

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-41003/01

Nr ewid.: 168/2002/P/01/124/KKT

INFORMACJA

**o wynikach kontroli
wykonywania publicznych usług w transporcie**

Spis treści

| | str. |
|---|-------------|
| I. CZĘŚĆ OGÓLNA | 1 |
| 1. Charakterystyka kontroli | 1 |
| 1.1. Cel kontroli | 1 |
| 1.2. Tematyka kontroli | 1 |
| 1.3. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli | 1 |
| 1.4. Wyniki poprzednich kontroli | 2 |
| 2. Synteza ustaleń kontroli i ocena skontrolowanej działalności | 5 |
| 3. Uwagi i wnioski | 11 |
| II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA | 12 |
| 1. Analiza stanu prawnego | 12 |
| 1.1. Kompetencje organów administracji publicznej i obowiązki przewoźników | 12 |
| 1.2. Uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów | 12 |
| 1.3. Warunki wykonywania usług publicznych w transporcie kolejowym | 14 |
| 1.3.1. Zasady organizowania transportu kolejowego | 14 |
| 1.3.2. Zasady finansowania transportu kolejowego | 14 |
| 1.3.3. Status prawny zarządu kolei i przewoźnika kolejowego | 17 |
| 1.4. Warunki wykonywania przewozów transportem kombinowanym | 18 |
| 1.5. Zarządzanie drogami publicznymi i ich finansowanie | 19 |
| 1.6. Zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom | 20 |
| 2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne | 21 |
| 2.1. Zobowiązania Polski w stanowisku negocjacyjnym | 21 |
| 2.2. PKP na tle wybranych kolei europejskich | 21 |
| 2.3. Finansowanie infrastruktury drogowej w Polsce | 21 |
| 2.4. Wykonywanie obowiązku służby publicznej na przykładzie Francji | 22 |
| 2.5. Zadania samorządów wojewódzkich | 22 |
| 3. Ważniejsze ustalenia kontroli | 23 |
| 3.1. Działalność ministra właściwego ds. transportu | 23 |
| 3.2. Kolejowa infrastruktura transportowa | 25 |
| 3.3. Stan techniczny dróg | 26 |
| 3.4. Utrzymanie dróg krajowych | 27 |
| 3.5. Transport kombinowany | 27 |
| 3.6. Transport wodny śródlądowy | 29 |
| 3.7. Pomoc publiczna dla PKP S.A. | 30 |
| 3.8. System księgowy wydatków na infrastrukturę | 31 |
| 3.9. Wojewódzkie strategie transportu zbiorowego | 34 |
| 3.10. Koordynowanie rozkładów jazdy | 35 |
| 3.11. Umowy o regionalne kolejowe przewozy pasażerskie | 39 |
| 3.12. Wydatki na organizowanie komunikacji publicznej | 43 |
| 3.13. Zakup pojazdów szynowych | 44 |
| 3.14. Doplaty do ulg dla przewoźników autobusowych | 45 |
| III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI | 46 |

Załączniki:

Nr 1 – Dotacje dla przedsiębiorstw kolejowych w niektórych krajach europejskich

Nr 2 – Udział dotacji z budżetu dla PKP w ogólnych wydatkach budżetu państwa

Nr 3 – Rozliczenie dotacji z budżetu państwa dla samorządów wojewódzkich, przyznanej w 2001 r. na finansowanie umów zawartych z przewoźnikami na wykonywanie regionalnych przewozów kolejowych

Nr 4 – Sieć drogowa w krajach zrzeszonych w Unii Europejskiej i Polsce w 1998 r.

Nr 5 – Wydatki na drogi w krajach zrzeszonych w Unii Europejskiej i Polsce w 1998 r.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Wykonywanie publicznych usług w transporcie (**Nr: P/01/124**).

1.1. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji zadań należących do władzy publicznej, tj. ministra właściwego do spraw transportu i samorządów województw, w zakresie: organizowania i dotowania komunikacji publicznej, udzielania przez państwo pomocy dla transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego, w tym kombinowanego, dostosowywania parametrów szlaków komunikacyjnych i systemu ewidencjonowania wydatków na infrastrukturę - do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej. Ocenie poddano również terminowość realizacji tych zadań i ich zgodność z celami określonymi w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, a także przygotowanie ministra właściwego ds. transportu do opracowania polityki państwa, uwzględniającej przepisy UE, odnoszące się do obowiązkowych usług publicznych i pomocy państwa w transporcie.

1.2. Tematyka kontroli

Tematyczny zakres kontroli dotyczył: wykonywania przez organy władzy publicznej obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej,¹ działań administracji rządowej i samorządowej w ich rozliczaniu, w tym procedur kompensowania utraconych przychodów, przygotowania i wdrożenia harmonogramu dostosowania infrastruktury drogowej do nacisku 115 kN/oś, wspierania rozwoju transportu kombinowanego oraz tworzenia ewidencji wydatków na infrastrukturę transportową, zgodnej z przepisami unijnymi, kształtowania polityki w sferze usług użyteczności publicznej oraz udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorcom transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego.

¹ Obowiązek służby publicznej (Public service obligation) oznacza zobowiązanie, którego przedsiębiorstwo, jeśli brałoby pod uwagę wyłącznie własne interesy ekonomiczne, nie prowadziłoby w ogóle, nie prowadziłoby na dużą skalę lub na tych samych warunkach. Do publicznych usług w tej sferze zaliczyć należy w szczególności: rozbudowę i utrzymanie infrastruktury transportowej, określanie zapotrzebowania na przewozy w komunikacji publicznej, dofinansowywanie przewozów nierentownych, pomoc w restrukturyzacji przedsiębiorstw świadczących te usługi, dopłaty do przewozów z tytułu ulg, tj. te zadania, do realizacji których władze publiczne zobowiązują ustawy. Por. rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 z 26 czerwca 1969 r. w sprawie działań państw członkowskich dotyczących obowiązków należących do pojęcia usług użyteczności publicznej w zakresie transportu kolejowego, drogowego i drogą wodną śródlądową, zwane dalej również „rozporządzeniem Rady EWG o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową”, opublikowane w języku oryginału w „The Official Journal of the European Communities”. Rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniami Rady EWG Nr 3572/90 i Nr 1893/91.

1.3. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 28 września 2001 r. do 25 stycznia 2002 r. W kontroli uczestniczyli: Departament Komunikacji i Systemów Transportowych oraz 10 Delegatur Najwyższej Izby Kontroli.² Objęto nią: b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej,³ b. Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych,⁴ Polskie Koleje Państwowe S.A., Urzędy Marszałkowskie Województw: Lubuskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko – Mazurskiego i Wielkopolskiego. Badania dotyczyły okresu od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2001 r.

