3. Zarządzanie procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/34/2021 z 1 marca 2021 r.</li><li>2. Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/57/2021 z 8 kwietnia 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli t. I str. 1-5)

---

<sup>1</sup> Dalej: UMWD lub Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Marszałek.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

Wykonywane w Urzędzie zadania Samorządu Województwa Dolnośląskiego dotyczące publicznego transportu zbiorowego<sup>5</sup>, w zakresie obejmującym działania na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych, przyczyniły się do poprawy i funkcjonowania na Dolnym Śląsku transportu kolejowego. Dotychczas nie wpłynęły jednak znacząco na jego rozwój. Podejmując aktywność w tym obszarze w Urzędzie nie opracowano mierników umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności zaplanowanych i realizowanych działań. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>6</sup> przygotowano w oparciu o art. 12 ustawy o transporcie zbiorowym, jednak nie stanowił on odpowiedzi na bieżące potrzeby transportowe mieszkańców Dolnego Śląska, ponieważ UMWD takich potrzeb nie identyfikował. Spośród ostatecznie przejętych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego nieruchomości stanowiących infrastrukturę kolejową, w skład których wchodziło 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych o łącznej długości 210,7 km, tylko na trzech o łącznej długości 37,6 km przywrócono pasażerskie połączenia kolejowe, z czego na dwóch liniach<sup>7</sup> – przed 2016 r. Finansowanie inwestycji niezbędnych do przywrócenia ruchu na przejętej infrastrukturze planowane było jedynie ze źródeł zewnętrznych, a uruchomienie połączeń uzależnione było od wysokości środków oraz terminu ich pozyskania. Środki własne wydatkowano w głównej mierze na wypłatę rekompensat dla przewoźników oraz utrzymanie posiadanej infrastruktury. Nadto w działalności Urzędu, obejmującej wykonywanie ww. zadań nie uniknięto nieprawidłowości polegających w szczególności na: [1] niezapewnieniu efektywnej i terminowej realizacji zamierzeń wskazanych w Planie transportowym, [2] nieuwzględnieniu w Planie transportowym rentowności poszczególnych linii komunikacyjnych, wbrew wymogom art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym, [3] opóźnieniu w zawieraniu umów z Kolejami Dolnośląskimi S.A.<sup>8</sup> pomimo terminu wyznaczonego art. 29f ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2013 r. o transporcie kolejowym<sup>9</sup>, [4] błędnym kwalifikowaniu korespondencji kierowanej do UMWD, tj. niezgodnie z definicjami dotyczącymi skargi i wniosku, wskazanymi w art. 227 i 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, [5] nierzetelnym nadzorze nad wydatkowaniem przez Przewoźnika środków, przekazanych w ramach transferu majątku Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Ponadto w toku kontroli ustalono niezrealizowanie czterech wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Samorząd Województwa Dolnośląskiego jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944, dalej: ustawa o transporcie zbiorowym). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest województwo: a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim, b) właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich, c) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie. Art. 7 ust. 4 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym przewiduje, że zadania organizatora w przypadku województwa wykonuje marszałek województwa. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.), samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych.

<sup>6</sup> Dalej: Plan transportowy.

<sup>7</sup> Tj. 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica i 311 Szklarska Poręba – Granica Państwa.

<sup>8</sup> Dalej także: Przewoźnik.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm. (dalej: ustawa o transporcie kolejowym).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: Kpa).

w wyniku kontroli nr P/16/031 pn. Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Planie transportowym, przyjętym w 2014 r., nie uwzględniono zadań polegających wprost na przywracaniu pasażerskich połączeń kolejowych. Zasadniczym celem jego uchwalenia było określenie, gwarantowanego przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego jako organizatora publicznego transportu zbiorowego<sup>12</sup>, systemu standardów służących skomunikowaniu ośrodków powiatowych ze stolicą województwa oraz między sobą, a także pozostałych ośrodków miejskich o znacznym potencjalnie demograficznym i głównych miejscowości turystycznych. Realizacji powyższego służyło m.in. przejmowanie czynnych i nieczynnych linii i/lub odcinków linii kolejowych. Linie kolejowe zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego podzielono na priorytetowe – łączące siedziby powiatów ze stolicą województwa, z częstotliwością kursowania co około 60 min., standardowe – łączące siedziby sąsiednich powiatów z częstotliwością kursowania co około 120 min. i uzupełniające na liniach o charakterze turystycznym i stycznym (np. sąsiednie województwo) o częstotliwości kursowania co około 240 min. Plan transportowy uwzględniał elementy, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym, w tym m.in. sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych<sup>13</sup>, przewidywane finansowanie, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów i system informacji dla pasażera.

(akta kontroli t. I str. 7-25, 31-35, 55-257)

1.2. Założenia dotyczące rozwoju sieci komunikacyjnej zawarto w trzech scenariuszach Planu transportowego. W każdym ze scenariuszy rozwoju sieci komunikacyjnej, opisanych w Planie transportowym, wskazano planowaną do obsługi siatkę połączeń komunikacyjnych, tj. wykaz połączeń, które zamierzano zorganizować, uwzględniając wielkość popytu i wysokość posiadanych środków finansowych. W scenariuszu stagnacji było to 31 połączeń kolejowych na 29 liniach komunikacyjnych<sup>14</sup>; w scenariuszu umiarkowanego rozwoju - 94 połączenia na 85 liniach komunikacyjnych<sup>15</sup>; w scenariuszu dynamicznego rozwoju - 98 połączeń na 89 liniach komunikacyjnych<sup>16</sup>. Połączenia kolejowe wskazane w pierwszym scenariuszu obsługiwane były jeszcze przed uchwaleniem Planu transportowego, natomiast termin realizacji kolejnych scenariuszy zaplanowano odpowiednio do 2020 r. i do 2025 r. W odniesieniu do kolejno trzech scenariuszy, działalność Organizatora miała polegać odpowiednio na: [1] poprawie efektywności transportu kolejowego w ramach posiadanych środków finansowych, [2] nieznacznym zwiększeniu nakładów na pokrycie luki finansowej i na modernizacji infrastruktury i [3] zwiększeniu nakładów na finansowanie transportu publicznego, co prowadzić

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Dalej: Organizator.

<sup>13</sup> Zidentyfikowane w latach 2010-2012.

<sup>14</sup> Na dwóch liniach komunikacyjnych połączenia planowane do realizacji przez inne miejscowości.

<sup>15</sup> Z czego dla 58 połączeń zaplanowano komunikację autobusową.

<sup>16</sup> Z czego dla 41 połączeń zaplanowano komunikację autobusową.

miało do poszerzenia siatki połączeń i zwiększenia podaży usług przewozowych. W scenariuszach nie wskazano ani kolejności ani terminów uruchamiania poszczególnych połączeń. Jak wskazał Marszałek *linie i/lub odcinki linii kolejowych są traktowane równorzędnie, natomiast kolejność ich przekazania leży w gestii PKP S.A., jako strony formalnie realizującej ten proces*. Przejmowanie linii według Marszałka *służyło zabezpieczeniu kolejowych korytarzy komunikacyjnych, w związku z procesem prywatyzacji prowadzonym przez PKP S.A. m.in. działek tworzących szlak kolejowy. Nie podjęcie działań mogłoby w przyszłości utrudnić lub wręcz uniemożliwić przywrócenie takiej linii do eksploatacji*. Zarząd Województwa Dolnośląskiego wyraził w uchwałach<sup>17</sup> wolę przejęcia linii kolejowych, pierwotnie 29<sup>18</sup> o łącznej długości 426,784 km, a po zmianach 25 o łącznej długości 346,636 km (bez linii 771, 776, 330 i 285).

(akta kontroli t. I str. 24, 29-31, 56-257, t. II str. 144-150, 157-540, t. III str. 1-10, 21-31, 33)

W ramach konsultacji społecznych<sup>19</sup> UMWD udostępnił na stronie internetowej [www.kolejedolnoslaskie.pl/konsultacje](http://www.kolejedolnoslaskie.pl/konsultacje) formularz, za pośrednictwem którego umożliwiono wszystkim zainteresowanym (w tym przedstawicielom gmin i powiatów województwa dolnośląskiego) wniesienie wniosków i uwag do projektu Planu transportowego. Dodatkowo zorganizowano osiem spotkań roboczych<sup>20</sup>. Przeprowadzone konsultacje skutkowały sporządzeniem dwóch dokumentów, tj. w styczniu 2014 r. – Sprawozdania z konsultacji społecznych oraz we wrześniu 2014 r. – Raportu z konsultacji społecznych.

Z treści Sprawozdania z konsultacji społecznych wynikało, że nadesłano 147 uwag, wniosków, opinii i pytań, z czego 89 uwag odrzucono, 17 przyjęto w całości a osiem częściowo. W Planie transportowym nie uwzględniono korespondencji zakwalifikowanej jako 24 opinie i dziewięć pytań. UMWD odrzucając wnioski lub uwagi wskazywał przede wszystkim na fakt, że postulowane w nich uruchomienia połączeń nie znajdowały odzwierciedlenia w planach inwestycyjnych zarządcy części infrastruktury kolejowej, na której planowano sieć połączeń, tj. PKP PLK S.A., a w przypadku komunikacji kolejowej dla celów turystycznych, zgodnie z art. 2 ustawy o transporcie zbiorowym, jej zapisów nie stosuje się do regularnego przewozu osób, realizowanego w międzynarodowym transporcie drogowym i w celach turystycznych. Zgłaszane przez opiniujących kwestie dotyczące rozkładów jazdy pociągów nie zostały uwzględnione w Planie transportowym gdyż, jak wskazał Marszałek, *Plan transportowy nie może wiązać Organizatora wskazaniem połączeń, które muszą być bezpośrednie, ponieważ taka szczegółowość określana jest w rozkładzie jazdy pociągów, a nie w Planie transportowym, który wymienia jedynie linie kolejowe, po których będzie odbywał się*

<sup>17</sup> Nr: 2199/VI/16 z 17 maja 2016 r., 6064/VI/18 z 14 października 2018 r., 219/VI/19 z 9 stycznia 2019 r., 283/VI/19 z 24 stycznia 2019 r., 339/VI/19 z 5 lutego 2019 r., 534/VI/19 z 18 marca 2019 r.

<sup>18</sup> 283 Jelenia Góra – Lwówek Śląski, 284 Jerzmanice Zdrój – Lwówek Śląski, 285 Wrocław Główny – Świdnica Kraszkowice, 291 Wałbrzych Szczawienko – Boguszów Gorce, 302 Strzegom – Marciszów, 303 Rokitki – Chocianów, 308 Pisarzowice – Jelenia Góra, 310 Kobierzyce – Piława Górna, 311 Strzegom – Marciszów, 312 Wojcieszów Górny – Jerzmanice Zdrój, 316 Chojnów – Rokitki, 317 Lubomierz – Gryfów Śląski, 318 Srebrna Góra – Nowa Ruda Stupiec, 319 Strzelin – Łagiewniki, 320 Ciepłowody – Ciepłowody, 322 Kłodzko Nowe – Stronie Śląskie, 323 Nowa Wieś Grodziska – Bolesławiec Wschód, 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica, 327 Nowa Ruda Stupiec – Radków na dwóch odcinkach, 330 Kamienna Góra – Okrzeszyn, 331 Roztoka – Roztoka, 335 Henryków – Ciepłowody, 336 Mirsk – Świeradów Zdrój, 340 Mysłakowice – Karpacz, 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżonów, 345 Kamienna Góra – Pisarzowice, 372 Bojanowo – Góra Śląska na dwóch odcinkach, 771 Świdnica Przedmieście – Świdnica Miasto i 776 Marciszów – Wojcieszów Górny.

<sup>19</sup> Przygotowany przez UMWD Plan transportowy podlegał, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie zbiorowym, konsultacjom społecznym. W sprawozdaniu z konsultacji społecznych wskazano, że trwały one od 3 do 24 stycznia 2014 r.

<sup>20</sup> Wrocław - 14 stycznia, Bolesławiec i Jelenia Góra - 15 stycznia, Legnica - 16 stycznia, Wałbrzych i Świdnica - 17 stycznia, Lubin i Głogów - 20 stycznia 2014 r.

*ruch pasażerski.*

(akta kontroli t. I str. 30, 33, 36-54, 593-754)

W Raporcie z konsultacji społecznych, opublikowanym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej UMWD wskazano, że zmiany Planu transportowego będą wprowadzane na bieżąco w wyniku stałego monitorowania potrzeb transportowych mieszkańców. UMWD poza przedłożonymi wynikami badań satysfakcji pasażerów korzystających z istniejących połączeń, przeprowadzonymi przez Przewoźnika nie przedłożył kontrolerom NIK innych analiz z tym związanych, w tym własnych. Dane, statystyczne, które posłużyły do przygotowania Planu transportowego pochodziły z lat 2010-2012, w tym ze sprawozdań GUS. Plan transportowy nie był aktualizowany. Jak wskazał Marszałek *prace nad aktualizacją Planu transportowego były czasowo wstrzymane, tj. do momentu uchwalenia przez ustawodawcę nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, której projekty w minionych latach były wielokrotnie konsultowane, a zakres tych projektów w sposób istotny kształtował ramy nowelizacji Planu transportowego.* Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na obowiązek dostosowania Planu transportowego województwa do Krajowego Planu Transportowego<sup>21</sup>, którego aktualizacja nastąpiła 22 grudnia 2020 r.<sup>22</sup>, UMWD miał na powyższe czynności 18 miesięcy. W dniu 19 lutego 2021 r. Zarządzeniem nr 15/2021<sup>23</sup> Marszałek powołał zespół odpowiedzialny za aktualizację dokumentu.

(akta kontroli t. I str. 24, 33, 124-125, 162, t. II str. 1)

**1.3.** UMWD, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie zakresu i trybu udzielania przez zarządcę infrastruktury niezbędnych informacji organizatorowi publicznego transportu kolejowego<sup>24</sup>, 9 stycznia 2012 r. wystosował do zarządcy infrastruktury kolejowej wnioski o przekazanie informacji niezbędnych do przygotowania Planu transportowego. PKP PLK S.A. udzieliła odpowiedzi 8 lutego 2012 r., tj. stosownie do terminu wynikającego z § 4 ust. 1 przywołanego rozporządzenia. Zakres przekazanych danych był zgodny z wymogami wskazanymi w § 3 ust. 1 pkt 1-6 ww. rozporządzenia. Marszałek wyjaśnił, że nie wnioskował do DSDiK<sup>25</sup> o dane służące opracowaniu Planu transportowego z uwagi na niewielką skalę oraz stałe, niezmiennie parametry techniczne, związane z przepustowością, na liniach nr 311 i 326, zarządzanych przez DSDiK na etapie tworzenia ww. dokumentu.

(akta kontroli t. I str. 24, 33, t. II str. 21-121)

**1.4.** Poza Planem transportowym, kwestia funkcjonowania transportu kolejowego wskazana została także w ramach pięciu uchwał, w tym w czterech Sejmiku Województwa Dolnośląskiego obejmujących: plan zagospodarowania przestrzennego z 2014 r.<sup>26</sup>, plan zagospodarowania przestrzennego z 2020 r.<sup>27</sup>,

<sup>21</sup> Zgodnie z zapisami art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2020 r. poz. 462, ze zm.), organizator połączeń wojewódzkich zobowiązany jest dostosować Plan transportowy dla województwa do Krajowego Planu Transportowego.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2328).

<sup>23</sup> Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. aktualizacji „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Dolnośląskiego”.

<sup>24</sup> Dz. U. nr 150, poz. 893.

<sup>25</sup> Dolnośląska Służba Dróg i Kolei – jednostka organizacyjna UMWD pełniąca rolę Zarządcy infrastruktury kolejowej (dalej: także Zarządca).

<sup>26</sup> Uchwała nr XLVIII/1622/14 z 27 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVIII/873/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego województwa dolnośląskiego (dalej: plan zagospodarowania przestrzennego z 2014 r.).

<sup>27</sup> Uchwała nr XIX/428/20 z 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (dalej: plan zagospodarowania przestrzennego z 2020 r.).

strategię 2020<sup>28</sup>, strategię 2030<sup>29</sup> oraz w ramach uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego - planie inwestycji transportowych ex-ante<sup>30</sup>.