1.4. Wyniki poprzednich kontroli⁵

1. W 1998 r. NIK przeprowadziła kontrolę **realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej**.⁶ Jej celem była ocena wykonania w latach 1996 - 1998 (I półrocze) zadań wynikających ze strategii integracji Polski z UE, w tym dostosowania polskiego systemu transportowego i gospodarki morskiej, w zakresie rybołówstwa, do wymogów Jednolitego Rynku, przez ujednoczenie przepisów, standardów i norm, umożliwiających swobodny przepływ usług transportowych i komunikacyjnych. W wyniku kontroli stwierdzono, że zadania te nie zostały w pełni zrealizowane przez administrację rządową w wyznaczonych terminach i zakresie. Jedną z przyczyn tego stanu było nieprzewodzenie ich w sposób skoordynowany, kompleksowy i systematyczny. W wyniku kontroli skoordynowano prace związane z integracją, w tym m.in. proces uzgadniania umów na prace zlecone, przez departament Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, właściwy ds. integracji. W układzie wykonawczym budżetu Ministerstwa wyodrębniono także pozycję, przeznaczoną na finansowanie zadań w tej sferze.

² Delegatury NIK w: Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Zielonej Górze.

³ Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, zwane dalej również „Ministerstwem”, przekształcone zostało z dniem 23 października 2001 r. w Ministerstwo Infrastruktury – por. § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 122, poz. 1326).

⁴ Z dniem 31 marca 2002 r. zniesiony został centralny organ administracji rządowej – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, urząd obsługujący ten organ oraz Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Z dniem 1 kwietnia 2002 r. utworzony został natomiast centralny organ administracji rządowej – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Por. art. 1 ust. 1 pkt 1a i ust. 6 pkt 1, art. 4 ust. 1 i 3 oraz art. 10 pkt 1a ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

⁵ Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, jak również wynikające z nich oceny, uwagi i wnioski, prezentowane są na stronie internetowej: www.NIK.gov.pl.

⁶ Por. Informację o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa maj 1999 r., str. 2-7.

2. W 1998 r. NIK przeprowadziła także kontrolę **funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce**.⁷ Jej ustalenia wskazywały, że w polityce transportowej Państwa nie wykształcono systemowych instrumentów wspierających rozwój tego transportu.⁸ Nie zostały m.in. zharmonizowane warunki konkurencji między przewoźnikiem kolejowym i drogowymi. Przewoźnicy samochodowi, w tym przedsiębiorstwa niepubliczne, w odróżnieniu od PKP praktycznie nie byli obciążani kosztami użytkowania infrastruktury i pokrywali tylko koszty eksploatacyjne.⁹ Stan ten charakteryzował się więc nierównowagą, wynikającą z uprzywilejowania transportu drogowego, w stosunku do kolejowego. W związku z tym uznano, że rozwijaniu transportu kombinowanego, w tym zwiększeniu jego oferty przewozowej, służyć winno powiązanie polityki transportowej państwa z działalnością PKP i pozostałych przewoźników (spedytorów) funkcjonujących na tym rynku, m.in. przez przyjęcie programu rozwoju tego transportu.¹⁰ Realizując wnioski pokontrolne, b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej opracowało koncepcję rozwoju transportu kombinowanego, przygotowało stosowne projekty aktów prawnych, w których m.in. zdefiniowane zostało¹¹ pojęcie tego transportu.

3. W wyniku przeprowadzonej w 1999 r. **kontroli przystosowania komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych**¹² ustalono, że PKP i PKS nie były do tego przygotowane, zarówno na terenie dworców, jak i w czasie podróży. Koszty ponoszone przez publicznych przewoźników, w związku ze stosowaniem ustawowych ulg należnych osobom niepełnosprawnym, nie były rekompensowane dopłatami do biletów ulgowych i

⁷ Por. Informację o wynikach kontroli funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa lipiec 1999 r., str. 5-10.

⁸ Ze względu na brak aktu normatywnego, który kompleksowo by tę problematykę regulował. W krajach członkowskich Unii Europejskiej wykorzystywane są w tym celu dotacje celowe na zakup wagonów i budowę terminali, rządowe gwarancje kredytów inwestycyjnych i ulgi podatkowe

⁹ Użytkownicy transportu winni być obciążani pełnymi kosztami świadczenia usług przewozowych. Koszty te powinny uwzględniać wydatki własne przedsiębiorstwa i koszty zewnętrzne, w tym pełne koszty wykorzystywanej infrastruktury. Por. „Rozwój Polityki Transportowej Wspólnoty Europejskiej”, Bruksela grudzień 1992 r. (§ 39, 97 i 99-101).

¹⁰ Programy te istnieją w większości krajów UE. Rządy państw członkowskich uznały bowiem, że bez zaangażowania i pomocy państwa nie można osiągnąć wzrostu przewozów transportem kombinowanym. Również UE preferuje i zaleca tworzenie krajowych programów promocji przewozów kombinowanych. Przykładem takiego rozwiązania jest program pomocy PACT. W jego ramach finansowane są prace studialne oraz część wydatków inwestycyjnych. Obejmuje on 60 projektów tras, w celu dostosowania ich do przewozu we wszystkich technologiach transportu kombinowanego.

¹¹ Por. art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. nr 125, poz. 1371 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o transporcie drogowym”. Transport kombinowany jest to przewóz rzeczy, podczas którego samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa z jednostką ciągnącą lub bez tej jednostki, nadwozie wymienne lub kontener 20-stopowy lub większy korzysta z drogi w początkowym lub końcowym odcinku przewozu, a na innym odcinku z usługi kolei, żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego, przy czym odcinek morski przekracza 100 km w linii prostej. Odcinek przewozu początkowego lub końcowego oznacza przewóz między punktem, gdzie rzeczy są załadowane i najbliższą kolejową stacją załadunkową dla odcinka początkowego oraz między najbliższą kolejową stacją wyładunkową a punktem, gdzie rzeczy są wyładowane, dla końcowego odcinka lub wewnątrz promienia nieprzekraczającego 150 km w linii prostej ze śródlądowego lub morskiego portu załadunku lub wyładunku.

¹² Por. Informację o wynikach kontroli przystosowania komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa lipiec 2000 r., str. 2-5.

bezpłatnych wydanych niepełnosprawnym. W polskim prawie, podobnie jak w prawie UE, przewiduje się wprawdzie rekompensowanie kosztów ustawowo gwarantowanych ulg w formie dopłat z budżetu państwa, jednak przedsiębiorstwa przewozowe nie były wówczas przygotowane do ewidencjonowania kosztów tych ulg, zaś organy administracji publicznej do ich rekompensowania. Po 2000 r. wprowadzono w przedsiębiorstwach publicznej komunikacji samochodowej systemy rozliczeń, umożliwiające ewidencjonowanie ulg, w tym także udzielanych osobom niepełnosprawnym.

4. Na przełomie lat 1999-2000 NIK przeprowadziła kontrolę **finansowania działalności P.P. Polskie Koleje Państwowe**.¹³ Z jej ustaleń wynikało, że PKP w sposób nieefektywny wykorzystało środki przyznane na opracowanie „Projektu Transportowego – Koleje”, w tym z kredytów zagranicznych w wysokości 135,5 mln dol. USA. Nie wdrożono bowiem „Systemu kontroli przewozów i zarządzania przedsiębiorstwem”, w tym również systemu księgowo-finansowego. System ten nie powstał, mimo wydatkowania 44 mln dol. USA z kredytu i 65 mln zł ze środków własnych (z kredytu zakupiono sprzęt komputerowy). Środki własne umożliwiły wprawdzie opracowanie komputerowych programów użytkowych (aplikacji), jednak nie stanowiły one jednolitego systemu. Zarząd PKP w końcu 1993 r., tj. na etapie wstępnych prac nad projektem, był informowany przez konsultanta zagranicznego o zagrożeniach, jakie mogą wystąpić w jego przygotowaniu oraz o niedostatkach w jego administrowaniu, a nawet potencjalnej możliwości przygotowania produktu, który będzie nieprzydatny zleceniobiorcy. PKP wypłaciły konsultantowi wynagrodzenie w wysokości 4,7 mln dol. USA. Nie wykorzystały jednak jego sugestii, zwłaszcza dotyczących systemu finansowo-księgowego. Powyższe fakty uzasadniały wniosek o potrzebie wdrożenia przez PKP systemu finansowo-księgowego, jako podstawowego elementu systemu zarządzania wprowadzanego do wszystkich podmiotów, powołanych w wyniku komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.¹⁴ Zarząd PKP S.A. zobowiązał się do wprowadzania tego rodzaju narzędzi zarządzania i wykorzystania dotychczasowych, tj. opłaconych ze środków zagranicznych, systemów finansowo – księgowych. Uznał jednak, że wprowadzenie jednorodnego systemu możliwe będzie dopiero po ukształtowaniu nowej struktury kapitałowej spółek kolejowych, w związku z czym zadanie to znajduje się w fazie realizacji.

5. W wyniku kontroli wykonania w 2000 r. budżetu państwa, w części dotyczącej **dotacji przeznaczonych na finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów osób korzystających z krajowego autobusowego transportu**

¹³ Por. Informację o wynikach kontroli finansowania działalności P.P. Polskie Koleje Państwowe, Warszawa kwiecień 2001 r., str. 4-10.

¹⁴ Por. ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948), zwaną dalej również „ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP”.

zbiorowego¹⁵ stwierdzono, że przewoźnicy autobusowi, świadczący usługi przewozowe nie otrzymali z budżetu należnych im dopłat w pełnej wysokości. Środki rezerwy celowej w wysokości 60 mln zł podzielono między wojewodów, w zależności od niedoborów, które powstały w 2000 r. po uregulowaniu zobowiązań wobec przewoźników za 1999 r. (120 mln zł) i wydatkowaniu środków przewidzianych w budżetach wojewodów (299,9 mln zł). Według stanu na koniec 2000 r. nieuregulowane płatności, uwzględniając zaległości z 1999 r., wynosiły 195,4 mln zł i były o 62,8% wyższe, aniżeli na koniec grudnia 1999 r. Zgłoszone przez wojewodów zapotrzebowanie na dopłaty do krajowych przewozów autobusowych było natomiast, w relacji do określonej w rezerwach kwoty 60 mln zł, prawie czterokrotnie większe. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2000 r., którą objęto 27 przewoźników działających na terenie 8 województw wskazywały, że przekazano im tylko 54% należnej kwoty. Stwierdzono też, że wojewodowie nie wykonywali w sposób należyty nadzoru nad wykorzystywaniem dotacji, mimo iż dysponenci części budżetowych powinni, nie rzadziej niż raz na kwartał, dokonywać określonych ocen ich wykorzystania.¹⁶ Niektóre urzędy wojewódzkie nie przeprowadziły ani jednej kontroli lub przeprowadziły je w niepełnym zakresie.

6. Na przełomie lat 2001 – 2002 NIK przeprowadziła kontrolę **utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP**.¹⁷ Jej celem była ocena stanu technicznego infrastruktury kolejowej,¹⁸ w tym linii, urządzeń sterowania ruchem i sieci trakcyjnej oraz jego wpływu na bezpieczeństwo ruchu. W wyniku kontroli stwierdzono, że zły i ulegający systematycznej degradacji stan tej infrastruktury zagraża sprawnemu i bezpiecznemu przewożeniu osób i rzeczy. Ma także negatywny wpływ na regularność, punktualność i bezpieczeństwo ruchu. W stanie wymagającym naprawy, wymuszającym ograniczenie prędkości lub zmniejszenie prędkości rozkładowej dla zachowania bezpieczeństwa kursowania pociągów, znajdowało się m.in.: 40% torów, 38% rozjazdów, 14% obiektów inżynierskich, 19% urządzeń automatyki, 7% urządzeń na przejazdach, 28% urządzeń diagnostyki taboru, 33% urządzeń automatyki rozrządu i 14% - elektroenergetycznych. Pod względem jakości stan infrastruktury odbiega od norm i parametrów obowiązujących w UE. Jedynie linia Nr 4 Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie (tzw. CMK – o długości 224 km) oraz częściowo E 20 na odcinku Rzepin – Poznań – Warszawa (475 km), odpowiadały, pod względem dopuszczalnej szybkości pociągów, skrajni¹⁹ i wytrzymałości na nacisk osi taboru, normom unijnym.

¹⁵ Por. Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r., Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa czerwiec 2001r., t. I, str. 191-105.

¹⁶ Por. art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o finansach publicznych”.

¹⁷ Por. Informację o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa maj 2002 r.

¹⁸ Dotyczy respektowania norm technicznych, warunków techniczno-eksploatacyjnych oraz standardów i instrukcji, obowiązujących w tej sferze.

¹⁹ Skrajnia to linia graniczna dla pojazdu. W kolejnictwie linii tej nie powinien przekraczać przekrój poprzeczny pojazdu szynowego.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena skontrolowanej działalności

Krytycznie należy ocenić niewprowadzenie przez władze publiczne, tj. ministra właściwego ds. transportu i zarządy województw, systemowych rozwiązań służących wypełnianiu obowiązków w sferze komunikacji publicznej i finansowania zadań o charakterze służby publicznej.²⁰ Minister właściwy ds. transportu nie podjął swoich ustawowych obowiązków w tej sferze, zaś marszałkowie województw dopiero rozpoczęli kształtowanie koncepcji polityki transportowej w województwach. Nie zostały więc stworzone podstawy do określenia potrzeb przewozowych w publicznym transporcie pasażerskim, mimo iż za organizowanie i współfinansowanie tego transportu odpowiedzialność ponoszą władze publiczne. Nie posiadając koncepcji rozwiązań systemowych, władze te koncentrowały się na zadaniach jednostkowych, pośrednicząc w przekazywaniu dotacji przewoźnikom oraz koordynując rozkłady jazdy.

Krytycznie należy też ocenić sytuację, w której minister ds. transportu ma ograniczoną możliwość wypełniania obowiązków związanych z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury drogowej i kolejowej. Niedostatek środków finansowych, w głównej mierze, powodował opóźnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych i postępującą degradację istniejącej transportowej infrastruktury drogowej i kolejowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zagrożone jest terminowe (tzn. na dzień 31 grudnia 2002 r., będący zadeklarowaną datą gotowości Polski do wdrożenia porządku prawnego Unii Europejskiej) dostosowanie polskiego prawa w zakresie służby publicznej w transporcie do prawa unijnego.