(akta kontroli t. I str. 258-592)

Cele strategiczne dotyczące rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego określone w planie zagospodarowania przestrzennego z 2014 r.<sup>31</sup>, to m.in. umocnienie jego wewnętrznej i zewnętrznej integracji przestrzennej i ukształtowanie sprawnych i bezpiecznych systemów transportu i komunikacji oraz powiązań z systemem krajowym i europejskim. Realizacji przyjętych celów strategicznych miały służyć opracowane kierunki działania i zasady ich realizacji. Zagadnienia dotyczące połączeń kolejowych wskazane zostały w ramach trzech kierunków: [1] kształtowanie spójnego systemu zewnętrznych i wewnętrznych, kolejowych powiązań transportowych, [2] podwyższanie parametrów użytkowych sieci kolejowej i [3] kształtowanie spójnego, intermodalnego systemu transportu zbiorowego zapewniającego wysokiej jakości możliwości przemieszczeń wewnątrz regionu, obszaru metropolitalnego, obszarów rozwoju oraz jednostek osadniczych. Zasady realizacji zdefiniowanych kierunków dotyczyły: poprawy dostępności komunikacyjnej głównych ośrodków osadniczych województwa z krajowym i europejskim systemem kolejowym, planowania, projektowania i przebudowy kolejowych systemów transportowych, modernizacji infrastruktury kolejowej, sukcesywnego powiększania kolejowych przewozów, zwłaszcza surowców skalnych i kruszyw, utrzymania terenów po zlikwidowanych liniach kolejowych i ich ochrony przed wprowadzaniem zabudowy (dla możliwego ich ponownego wykorzystania dla funkcji transportowej i turystycznej), rozbudowy systemu Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej oraz uruchomienia systemów Jeleniogórskiej Kolei Miejskiej i Wałbrzyskiej Kolei Aglomeracyjnej, skracania czasów przejazdu w ruchu osobowym, zachowania i rozbudowy szynowych połączeń między miejscowościami centralnymi w ruchu transgranicznym, rozbudowy transgranicznej, regionalnej komunikacji publicznej, prowadzenia prac przygotowawczych do budowy kolei dużych prędkości w regionie, zapewnienia bezpieczeństwa systemu transportu oraz wzmocnienia systemu reagowania na zdarzenia w komunikacji (służby ratunkowe). Pierwszy kierunek, dedykowany połączeniom kolejowym, związany był z przeprowadzeniem modernizacji istniejących szlaków kolejowych w celu podniesienia ich parametrów technicznych, poprawą warunków przejazdu przez obszary zurbanizowane, poprawą i rozbudową powiązań przygranicznych. Drugi kierunek skupiał się na uwarunkowaniach technicznych sieci kolejowej. Realizacja trzeciego kierunku dotyczyła taryfowej i przestrzennej integracji różnych form transportu, doboru optymalnych do skali popytu środków transportu, przy jednoczesnym kształtowaniu popytu na przemieszczanie się. Lista działań związana z połączeniami kolejowymi<sup>32</sup>, w których wskazano zaangażowanie m.in. województwa dolnośląskiego obejmowała powiązania kolejowe poprzez Dolnośląską Kolej Dojazdową/Kolej Dojazdową Aglomeracyjną, budowę linii kolejowych<sup>33</sup>, a także rozbudowę połączeń

<sup>28</sup> Uchwała nr XXXII/932/13 z 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Dokument zaktualizowany Uchwałą nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (dalej: strategia 2020).

<sup>29</sup> Uchwała nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (dalej: strategia 2030).

<sup>30</sup> Uchwała nr 4709/IV/17 z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Planu inwestycji transportowych o znaczeniu regionalnym w województwie dolnośląskim realizowanych ze środków EFRR 2014-2020 oraz podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu i możliwościach zapoznania się z dokumentacją dotyczącą przedmiotowego opracowania.

<sup>31</sup> [https://edzienniki.duw.pl/WDU\\_D/2014/2448/akt.pdf](https://edzienniki.duw.pl/WDU_D/2014/2448/akt.pdf) [dostęp 22 kwietnia 2021 r.].

<sup>32</sup> Pkt 3.3 planu zagospodarowania przestrzennego z 2014 r., Tabela nr 11 Rozwój powiązań kolejowych.

<sup>33</sup> Od Wrocław Strachowice do linii nr 275; budowę kolejowej obwodnicy Wrocławia; rewitalizację linii kolejowych: 285 Wrocław Główny – Świdnica Przedmieście, 771 Świdnica Przedmieście – Świdnica Miasto; reaktywację połączeń kolejowych na osi Legnica – Lubin – Rudna – Polkowice – Głogów; wykorzystanie tras relacji m.in.

transgranicznych komunikacji publicznej/komunikacji regionalnej na odcinku Görlitz – Jelenia Góra.

W planie zagospodarowania przestrzennego z 2020 r. ustalono cel polegający na zapewnieniu dobrej dostępności transportowej, poprzez zwiększenie dostępności zewnętrznej w ramach Transeuropejskiej sieci transportowej<sup>34</sup>. Ponadto transport zbiorowy uznano za konieczny w celu *zapewnienia warunków zrównoważonego i równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez funkcjonalne kształtowanie hierarchicznej sieci osadniczej, gwarantującej dostęp do usług i rynku pracy*. Dla obszaru Legnicko-Głogowskiego wskazano w szczególności kształtowanie sieci kolejowej, umożliwiającej prowadzenie ruchu aglomeracyjnego, poprzez modernizację czynnych i nieczynnych linii kolejowych oraz uzupełnianie sieci (budowa brakujących połączeń). Ponadto zaplanowano dążenie do wzrostu przepustowości aglomeracyjnych linii kolejowych, poprzez rozdział od ruchu dalekobieżnego i towarowego<sup>35</sup>. Dla przecinających się węzłów ważną kwestią była także możliwość zaprojektowania rozwiązań bezkolizyjnych<sup>36</sup>. Planowano organizację wspólnych biletów, a także skorelowanych rozkładów jazdy. Samorząd Województwa Dolnośląskiego w myśl przyjętych założeń odpowiedzialny był za rewitalizację linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia. Ponadto planowane inwestycje, związane z pasażerskimi połączeniami kolejowymi, wskazano w tabeli A1 pt. „Inwestycje celu publicznego ustalone w dokumentach krajowych”. Ze 162 inwestycji, 27 dotyczyło infrastruktury kolejowej<sup>37</sup>. Jako instytucję odpowiedzialną za powyższe zadania wskazano PKP PLK S.A, natomiast źródłami finansowania inwestycji były: Krajowy Program Kolejowy do 2023 r., Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Kontrakt Terytorialny dla Województwa Dolnośląskiego oraz Master Plan dla Transportu Kolejowego w Polsce<sup>38</sup>. W planie zagospodarowania przestrzennego z 2020 r. zaznaczono także, że realizacja powyższych zamierzeń uzależniona będzie od wysokości środków finansowych przyznanych w ramach wskazanych programów.

W celach i kierunkach rozwoju określonych w strategii 2014 wyartykułowano postulaty kierowane osobno do władz gmin, sąsiednich województw i państw, a także do rządu Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując m.in. na konieczność modernizacji linii kolejowej nr 14 Głogów – Żagań, rewitalizację linii kolejowych<sup>39</sup>,

---

Drezno – Zgorzelec/Görlitz – Legnica – Wrocław Główny i dalej do Przemyśla; Wrocław Główny – Kamieniec Żąbkowicki – Kłodzko – Międzyzlesie – Lichkov i dalej do Pardubic/Pragi/Brna; Kolei Sudeckiej relacji: Zgorzelec/Görlitz – Jelenia Góra (z odbiciem do Tanvaldu) – Sędziszów (z odbiciem do Lubawki, Trutnova i Adršpachu) – Boguszów-Gorce Wschodnie (z odbiciem do Meziměstí i Broumova) – Wałbrzych Główny – Ścinawka Średnia (z odbiciem do Tłumaczowa) – Kłodzko (z odbiciem do Stronia Śląskiego i Kudowy Zdroju); pętli kolejowej Euroregionu Glacensis obejmującej odcinki czynnych linii na terytorium Polski i Czech według trasy przebiegu w obu kierunkach: Kłodzko Główny – Międzyzlesie – Letohrad – Týniště nad Orlicí – Náchod – Teplice nad Metují (z odbiciem do Adršpach) – Meziměstí (z odbiciem do Broumov) – Mieroszów – Wałbrzych Główny – Nowa Ruda – Kłodzko Główny; Jelenia Góra – Kowary; Tłumaczów – Otovice; Kudowa – Nachod; Radomierzycy – Frydlant.

<sup>34</sup> Dalej: TEN-T.

<sup>35</sup> Tj. rozbudowę układu torowego linii wlotowych do Wrocławskiego Węzła Kolejowego oraz wewnątrz węzła o dodatkową parę torów szlakowych.

<sup>36</sup> Przedsięwzięciem komplementarnym, wskazanym w przyjętym dokumencie było kształtowanie węzłów przesiadkowych oraz parkingów typu P&R i B&R w otoczeniu stacji i przystanków kolejowych, położonych poza centrami miast rdzeniowych.

<sup>37</sup> W tym rewitalizacji, prac na liniach (bez określenia zakresu prac), prac przygotowawczych na liniach, modernizacji (w tym dworców kolejowych przy linii nr 274 na odcinku Wrocław – Boguszów Gorce Zachód), elektryfikacji, zabudowy ERTM/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T, udrożnienia podstawowych ciągów wywozowych, zwiększenia przepustowości, przebudowy infrastruktury obsługi podróżnych oraz prac polegających na poprawie bezpieczeństwa i likwidacji zagrożeń eksploatacyjnych, a także budowy linii kolejowych dla potrzeb Centralnego Portu Komunikacyjnego.

<sup>38</sup> Uchwała nr 277/2008 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia strategii ponadregionalnej „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”.

<sup>39</sup> Kowary – Kamienna Góra, Turoszów – Bogatynia, Bielawa Zachodnia – Srebrna Góra, Strzelin – Łagiewniki.

poprawę parametrów technicznych linii kolejowych pod kątem uruchomienia regularnych połączeń pasażerskich<sup>40</sup>, modernizację linii kolejowej 346 Liberec – Zittau<sup>41</sup>, utrzymanie rezerw terenowych na cele transportowe po zlikwidowanych liniach kolejowych<sup>42</sup>, uwzględnienie w polityce przestrzennej możliwości odbudowy, modernizacji i rozbudowy linii kolejowych dla zaspokojenia potrzeb kolejowych przewozów aglomeracyjnych, dostosowanie przestrzeni i wykonanie działań komplementarnych przy realizowanych dworcach kolejowych<sup>43</sup> w celu osiągnięcia funkcjonalnych zespołów węzłów przesiadkowych.

(akta kontroli t. I str. 298-434, 541-592)

W strategii 2020 zrównoważony transport oraz poprawa dostępności transportowej zostały uznane za najistotniejsze w dziewięciu<sup>44</sup> spośród 12<sup>45</sup> zdefiniowanych obszarów interwencji. Ponadto w planowanych przedsięwzięciach w sferze infrastruktury wskazano budowę szybkich połączeń kolejowych<sup>46</sup> oraz perspektywiczne powiązanie z systemem linii dużych prędkości w Europie, dostosowanie infrastruktury kolejowej do wymagań oraz wyzwań współczesności i przyszłości na Dolnym Śląsku poprzez wysokosprawne powiązania sieci głównych i subregionalnych ośrodków<sup>47</sup>, budowę sprawnego, zintegrowanego, cyklicznego systemu regionalnego transportu zbiorowego, docierającego do głównych generatorów ruchu w regionie, wszystkich miast szczebla powiatowego oraz miejscowości turystycznych, zintegrowanego w węzłach przesiadkowych z podsystemami transportowymi szczebla lokalnego i powiatowego oraz utrzymywanie i modernizację m.in. kolei zapewniających dojazd z małych, peryferyjnie położonych miejscowości do głównych miast województwa.

Planowane wartości wskaźników realizacji zadań, zawarte w Strategii 2020, związane z infrastrukturą kolejową, określały łączną długość czynnych linii kolejowych na 1779 km, udział ludności korzystającej z transportu zbiorowego na poziomie 64,2% ogółu mieszkańców województwa oraz liczbę stałych ograniczeń prędkości poniżej prędkości konstrukcyjnej w przypadku sieci samorządowej dla 11 linii, a w przypadku państwowej dla 349 linii.

(akta kontroli t. I str. 435-482, t. III str. 50-59)

Strategia 2030 nie zawierała szczegółowego wykazu zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji, a mierniki świadczące o realizacji założonych w strategii celów dla infrastruktury kolejowej dotyczyły liczby pasażerów odprawianych w transporcie kolejowym (Koleje Dolnośląskie S.A. i POLREGIO Sp. z o.o.<sup>48</sup>) na poziomie 19,8 milionów osób w 2016 r., a także liczby miast obsługiwanych regionalnym transportem kolejowym, tj. w 2016 r. - 53 miasta, w 2020 r. - 57 miast, a w 2030 r. - 83 miasta. Docelowa liczba pasażerów wskazana została jedynie w 2016 r.

(akta kontroli t. I str. 483-540)

---

<sup>40</sup> 274/290/344 Zgorzelec – Zawidów/Frydlant, 298/299 wraz z łącznicą 774 Sędziszów – Kamienna Góra – Lubawka/Kralovec oraz 291 Boguszów Gorce – Mieroszów/Mezimesti.

<sup>41</sup> Wraz z budową przystanku w miejscowości Porajów.

<sup>42</sup> Linie 284, 291, 284, 372, 318, 330, 327.

<sup>43</sup> Boguszów Gorce Zachód, Bolesławiec, Imbramowice, Kąty Wrocławskie, Malczyce, Smolec, Szklarska Poręba Góra, Wałbrzych Główny, Węglińiec.

<sup>44</sup> Wrocławski Obszar Metropolitalny, Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy, Ziemia Kłodzka, Ziemia Dzierżoniowska, Aglomeracja Wałbrzyska, Aglomeracja Jeleniogórska, obszar transgraniczny, Autostrada Nowej Gospodarki i Dolina Odry.

<sup>45</sup> Poza wymienionymi w powyższym przypisie również: Worek Turoszowski, Kraina Baryczy i Wzgórze Trzebnickich oraz obszar rolniczy.

<sup>46</sup> Relacji Wrocław – Łódź – Warszawa.

<sup>47</sup> Wzdłuż linii Wrocław – Świdnica – Wałbrzych – Jelenia Góra wraz z rozwinięciem możliwości powiązań w kierunku Pragi, Zgorzelec – Legnica – Wrocław – Opole, Poznań – Leszno – Wrocław – Kłodzko – Międzyziesie, Zielona Góra – Wrocław, Głogów – Lubin – Legnica – Jawor – Świdnica – Dzierżonów – Kamieniec Ząbkowicki – Nysa, Wrocław – Świdnica – Dzierżonów.

<sup>48</sup> Upřednio „Przewozy Regionalne” Sp. z o.o.

1.5. Przy opracowywaniu Planu transportowego nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych. Zaprezentowano w nim natomiast poziom deficytu związanego z prowadzeniem regionalnych przewozów kolejowych na terenie województwa dolnośląskiego za lata 2008-2014. Wyniósł on odpowiednio: 68,7 mln zł, 111,6 mln zł, 104,9 mln zł, 127,9 mln zł, 132,9 mln zł, 131,5 mln zł i 145,7 mln zł. Nie dokonano także finansowej analizy porównawczej różnych form transportu, w tym kolejowego i autobusowego. Jak wskazał Marszałek, przewaga transportu kolejowego nad autobusowym polega przede wszystkim na: możliwości przewiezienia większej liczby pasażerów jednocześnie bez konieczności uruchamiania kolejnego pojazdu wraz z kierowcą, szczególnie w przypadku długich dystansów, ułatwieniach dla osób niepełnosprawnych, osób poruszających się z wózkami, rowerami czy też większym bagażem. Ponadto według Marszałka infrastruktura kolejowa jest mniej wrażliwa na okresowe zmiany natężenia ruchu i co do zasady w transporcie tym nie stosuje się rezerwacji miejsc z wyprzedzeniem, z uwagi na pojemność taboru kolejowego. Transport kolejowy umożliwia też krótkotrwałe postoje, co w przypadku konieczności sprzedaży biletu w autobusie zajmuje zdecydowanie więcej czasu<sup>49</sup>, a sam autobus porusza się po tej samej infrastrukturze co komunikacja samochodowa jednak z mniejszą prędkością. Oznacza to, że w przeciwieństwie do komunikacji kolejowej, nie może konkurować z transportem prywatnym.

Analiza rentowności definiowana jako stopień pokrycia kosztów przychodami, dokonana została na podstawie realizacji umów zawartych z przewoźnikiem i dotyczyła wszystkich linii przez niego obsługiwanych. Stopień pokrycia kosztów przychodami wyniósł w latach 2016-2020 odpowiednio 48,78%, 49,38%, 52,61%, 57,89% i 46,57%. Z analizy danych wynikało, że pomiędzy 2017 r. a 2016 r. liczba pasażerów wzrosła o 11,7%, a rentowność o 3%, pomiędzy 2018 r. a 2017 r., liczba pasażerów wzrosła o 8,4%, a rentowność o 4%, pomiędzy 2019 r. a 2018 r., liczba pasażerów wzrosła o 20,8%, a rentowność o 5%, z kolei pomiędzy 2020 r. i 2019 r. liczba pasażerów zmalała o 40,8%, a rentowność o 11%.