Ocenę tę uzasadniają następujące, syntetyczne ustalenia kontroli:

2.1. W sferze komunikacji publicznej minister właściwy ds. transportu nie podjął realizacji zadania, polegającego na ustaleniu zapotrzebowania na międzywojewódzkie przewozy kolejowe. Tym samym nie zostały stworzone podstawy do określenia kwoty środków na ten cel oraz warunki do określenia rozmiaru „obowiązku służby publicznej” w międzywojewódzkim kolejowym transporcie pasażerskim, realizowanym przez PKP S.A. W konsekwencji nie były prowadzone prace przygotowawcze, dostosowujące system rozliczeń między władzą publiczną a przewoźnikiem wykonującym zamawiane usługi użyteczności publicznej - do standardów obowiązujących w UE.²¹ Fakt ten wyjaśniano m.in. nieuwzględnieniem dotacji na ten cel w ustawie budżetowej na 2001 r.

²⁰ Por. przypis 1.

²¹ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69 ze zm. o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową. Stanowi ono m.in., że umowy na zawieranie usług użyteczności publicznej mogą być zawierane w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług. Stanowi też, że jeżeli przedsiębiorstwo działające komercyjnie świadczy określone umowy usługi użyteczności publicznej finansowane ze środków pochodzących od władz publicznych, to w jego ewidencji rachunkowej fakt ten musi znaleźć odzwierciedlenie.

W 6 spośród 10 skontrolowanych urzędów marszałkowskich prace na rzecz określenia strategii transportowej województw, w tym studialne i opracowania zlecone instytucjom zewnętrznym, podjęto dopiero w czasie kontroli.²² Z tej przyczyny w skontrolowanych urzędach, decyzje w sprawach komunikacji publicznej podejmowano, jak dotychczas, jedynie na podstawie ogólnych strategii rozwoju województw [str. 23-25, 34-35].

2.2. Samorzady województw nie były przygotowane, organizacyjnie i finansowo, do wdrożenia kompleksowych rozwiązań w sferze komunikacji publicznej. W 2001 r. zainicjowały one jednak działania, prowadzące do wdrożenia tych rozwiązań. W tym celu, z przyznanych w 2001 r. dotacji budżetowych na organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów pasażerskich, większość zarządów województw (9 spośród 16) przeznaczyła na przedsięwzięcia studialne i organizacyjne łącznie około 2 mln zł, czyli 6,6% kwoty dotacji wynoszącej 300 mln zł [str. 43-44].

2.3. Skontrolowane urzędy marszałkowskie oraz b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, nie posiadały własnych, sprawdzalnych danych o potrzebach przewozowych w komunikacji pasażerskiej, skorelowanych z ilością przewożonych podróżnych i kosztami przewozów. Sytuacja ta utrudniała realizację przedsięwzięć, prowadzących do zaspokojenia tych potrzeb. Organy władzy publicznej nie wykształciły więc narzędzi, umożliwiających racjonalne określenie wielkości środków publicznych, niezbędnych do sfinansowania ciążących na nich obowiązków w sferze komunikacji zbiorowej. Jedynym źródłem danych o kosztach kolejowych przewozów pasażerskich, ilości przewożonych podróżnych, wielkości ulg za przejazdy, a więc podstawowych informacji umożliwiających określenie wartości usług publicznych w tej sferze, był przewoźnik - PKP S.A. Z jednej strony przewoźnik ten nie posiadał systemów, umożliwiających wyliczenie kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem pasażerskich usług przewozowych na poszczególnych liniach. Z drugiej zaś - władze publiczne nie zadbały o stworzenie mechanizmów weryfikowania takich danych [str. 23-25, 39-44].

2.4. Wprowadzenie obowiązku organizowania przez samorzady szczebla wojewódzkiego regionalnych przewozów kolejowych, w tym ewentualnego finansowania ich z własnych środków, w połączeniu z obowiązkiem koordynowania rozkładów jazdy,²³ postawiło przed zarządami województw jakościowo nowe zadanie - konieczność umiejętnego, systemowego sterowania regionalnym transportem zbiorowym. Problemy związane z realizacją wspomnianych zadań władze samorządowe rozwiązywały w

²² Organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należy, od 27 października 2000 r., do zadań własnych samorządu wojewódzkiego. Z tą datą weszły w życie przepisy art. 22 ust. 3-11, dodane przez art. 69 pkt 8 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

²³ Por. ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.), zwaną dalej również „Prawem przewozowym”.

zróznicowanym stopniu i zakresie. Pożądane rozwiązania w tej sferze przyjęto w województwie opolskim. Miejscowy urząd marszałkowski przyjął, że koordynowanie rozkładów jazdy musi łączyć funkcjonowanie wszystkich przewoźników transportu zbiorowego, opierać się na badaniu potrzeb, ocenie kosztów i współtworzyć strategię komunikacji publicznej w regionie. Fakt zlecenia tego zadania specjalistycznej firmie wskazuje jednak, że urząd ten nie był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do samodzielnego jego wykonania. W pozostałych urządach działania w tej sferze polegały głównie na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu przebiegu linii, a także ich zmianach – na wnioski przewoźników. W dwóch województwach koordynowanie rozkładów jazdy zlecono podmiotowi niepublicznemu, zaś w jednym – samorządowej osobie prawnej [str. 35-39].

2.5. W 2001 r. niepowodzeniem zakończyły się starania samorządów wojewódzkich o zakup pojazdów szynowych²⁴ na potrzeby przewozów regionalnych. Główną przyczyną było za późne uruchomienie środków budżetowych na ten cel, a także ich skala - przeciętnie od około 1 do 2 mln zł w przeliczeniu na jeden pojazd, przy koszcie jego zakupu kształtującym się na poziomie około 4 mln zł.²⁵ Ewentualne decyzje, co do ekonomicznej celowości zakupu, utrudniało również nieustalenie przez PKP S.A. kosztów użytkowania infrastruktury kolejowej przez tego typu pojazdy. W sprawie wspomnianych pojazdów Zarząd PKP S.A. proponował samorządom, aby z dotacji na regionalne przewozy pasażerskie został sfinansowany zakup usług leasingowych²⁶ – u leasingodawcy wyłonionego w przetargu zorganizowanym przez tego przewoźnika. W sprawie tej samorzady wojewódzkie zajęły stanowisko, że kwestie związane z zakresem, sposobem i trybem zakupu oraz bieżącą eksploatacją pojazdów, każdy z samorządów winien rozstrzygnąć we własnym zakresie, w sposób gwarantujący prawo własności nabytych pojazdów oraz faktyczne zaspokojenie potrzeb przewozowych [str. 44-45].

2.6. W sytuacji, w której z budżetu państwa możliwe było przyznanie dotacji w skali jedynie częściowo pokrywającej wydatki na regionalne przewozy kolejowe, zaś przewozy międzywojewódzkie nie były dotowane, minister właściwy ds. transportu i samorzady wojewódzkie nie ustalili, w drodze analizy i rachunków symulacyjnych, wielkości środków niezbędnych na ten cel, poza tymi dotacjami. W konsekwencji urzędy marszałkowskie zawarły z PKP S.A. umowy o regionalne przewozy kolejowe, jedynie na podstawie danych o kwotach tych dotacji. Zauważyć należy, że pozostałe koszty kolejowych przewozów regionalnych ponosiły same PKP S.A., określając je w

²⁴ Por. art. 79 ust. 2 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP. Przepis ten stanowi, że na zakup pojazdów szynowych przeznaczona się 10% kwoty dotacji z budżetu państwa.

²⁵ Do czasu zakończenia kontroli nie zakupiono więc ani jednego pojazdu szynowego.

²⁶ Propozycja Zarządu PKP S.A. dotyczyła leasingu 20 pojazdów szynowych.

rozliczeniach z samorządami, jako "finansowanie pozostałego deficytu", co oznacza że przewoźnik ten finansował, z własnych środków, zadania służby publicznej [str. 39-44].

2.7. Niesprawnie funkcjonował w zbadanym okresie system dopłat do ulg. Zawierając umowy o dopłaty do ulg ustawowych z przewoźnikami realizującymi krajowe przewozy autobusowe, samorząd wojewódzki faktycznie wykonywał w tej dziedzinie jedynie funkcję pośrednika w przekazywaniu środków. Częste były przypadki nieprzeprowadzania przez urzędy marszałkowskie kontroli realizacji wspomnianych umów, zwłaszcza w zakresie ewidencjonowania ulgowych i bezpłatnych biletów sprzedanych przez przewoźników. Zdecydowanie najslabszym ogniwem systemu było jednak niedoszacowanie wielkości potrzeb oraz nieprzekazywanie dotacji w pełnych kwotach. Ustalone w budżecie państwa środki na dofinansowanie regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych i dopłaty do ustawowych ulg, stosowanych przez przewoźników realizujących krajowe przewozy autobusowe, nie zostały w całości przekazane zarządom województw. Dotacje, które zarządy województw zobowiązały się, na podstawie zawartych umów, wypłacić PKP S.A.²⁷ wynosiły 261,6 mln zł.²⁸ Tymczasem PKP S.A. przekazano jedynie 183,8 mln zł, nie wpłacając około 30% łącznej kwoty dotacji przewidzianych w tych umowach. Nieterminowe i niepełne przekazywanie dotacji miało niekorzystny wpływ na kształtujący się system regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych. Podobna sytuacja miała także miejsce u przewoźników autobusowych - niezrealizowane przez samorządy województw dopłaty, z tytułu stosowania ustawowych ulg, wynosiły na koniec lipca 2001 r. 167,4 mln zł [str. 30-31, 45-46].

2.8. PKP S.A. nie były przygotowane do stosowania unijnych norm, odnoszących się do obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym.²⁹ Rozliczały się z dotacji budżetowych na pokrycie utraconych przychodów za przejazdy ze zniżką 50% i 100% na podstawie danych szacunkowych, mimo iż rozliczenia powinny być dokonywane na podstawie udokumentowanych danych o udzielonych ulgach.³⁰ Pełnymi danymi o wielkości pomocy publicznej, udzielanej temu przewoźnikowi, przeliczonej na

²⁷ Bez Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Warszawskiej Kolei Dojazdowej.

²⁸ Według stanu na 31 grudnia 2001 r.

²⁹ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69 ze zm. o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową. Art. 4 pkt. 1a ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 60, poz. 704 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców” stanowi, że dotacja jest formą pomocy publicznej. Art. 63 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38), stanowi natomiast, że niezgodna z właściwą realizacją Układu jest „wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów”.

³⁰ Por. art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o transporcie kolejowym”.

równowartość dotacji,³¹ nie dysponował także minister właściwy ds. transportu. Nie została bowiem obliczona wartość umorzenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu nabycia przez PKP własności budynków, innych urządzeń i lokali, nieuiszczonych w całości lub w części³² oraz wartość zwolnienia w podatku dochodowym PKP lub PKP S.A. z tytułu nieodpłatnego nabycia praw majątkowych do gruntów będących własnością Skarbu Państwa, a także z tytułu nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów, bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty i nieodpłatnego nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali. Tym samym powstała sytuacja, w której PKP S.A., z jednej strony wykonuje obowiązki służby publicznej o nieznanym pełnym wartości,³³ z drugiej zaś uzyskuje pomoc publiczną, której wartość nie została wyliczona. Ponadto, mimo zbliżającego się, zadeklarowanego przez stronę polską, terminu gotowości do akcesji z UE, przewoźnik ten nie jest przygotowany do sporządzenia rachunku kosztów wykonywania służby publicznej oraz rzetelnego wyliczenia przysługującej mu z tego tytułu rekompensaty. Zaznaczyć należy, że rachunku takiego nie można przeprowadzić, przy wykorzystaniu istniejących w PKP S.A., a także znajdujących się w fazie wdrażania (kosztem 8,3 mln dol. USA) systemów rachunkowości i zarządzania finansami. Nie jest również możliwe prowadzenie rachunku kosztów wydatków na infrastrukturę kolejową. Brak możliwości określenia wielkości potrzeb przewozowych w komunikacji publicznej oraz ich kosztów wskazują, że i w tej sferze nie powstały warunki do wdrożenia przepisów UE o służbie publicznej w transporcie [str. 30-34].

2.9. Niezrealizowanie przez ministra właściwego do spraw transportu planowanych zadań w zakresie rozbudowy i utrzymania dróg kategorii krajowej oraz infrastruktury kolejowej wynikało z ograniczonych środków finansowych, jakie na te zadania mógł przeznaczyć budżet państwa. Zadania te należały do ustawowych obowiązków³⁴ władz publicznych. NIK negatywnie ocenia fakt dopuszczania do postępującej degradacji stanu istniejących dróg i linii kolejowych. Zauważyć należy, że inwestycje drogowe i kolejowe, planowane w ciągach sieci transeuropejskich, były również dofinansowywane ze środków pomocowych i pożyczek bankowych. Błędy w planowaniu, wydłużający się czas przygotowania do korzystania ze środków pomocowych, opóźnienia w ogłaszaniu przetargów i wykupie gruntów, były jednak

³¹ Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP zawiera rozwiązania legislacyjne, które mają charakter pomocy publicznej, według definicji określonej w ustawie o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Pomoc ta winna być przeliczona na równowartość dotacji.

³² Przed wejściem w życie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

³³ Dotyczy przewozów pasażerskich: regionalnych, w części nie finansowanej z budżetu państwa oraz międzywojewódzkich, w przypadku których nie podjęto czynności umożliwiających wyliczenie ich wielkości i kosztów.

³⁴ Por. ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), zwaną dalej również „ustawą o drogach publicznych”, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.), zwaną dalej również „ustawą o finansowaniu dróg publicznych” oraz ustawę o transporcie kolejowym.

głównymi przyczynami niewykonania części zaplanowanych inwestycji drogowych i kolejowych. Mimo przyjętych założeń i planów nie były budowane autostrady w systemie koncesyjnym przez inwestorów prywatnych. Z niemal rocznym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, opracowany został „Program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 roku”. Mimo to już w 2001 r. nie zostały częściowo zrealizowane założenia tego Programu, w zakresie budowy autostrad, dróg ekspresowych oraz przebudowy dróg, w dostosowaniu do nacisku 115 kN/oś [str. 25-27].