Jak wskazał Marszałek wzrost liczby podróżnych i poziomu rentowności nie będą wprost proporcjonalne z uwagi na fakt, że rentowność odnosi się do takich danych jak koszty, przychody oraz liczba odprawianych podróżnych. Ponadto zmianie ulegają składowe, takie jak cena produktów i usług mających wpływ na koszty prowadzenia działalności gospodarczej (np. ceny przeglądów pojazdów, części zamiennych, płac pracowników, czy stawek dostępu do infrastruktury kolejowej). Spadek liczby pasażerów na poziomie 40,8% wynikał z ograniczeń w przemieszczaniu się, wprowadzonych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Podsumowując Marszałek wskazał, że *wzrost efektywności systemu transportowego, mierzonej rentownością oferty, pozwala na dalszy rozwój sieci przewozów dzięki możliwości realizacji wyższej pracy eksploatacyjnej przy porównywalnym poziomie rekompensaty.*

UMWD nie analizował stanu technicznego ani prawnego linii kolejowej przed złożeniem wniosku o jej przejęcie. Jak wskazał Marszałek, przejmowane linie mają stać się elementem infrastruktury istotnej strategicznie dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego i ich bieżący stan techniczny nie powinien mieć wpływu na podejmowanie decyzji o przejęciu. Ponadto według Marszałka, prowadzenie szczegółowej inwentaryzacji byłoby bardzo czasochłonnym i kosztownym przedsięwzięciem. Biorąc pod uwagę pogarszający się stan niektórych elementów nieużywanej infrastruktury, do czasu rewitalizacji taka dokumentacja byłaby już nieaktualna. Dalej Marszałek wskazał, że szczegółowa ocena stanu obiektów takich jak tunele, mosty czy wiadukty nierzadko wymagałoby

---

<sup>49</sup> Ponieważ kierowca nie może prowadzić sprzedaży w trakcie odbywania podróży, a w przypadku transportu kolejowego taka sytuacja jest możliwa poprzez zatrudnienie drużyny konduktorskiej.

przeprowadzenia częściowych prac rozbiórkowych czy odkrywkowych w celu diagnostyki elementów niewidocznych, a tego rodzaju inwazyjne działania nie powinny być realizowane na obcej infrastrukturze. Dewastacja infrastruktury wynikała według Marszałka z wieloletnich zaniedbań poprzedniego właściciela/zarządcy, co skutkuje koniecznością przeprowadzenia całkowitej ich odbudowy.

(akta kontroli t. I str. 24-25, 29-30, 33-34, t. II str. 150, 152, t. III str. 3-6, 97-98)

**1.6.** W dniu 29 maja 2017 r. Marszałek podpisał z 20 gminami województwa dolnośląskiego<sup>50</sup> list intencyjny dotyczący współpracy w zakresie dalszego rozwoju i współfinansowania Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej. List ten stanowił deklarację gotowości partycypacji w kosztach, związanych ze zwiększeniem obecnej (tj. funkcjonującej zgodnie z rozkładem jazdy na rok 2017) oferty przewozów kolejowych, realizowanych w ramach Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej. W oparciu o podpisany list, gminy zawierały z Województwem Dolnośląskim, jako organizatorem publicznego transportu zbiorowego, roczne umowy na udzielenie dotacji celowej przez gminy na obsługę połączeń kolejowych. Z powodu ograniczonych środków finansowych, umów w tym zakresie nie podpisały - w 2018 r. jedna gmina, w 2019 r. dwie gminy, a w 2020 r. trzy gminy. Dwie gminy nie podpisały żadnej umowy rocznej. Współpraca z gminami województwa dolnośląskiego, nieobjętymi listem intencyjnym, także polegała na partycypowaniu tych gmin w kosztach związanych z remontem infrastruktury czy też obsługą samych połączeń kolejowych. UMWD i gminy nie prowadziły wspólnych działań związanych z badaniem potrzeb transportowych mieszkańców województwa. Jak wskazał Marszałek, jednostki samorządu terytorialnego mają taką samą możliwość zgłaszania uwag i potrzeb jak indywidualny podróżny i dalej, że rzeczywista zasadność wprowadzenia zmian w rozkładzie jazdy uzależniona jest m.in. od możliwości technicznych infrastruktury, organizacyjnych operatorów oraz finansowych Organizatora. Każde zgłoszenie, według Marszałka, jest analizowane na bieżąco w trybie roboczym i we współpracy z przewoźnikami, natomiast czynności te nie były protokolowane.

(akta kontroli t. III str. 38-40, 45, 48-49, t. III str. 60-63, 68-73)

**1.7.** UMWD nie planował budowy nowych linii kolejowych ponieważ opierał się o istniejącą sieć, na której prace modernizacyjne lub rewitalizacyjne przeprowadzali właściwi zarządcy, tj. PKP PLK S.A. lub DSDiK. W Wieloletniej Prognozie Finansowej<sup>51</sup> wskazano jednak zadanie dotyczące budowy linii kolejowej Lubin – Polkowice – Głogów wraz z rozbudową linii 289 na odcinku Legnica – Lubin – Rudna Gwizdanów. Jak wskazał Marszałek środki dedykowane na powyższe zadanie przeznaczone będą na opracowanie dokumentacji planistycznej (studium wykonalności), a nie na budowę linii.

(akta kontroli t. I str. 24-25, 31-35, t. III str. 1, 3, 86)

**1.8.** Na etapie planowania działań związanych z przywracaniem pasażerskich połączeń kolejowych nie podejmowano prób skonstruowania rozkładu jazdy pociągów. W oparciu o określone przez Organizatora modelowe trasy i standardy ich obsługi to Zarządca w porozumieniu z przewoźnikami konstruuje rozkład jazdy pociągów, który jest udostępniany pasażerom. Przewoźnik, na podstawie umowy

<sup>50</sup> Miastami i gminami: Bierutów, Jelcz-Laskowice, Kąty Wrocławskie, Oborniki Śląskie, Prusice, Strzelin, Środa Śląska, Trzebnica, Wołów i Żmigród, Gminami: Borów, Czernica, Długoleka, Miękinia, Oława, Siechnice, Wisznia Mała i Żórawina oraz miastami: Oleśnica, Oława.

<sup>51</sup> <https://bip.dolnyślask.pl/a.69850.uchwala-nr-1950v16-zarzadu-województwa-dolnoslaskiego-z-dnia-9-marca-2016-r-w-sprawie-przyjecia-szcz.html>, dostęp 27 maja 2021 r. (dalej: WPF).

o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego<sup>52</sup>, był zobligowany do współpracy z Organizatorem w zakresie dotyczącym zmian w rozkładzie jazdy pociągów.

(akta kontroli t. I str. 24-25, 31-35)

1.9. W latach 2016-2020, planowane wydatki na transport kolejowy określono w uchwałach<sup>53</sup> Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, w dziale 600 (Transport i Łączność), w rozdziałach: 60001 (Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe) oraz 60002 (Infrastruktura kolejowa)<sup>54</sup>. Łączna kwota planowanych w latach 2016-2020 wydatków w dziale 600 wyniosła 699 733,6 tys. zł (tj. 10,6% ogółu wydatków planowanych przez Województwo Dolnośląskie), z czego w rozdziale 60001 – 660 982,3 tys. zł oraz w rozdziale 60002 – 38 751,3 tys. zł. Po dokonanych w budżecie zmianach<sup>55</sup> planowane w dziale 600 wydatki uległy zwiększeniu do 713 016,9 tys. zł (tj. 12,6% ogółu planowanych przez Województwo Dolnośląskie wydatków), w tym w rozdziale 60001 do 670 901,2 tys. zł<sup>56</sup> oraz w rozdziale 60002 do 42 115,6 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 35, t. II str. 122-125, 541-565, t. III str. 59, t. VII str. 104-114, 126-136, 283-289)

W rozdziale 60001 planów finansowych UMWD przewidywano środki m.in. na rekompensaty<sup>57</sup>, dla przewoźników, tj. Kolei Dolnośląskich S.A. oraz POLREGIO Sp. z o.o. (poprzednio: „Przewozy Regionalne” Sp. z o.o.) z tytułu świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Z uwagi na poziom szczegółowości planowania i ewidencjonowania środków w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym uwzględniono całość rekompensaty przeznaczonej dla przewoźników, zarówno planowanej, jak i wydatkowanej w badanym okresie kontrolnym.

(akta kontroli t. VII str. 104-114, 126-136, 283-289)

Planowana do przekazania przewoźnikom kwota dotacji podmiotowej wynosiła łącznie w latach 2016-2020 – 634 758,2 tys. zł<sup>58</sup>, a po zmianach w planie<sup>59</sup>, środki zwiększono o 3 608,5 tys. zł, do kwoty 638 366,7 tys. zł<sup>60</sup> (tj. o 0,6%). Zaplanowana kwota pozwoliła na zabezpieczenie pokrycia rekompensaty określonej w umowach zawieranych z przewoźnikami kolejowymi, zarówno na dotychczas obsługiwanych połączeniach, jak i nowo uruchamianych (przywracanych), stosownie do terminów udostępniania poszczególnych odcinków kolejowych do eksploatacji w ruchu pasażerskim przez ich zarządców. UMWD nie przedłożył dokumentacji, która

<sup>52</sup> W § 2 ust. 5 umowy nr DT-D/4345/14 z 15 grudnia 2014 r. wskazano, że w procesie opracowywania Rozkładu Jazdy Pociągów Przewoźnik kolejowy współpracuje z Organizatorem w zakresie uzgadniania zmian w planowanym Rozkładzie Jazdy Pociągów względem uzgodnionych założeń, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych powstałych podczas jego konstruowania odbywa się za wiedzą i zgodą Organizatora. Przewoźnik kolejowy współpracuje z Organizatorem w zakresie uzgadniania zmian w Rozkładzie Jazdy Pociągów, nieprzewidzianych w trakcie jego tworzenia wprowadzanych przez zarządcę infrastruktury lub na wniosek Przewoźnika kolejowego w terminie określonym w art. 30 ust. 5b ustawy o transporcie kolejowym.

<sup>53</sup> W sprawie budżetu Województwa Dolnośląskiego w latach 2016-2020 nr: [1] XVII/441/15 z dnia 30 grudnia 2015 r.; [2] XXIX/922/16 z dnia 22 grudnia 2016 r.; [3] XLIII/1466/17 z dnia 21 grudnia 2017 r.; [4] III/26/18 z dnia 20 grudnia 2018 r. oraz [5] XIV/366/19 z dnia 19 grudnia 2019 r.

<sup>54</sup> W rozdziałach tych nie wyszczególniono, na jakie zadania, środki te zostaną wykorzystane, stąd też z ww. planu wydatków bezpośrednio nie wynikała wysokość środków przeznaczonych na działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych.

<sup>55</sup> Według stanu na koniec każdego roku w badanym okresie.

<sup>56</sup> Kwota 170,8 tys. zł nie dotyczyła działalności UMWD na rzecz przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

<sup>57</sup> M.in. w formie dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Województwa Dolnośląskiego jednostkom niebędącym jednostkami sektora finansów publicznych.

<sup>58</sup> Tj. odpowiednio: 124 481,2 tys. zł (w 2016 r.); 124 027,1 tys. zł (w 2017 r.); 127 083,3 tys. zł (w 2018 r.); 127 083,3 tys. zł (w 2019 r.) oraz 132 083,3 tys. zł (w 2020 r.).

<sup>59</sup> Na koniec każdego roku badanego okresu.

<sup>60</sup> Tj. odpowiednio: 117 532,6 tys. zł (w 2016 r.); 127 533,3 tys. zł (w 2017 r.); 125 315,5 tys. zł (w 2018 r.); 134 624,0 tys. zł (w 2019 r.) oraz 133 361,3 tys. zł (w 2020 r.).

potwierdzałyby, że planowana wysokość dotacji jest niewystarczająca do pokrycia kosztów realizacji zadania, tj. korespondencji Przewoźników w tym zakresie, zarówno na etapie negocjowania warunków, jak i świadczenia usługi.

Poza ww. rekompensatą w rozdziale 60001, zaplanowano w latach 2016-2020 kwotę 26 074,1 tys. zł, zwiększoną o 6 289,6 tys. zł, do 32 363,7 tys. zł<sup>61</sup> (tj. o 24,1%) m.in. na: zapłatę podatku VAT<sup>62</sup> z tytułu wniesienia do Kolei Dolnośląskich S.A. wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci prawa własności 21 pojazdów kolejowych, wkładu pieniężnego na podwyższenie kapitału zakładowego Kolei Dolnośląskich S.A.<sup>63</sup> oraz na realizację projektu pn. *TRANS-BORDERS – TENT-T passenger transport connections to border regions*<sup>64</sup> (305,8 tys. zł w latach 2018-2020) współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu INTERREG Central Europe 2014-2020<sup>65</sup>. Ustalenia kontroli wskazują, że realizacja projektu TRANS-BORDERS została przesunięta w czasie o dwa lata (z roku 2018 na 2020 rok).

(akta kontroli t. VI str. 12, t. VII str. 104-114, 126-136, 283-289, t. X str. 14-92)

W rozdziale 60002 w latach 2016-2020 planowano wydatki m.in. dla DSDiK na utrzymanie, funkcjonowanie, remont, rewitalizację, budowę i przejęcie infrastruktury kolejowej, a także na inne wydatki związane z własnością linii kolejowych.

(akta kontroli t. I str. 35, t. II str. 122-125, 541-565, t. III str. 59)

W ww. rozdziale, na działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego, związaną z przywracaniem połączeń kolejowych w latach 2016-2020, zaplanowano środki w wysokości 38 751,3 tys. zł, zwiększone ostatecznie<sup>66</sup> do 41 126,3 tys. zł<sup>67</sup> (wzrost o 2 375,0 tys. zł, tj. o 6,1%). Środki planowano w pierwotnym budżecie z przeznaczeniem m.in. na: utrzymanie sieci kolejowej oraz funkcjonowanie linii kolejowych, rewitalizację linii kolejowej do Bielawy finansowaną w ramach środków RPO 2014-2020, dokumentację przyszłościową dla rewitalizacji linii kolejowych na Dolnym Śląsku oraz budowę „mijanki” na linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica, rewitalizację linii kolejowej 303 Duninów – Chocianów, zarządzanie infrastrukturą kolejową linii nr 311 na odcinku Szklarska Poręba Górna – Granica Państwa, finansowaną częściowo ze środków dotacji podmiotowej z budżetu państwa, rewitalizację linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia.

(akta kontroli t. str. 35, t. II str. 122-125, 541-565, t. III str. 59, t. VII str. 104-114, 126-136, 283-289)

Źródłem finansowania zaplanowanych pierwotnie w dziale 600 wydatków przeznaczonych na działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego związaną z przywracaniem połączeń kolejowych były środki krajowe (685 425,7 tys. zł) oraz współfinansowane ze źródeł zagranicznych (14 157,9 tys. zł)<sup>68</sup>. Po dokonanych

<sup>61</sup> Kwota uwzględnia także wydatki zaplanowane na wycenę pojazdów kolejowych, w wysokości 20,0 tys. zł.

<sup>62</sup> W kwocie 12 037,9 tys. zł.

<sup>63</sup> 20 000,0 tys. zł w 2020 r.

<sup>64</sup> Transportowe połączenie pasażerskie TENT-T z regionami granicznymi.

<sup>65</sup> Plan po zmianach. Celem projektu była poprawa planowania oraz koordynacji regionalnego systemu transportowego w obszarze transgranicznym (w tym opracowanie dokumentacji dotyczącej m.in. rewitalizacji linii kolejowych o potencjalnym znaczeniu transgranicznym w szczególności linii Gryfów Śląski-Świeradów Zdrój, Jelenia Góra-Karpacz/Kowary, zintegrowania systemów regionalnych przewozów pasażerskich Dolnego Śląska i Saksonii na węźle Görlitz/Zgorzelec po realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Modele ruchu oraz koncepcja realizacji przewozów, transgraniczne połączenia kolejowe na styku granic Dolnego Śląska, Saksonii i Kraju Libereckiego jako element zintegrowanego, cyklicznego rozkładu jazdy pociągów na Dolnym Śląsku) miały posłużyć, na dalszym etapie do realizacji inwestycji w ramach RPO 2014-2020 (dalej: projekt TRANS-BORDERS).

<sup>66</sup> Na koniec każdego roku badanego okresu.