2.10. Działania Ministra właściwego ds. transportu na rzecz rozwoju transportu kombinowanego nie spowodowały znaczącego zwiększenia przewozów w tym systemie. W latach 1998 - 2000 r. przewozy kombinowane wzrosły jedynie o 43 tys. ton, co oznacza, że nie powstała wystarczająco atrakcyjna alternatywa dla zmniejszenia skali zjawiska dewastowania dróg przez ciężkie pojazdy samochodowe. Pozytywnie natomiast należy ocenić wprowadzenie, w związku z realizacją zadań określonych w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, rozwiązań legislacyjnych wspierających ten rodzaj transportu. Z kolei krytycznie należy ocenić zakończenie, na etapie projektów, prac przewidzianych do realizacji w Programie, mających związek z wodnym transportem śródlądowym, a dotyczących utworzenia Funduszy Dróg Śródlądowych i Rezerwowego. Wodny transport śródlądowy jest komplementarny w stosunku do innych rodzajów transportu i może być z powodzeniem wykorzystywany w systemie transportu kombinowanego. Za niezadowalający uznano także stan przygotowań do ewidencjonowania przychodów i kosztów, związanych z infrastrukturą drogową, kolejową i wodną śródlądową, umożliwiających bezpośrednie stosowanie w tej dziedzinie przepisów unijnych. Termin zgłoszonej gotowości Polski do stosowania tych przepisów, przypadający na 31 grudnia 2002 r., może więc być zagrożony [str. 27-29, 31-34].

3. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek, w tym do Ministra Infrastruktury, wystąpienia z wnioskami zmierzającymi do minimalizowania skutków ujawnionych nieprawidłowości oraz zapobiegające powstawaniu ich w przyszłości.³⁵

Zmiany o charakterze ustrojowym, w tym przeniesienie wielu kompetencji państwa z organów administracji rządowej na władze samorządowe, zmieniające się warunki na rynku przewozów, nieokreślenie metod analitycznych umożliwiających ustalenie wiarygodnych

³⁵ Por. art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j. t. Dz. U z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.). Wnioski te przedstawione zostały w cz. III Informacji pn. „Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.”

danych o kosztach w komunikacji publicznej, uzasadniają celowość wskazania zadań w sferze usług publicznych w transporcie, jakie powinny wykonywać i finansować władze publiczne oraz sposoby wyliczania ich kosztów, z zachowaniem zasady, iż wydatkowanie środków w tym obszarze winno być poprzedzone analizą potrzeb, przejrzystym wyliczeniem kosztów i wskazaniem realnych źródeł finansowania.

Za celowe w związku z tym należy uznać, aby **Rada Ministrów:**

1/ Podjęła inicjatywę legislacyjną mającą na celu uregulowanie zasad wykonywania publicznego transportu zbiorowego, rozumianego jako obowiązek służby publicznej oraz zasad jego wspierania przez organy administracji rządowej i samorząd terytorialny.

2/ Spowodowała przyspieszenie, w związku z planowanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i podjętymi zobowiązaniami w negocjacjach z Unią, opracowania aktów prawnych o jednolitym systemie ewidencjonowania i księgowania wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

1.1. Kompetencje organów administracji publicznej i obowiązki przewoźników

Przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, zakres swojego działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu. Przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest obowiązany podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych.³⁶

Koordinacja rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi w regularnym transporcie zbiorowym jest prowadzona, dla linii komunikacyjnych przebiegających na obszarze gminy – przez zarząd gminy, dla linii ponadgminnych, przebiegających wyłącznie na obszarze jednego powiatu – zarząd powiatu, dla linii przebiegających przez obszar dwóch lub więcej powiatów – zarząd województwa, na obszarze którego rozpoczyna się linia komunikacyjna przebiegająca przez obszar dwóch lub więcej województw, dla tej linii, również przez zarząd województwa.³⁷

1.2. Uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów

Uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego, wykonywanych przez Polskie Koleje Państwowe, przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej oraz przez innych uprawnionych

³⁶ Por. art. 2 Prawa przewozowego.

³⁷ Tamże.

przewoźników, wykonujących zbiorowy przewóz osób powszechnie dostępnymi środkami transportu kolejowego i autobusowego, są uregulowane ustawowo.³⁸

Do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i autobusowego uprawnia wiek, wykonywana funkcja lub obniżona sprawność.³⁹ Przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy posiadają upoważnienie do utrzymania lub wprowadzenia uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów dla swoich pracowników, emerytów i rencistów oraz najbliższych członków ich rodzin.⁴⁰

Do 31 grudnia 2000 r. koszty finansowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane były z budżetu państwa.⁴¹ Od 1 stycznia 2001 r. finansowanie tych uprawnień należy do samorządów województw, jako zadanie z zakresu administracji rządowej.⁴²

Samorzady województw przekazują przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przejazdy pasażerskie, dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, w kwocie równej różnicy między wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nie uwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających ulgi. Przy określaniu wielkości dopłaty nie uwzględnia się podatku od towarów i usług. Dopłaty przekazywane są na zasadach określonych w umowach zawartych między samorządami województw a przewoźnikami.⁴³ Przewoźnicy wykonujący krajowe przewozy pasażerskie są zobowiązani do stosowania kas rejestrujących, umożliwiających określenie kwoty dopłaty. Zmiany w programach pracy wspomnianych kas wymagają uzyskania opinii ministra właściwego ds. finansów publicznych.⁴⁴

Przewoźnicy kolejowi wykonujący krajowe przewozy pasażerskie⁴⁵ otrzymują z tytułu obowiązujących ustawowych ulg dotację przedmiotową.⁴⁶

Powyższe uregulowania obowiązywały w okresie objętym kontrolą.⁴⁷

³⁸ Por. ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.), zwaną dalej również „ustawą o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego”. Przepisów ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej – por. art. 1.

³⁹ Tamże - art. 2. Osoby uprawnione do przejazdów z ulgą oraz zakres tych uprawnień określono w art. 3-5.

⁴⁰ Tamże – art. 8.

⁴¹ Tamże – art. 8a ust. 1.

⁴² Tamże. Art. 8a ust. 1 został zmieniony przez art. 30 pkt 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136).

⁴³ Tamże – art. 8a ust. 3.

⁴⁴ Tamże – art. 8a ust. 4-5.

⁴⁵ Tamże – art. 8b.

⁴⁶ Por. art. 22 ustawy o transporcie kolejowym.

⁴⁷ Z dniem 31 stycznia 2002 r. ustawa ta została zmieniona ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 4, poz. 34).