<sup>67</sup> Kwota nie zawiera środków dotacji w wysokości 989,3 tys. zł, przeznaczonej dla powiatu Kłodzkiego na budowę wiaduktu kolejowego w ciągu linii PLK 276 w Byszczycy Kłodzkiej – Przedmieście – inwestycja drogowa.

<sup>68</sup> Stan na dzień 14 czerwca 2021 r.

zmianach planu<sup>69</sup>, zaplanowane wydatki zwiększono do kwoty 711 856,7 tys. zł<sup>70</sup> (o 1,8%, tj. o 12 273,1 tys. zł), co stanowiło 12,5% wydatków ogółem, z czego ze środków krajowych 696 797,6 tys. zł, a współfinansowanych ze źródeł zagranicznych 15 059,1 tys. zł<sup>71</sup>.

(akta kontroli t. VII str. 104-114, str. 126-136, t. X str. 215-217)

Poza ww. zadaniami, w związku z pojawieniem się możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych, do budżetu wprowadzano nowe zadania inwestycyjne. I tak w marcu 2016 r. budżet uzupełniono o zadanie pn. *Rewitalizacja linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica, etap II*<sup>72</sup>, z finansowaniem w ramach RPO 2014-2020.

(akta kontroli t. I str. 35, t. II str. 122-125, 541-565, t. III str. 59, t. VII str. 104-114, 130)

Realizacja niektórych zamierzeń inwestycyjnych, pomimo zabezpieczenia w budżecie Samorządu Województwa Dolnośląskiego środków finansowych, okazała się być niewykonalna według planowanych założeń budżetowych. I tak, np. przesunięto<sup>73</sup> w czasie (do roku 2021) zadanie pn. *Rewitalizacja linii kolejowej 303 Duninów – Chocianów*, które przewidziane było do realizacji w 2020 r. Na ww. zadanie planowano przeznaczyć 6 000,0 tys. zł. Wycofanie zadania z planu na 2020 r. Marszałek uzasadniał przedłużającą się procedurą przekazania linii przez PKP PLK S.A. na rzecz Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Ostatecznie linia została przejęta dopiero 16 grudnia 2020 r.

(akta kontroli t. I str. 35, t. II str. 122-125, 541-565, t. III str. 59, t. VII str. 104-114, 126-136, 396-400)

Zarząd Województwa Dolnośląskiego<sup>74</sup> w roku 2020 zarekomendował do dofinansowania z Rządowego Programu Funduszu Inwestycji Lokalnych wnioski o wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w rewitalizacji linii kolejowych: [1] nr 310 na kwotę 120 000,0 tys. zł; [2] nr 317 i 336 na kwotę 59 436,6 tys. zł oraz [3] nr 372 na kwotę 49 200,0 tys. zł. Ponadto w zakresie dotyczącym infrastruktury państwowej, zarządzanej przez PKP PLK S.A., Samorząd Województwa Dolnośląskiego złożył wnioski do Programu Uzupełnienia Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce wnioski były procedowane.

(akta kontroli t. VI str. 313, t. VII str. 133-134, 137-274, t. X str. 197-198)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Planie transportowym nie uwzględniono rentowności linii komunikacyjnych, mimo że było to wymagane art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym.

Jak wyjaśnił Marszałek obliczenie rentowności pojedynczej linii z punktu widzenia całego systemu jest w zasadzie niemożliwe z uwagi na fakt, iż dla poprawy efektywności całego systemu transportowego oraz maksymalizacji wykorzystania jednostek taborowych, jak i zasobów ludzkich, bardzo wiele linii komunikacyjnych jest ze sobą wzajemnie powiązanych organizacyjnie poprzez połączone obiegi

<sup>69</sup> Na koniec każdego roku badanego okresu.

<sup>70</sup> Tj. odpowiednio: 134 821,0 tys. zł (w 2016 r.); 135 074,2 tys. zł (w 2017 r.); 129 029,8 tys. zł (w 2018 r.); 152 050,1 tys. zł (w 2019 r.) oraz 160 881,6 tys. zł (w 2020 r.).

<sup>71</sup> Stan na dzień 14 czerwca 2021 r.

<sup>72</sup> Zadanie to zostało ujęte w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2016 w dziale 600 (Transport i Łączność) w rozdziale 60002 (Infrastruktura kolejowa) w wysokości 10 500,0 tys. zł, uchwałą nr XX/569/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2016, na wniosek Departamentu Infrastruktury.

<sup>73</sup> Uchwałą nr XX/497/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2020, na wniosek złożony przez Departament Infrastruktury.

<sup>74</sup> Uchwałą nr 2669/VI/20 z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wniosków Województwa Dolnośląskiego do Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

pojazdów, a także drużyn konduktorskich czy trakcyjnych. Marszałek podkreślił także, że *prowadzenie przewozów na odcinkach o relatywnie niskiej rentowności prowadzi do podniesienia rentowności na całej sieci komunikacyjnej, ponieważ podróże odbywają się w różnych relacjach, których odcinki składają się na całość*. Marszałek zaznaczył także, że prowadzenie analiz rentowności jest zadaniem złożonym z uwagi na małą dostępność danych potrzebnych do jej oszacowania, a także potencjalne możliwe wysokie rozbieżności w stosunku do późniejszych wyników.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia potwierdzają jedynie stwierdzoną nieprawidłowość. Obowiązek uwzględnienia rentowności linii komunikacyjnych przy opracowywaniu planów transportowych wynika wprost z ustawy o transporcie zbiorowym.

(akta kontroli t. I str. 24, 33-34, 56-257, t. II str. 150, t. III str. 1-4, 77-79)

2. Dokumenty strategiczne dotyczące m.in. funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w województwie dolnośląskim, co do zasady, nie zawierały ilościowych wskaźników realizacji zadań, lub zawierały wskaźniki, których osiągnięcie było niezależne od działań podejmowanych w Urzędzie w ramach wykonywania zadań Organizatora, a ich monitoring nie był możliwy, co było działaniem nierzetelnym. Nie zapewniono tym samym ani możliwości oceny postępów, efektów i skuteczności zaplanowanych zadań ani możliwości oceny ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych celów.

W planie zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. nie określono dla Organizatora żadnych mierników realizacji zadań.

W planie zagospodarowania przestrzennego z 2020 r. wskazano zadanie polegające na rewitalizacji linii kolejowej nr 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżonów, bez określenia mierników umożliwiających weryfikację stopnia jego realizacji.

W strategii 2020 planowane wartości wskaźników realizacji zadań określały łączną długość czynnych linii kolejowych na 1779 km, udział ludności korzystającej z transportu zbiorowego na poziomie 64,2% ogółu mieszkańców województwa oraz liczbę stałych ograniczeń prędkości poniżej prędkości konstrukcyjnej w przypadku sieci państwowej dla 349 linii.

Przykładowo, dla miernika związanego z długością czynnych linii kolejowych, wyrażoną w kilometrach należy wskazać, że Samorząd Województwa Dolnośląskiego jest właścicielem 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych o długości zaledwie 210,7 km, z czego tylko 37,6 km jest czynnych.

Jednocześnie przyjęty wskaźnik liczby stałych ograniczeń prędkości poniżej prędkości konstrukcyjnej w przypadku sieci samorządowej dla 11 linii nie został osiągnięty ponieważ do końca 2020 r. Samorząd Województwa Dolnośląskiego uruchomił połączenia kolejowe tylko na trzech liniach.

Jak wyjaśnił Marszałek wskaźniki te nie są możliwe do pełnego scharakteryzowania z uwagi na brak dostępnych danych. Wynika to z faktu, że m.in. w statystyce publicznej (GUS) dostępne są dane dotyczące ludności w miastach obsługiwanych przez zakłady komunikacji miejskiej, wyrażonej w procentach w ogóle ludności miasta jedynie do 2008 r. – po tym czasie zaprzestano publikowania tych danych. Aktualne dane dotyczą jedynie przewozów pasażerów wyrażonych w milionach, a dane dotyczące transportu regionalnego są gromadzone dopiero od 2014 r.

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia potwierdzają jedynie stwierdzoną nieprawidłowość. Osiągnięcie wyznaczonych wartości dla przyjętych mierników nie zależało jedynie od Organizatora, a weryfikacja postępów realizacji zadań na ich podstawie nie była możliwa. Zgodnie z pkt II. B. 6. lit b załącznika do komunikatu

w sprawie standardów kontroli zarządczej<sup>75</sup>, wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli t. I str. 258-592, t. III str. 50-59)

3. Przyjęty w Urzędzie sposób planowania zadań w zakresie przywracania pasażerskich połączeń kolejowych był nierzetelny, ponieważ wysokość własnych środków finansowych przewidywanych na realizację zadań była niewystarczająca, a pozostałe źródła finansowania nie zostały zagwarantowane co do terminu i kwoty. Wskutek braku zapewnienia niezbędnych środków finansowych na zaplanowane zadania, realizacja modelowej siatki połączeń we wskazanym w Planie transportowym terminie nie będzie możliwa.

W Planie transportowym wyznaczono modelową siatkę połączeń m.in. dla dwóch scenariuszy rozwoju sieci komunikacyjnej oraz termin ich realizacji odpowiednio do 2020 r. i 2025 r. Realizacja powyższych scenariuszy wymagała przejęcia 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych i ich zrewitalizowania, natomiast wysokość planowanych w budżecie Województwa Dolnośląskiego środków własnych nie obejmowała zadań inwestycyjnych niezbędnych do realizacji przyjętych założeń. Środki dedykowane na rewitalizację przejmowanych linii i/lub odcinków linii kolejowych pochodziły ze źródeł zewnętrznych, tj. środków RPO 2014-2020, których pozyskanie nie zostało zagwarantowane na etapie tworzenia Planu transportowego, ani na etapie wnioskowania o przejęcie konkretnych linii kolejowych. Przykładem może być linia 326. W dniu 28 września 2007 r.<sup>76</sup> przejęto linię kolejową nr 326 Wrocław – Zakrzów – Trzebnica, którą w I etapie, w latach 2008-2009 zmodernizowano. Tymczasem, środki na realizację kolejnego etapu robót prowadzonych na tej linii<sup>77</sup>, zostały ujęte<sup>78</sup> w budżecie Województwa Dolnośląskiego w 2016 r.<sup>79</sup>, a więc po ponad ośmiu latach od przejęcia tej linii przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz po ponad siedmiu latach od zakończenia pierwszego etapu prac. Ponadto, zadanie polegające na rewitalizacji tej linii nie było także ujęte w WPF obowiązującej na dzień 25 lutego 2016 r.<sup>80</sup>. Samorząd Województwa Dolnośląskiego planując środki finansowe: [1] ujął w budżecie Województwa Dolnośląskiego, a następnie zrealizował inwestycję pn. *Rewitalizacja linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia* ze środków zewnętrznych oraz [2] w założeniach WPF według stanu na 29 kwietnia 2021 r.<sup>81</sup>, zaplanował prace na ośmiu<sup>82</sup> z 19 przejętych w okresie objętym kontrolą linii, przy czym wszystkie były planowane do realizacji ze środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Przyjęte w Planie transportowym założenia dotyczące sieci komunikacyjnej zakładały pełny jej rozwój do 2025 r. Niemniej wobec faktu braku gwarancji pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych na prace na ośmiu liniach kolejowych, nieuwzględnienia w WPF rewitalizacji 11 linii kolejowych oraz czasochłonności procesu rewitalizacji (od 368 do 942 dni) zachodzi

<sup>75</sup> Dz. Urz. MF z 30 grudnia 2009 r. nr 15, poz. 84.

<sup>76</sup> Zgodnie z aktem notarialnym repertorium A nr 5734/2007.

<sup>77</sup> Zadanie inwestycyjne pn. *Rewitalizacja linii kolejowej nr 326 Wrocław – Psie Pole – Trzebnica*, etap II.

<sup>78</sup> Na wniosek Departamentu infrastruktury.

<sup>79</sup> Uchwała nr XX/569/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2016.

<sup>80</sup> <https://bip.dolnyslask.pl/a,69850,uchwala-nr-1950v16-zarzadu-wojewodztwa-dolnoslaskiego-z-dnia-9-marca-2016-r-w-sprawie-przyjecia-szcz.html>, dostęp 27 maja 2021 r.

<sup>81</sup> <https://bip.dolnyslask.pl/a,121005,uchwala-nr-3708vi21-zarzadu-wojewodztwa-dolnoslaskiego-z-dnia-12-maja-2021-r-w-sprawie-przyjecia-szcz.html>, dostęp 27 maja 2021 r.

<sup>82</sup> Tj. odpowiednio: [1] *Rewitalizacja linii kolejowej 303 Dunińów-Chocianów*; [2] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 310 na odcinku Łagiewniki – Kobierzyce - etap II*; [3] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 316 na odcinku Chojnów – Rokitki*; [4] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 317 i 336 na odcinku Gryfów Śląsk – Mirsk – Świeradów – etap I (Gryfów Śląski – Mirsk)*; [5] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 317 i 336 na odcinku Gryfów Śląsk – Mirsk – Świeradów – etap I (Gryfów Śląski – Mirsk)*; [6] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia*; [7] *Budowa linii kolejowej Lubin-Polkowice-Głogów wraz z rozbudową linii kolejowej nr 289 na odcinku Legnica – Lubin – Rudna Gwizdanów*; [8] *Rewitalizacja linii kolejowej nr 310 na odcinku Piława Górna – Łagiewniki*.

ryzyko nieosiągnięcia pełnego rozwoju sieci komunikacyjnej w wyznaczonym terminie.

Marszałek wyjaśnił, że Plan transportowy ma charakter planistyczny i ma pełnić także funkcję informacyjną dla zarządców infrastruktury w zakresie planowanej do wykorzystania sieci komunikacyjnej. Marszałek wyjaśnił również, że zadanie polegające na wykonaniu II etapu rewitalizacji linii 326 zostało utworzone na posiedzeniu nr 70/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego w dniu 2 marca 2016 r., co wynikało z faktu pojawienia się dopiero w roku 2016 możliwości uzyskania zewnętrznych środków finansowania na podniesienie prędkości handlowej w ciągu linii kolejowej 326. Ponadto w celu uruchomienia połączenia na ww. linii realizacja drugiego etapu nie była konieczna.

(akta kontroli t. VI str. 313, t. VII str. 104-114, 126-136, t. X str. 197-198)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ramach realizowanych w Urzędzie zadań w zakresie zbiorowego transportu publicznego podejmowano działania służące przywracaniu pasażerskich połączeń kolejowych, m.in. poprzez przejmowanie infrastruktury kolejowej. Jednak, poza przyjętą datą realizacji scenariuszy rozwoju transportu zbiorowego, nie określono ani kolejności ani terminów uruchomienia poszczególnych połączeń kolejowych. W latach 2016-2020 przywrócono łącznie siedem połączeń, z czego tylko jedno na przejętej przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego infrastrukturze. Ostatecznie przejęto 21 linii i/lub odcinków linii kolejowych o łącznej długości 210,7 km. W ocenie NIK sposób planowania zadań nie zapewniał możliwości ich skutecznej i efektywnej realizacji i nie przyczyniał się do rozwoju zbiorowego transportu kolejowego. Finansowanie inwestycji niezbędnych do przywrócenia ruchu na przejętej infrastrukturze planowane było jedynie ze źródeł zewnętrznych, a uruchomienie połączeń uzależnione było od wysokości środków i terminu ich pozyskania. W ocenie NIK w związku z podejmowaniem aktywności w tym obszarze, planowane działania oraz środki, powinny skutkować ustaleniem dokumentów o charakterze operacyjnym, np. harmonogramów realizacji zamierzeń wynikających ze scenariuszy rozwoju Planu transportowego oraz dedykowanych temu środków finansowych. Plan transportowy zgodnie z art. 9 ust. 1a pkt 3 ustawy o transporcie zbiorowym stanowi bowiem akt prawa miejscowego, a więc nie ma charakteru jedynie informacyjno-koncepcyjnego. Co istotne dla niniejszej oceny, przed okresem objętym kontrolą, Samorząd Województwa Dolnośląskiego przeprowadził pełen proces przejęcia linii kolejowej oraz uruchomienia na niej połączeń, a więc w Urzędzie powinien być znany orientacyjny czas oraz koszty tego typu przedsięwzięć. W Urzędzie nie prowadzono także własnych analiz potrzeb transportowych mieszkańców Dolnego Śląska, w związku, z tym nie posiadano pełnej wiedzy w tym aspekcie. Opieranie się jedynie na przeprowadzonych przez Przewoźnika badaniach satysfakcji pasażerów, korzystających z już istniejących połączeń kolejowych oraz potrzeb zidentyfikowanych przed 2014 r., było w ocenie NIK niewystarczające zwłaszcza, że UMWD w przygotowanym *Raporcie z konsultacji społecznych* przyjął na siebie zobowiązanie stałej analizy potrzeb transportowych mieszkańców. W Urzędzie nie opracowano także mierników umożliwiających weryfikację poziomu realizacji zadań oraz określenia ryzyka ich niewykonania.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2021 r. Samorząd Województwa Dolnośląskiego ostatecznie przejął 21 linii i/lub odcinków kolejowych o łącznej

długości 210,7 km, z czego 19<sup>83</sup> o łącznej długości 178,8 km w okresie objętym kontrolą oraz dwa<sup>84</sup> przed 2016 r. W wyniku uzgodnień dokonywanych pomiędzy stronami procesu przejmowania linii kolejowych, tj. UMWD, PKP S.A. i PKP PLK S.A., z wykazu linii planowanych do przejścia przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego usunięto linię nr 776, której odcinek od kilku lat pozostaje w zarządzie PKP PLK S.A. i jest odcinkiem czynnym. Ponadto nie złożono wniosków o przejście linii nr 771 i nr 285, ponieważ zarządca infrastruktury, tj. PKP PLK S.A., na obu liniach rozpoczął inwestycję rewitalizacji, w związku z czym przejście tych odcinków stało się, według Marszałka, bezprzedmiotowe. Dodatkowo Samorząd Województwa Dolnośląskiego nie przejął linii nr 330 Kamienna Góra – Okrzeszyn, której to czynności dokonał w 2018 r. inny samorząd gminny na potrzeby budowy drogi rowerowej. Jak wskazał Marszałek najważniejszy jest fakt, że zabezpieczono i zachowano ciągłość nieruchomości dla pasa terenu po linii kolejowej, co pozwoli na relatywnie łatwą przebudowę i przywrócenie pierwotnego charakteru.

(akta kontroli t. I str. 24, t. II str. 219-343, t. III str. 1-10, 21-31, 74-75, 77-79)

**2.2.** Linie i/lub odcinki linii kolejowych zostały przejęte poprzez nieodpłatne przekazanie na własność w oparciu o art. 18a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>85</sup>, a także w wyniku darowizny dokonanej przez gminę województwa dolnośląskiego.

(akta kontroli t. str. 24-25, 29-32, t. II str. 144-157)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą UMWD nie wnioskował o zmianę sposobu przeznaczenia przejętych linii kolejowych. Otrzymał natomiast dwa wnioski<sup>86</sup> o wyrażenie pozytywnej opinii w zakresie dotyczącym zagospodarowania terenu po linii kolejowej nr 330 z przeznaczeniem na ścieżkę rowerową. UMWD pismem z 18 maja 2016 r. odmówił pozytywnego zaopiniowania wniosku wskazując, że na przedmiotowej linii planuje uruchomić ruch pociągów. Ostatecznie linia ta została przejęta od PKP PLK S.A. przez samorząd lokalny z przeznaczeniem na wnioskowaną ścieżkę.

(akta kontroli t. III str. 1-10, t. III str. 64-67)

**2.4.** W związku z niedokonywaniem zmiany sposobu przeznaczenia linii kolejowej UMWD nie przeprowadzał analizy opłacalności ekonomicznej takiej zmiany.

(akta kontroli t. III str. 1-10, t. III str. 64-67)

**2.5.** Wszystkie, linie i/lub odcinki linii kolejowych przejęte od PKP S.A. lub PKP PLK S.A. znajdowały się w trwałym zarządzie powołanej przez Organizatora jednostki, tj. DSDiK, pełniącej rolę Zarządcy.

(akta kontroli t. I str. 29-32, t. II str. 158-540)

**2.6.** W latach 2016-2020 w dziale 600 (Transport i Łączność) Samorząd Województwa Dolnośląskiego poniósł łączne wydatki w wysokości

---

<sup>83</sup> 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżoniów, 284 Jerzmanice Zdrój – Lwówek Śląski, 323 Nowa Wieś Grodziska – Nowa Wieś Grodziska, 291 Szczawno Zdrój – Sobięcin, 308 Karpacz – Mysłakowice, 310 Kobierzyce – Piława Górna, 316 Chojnów-Rokitki, 318 Srebrna-Góra-Bielawa Zachodnia, 319 Kondratowice – Łagiewniki, 335 Henryków – Ciepłowody, 320 Ciepłowody – Ciepłowody, 317 Gryfów Śląski – Mirsk, 336 Mirsk – Świeradów Zdrój, dwa odcinki linii 327 Ścinawka Średnia – Radków, Wolibórz – Nowa Ruda Słupiec, 303 Duninów – Chocianów, dwa odcinki linii 372, Bojanowo – Borszyn Wielki, Borszyn Wielki – Góra Śląska, 340 Mysłakowice – Karpacz.

<sup>84</sup> Linie nr 311 i nr 326.

<sup>85</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 146 (dalej: ustawa o PKP).

<sup>86</sup> Pismo znak KROŚ.6822.4.2014 z 18 kwietnia 2014 r. skierowane przez Wójta Gminy Kamienna Góra oraz pismo znak ZIF.7011.7.5.2015.2016 z 19 kwietnia 2016 r. skierowane przez Burmistrza Miasta Kamienna Góra.

712 456,6 tys. zł<sup>87</sup> (co stanowiło 99,9% planu po zmianach oraz 12,8% wydatków ogółem Województwa Dolnośląskiego), z czego w rozdziale 60001 wydatki wyniosły 670 486,3 tys. zł, a w rozdziale 60002 – 41 970,2 tys. zł. Na działalność związaną z przywracaniem połączeń kolejowych wydatkowano natomiast kwotę w wysokości 711 296,4 tys. zł<sup>88</sup> (co stanowiło 99,8% planu po zmianach oraz 12,8% wydatków ogółem budżetu Województwa Dolnośląskiego). W kolejnych latach wydatki wyniosły odpowiednio: 138 844,4 tys. zł (w 2016 r.); 134 839,3 tys. zł (w 2017 r.); 129 020,8 tys. zł (w 2018 r.); 148 993,5 tys. zł (w 2019 r.) oraz 159 598,4 tys. zł (w 2020 r.). Źródłem finansowania poniesionych wydatków<sup>89</sup> na działalność Samorządu Województwa Dolnośląskiego związaną z przywracaniem połączeń kolejowych, były środki krajowe (696 242,4 tys. zł) oraz środki zagraniczne (15 054,0 tys. zł). W ramach źródeł krajowych kwotę w wysokości 18 140,7 tys. zł stanowiły środki Funduszu Kolejowego przeznaczone na naprawy pojazdów kolejowych, 5 099,9 tys. zł – dotacja otrzymana z Województwa Lubuskiego w związku z powierzeniem części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich, 4 968,8 tys. zł<sup>90</sup> – dotacja przekazana przez gminy z terenu województwa dolnośląskiego stanowiąca rekompensatę za obsługę dodatkowych połączeń kolejowych (tj. wykraczających poza przyjęty standard par połączeń na danej trasie) oraz 2 686,9 tys. zł – dotacja z budżetu państwa na zarządzanie infrastrukturą kolejową linii nr 311 na odcinku Szklarska Poręba Górna – Granica Państwa. Pozostałe środki stanowiły środki własne budżetu Województwa Dolnośląskiego. W ramach współfinansowania ze środków zagranicznych kwotę w wysokości 254,9 tys. zł stanowiły środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu INTERREG Central Europe 2014-2020 na realizację projektu TRANS-BORDERS oraz 14 799,1 tys. zł – środki RPO 2014-2020 wydatkowane na: rewitalizację linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica, II etap (4 916,9 tys. zł) oraz rewitalizację linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżoniów – Bielawa Zachodnia (9 882,2 tys. zł).

(akta kontroli t. VI str. 302, t. VII str. 48-60, 104-117, 126-136, 283-584, t. X str. 144-194, 215-217)

Wydatki Samorządu Województwa Dolnośląskiego poniesione na działalność związaną z przywracaniem połączeń kolejowych, w podziale na rozdziały 60001 (Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe) oraz 60002 (Infrastruktura kolejowa), kształtowały się natomiast następująco: 670 315,5 tys. zł<sup>91</sup> oraz 40 980,9 tys. zł<sup>92</sup>.

(akta kontroli t. VII str. 48-60, 104-114, 126-135, 283-584, t. VIII str. 1-506, t. IX str. 1-533)

W ramach rozdziału 60001 wydatki poniesiono na: rekompensaty dla przewoźników w łącznej kwocie 637 957,8 tys. zł<sup>93</sup> (co stanowiło 99,9% planu po zmianach), zapłatę podatku VAT z tytułu wniesienia do Kolei Dolnośląskich S.A. wkładu

<sup>87</sup> W ww. kwocie ujęto wydatki niewygasające z upływem roku 2015 w wysokości 5 250,6 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2016 w wysokości 2 692,8 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2019 w wysokości 7 624,8 tys. zł oraz wydatki niewygasające z upływem roku 2020 w wysokości 9 060,3 tys. zł.

<sup>88</sup> W ww. kwocie ujęto wydatki niewygasające z upływem roku 2015 w wysokości 5 250,6 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2016 w wysokości 2 692,8 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2019 w wysokości 7 624,8 tys. zł oraz wydatki niewygasające z upływem roku 2020 w wysokości 9 060,3 tys. zł. Ponadto kwota obejmuje całość rekompensaty przekazanej przewoźnikom.

<sup>89</sup> Według stanu na dzień 14 czerwca 2021 r.

<sup>90</sup> W ww. kwocie ujęto wydatki niewygasające z upływem roku 2019 w wysokości 693,6 tys. zł.

<sup>91</sup> W ww. kwocie ujęto wydatki niewygasające z upływem roku 2015 w wysokości 4 933,9 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2016 w wysokości 2 692,8 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2019 w wysokości 7 624,8 tys. zł oraz wydatki niewygasające z upływem roku 2020 w wysokości 8 817,1 tys. zł.

<sup>92</sup> W ww. kwocie ujęto wydatki niewygasające z upływem roku 2015 w wysokości 316,7 tys. zł, wydatki niewygasające z upływem roku 2020 w wysokości 243,3 tys. zł.

<sup>93</sup> W tym kwotę w wysokości 404 782,2 tys. zł przekazano spółce Koleje Dolnośląskie S.A., a kwotę w wysokości 233 175,6 tys. zł przekazano spółce POLREGIO Sp. z o.o. (poprzednio „Przewozy Regionalne” Sp. z o.o.).

niepieniężnego w postaci prawa własności (aport) 21 pojazdów kolejowych w kwocie 12 037,8 tys. zł (100,0% planu po zmianach), wkład pieniężny z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego w kwocie 20 000,0 tys. zł dla Kolei Dolnośląskich S.A. (100,0%), na realizację projektu TRANS-BORDERS – TENT-T - 299,9 tys. zł oraz wycenę pojazdów kolejowych w kwocie 20,0 tys. zł.

akta kontroli t. VII str. 48-60, 104-114, 126-135, 283-584, t. VIII str. 1-506, t. IX str. 1-533)

W ramach rozdziału 60002 w latach 2016-2020, przekazane DSDiK środki w wysokości 40 980,8 tys. zł<sup>94</sup> zostały przeznaczone na m.in. na: rewitalizację linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica, II etap (7 110,0 tys. zł), rewitalizację linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżonów – Bielawa Zachodnia (14 630,4 tys. zł), utrzymanie sieci kolejowej oraz wydatki związane z funkcjonowaniem linii kolejowych (17 380,6 tys. zł, w tym m.in. na zarządzanie i utrzymanie infrastruktury kolejowej na linii kolejowej nr 311 Szklarska Poręba Górna – Granica Państwa, na linii kolejowej nr 326, na odcinku Wrocław – Zakrzów – Trzebnica oraz linii nr 341 na odcinku Bielawa Zachodnia – Dzierżonów), zmianę kategorii przejazdu na linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica (1 033,7 tys. zł), koncepcję budowy linii kolejowej Lubin – Polkowice – Nielubia (123,0 tys. zł), przejęcie odcinków linii kolejowych oraz infrastruktury kolejowej na terenie Dolnego Śląska (583,2 tys. zł), wykonanie analizy wraz z opinią stanu technicznego infrastruktury kolejowej (120,0 tys. zł).

(akta kontroli t. VII str. 48-60, 104-117, 126-136, 283-584)

Badaniem kontrolnym objęto wydatki w łącznej wysokości 436 820,0 tys. zł (tj. 61,4% wydatków poniesionych na działalność na rzecz przywracania połączeń kolejowych), na które składały się wydatki dotyczące: przekazanej w latach 2016-2020 Przewoźnikowi rekompensaty w wysokości 404 782,2 tys. zł, zapłaty podatku VAT z tytułu wniesienia wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności (aport) 21 pojazdów kolejowych w kwocie 12 037,8 tys. zł, wkładu pieniężnego z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Przewoźnika, w wysokości 20 000,0 tys. zł.

Przeprowadzone badania wykazały, że środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i w wysokościach ustalonych w planie finansowym. W przypadku rekompensat także w granicach kwot określonych w umowach z Przewoźnikiem.

(akta kontroli t. IV str. 1-462, t. V str. 1-395, t. VI str. 302-373, t. VII str. 48-60, 104-117, 126-136, 283-289, t. VIII str. 1-506, t. IX str. 1-533, t. X str. 144-194)

**2.7.** W latach 2016-2020 przywrócono łącznie siedem połączeń kolejowych, tj.: Sędziszów – Kamienna Góra – Lubawka – Královec, Grabowno Wielkie – Milicz – Krotoszyn, Legnica – Lubin, Lubin – Głogów, Głogów – Wschowa – Leszno, Dzierżonów Śląski – Bielawa Zachodnia, (Wrocław – Wałbrzych) – Mieroszów – Mezimesti – Adrspach, a przed 2016 r. dwa, tj.: Wrocław Zakrzów – Trzebnica i Szklarska Poręba – Granica Państwa (Harachov). Trzy z tych dziewięciu połączeń, tj. Wrocław Zakrzów – Trzebnica, Szklarska Poręba (Harachov) – Granica Państwa i Dzierżonów Śląski – Bielawa Zachodnia, realizowane były na przejętej przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego infrastrukturze, a sześć pozostałych, na liniach kolejowych należących do PKP PLK S.A. W porozumieniu z przewoźnikami podejmowano działania polegające na przekazywaniu obsługi połączeń między nimi z uwagi na konieczność optymalnego wykorzystania zasobów i dostosowania oferty do potrzeb mieszkańców. Według stanu na 19 marca 2021 r. bez dostępu do pasażerskich połączeń kolejowych na terenie województwa dolnośląskiego

<sup>94</sup> W tym kwotę w wysokości 316,7 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające z upływem roku 2015.

pozostawał powiat górowski oraz złotoryjski, natomiast jak podał Marszałek, powiaty polkowicki i lwówecki obsługiwane były peryferyjnie.

(akta kontroli t. III str. 38-47, 97)

**2.8.** Proces przywracania połączenia kolejowego, w przypadku przejmowania przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego linii i/lub odcinków kolejowych podzielony był na dwa etapy, tj. etap związany z przejściem linii kolejowej oraz etap związany z pracami rewitalizacyjnymi infrastruktury. W przypadku przejmowania linii kolejowych od dnia wyrażenia przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego woli przejścia linii kolejowej do dnia podpisania protokołu przejścia nieruchomości minęło od 209 dni do 868 dni. Czas poświęcony na prace modernizacyjne, licząc od dnia podpisania protokołu wydania nieruchomości, do dnia uruchomienia połączenia wyniósł od 368 dni do 942 dni<sup>95</sup>. Czas trwania całego procesu uzależniony był zarówno od liczby np. obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu linii kolejowych, stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład linii, a także od jej stanu technicznego. Istotny był również koszt realizacji zadania. Przy wskaźnikowo wyliczonej stawce za rewitalizację jednego kilometra linii kolejowej UMWD wskazał, że waha się ona w przedziale od 2 500,0 tys. zł do 3 500,0 tys. zł, co oznacza, że do zrewitalizowania nieczynnych 173,1 km przejętej infrastruktury kolejowej niezbędne środki wyniosą od 432 750,0 tys. zł do 605 850,0 tys. zł.

Zidentyfikowane przez Urząd utrudnienia związane z realizacją zaplanowanej siatki połączeń spowodowane były długotrwałością i nieprzewidywalnością procesu przekazywania linii kolejowych, a także czasochłonnością realizacji inwestycji prowadzonych przez PKP PLK S.A. Skutkowało to według Marszałka nierzadko opóźnieniami w przywracaniu ruchu na poszczególnych odcinkach. Według Marszałka samorządowi zarządcy nie mają dostępu do środków finansowych pochodzących z funduszy rządowych (np. brak możliwości uczestnictwa w rządowym Programie Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 r.), a PKP PLK S.A. nie utrzymuje we właściwym stanie wielu linii kolejowych, co prowadzi do ich dalszej degradacji. Ponadto według Marszałka część linii sieci państwowej zlokalizowanych m.in. na terenie województwa jest kluczowa z punktu widzenia realizacji Planu transportowego i istotna dla sieci samorządowej, a brak planów rewitalizacji odcinków państwowych uniemożliwia także realizację przyjętych w Planie transportowym założeń.