1.3. Warunki wykonywania usług publicznych w transporcie kolejowym

1.3.1. Zasady organizowania transportu kolejowego

Zarządem kolei jest koncesjonowany podmiot gospodarczy, uprawniony do zarządzania liniami kolejowymi,⁴⁸ przewoźnikiem kolejowym jest natomiast koncesjonowany podmiot gospodarczy, uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych.⁴⁹ Zarząd kolei ma obowiązek udostępniania, w drodze umowy, linii kolejowych przewoźnikom kolejowym, a w szczególności przewoźnikowi, na którego⁵⁰ nałożony został obowiązek wykonywania zadania dotyczącego przewozu. Udostępnienie linii zagranicznemu przewoźnikowi kolejowemu następuje, jeżeli tak stanowi umowa międzynarodowa, której RP jest stroną.⁵¹

Zarząd kolei jest zobowiązany do utrzymywania eksploatowanych linii kolejowych w stanie zapewniającym sprawny i bezpieczny przewóz osób i rzeczy, regularność i bezpieczeństwo ruchu kolejowego, ochronę środowiska, przeciwpożarową i mienia na obszarze kolejowym oraz zachowanie wymagań sanitarnych i weterynaryjnych.⁵²

1.3.2. Zasady finansowania transportu kolejowego

Zasady finansowania inwestycji dotyczących linii kolejowych oraz kosztów utrzymania linii zostały zróżnicowane w zależności od statusu linii kolejowych, które do 27 października 2000 r. dzieliły się na linie o znaczeniu państwowym, wojewódzkim i pozostałe.⁵³ Z budżetu państwa finansowane były inwestycje, dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu oraz koszty utrzymania linii mających ten status wyłącznie ze względów obronnych. Inwestycje, wysokość dotacji na ich finansowanie oraz na finansowanie kosztów utrzymania linii, określała corocznie ustawa budżetowa.⁵⁴

Zarząd kolei finansował koszty utrzymania linii o państwowym znaczeniu, z wyjątkiem linii mających ten status wyłącznie ze względów obronnych, jak również inwestycje i koszty utrzymania, dotyczące linii o znaczeniu wojewódzkim i pozostałych. Inwestycje oraz koszty utrzymania linii o znaczeniu wojewódzkim mogły być także finansowane z budżetu samorządu województwa.⁵⁵

Począwszy od 28 października 2000 r. linie kolejowe dzielą się na linie o znaczeniu państwowym i lokalnym. Zasady finansowania inwestycji, dotyczących linii o znaczeniu

⁴⁸ Por. art. 4 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym.

⁴⁹ Tamże – art. 4 pkt 5.

⁵⁰ Por. Prawo przewozowe.

⁵¹ Tamże - art. 10.

⁵² Tamże – art. 12 ust. 1.

⁵³ Por. art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie wykazu linii kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe (Dz. U. Nr 13, poz. 156).

⁵⁴ Tamże – art. 21 ust. 1 i ust. 3-4.

⁵⁵ Tamże – art. 21 ust. 1a i ust. 2.

państwowym i kosztów utrzymania tych linii, nie zostały zmienione. Inwestycje oraz koszty utrzymania linii o znaczeniu lokalnym są finansowane ze środków zarządu kolei, a także mogą być finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycje dotyczące każdego rodzaju linii kolejowych mogą być ponadto dofinansowywane z innych źródeł.

Koszty likwidacji linii kolejowych są finansowane z budżetu państwa.⁵⁶

Przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową⁵⁷ na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wysokość dotacji określa ustawa budżetowa.⁵⁸

Organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należy ponadto, od 27 października 2000 r.,⁵⁹ do zadań własnych samorządu województwa. Środki na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa. Przewozy, o których mowa wyżej, mogą być dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych, należy do zadań ministra właściwego ds. transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych. Środki na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa, do czasu osiągnięcia rentowności tych przewozów. Zadania, o których mowa wyżej, realizowane są na podstawie umowy zawartej między organem jednostki samorządu terytorialnego lub ministrem właściwym ds. transportu, a przewoźnikiem kolejowym. W przypadku wystąpienia oszczędności w dotacji przedmiotowej,⁶⁰ minister właściwy ds. finansów publicznych może przeznaczyć zaoszczędzone środki na dotację celową na dofinansowanie zadań bieżących samorządów województw, w zakresie organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich. Podziału dotacji dla samorządów poszczególnych województw dokonuje ww. minister - na wniosek ministra właściwego ds. transportu.

Rozporządzenie w sprawie dotacji budżetowej dla samorządów województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich,⁶¹ uregulowało

⁵⁶ Tamże – art. 6 ust. 4.

⁵⁷ Por. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia: 2 sierpnia 1999 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 69, poz. 764 ze zm.) i 14 grudnia 2000 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 116, poz. 1218). Rozporządzenia zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁸ Por. art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym.

⁵⁹ Z tą datą weszły w życie przepisy art. 22 ust. 3–11, dodane przez art. 69 pkt 8 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

⁶⁰ Por. art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym.

⁶¹ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie dotacji budżetowej dla samorządów województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 107, poz. 1130). Rozporządzenie wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 10 ustawy o transporcie kolejowym.

szczegółowe zasady ustalania dotacji z budżetu państwa przekazywanych samorządom województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich, tryb przekazywania ww. dotacji i organy dokonujące tego przekazania, terminy rozpoczęcia organizowania i dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich przez samorzady województw;

Zasady organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz tryb wyboru przewoźników uregulowane zostały rozporządzeniem Rady Ministrów.⁶² Organizowanie przewozów obejmuje: ustalenie zapotrzebowania na przewozy, wybór przewoźników i zawarcie z nimi umów o organizowanie i dotowanie przewozów, ocenę i kontrolę wykonywania usług przewozowych.⁶³ Wyboru przewoźników do wykonywania przewozów dokonuje się zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, z tym, że do 15 października 2001 r. umowy te mogły być zawierane przez ministra właściwego ds. transportu lub zarząd województwa z przewoźnikami dotychczas wykonującymi te przewozy.⁶⁴

Określone zostały obowiązkowe kryteria oceny oferty przewoźników i zakres ich wpływu na ocenę ofert,⁶⁵ jak również kwestie, które powinny być uregulowane w umowie dotyczącej organizowania i dotowania przewozów kolejowych.⁶⁶ Określone zostały ponadto terminy zawierania umów między zarządami województw a przewoźnikiem kolejowym na wykonywanie regionalnych pasażerskich przewozów.⁶⁷

Zarządy kolei i przewoźnicy kolejowi są zobowiązani do prowadzenia rachunkowości na zasadach określonych w odrębnych przepisach.⁶⁸ W ramach prowadzonej rachunkowości zarząd kolei wyodrębnia ewidencje kosztów⁶⁹ i przychodów⁷⁰ oraz ewidencję kosztów linii kolejowych, z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami.⁷¹ Przewoźnicy kolejowi są natomiast zobowiązani do prowadzenia ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym

⁶² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz. U. Nr 107, poz. 1131 ze zm.). Rozporządzenie wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 11 ustawy o transporcie kolejowym.

⁶³ Tamże - § 2.

⁶⁴ Tamże - § 4.

⁶⁵ Tamże - § 7.

⁶⁶ Tamże - § 8.