(akta kontroli t. II str. 144-540, t. III str. 38-47, t. III str. 50-59, 63, 73)

**2.9.** Samorząd Województwa Dolnośląskiego w okresie objętym kontrolą nie dokonał sprzedaży żadnej z przejętych linii i/lub odcinków linii kolejowych.

(akta kontroli t. III str. 1-10)

**2.10.** Koleje Dolnośląskie S.A. oraz POLREGIO Sp. z o.o.<sup>96</sup> zawarły z Województwem Dolnośląskim umowy na przewóz pasażerów. Wybór przewoźników polegał na bezpośrednim powierzeniu świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na podstawie umów wieloletnich i stanowiących ich uszczegółowienie umów rocznych. Świadczenie tych usług w przypadku Kolei Dolnośląskich S.A. powierzono od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2022 r., a następnie 29 marca 2017 r. okres ten został wydłużony aneksem nr 6 do umowy nr DT-D/4345/14, do 31 grudnia 2026 r. Na okres od 1 stycznia 2027 r. do 14 grudnia 2030 r. Organizator zawarł z Kolejami Dolnośląskimi S.A. kolejną umowę

<sup>95</sup> Linia 311 – 942 dni, linia 326 – 723 dni i linia 341 – 368 dni.

<sup>96</sup> Poprzednio Przewozy Regionalne Sp. z o.o.

wieloletnią<sup>97</sup>.

(akta kontroli t. III str. 38-47, t. VI str. 4-61)

**2.11.** Warunki obsługi pasażerskich połączeń kolejowych wskazane w umowach wieloletnich<sup>98</sup> nr DT-D/4345/14 z 15 grudnia 2014 r. i DT-D/19/2020 z 17 sierpnia 2020 r., zawartych między Organizatorem a Kolejami Dolnośląskimi S.A., były zgodne z przyjętymi przez Organizatora w Planie transportowym standardami usług przewozowych, tj. standardami podróży, standardami dla pojazdów<sup>99</sup>, standardami wyposażenia przystanków oraz standardem taryfowym. W wyniku wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK<sup>100</sup>, Organizator zawarł z Przewoźnikiem Aneks nr 6 do umowy wieloletniej, w której wprowadził wnioskowane zmiany dotyczące wskazania w umowie nowoczesnych rozwiązań technicznych w taborze kolejowym eksploatowanym przy wykonywaniu publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli t. VI str. 4-61)

**2.12.** W okresie objętym kontrolą, podczas pracy nad projektem oferty przewozowej na dany roczny rozkład jazdy pociągów, analizowano dane frekwencji w poszczególnych pociągach (m.in. na podstawie badań prowadzonych przez przewoźników kolejowych dwukrotnie w ciągu roku). Ponadto analizowane były propozycje i sugestie zgłaszane przez pasażerów zarówno w ramach prowadzonego co roku badania opinii społecznej, jak i bieżąco otrzymywanych uwag i propozycji dotyczących oczekiwanego kształtu oferty przewozowej. Analiza raportów z badania opinii społecznej w badanym okresie kontrolnym wykazała, że wnioskowano m.in. o: przywrócenie pociągów (np. na linii Wrocław – Lubin bez wskazywania na jakich stacjach/przystankach kolejowych pośrednich pociąg miał się zatrzymywać, do Karpacza, na linii Milicz – Wrocław), wydłużenie relacji niektórych pociągów (np. do/z Gryfowa Śląskiego), skomunikowanie pociągów (np. do/z Szklarskiej Poręby Górnej w Jeleniej Górze), zmiany czasu przyjazdu/odjazdu pociągów, zwiększenie liczby pociągów przyspieszonych w godzinach szczytu (np. na trasie Wrocław Główny – Legnica), zwiększenie składów pociągów (w godzinach szczytu), uruchomienie większej liczby połączeń (np. na linii Wrocław – Dzierżoniów). Marszałek wskazał, że realizacja wnoszonych uwag oraz wniosków podróźnych w przedmiocie oczekiwanego kształtu oferty przewozowej możliwa była do wykonania stosownie do zakresu istniejących możliwości dotyczących: przepustowości węzłów kolejowych oraz techniczno-eksploatacyjnych przewoźników (m.in. obiegi taboru, cykl utrzymaniowo-przegładowy taboru, obiegi drużyn pociągowych, zmieniająca się dostępność taborowa), czy też zarządców infrastruktury, jak i finansowych Organizatora.

(akta kontroli t. I str. 670, t. II str. 76-77, 126-145, t. VI str. 12-13, t. X str. 3-11)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>97</sup> Umowa nr DT-D/19/2020 z 17 sierpnia 2020 r.

<sup>98</sup> Badania przeprowadzone w oparciu o próbę dobraną celowo, tj. dla Przewoźnika, który został powołany przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

<sup>99</sup> Tj. dostosowania pojemności taboru do potoku podróźnych (tj. dostępność miejsca siedzącego na poziomie 50%, 70% i 85% przy czasie podróży odpowiednio do 30 min., do 60 min. i powyżej 60 min.), wyposażenia pojazdów w sposób umożliwiający ich identyfikację oraz rozpoznanie linii komunikacyjnej i kierunku jazdy, system umożliwiający automatyczne zapowiedzi kolejnego przystanku, dostosowanie taboru dla pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych, osób o ograniczonej mobilności, zapewnienie odpowiedniej wielkości miejsca dla wózków dziecięcych, inwalidzkich oraz rowerów.

<sup>100</sup> Po kontroli NIK nr P/16/031 pn. Zarządzanie regionalnym transportem pasażerskim.

1. W wyznaczonym w Planie transportowym terminie, tj. do końca 2020 r.<sup>101</sup>, nie zrealizowano scenariusza drugiego rozwoju sieci komunikacyjnej, a tym samym nie osiągnięto przewidywanych w nim parametrów zaplanowanych połączeń, a w ramach tych połączeń dziennej liczby par pociągów, dla dziewięciu spośród 47 linii komunikacyjnych, tj.:

- Wrocław – Trzebnica, z zaplanowanych 12 par połączeń w dni wolne osiągnięto dziewięć,
- Wrocław – Strzelin – Kłodzko, z zaplanowanych 16 par połączeń w dni robocze osiągnięto 14,
- Wrocław – Jelenia Góra, z zaplanowanych 16 par połączeń w dni robocze osiągnięto 14,
- Wrocław – Zgorzelec (przez Jaworzynę Śląską), z zaplanowanych ośmiu par połączeń w dni robocze osiągnięto siedem,
- Wrocław – Głogów, z zaplanowanych 16 par połączeń w dni robocze osiągnięto 14,
- Wrocław – Góra, połączenie nie jest realizowane do Góry z uwagi na przecięcie linii kolejowej 372 przez drogę S5,
- Kłodzko – Wałbrzych, z zaplanowanych w dni robocze i dni wolne (po osiem par połączeń) osiągnięto po sześć par,
- Kamieniec Ząbkowicki, Ząbkowice Śląskie – Legnica, z zaplanowanych w dni wolne ośmiu par połączeń osiągnięto siedem,
- Jelenia Góra – Szklarska Poręba (przez Piechowice), z zaplanowanych w dni robocze ośmiu par osiągnięto siedem.

Jak wyjaśnił Marszałek, niemożność osiągnięcia zaplanowanych wartości w przypadku siedmiu z nich, tj. Wrocław – Strzelin – Kłodzko, Wrocław – Jelenia Góra, Wrocław – Zgorzelec, Wrocław – Głogów, Kłodzko – Wałbrzych, Kamieniec Ząbkowicki – Ząbkowice Śląskie – Legnica i Jelenia Góra – Szklarska Poręba, wynikała z niewystarczającej przepustowości linii kolejowych, zarządzanych przez PKP PLK S.A., istotnych dla realizacji wymienionych połączeń, wynikającej ze złego stanu technicznego infrastruktury kolejowej. W przypadku połączenia Wrocław – Trzebnica, wynikało to ze wzrostu kosztów realizacji zaplanowanej wartości par połączeń kolejowych, a w przypadku połączenia Wrocław – Góra z powodu przecięcia linii kolejowej trasą szybkiego ruchu S5. Ponadto Marszałek wyjaśnił, że Plan transportowy jest dokumentem o charakterze planistycznym, mającym pełnić także funkcję informacyjną dla zarządców infrastruktury w zakresie planowanej do wykorzystania sieci komunikacyjnej, a tym samym trudność w osiągnięciu założonych wartości nie powinna wpływać na obniżenie oczekiwanego standardu obsługi danej linii w perspektywie wieloletniej.

NIK nie uwzględnia argumentacji zawartej w złożonych wyjaśnieniach. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym, Plan transportowy stanowi akt prawa miejscowego, a więc posiada charakter szerszy niż planistyczno-koncepcyjny, czy też informacyjny. Ponadto planując przejęcie linii i/lub odcinków linii kolejowych Organizator posiadał wiedzę o czasie trwania procesu przejmowania linii oraz mógł oszacować koszty z tym związane. Przygotowując Plan transportowy Organizator pozyskał także wiedzę o planowanych inwestycjach w infrastrukturę zarządzaną przez PKP PLK S.A. Miał więc możliwość kształtowania parametrów, które byłyby realne w punktu widzenia realizacji zaplanowanej siatki połączeń.

(akta kontroli t. II str.1-2, 29-30, t. II str. 153-156)

<sup>101</sup> W dokumentacji nie wskazano precyzyjnej daty. Na potrzeby niniejszej kontroli za termin realizacji przyjęto ostatni dzień roku 2020.

2. W latach 2016-2020 pięć umów rocznych z Przewoźnikiem, stanowiących uszczegółowienie umowy wieloletniej<sup>102</sup> zawarto z opóźnieniem wynoszącym od 84 dni do 155 dni<sup>103</sup> w odniesieniu do wymogów wynikających z ww. umowy wieloletniej.

W § 2 pkt 3 umowy wieloletniej nr DT-D/4535/14 *Wojewódzkie Kolejowe Przewozy Pasażerskie realizowane w terminie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2022 r.*, zawartej 15 grudnia 2014 r. pomiędzy Województwem Dolnośląskim a Kolejami Dolnośląskimi S.A. wskazano, że *w okresie obowiązywania Umowy strony zobowiązują się co roku, nie później niż w terminie 10 dni przed wejściem w życie Rozkładu Jazdy Pociągów, zawierać aneks do Umowy, zwany Umową Roczną*. Zgodnie z art. 29f ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2013 r. o transporcie kolejowym<sup>104</sup> Zarządca przyjmuje wnioski o zdolność przepustową na okres od północy w drugą sobotę grudnia do północy w drugą sobotę grudnia kolejnego roku, zwany dalej „okresem obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów”.

Jak wyjaśnił Marszałek powinno się mieć na względzie, iż terminowe podpisanie każdej umowy rocznej jest uzależnione nie tylko od starań Organizatora, ale także terminowości przygotowania przez przewoźników załączników oraz dokumentów i informacji niezbędnych do uzupełnienia treści danej umowy rocznej. Przeprowadzona przez pracowników analiza materiałów dostarczonych przez Przewoźnika wykazywała w nich błędy, a konieczność ich poprawy i ponownego sprawdzania wydłużała termin przygotowania kompletnej wersji danej umowy rocznej, co powodowało opóźnienie w jej podpisaniu. Ponadto Marszałek wyjaśnił, że *dana umowa roczna stanowi załącznik do danej umowy wieloletniej, a więc w przypadku opóźnienia w zawieraniu umów rocznych nie dochodzi do zakłóceń w realizacji usług przewozowych przez przewoźników. Niezależnie jednak od tego faktu Województwo dąży do podpisania umowy rocznej w terminie zgodnie z zapisami umowy wieloletniej. Wówczas gdy dochodzi do ryzyka opóźnienia w zawieraniu umów rocznych z przewoźnikiem jako konsekwencja pracochłonnych działań związanych z przygotowaniem np. załączników do danej umowy rocznej, w drodze roboczej współpracy między Organizatorem a danym przewoźnikiem wyjaśniane są wszelkie wątpliwości pojawiające się na etapie przygotowywania danych czy wychwytywane są błędy merytoryczne i rachunkowe w celu ich skorygowania jeszcze na etapie tworzenia finalnej wersji np. załączników do danej umowy. Działania te pozwalają na optymalne zagospodarowanie czasu na etapie prac roboczych nad umową roczną oraz wyeliminowanie problemów mogących pojawić się na etapie formalnego procedowania zawarcia umów rocznych*.

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość, natomiast wskazane przez Marszałka działania podejmowane przez UMWD były nieskuteczne. Istotnym z punktu widzenia złożonych wyjaśnień jest fakt, że Przewoźnik został powołany przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, a Samorząd Województwa Dolnośląskiego był jego jedynym właścicielem. Ponadto zawieranie z opóźnieniem umów rocznych było kwestionowane przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym transportem pasażerskim* i skutkowało sformułowaniem wniosku pokontrolnego obligującego Organizatora do zawierania umów z operatorami w terminach

<sup>102</sup> DT-D/24/12/2016 z 5 lutego 2016 r.

<sup>103</sup> DT-D/24/16 z 5 lutego 2016 r., z opóźnieniem 96 dni; DT-D/8/2017 z 28 lutego 2017 r., z opóźnieniem 90 dni; DT-D/17/2018 z 21 lutego 2018 r., z opóźnieniem 84 dni; DT-D/4/2019 z 7 maja 2019 r., z opóźnieniem 155 dni; i DT-D/6/2020 z 11 marca 2020 r., z opóźnieniem 101 dni.

<sup>104</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1043.

ustawowych oraz wynikających z umowy wieloletniej, a UMWD przyjął wniosek do realizacji.

(akta kontroli t. III str. 60-63, 68-73, t. VI str. 4-69)

3. Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad wykorzystaniem przez Koleje Dolnośląskie S.A. środków pieniężnych przekazanych spółce w ramach podwyższenia kapitału zakładowego (20 000,0 tys. zł) oraz środków z odzyskanego przez spółkę podatku VAT (12 037,8 tys. zł), gdyż przekazywanie tych środków nie było poprzedzone zobowiązaniem tego podmiotu do przedkładania do UMWD informacji o sposobie i stanie wykorzystania tych środków. Proces przekazywania środków pieniężnych poprzedzało natomiast złożenie wniosku o podwyższenie kapitału zakładowego z uzasadnieniem konieczności ich pozyskania w związku z realizacją konkretnego przedsięwzięcia, a w przypadku odzyskanego podatku VAT wykorzystania tych środków na cele inwestycyjne. Wskutek braku zobowiązania Przewoźnika do dokładnego sprawozdawania sposobu wykorzystania przekazywanych środków, Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie dysponował ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków.

Marszałek w sprawie odzyskanego podatku VAT, wyjaśnił, że środki odzyskanego podatku VAT wpłynęły na rachunek podstawowy wskazany w NIP-8, jako rachunek do wpływu środków VAT, stąd też wskazanie konkretnych celów, na jakie środki te zostały wykorzystane nie jest możliwe, ponieważ z tego rachunku Przewoźnik pokrywa swoje wydatki zarówno te o charakterze inwestycyjnym, jak i bieżącym. Marszałek wyjaśnił, że przedmiotowe środki wpłynęły na poprawę płynności finansowej Kolei Dolnośląskich S.A. pozwalając na realizację prowadzonych wówczas projektów inwestycyjnych. Dalej Marszałek wyjaśnił, że Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie wprowadził odrębnych (od powszechnie obowiązujących) mechanizmów kontroli prawidłowości oraz raportowania o sposobie wykorzystania majątku wnoszonego do spółek z udziałem Województwa Dolnośląskiego. Marszałek wyjaśnił, że spółki prawa handlowego opisują wykorzystanie przekazanych przez Województwo Dolnośląskie środków w corocznych sprawozdaniach z działalności oraz finansowych przedkładanych do zatwierdzenia zgromadzeniom wspólników bądź walnym zgromadzeniom wspólników, bądź walnym zgromadzeniom spółek. Ponadto Marszałek wyjaśnił, że Województwo Dolnośląskie nie przeprowadza w Kolejach Dolnośląskich S.A. sformalizowanej kontroli akcjonariusza, gdyż ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych*<sup>105</sup> nie przewidywała takiej możliwości. Marszałek wyjaśnił także, że z chwilą rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego przez sąd rejestrowy, przekazany w formie dokapitalizowania majątek stawał się własnością spółki, która od tego momentu mogła swobodnie gospodarować otrzymanym od akcjonariusza wkładem.

Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę powyższą argumentację, wskazuje, że środki pozyskiwane przez Przewoźnika od Województwa Dolnośląskiego, zgodnie z uzasadnieniem zawartym we wnioskach o ich pozyskanie, miały zostać przeznaczone na określone w nich zadania. Zobowiązanie Przewoźnika do przedstawienia dokumentów obrazujących stopień i stan wykorzystania przekazanych środków, pozwoliłoby zweryfikować ich faktyczne wykorzystanie oraz uzyskać zapewnienie, że nie zostały wydatkowane na potrzeby inne niż wskazane we wnioskach o zwiększenie kapitału zakładowego. NIK wskazuje także, że na podobne kwestie zwracała już uwagę podczas kontroli prowadzonej w UMWD w 2021 r. nr P/20/088 pn. *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem*

<sup>105</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

*jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim.*

(akta kontroli str. t. VII str. 48-60, 104-114, 126-135, 283-584, t. VIII str. 1-506, t. IX str. 1-533)

4. Nie zapewniono rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty. Wskutek braku tej kontroli Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie dysponował ugruntowaną wiedzą o sposobie i efektach wykorzystania przekazanych środków.

Weryfikując składane przez Przewoźnika wnioski o rekompensatę, w Urzędzie nie korzystano z uprawnienia wynikającego z § 5 umowy nr DT/D/4535/14 z 15 grudnia 2014 r.<sup>106</sup>, tj. przedstawienia przez Przewoźnika określonych informacji, danych liczbowych i dokumentów związanych z wykonaniem umowy i poszczególnych umów rocznych lub sprawdzenia czy środki przekazane przez Organizatora Przewoźnik kolejowy wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem na wykonanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich objętych daną umową roczną. Analiza rozliczeń wykazała m.in., że były one weryfikowane przez pracowników Urzędu głównie pod względem formalnym i rachunkowym oraz w odniesieniu do wysokości środków ujętych w ramach umowy.

Marszałek wyjaśnił, że Koleje Dolnośląskie S.A. realizują zadania przewozowe wynikające wyłącznie z zawartych z UMWD umów, a zatem całość prowadzonej rachunkowości była z tym związana. Kontrola całości dokumentacji źródłowej spółki tej wielkości na potrzeby przedkładanych wniosków o płatność w trakcie roku z uwagi na pracochłonność takiej operacji oraz z uwagi na konieczność posiadania niezbędnych kwalifikacji w zakresie księgowości nie była możliwa. Marszałek dodał także, że corocznie przed złożeniem wniosku o płatność końcową badane było sprawozdanie finansowe spółki przez biegłego rewidenta mające właśnie na celu zbadanie zasadności odnoszenia osiągniętych przychodów oraz poniesionych kosztów.

Należy zaznaczyć, że wielkość przychodów i kosztów ma bezpośredni wpływ na wysokość przekazywanej przez Urząd rekompensaty. Jednocześnie NIK wskazuje, że badanie sprawozdania finansowego Kolei Dolnośląskich S.A. przez biegłego rewidenta nie jest jednoznaczne ze stwierdzeniem zgodności rozliczenia rekompensaty z danymi źródłowymi i nie wyczerpuje wymagań weryfikacji danych deklaracyjnych ujętych we wnioskach o wypłatę rekompensaty. Istotny dla oceny powyższych wyjaśnień jest również fakt, że w przypadku drugiego Przewoźnika (tj. „Przewozy Regionalne” sp. z o.o., obecnie POLREGIO sp. z o.o.) w 2017 r. zlecono wykonanie audytu (przez biegłego rewidenta) rozliczeń przewozów za 2016 rok wraz z kontrolą finansową, oceną rzetelności oraz weryfikacją wielkości należnych rekompensat wynikających z przedłożonych przez niego wniosków o płatność końcową oraz raportów rocznych, czego nie uczyniono u Przewoźnika, którego jedynym właścicielem był UMWD. Należy wskazać, że wysokość przychodów i kosztów w działalności przewoźników była weryfikowana w toku kontroli NIK nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym przewozem pasażerskim*, w wyniku której sformułowano wniosek o zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez operatorów przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty. UMWD przyjął sformułowany wniosek do realizacji i poinformował o planowanym dokonywaniu okresowej kontroli dokumentacji służącej kalkulacji uzyskanych przychodów i poniesionych kosztów.

(akta kontroli t. IV str. 1-462, t. V str. 1-395, t. VI str. 302-373, t. VII str. 48-60, 104-117, 126-136, 283-289, t. VIII str. 1-506, t. IX str. 1-533, t. X str. 144-194)

<sup>106</sup> Ze zmianami.

Realizacja procesu przywracania pasażerskich połączeń kolejowych przyczyniła się do poprawy i funkcjonowania transportu kolejowego w województwie dolnośląskim, jednak nie wpłynęła znacząco na jego rozwój. W okresie objętym kontrolą przywrócono siedem połączeń, z czego tylko jedno na przejętej infrastrukturze. Jakkolwiek linie kolejowe przejmowano w celu przywrócenia na nich pasażerskich połączeń, to możliwość ich reaktywacji uzależniano od środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych, których pozyskanie nie zostało zagwarantowane. Nie zrealizowano do 2020 r., w wyznaczonych w Planie transportowym wartościach, siatki połączeń, a realizacja do 2025 r. siatki połączeń dla scenariusza pełnego rozwoju, określonego w Planie transportowym była zagrożona. Nadal nie realizowano połączeń dla dwóch powiatów województwa dolnośląskiego. Nie bez znaczenia dla realizacji Planu transportowego pozostaje długotrwałość procesu przejęcia linii kolejowych, która jest niezależna od aktywności Organizatora.

### 3. Zarządzanie procesem przywracania pasażerskich połączeń kolejowych

3.1. W latach 2016-2020 Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, działająca poprzez UMWD - Departament Funduszy Europejskich, przeprowadziła łącznie 10 kontroli w obszarze dotyczącym działalności Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych, w tym: dwie<sup>107</sup> kontrole w DSDiK oraz osiem<sup>108</sup> kontroli w Kolejach Dolnośląskich S.A. Były to głównie kontrole ex-post prawidłowości udzielanych zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonych kontroli, w jednym<sup>109</sup> przypadku stwierdzono nieistotne uchybienia<sup>110</sup>, które nie skutkowały pomniejszeniem wartości wydatków kwalifikowalnych, a w jednym<sup>111</sup> stwierdzone naruszenia<sup>112</sup> skutkowały pomniejszeniem<sup>113</sup> wartości wydatków kwalifikowalnych. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W ww. podmiotach nie prowadzono innych kontroli w obszarze dotyczącym

<sup>107</sup> Dotyczące projektów nr: [1] RPDS.05.02.01-02-0002/16 pn. Rewitalizacja linii kolejowej nr 326 Wrocław Psie Pole – Trzebnica II ETAP oraz [2] RPDS.05.02.01-02-0002/19 pn. Rewitalizacja linii kolejowej nr 341 na odcinku Dzierżonów-Bielawa Zachodnia.

<sup>108</sup> Jedną dotyczącą projektu nr RPDS.05.02.01-02-0001/16 pn. Poprawa jakości usług regionalnego publicznego transportu zbiorowego Województwa Dolnośląskiego realizowana przez zakup jedenastu nowych, pięcioczołowych elektrycznych zespołów trakcyjnych, sześć kontroli dotyczących projektu nr: RPDS.05.02.01-02-0001/17 pn. Poprawa jakości systemu transportu kolejowego poprzez budowę zaplecza technicznego do obsługi serwisowania taboru spółki Koleje Dolnośląskie S.A., a także analizę aneksów nr 2-4 na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych CPV 45234100-7, które były związane z zadaniem pn. Rewitalizacja linii kolejowej nr 341 relacji Bielawa Zachodnia – Dzierżonów od km -0,530 do km 5,118 w podziale na zadania: [1] Zaprojektowanie i zabudowa urządzeń samoczynnej sygnalizacji przejazdowej oraz [2] Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych CPV 45234100-7.

<sup>109</sup> Kontrola projektu nr RPDS.05.02.01-02-0001/16.

<sup>110</sup> Zamawiający (Koleje Dolnośląskie S.A) poprzez swoje zaniechanie naruszył zapisy art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 (dalej: ustawa Pzp) w związku z § 5 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może zażądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1126) i w związku z art. 26 ust. 1 ustawy Pzp.

<sup>111</sup> Kontrola projektu nr RPDS.05.02.01-02-0001/17 pn. Poprawa jakości systemu transportu kolejowego poprzez budowę zaplecza technicznego do obsługi serwisowania taboru spółki Koleje Dolnośląskie S.A.

<sup>112</sup> Zamawiający (Koleje Dolnośląskie S.A.) naruszył zapisy pkt 8a w związku z pkt 11 oraz pkt 8a tiret vi sekcji 6.5.2. Podrozdziału 6.5 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 ogłoszonych Komunikatem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 października 2016 r. w Monitorze Polskim z dnia 14 października 2016 r. pod pozycją nr 984.

<sup>113</sup> O 25% faktycznych wydatków kwalifikowalnych związanych z realizacją zamówienia pn. Nadzór inwestorski nad procesem projektowania inwestycji oraz realizacją robót budowlanych polegających na budowie hali do obsługi autobusów szynowych dla Kolei Dolnośląskich S.A. wynikających z realizacji umowy z dnia 25 października 2016 r. na kwotę 279 571,62 zł brutto.

działalności Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych.

(akta kontroli t. VI str. 15, 70-109, t. VII str. 127)

**3.2.** W okresie objętym kontrolą wystąpiły opóźnienia w realizacji przywracania połączeń kolejowych jedynie na dwóch liniach kolejowych, tj. na liniach nie będących we władaniu Samorządu Województwa Dolnośląskiego: [1] nr 281 na odcinku Grabowno Wielkie – Milicz – Krotoszyn. Rewitalizacja prowadzona przez państwowego zarządcę linii, tj. PKP PLK S.A. zakończyła się opóźnieniem wynoszącym 106 dni. Pociągi rozpoczęły kursowanie od dnia 25 marca 2019 r. zamiast od dnia 9 grudnia 2018 r.; [2] nr 289 na odcinku Legnica – Lubin. Rewitalizacja prowadzona przez państwowego zarządcę linii, tj. PKP PLK S.A. zakończyła się opóźnieniem wynoszącym 182 dni. Pociągi rozpoczęły kursowanie od dnia 9 czerwca 2019 r. zamiast od dnia 9 grudnia 2018 r. Przewozy wznowiono w momencie rzeczywistej gotowości infrastruktury na przyjęcie pociągów.

Marszałek wyjaśnił, że nie zdecydowano się na uruchamianie autobusowej komunikacji zastępczej od początku wprowadzenia nowego rozkładu jazdy, tj. od 9 grudnia 2018 r., ponieważ utrzymanie założonej oferty przewozowej (przede wszystkim dotyczącej czasu przejazdu) przy pomocy transportu drogowego, byłoby niemożliwe. Maksymalna dopuszczalna prędkość na obydwu liniach (po przeprowadzonych pracach) wynosiła 120 km/h, co w świetle obowiązujących przepisów było wartością nieosiągalną dla transportu drogowego poza drogami ekspresowymi i autostradami, a dla transportu autobusowego w ogóle.

(akta kontroli t. VI str. 297)

**3.3.** W latach 2016-2019 pracownicy Wydziału Transportu UMWD przeprowadzili łącznie 13<sup>114</sup> kontroli jakości i zgodności realizacji zadań z zawartą umową w wybranych 66 pociągach regionalnych Kolei Dolnośląskich S.A. Kontrole dokonywane były w oparciu o § 5 umowy<sup>115</sup> z dnia 15 grudnia 2014 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nr DT/D/4535/14 wojewódzkie kolejowe przewozy pasażerskie, realizowane w terminie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2026 r. W 2020 roku nie prowadzono kontroli z uwagi na pandemię SARS-CoV-2. Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował m.in.: sprawdzenie stanu higienicznego taboru kolejowego, punktualności przejazdu oraz pomiaru frekwencji podróży poprzez rejestrację liczby osób wsiadających i wysiadających na poszczególnych stacjach i przystankach. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: stanu higienicznego taboru (brak mydła w WC, brudne ściany wewnętrzne pojazdu, zabrudzona podłoga, nieczynne drzwi w pojeździe, uszkodzona wykładzina podłogowa przy WC, brak papieru toaletowego w WC, zabrudzona linia świetlna, pełne śmietniczki, brak ogrzewania przy mrozie na zewnątrz), działających nieprawidłowo zapowiedzi głosowych i wyświetlaczy wewnętrznych, niedostosowania zestawienia pojazdu do frekwencji podróży (w pociągu o nr 69974 relacji Trzebnica – Wrocław Główny uruchomiono jednoczłonowy pojazd SA135 zamiast dwuczłonowego, wymaganego umową), braku informacji o taryfach w pojeździe. W wyniku prowadzonych kontroli jakości i zgodności realizacji zadań z zawartą umową, w tym z ustalonymi standardami, naliczono kary umowne (w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi warunków podróżowania) w wysokości 600,0 zł<sup>116</sup>.

(akta kontroli t. VI str. 110-287, 299-302, 309-313)

<sup>114</sup> W obszarze objętym kontrolą NIK w zakresie działalności Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz przywracania połączeń kolejowych.

<sup>115</sup> Wraz z dokonanymi zmianami.

<sup>116</sup> Kary umowne naliczono z tytułu nieprawidłowości wykazanych w protokołach pokontrolnych o nr: [1] DT-D.III.8065.1.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. (400,0 zł); [2] DT-D.III.8065.15.2016 z dnia 11 lipca 2016 r. (100,0 zł); [3] DT-D.III.8065.3.2016 z dnia 8 lutego 2016 r. (100,0 zł).

W latach 2016-2020 w Rejestrze Skarg i Wniosków prowadzonym w Wydziale Kontroli i Skarg UMWD nie została zarejestrowana żadna skarga (podlegająca rozpatrzeniu przez Marszałka, Zarząd Województwa Dolnośląskiego) dotycząca oferty przewozowej wojewódzkich kolejowych połączeń pasażerskich oraz stanu technicznego infrastruktury kolejowej (której właścicielem jest Województwo Dolnośląskie), mającej wpływ na jakość podróżowania. Ustalono także, że liczba wniosków/postulatów wpływających do Urzędu, a dotyczących rozkładu jazdy oraz jego realizacji przez przewoźników w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: ok. 350 (w 2016 r.), ok. 250 (w 2017 r.), ok. 300 (w 2018 r.), ok. 350 (w 2019 r.) oraz ok. 550 (w 2020 r.).

(akta kontroli t. VI str. 13-14)

Spośród złożonych wniosków/postulatów, szczegółowym badaniem objęto 38 spraw. Analiza wykazała, że 28 z nich odnosiło się do spraw związanych z organizacją i realizacją komunikacji kolejowej. Na wszystkie udzielono odpowiedzi w terminie do jednego miesiąca, przy czym żadna z nich nie została zakwalifikowana jako skarga lub wniosek w Rejestrze Skarg i Wniosków prowadzonym w Wydziale Kontroli i Skarg.

(akta kontroli t. VI str. 13-14, 374-475, t. VII str. 1-45)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród zbadanych 38 spraw, jakie wpłynęły w latach 2016-2020 do Urzędu, (m.in. e-mailowo, za pośrednictwem formularza kontaktu na stronie internetowej <https://m.kolejedolnoslaskie.eu/pl/kontakt>), które odnosiły się do zmian w rozkładzie jazdy, likwidacji niektórych połączeń lub uruchomienia nowych, uruchomienia nowych przystanków kolejowych, typu stosowanego taboru, awaryjności windy znajdującej się na stacji Oborniki Śląskie, wydłużenia relacji pociągów i działań ochronnych podejmowanych przez Organizatora połączeń w związku z ochroną pasażerów przed wirusem SARS-CoV-2 stwierdzono, że w UMWD nie stosowano zasad określonych w Rozdziale 2 i Rozdziale 3 Kpa w zakresie dotyczącym składania skarg i wniosków, w rezultacie czego:

- a) w 27 przypadkach spraw nie zakwalifikowano jako wniosku zgodnie z art. 241 Kpa, pomimo że z uwagi na ich treść<sup>117</sup>, która w istocie wskazywała na sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności, winny być potraktowane jako wniosek, stosownie do definicji określonej przepisach Kpa;
- b) w jednym przypadku korespondencji<sup>118</sup> sprawy nie zakwalifikowano jako skargi zgodnie z art. 227 Kpa, pomimo że treść pisma w istocie wskazywała na zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Marszałek wyjaśnił, że wszystkie uwagi przekazywane do Urzędu pisemnie, e-mailowo, telefonicznie czy osobiście były rozpatrywane z jednakową starannością. Podobnie sytuacja wyglądała ze sprawami, które nosiły znamiona skargi czy petycji i były odpowiednio kwalifikowane i rejestrowane w Wydziale Skarg i Wniosków. Marszałek dodał także, że biorąc pod uwagę liczbę wpływających uwag oraz trudny do oszacowania czas niezbędny na rozpatrzenie każdej z nich przyjęto zasadę kwalifikowania ich jako pism wpływających (zamiast rejestracji w Wydziale Kontroli

<sup>117</sup> Zgodnie z art. 222 Kpa, o tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

<sup>118</sup> Z 10 grudnia 2017 r.

i Skarg), co pozwalało nie tylko na przyspieszenie możliwości udzielenia odpowiedzi, ale co istotne, niejednokrotnie umożliwiało wprowadzenie zgłaszanych postulatów w życie. Stosownie bowiem, do obowiązującego regulaminu PKP PLK S.A., wdrażanie zmian w zakresie rozkładu jazdy pociągów było możliwe wyłącznie w wyznaczonych terminach. Marszałek wyjaśnił także, że zdecydowana większość uwag pochodziła od pojedynczych podróżnych i z założenia wnioskowane zmiany wynikały z indywidualnych preferencji, niekoniecznie pozwalających na lepsze zaspokojenie potrzeb ogółu ludności województwa dolnośląskiego. Jak wyjaśnił Marszałek rolą Organizatora było sprawdzenie warunków technicznych czy eksploatacyjnych dotyczących możliwości wprowadzenia wnioskowanej zmiany, skonfrontowanie interesu jednostki zgłaszającej zmianę z interesem ogółu podróżnych już korzystających z danego połączenia. Do przeprowadzenia analiz czy konsultacji z przewoźnikiem (i pośrednio z zarządcą infrastruktury) niezbędny był czas. Wskazał również, że rejestracja każdej z tego typu uwag w Wydziale Kontroli i Skarg może niepotrzebnie wydłużyć procedurę obiegu dokumentów, a tym samym znacząco zminimalizować czas na podjęcie skutecznych działań w temacie.

NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z powyższych wyjaśnień. Sposób kwalifikowania pisma jako skargi lub wniosku jest ściśle określony w Kpa, a kwestia liczby napływających skarg wymusza jedynie zmianę organizacji pracy UMWD w tym zakresie. Nie może ona mieć wpływu na kwalifikowanie korespondencji. Pismo strony powinno być zakwalifikowane zgodnie z ww. przepisami, a organ winien w należyty sposób ustalić charakter każdego pisma, bez względu na liczbę wpływających spraw do niego. Ponadto, w ocenie NIK istotne jest również to, że w okolicznościach uznania pisma za skargę lub wniosek Urząd (zgodnie z art. 237 Kpa) wiąże określone terminy na ich załatwienie. Ponadto sposób rozpatrywania spraw (skarg i wniosków) był przedmiotem kontroli NIK nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym transportem pasażerskim*, w wyniku której sformułowano m.in. wniosek o zapewnienie rzetelnego nadzoru nad rozpatrywaniem przez operatorów skarg na wykonywane przez nich usługi w zakresie kolejowego publicznego transportu zbiorowego. UMWD przyjął wniosek do realizacji.

(akta kontroli t. VI str. 13-14, 374-475, t. VII str. 1-45)

2. Pracownicy Wydziału Transportu UMWD nierzetelnie dokumentowali wyniki kontroli przeprowadzonych w pociągach Kolei Dolnośląskich S.A. W wyniku analizy 12 protokołów pokontrolnych stwierdzono, że:

- a) w sześciu protokołach<sup>119</sup> pokontrolnych nie wykazywano informacji o niezachowaniu punktualności wykonania przewozów. Dane o opóźnieniach pociągów wykazywane były w formularzu kontroli w pociągu;
- b) w jednym protokole pokontrolnym<sup>120</sup> nie zostały ujęte ustalenia stwierdzone podczas kontroli w dniu 11 maja 2017 r., które wskazano w piśmie z dnia 12 maja 2017 r. (znak: DT-D.III.8065.18.2017), kierowanym do Prezesa Zarządu Spółki Koleje Dolnośląskie S.A., tj. *ponadto z poczynionej na stacji Wrocław Nadodrze obserwacji wynika, że poc. o nr 69974 relacji Trzebnica – Wrocław Główny miał niedostosowane zestawienie do frekwencji podróżnych – uruchomiono SA135 zamiast dwuczłonowych pojazdów zgodnie z umową;*
- c) we wszystkich badanych 12 protokołach pokontrolnych nie odnoszono się do zagadnienia badania frekwencji w pociągu, pomimo iż w zakresie kontroli

<sup>119</sup> Sporządzonych po dniu 6 marca 2017 r., tj. po terminie poinformowania Najwyższej Izby Kontroli o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym*, tj. odpowiednio: [1] DT-D.III.8065.30.2019 z dnia 25 października 2019 r.; [2] DT-D.III.8065.26.2019 z dnia 1 października 2019 r.; [3] DT-D.III.8065.16.2018 z dnia 15 maja 2018 r.; [4] DT-D.III.8065.6.2018 z dnia 29 marca 2018 r.; [5] DT-D.III.8065.19.2017 z dnia 23 maja 2017 r. oraz [6] DT-D.III.8065.18.2017 z dnia 12 maja 2017 r.

<sup>120</sup> Nr DT-D.III.8065.18.17 z dnia 12 maja 2017 r.

- wskazywano, że sprawdzeniu będzie podlegać pomiar frekwencji podróży przez rejestrację liczby osób wsiadających i wysiadających na poszczególnych stacjach i przystankach, a w toku czynności kontrolnych sporządzano formularz badania frekwencji w pociągu (we wszystkich badanych przypadkach);
- d) w formularzach kontroli w pociągu (łącznie 66 formularzy) nie wypełniano takich danych jak: świadectwo sprawności technicznej/data, data ważności, maksymalny przebieg, stan licznika w dniu kontroli, ostatnie PU1 (przeгляд techniczny), stan licznika, ostatnie PU2, data, stan licznika.

Tworzenie niespójnej dokumentacji pokontrolnej (protokół kontroli, formularz kontroli oraz pisma) skutkowało brakiem wyjaśnienia przez Przewoźnika przyczyn wszystkich stwierdzonych stanów nieprawidłowych.

Powyższe niezgodności Marszałek wyjaśniał m.in. tym, że nie wpisywano w protokołach pokontrolnych opóźnień pociągów, ponieważ nie miało to wpływu na wysokość kary umownej w wysokości 50 zł. Marszałek wyjaśnił także, że zgodnie z § 2 ust. 12 pkt a umowy nr DT-D/4535/2014 rejestracja i rozliczanie punktualności wykonywania przewozów dokonywane będą w oparciu o System Ewidencjonowania Pracy Eksploatacyjnej<sup>121</sup> prowadzony przez zarządcę infrastruktury kolejowej, a podstawą uznania winy przewoźnika kolejowego za opóźnienie będą zapisy tego systemu, uzgodnione przez wszystkich uczestników procesu przewozowego. Rozliczanie opóźnień odbywało się na podstawie ww. umowy w systemie półrocznym. Podobnie w przypadku zmiany składu pociągu, ustalenia w tym przedmiocie dokonywane są na podstawie informacji półrocznej. Odnośnie formularzy badania frekwencji Marszałek wyjaśnił, że dokument ten pozwala na bieżącą obserwację sytuacji zapelnienia składów poszczególnych pociągów uruchamianych przez spółkę. Badania frekwencji pomagają w weryfikacji wielkości potoków pasażerskich z informacjami uzyskiwanymi od pasażerów. Ponadto pozwalają na stwierdzenie, czy zestawienie składu pociągu było adekwatne do występujących potrzeb. Kontrola świadectw sprawności technicznej pojazdów dokonywana przez pracowników UMWD w praktyce stwarzała pewne zagrożenie. Zdecydowana większość kontroli dokonywana była w czasie, gdy pociąg wyruszył ze stacji początkowej. Na stacjach zwrotnych lub przy zmianie kierunku jazdy, zarówno Organizator, jak i Przewoźnik, dążyli do skrócenia tego czasu, aby pojazd był maksymalnie wykorzystany. Kontrola dokonanych wpisów w książce pokładowej pojazdu i kontrola wpisów przeglądów PU1 i PU2, wykonywanych na podstawie DSU, również była ograniczona, ponieważ książki pokładowe znajdowały się zawsze w kabinie prowadzącej. Weryfikacja stanu licznika pojazdu możliwa była jedynie poprzez ingerencję maszynisty w pulpit sterowniczy, co stwarzało dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa jazdy pociągu, dlatego też kontroli w przedmiotowym zakresie dokonywano przy ściśle określonych uwarunkowaniach, które nie rzutowały na proces prowadzenia pociągu przez maszynistę. Marszałek dodał także, że pojazdy i dokumentacja dotycząca przygotowania pojazdu do jazdy podlegała kontroli Urzędu Transportu Kolejowego z klauzulą natychmiastowej wykonalności, co oznaczało, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości pojazd mógł dojechać do najbliższej stacji. Pracownicy UMWD nawet stwierdziwszy naruszenie przepisów nie byli w stanie spowodować sprowadzenia pojazdu do najbliższej stacji i zakazać dalszej jazdy.

NIK nie podziela argumentów Marszałka. To UMWD zawarł umowę, w której wskazał konkretne działania związane z czynnościami kontrolnymi u Przewoźnika oraz opracował wzory protokołów i formularzy wypełnianych przez kontrolujących. Ponadto w ocenie NIK, istotą kontroli nie jest wyłącznie określenie wysokości kary umownej, ale przede wszystkim sprawowanie nadzoru dla zapewnienia sprawnego

---

<sup>121</sup> Dalej: SEPE.

i skutecznego wywiązywania się z zadań umownych. Z tego też powodu z treści rzetelnego protokołu pokontrolnego powinien jasno wynikać zakres kontroli, główne ustalenia oraz zalecenia. Tworzenie niespójnej dokumentacji pokontrolnej (protokół kontroli, formularz kontroli oraz pisma) skutkowało brakiem wyjaśnienia przez Przewoźnika przyczyn wszystkich stwierdzonych stanów nieprawidłowych. Powyższa kwestia była przedmiotem kontroli NIK nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym przewozem pasażerskich*, w wyniku której sformułowano wniosek o rzetelne dokumentowanie wyników kontroli m.in. poprzez zamieszczane w protokołach pokontrolnych informacji zgodnych z danymi zawartymi w formularzach kontroli, który UMWD przyjął do realizacji.

(akta kontroli t.VI str. 62-69, 110-287, 299-302, 309-313)

3. W Urzędzie nie weryfikowano danych zawartych w sprawozdaniach z punktualności (półroczne), przedkładanych przez Koleje Dolnośląskie S.A., co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Naliczając kary umowne za brak punktualności pociągów opierano się na danych przedstawianych przez Przewoźnika, w tym zawierających ustalenia przypadków opóźnień stwierdzonych przez Organizatora podczas dokonywanych kontroli w pociągach<sup>122</sup>. Tymczasem zgodnie z § 2 ust. 12 umowy nr DT/D/4535/14 z 15 grudnia 2014 r., rejestracja i rozliczanie punktualności wykonywania przewozów miały być dokonywane w oparciu o SEPE, prowadzony przez zarządcę infrastruktury kolejowej. Podstawą uznania winy Przewoźnika za opóźnienia pociągów objętych daną umową roczną miały być zapisy tego systemu, uzgodnione przez wszystkich uczestników procesu przewozowego. Przewoźnik kolejowy zobowiązywał się do udostępnienia Organizatorowi zapisów SEPE, na pisemny wniosek Organizatora.

Marszałek wyjaśnił, że nie zachodziła przesłanka, aby weryfikować informacje przekazywane przez Przewoźnika.

NIK nie podziela argumentów Marszałka. Dane przedstawiane przez Przewoźnika miały charakter deklaracyjny, a jedyne opóźnienia, które Organizator mógł zweryfikować jako wiarygodne, były stwierdzone podczas prowadzonych kontroli pociągów. W pozostałych przypadkach, aby potwierdzić wiarygodność zaprezentowanych przez Przewoźnika danych, należało zestawzić je z danymi pozyskanymi z SEPE. Ponadto NIK wskazywała w kontroli nr P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym przewozem pasażerskich*, na długi, bo aż półroczny okres rozliczenia punktualności kursowania pociągów. Przyjęty okres pozwalał na kompensowanie w tych rozliczeniach występujących okresowo opóźnień i uniknięcia dodatkowych konsekwencji finansowych, co w ocenie NIK nie działało mobilizująco na poprawę punktualności świadczonych usług przewozowych. Dotyczy to również sposobu liczenia wskaźnika punktualności, który jest niezależny od czasu opóźnienia, gdyż jednakowo wpływa na niego opóźnienie 10 minutowe, jak i opóźnienie dwugodzinne. Powyższe jak wyjaśnił Marszałek zostało zmienione (na okresy kwartalne) postanowieniami nowej umowy z dnia 17 sierpnia 2020 r., która będzie obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2027 r.

(akta kontrol: t. VI str. 61-69, 299-300, 310-311, 314-373)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nadzór nad wykonywaniem zadań przez Przewoźnika sprawowany był nie w pełni skutecznie. Przeprowadzone przez pracowników UMWD kontrole nie

<sup>122</sup> Zgodnie z formularzami kontroli w pociągu załączonymi do protokołów nr: [1] DT-D.III.8065.26.2019 z dnia 1 października 2019 r. (kontrola pociągu o nr 67855/4 – opóźnienie w odniesieniu do przyjazdu (+13); [2] DT-D.III.8065.1.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. (kontrola pociągu nr 69951/0 – opóźnienie w odniesieniu do przyjazdu (+25) oraz kontrola pociągu o nr 69982/3 – opóźnienie w odniesieniu do odjazdu (+20) oraz opóźnienie w odniesieniu do przyjazdu (+43).

były rzetelnie dokumentowane, a przyjmowane do rozliczenia sprawozdania z punktualności nie były należycie weryfikowane, tj. były sprawdzane jedynie w oparciu o deklaratywne dane Przewoźnika wskazane w sprawozdaniach, a nie w oparciu o zapisy systemu SEPE. Ponadto błędnie kwalifikowano korespondencję w zakresie funkcjonowania połączeń kolejowych tj. nie ewidencjonowano jej jako skarg i wniosków.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Zgodnie z wymogami art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy o transporcie zbiorowym, UMWD zobligowany został do uwzględnienia w Planie transportowym rentowności linii komunikacyjnych. Wydane na podstawie ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>123</sup> nie precyzowało natomiast sposobu obliczania rentowności, jednolitego dla wszystkich organizatorów publicznego transportu zbiorowego, zobligowanych do opracowania Planu transportowego.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu określenia w dokumentach strategicznych dotyczących połączeń kolejowych mierników pozwalających na dokonanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności oraz możliwości finansowych Samorządu Województwa Dolnośląskiego.
  2. Podjęcie działań w celu zaktualizowania danych zawartych w Planie transportowym w zakresie dotyczącym przyjętych scenariuszy rozwoju sieci komunikacyjnej oraz wprowadzenie mierników pozwalających na bieżące weryfikowanie realizacji wartości wskazanych w tych scenariuszach.
  3. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego zawierania umów rocznych o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.
  4. Podjęcie działań organizacyjnych w celu właściwego kwalifikowania nadsyłanej do Urzędu korespondencji, zgodnie z obowiązującymi definicjami skarg i wniosków, wskazanymi w art. 227 i 241 Kpa.
  5. Zapewnienie możliwości regularnego monitorowania wydatkowania środków przekazanych Kolejom Dolnośląskim S.A.
  6. Zapewnienie rzetelnej kontroli prawidłowości wskazywania przez Przewoźnika przychodów i kosztów we wnioskach o wypłatę rekompensaty.
  7. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania wyników prowadzonych kontroli, m.in. poprzez zamieszczanie w protokołach pokontrolnych informacji zgodnych z danymi zawartymi w formularzach kontroli i badania frekwencji w pociągu.
  8. Zapewnienie rzetelnego weryfikowania sprawozdań z punktualności.

<sup>123</sup> Dz. U. Nr 117 poz. 684.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

W niniejszym wystąpieniu wykorzystano wyniki kontroli P/16/031 pn. *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym*, przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego w 2016 r.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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.

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

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

Wrocław, lipca 2021 r.

Kontroler  
Anna Łuczak  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*