⁶⁷ Tamże - § 9. Brzmienie tego przepisu zostało zmienione rozporządzeniem z dnia 19 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 832). Przed zmianą rozporządzenia umowy należało zawierać do 9 czerwca 2001 r. Po ww. zmianie termin zawarcia umowy, w sprawie przewozów prowadzonych do 31 grudnia 2001 r., został wyznaczony na 15 października 2001 r.

⁶⁸ Por. art. 23 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Rachunkowości prowadzona powinna być na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o rachunkowości”.

⁶⁹ Tamże. Ponoszonych na realizację zadań wymienionych w art. 21 ust. 1 i 5.

⁷⁰ Tamże - art. 21 ust. 6 i 7.

⁷¹ Tamże - art. 23 ust. 3.

ewidencji ilości i wartości przewozów realizowanych na podstawie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów.⁷²

1.3.3. Status prawny zarządu kolei i przewoźnika kolejowego

Funkcję zarządu kolei i przewoźnika kolejowego wykonywało, do 27 października 2000 r., przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe”. Jako przedsiębiorstwo transportu publicznego, PKP prowadziło działalność na zasadach rynkowych, przy udziale dotacji z budżetu państwa.⁷³ Spośród licznych zadań należących do przedmiotu jego działalności należy wymienić przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem, budowę, modernizację, remont i utrzymywanie linii kolejowych, jak również przygotowywanie linii i taboru do wykonywania zadań przewozowych wynikających z potrzeb obronnych państwa.⁷⁴

W dniu 12 października 2000 r. została ogłoszona ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.⁷⁵ Reguluje ona m.in. zasady restrukturyzacji organizacyjnej i restrukturyzacji finansowej PKP S.A.

Restrukturyzacja organizacyjna⁷⁶ polega na tym, że PKP S.A., która może być jedynym założycielem spółki akcyjnej lub spółki z o.o., w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu do rejestru handlowego utworzy: spółki przewozowe do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich oraz kolejowych przewozów towarowych, które z dniem wpisu do rejestru handlowego, w zakresie wykonywanego przez nie rodzaju przewozów, wstępują w prawa i obowiązki PKP S.A., jako przewoźnika kolejowego,⁷⁷ spółkę akcyjną do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi – „PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.”,⁷⁸ która z dniem wpisu do rejestru handlowego wstępuje w prawa i obowiązki PKP S.A. w zakresie zarządzania liniami kolejowymi i staje się zarządem kolei.⁷⁹ Dotacje z budżetu państwa przeznaczone w danym roku na finansowanie linii o

⁷² Tamże – art. 23 ust. 4.

⁷³ Por. art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U Nr 95, poz. 474 ze zm.), zwanej dalej również „ustawa o P.P. PKP”. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosowało się, zgodnie z art. 1a ustawy, odpowiednio przepisy o transporcie kolejowym.

⁷⁴ Tamże – art. 7 ust. 1.

⁷⁵ Por. ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP. Weszła ona w życie, co do zasady, z dniem 27 października 2000 r. - na podstawie art. 83, który określa również przepisy wchodzące w życie w terminach późniejszych. Z powyższą datą, na podstawie art. 82 ustawy, utraciła moc ustawa o P.P. PKP (z wyjątkiem art. 46a, który obowiązywał do 31 grudnia 2000 r.), z tym, że jej przepisy miały zastosowanie do działalności P.P. PKP - do dnia jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

⁷⁶ Tamże – rozdz. 3.

⁷⁷ W rozumieniu przepisów Prawa przewozowego i ustawy o transporcie kolejowym

⁷⁸ Akt notarialny, zawierający akt związania spółki PLK S.A. i jej statut, został sporządzony 29 czerwca 2001 r. Wniosek o wpis do rejestru złożono w Krajowym Rejestrze Sądowym 2 lipca 2001 r. Uchwałą Nr 274 Zarządu PKP S.A. z 6 czerwca 2001 r. wyznaczono datę 1 października 2001 r., jako planowany termin podjęcia działalności przez PLK S.A.

⁷⁹ W rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

państwowym znaczeniu zwiększają kapitał akcyjny PLK S.A., a związane z tym akcje w podwyższonym kapitale akcyjnym obejmuje Skarb Państwa. Akcje PLK S.A., będące własnością PKP S.A. i Skarbu Państwa, nie mogą być zbywane.

Restrukturyzacji finansowej⁸⁰ podlegały zobowiązania pieniężne PKP według stanu na 30 czerwca 2000 r., obejmujące zobowiązania główne, odsetki oraz opłatę prolongacyjną, wobec budżetu państwa, Funduszu Pracy - z tytułu należnych składek, PFRON - z tytułu należnych wpłat i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - z tytułu należnych składek. Restrukturyzacja może polegać na umorzeniu zobowiązań w całości lub w części, odroczeniu terminu spłaty na czas określony, rozłożeniu płatności na raty, zamianie podlegających spłacie zobowiązań na akcje lub udziały w spółkach tworzonych przez PKP S.A.

W latach 2001 – 2002 PKP S.A. wyemituje obligacje o wartości nominalnej do 3 mld 900 mln zł,⁸¹ a środki pochodzące z emisji przeznaczy wyłącznie na spłatę zobowiązań i świadczeń,⁸² w tym na spłatę kredytów bankowych, zapewnienie ciągłości procesu eksploatacyjnego oraz dofinansowanie deficytowych regionalnych przewozów pasażerskich wykonywanych przez PKP lub PKP S.A. – w kwocie do 800 mln zł (w 2001 r. – do 500 mln zł i w 2002 r. – do 300 mln zł).

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. finansów publicznych, może udzielić, w imieniu Skarbu Państwa,⁸³ poręczenia lub gwarancji spłaty zobowiązań PKP S.A., wynikających z obligacji, poręczenia lub gwarancji spłaty za PKP lub PKP S.A. kredytu bankowego i związanych z nim odsetek albo gwarancji spłaty kredytu udzielonego przez bank zagraniczny lub zagraniczną instytucję finansową wraz z odsetkami i innymi kosztami,⁸⁴ przy czym łączna kwota kredytów nie może przekroczyć kwoty 2 mld 300 mln zł.

1.4. Warunki wykonywania przewozów transportem kombinowanym

Pojęcie transportu kombinowanego definiuje ustawa o transporcie drogowym.⁸⁵ Od dnia 1 stycznia 2001 r. rozwój infrastruktury transportu kombinowanego, w szczególności terminale oraz ich wyposażenie w urządzenia przeładunkowe, może być finansowany z budżetu państwa.⁸⁶

⁸⁰ Por. przepisy rozdz. 4 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

⁸¹ Tamże – art. 32.

⁸² Tamże - art. 32 ust. 2 pkt 1–8.

⁸³ Tamże – art. 32 ust. 5 i 6.

⁸⁴ Tamże. Przeznaczonego na realizację celów, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 2–8.

⁸⁵ Por. art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.) oraz przypis 9. Przed wejściem w życie tej ustawy pojęcie transportu kombinowanego definiowała ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.). Międzynarodowym transportem kombinowanym był, w rozumieniu przepisów tej ustawy, przewóz rzeczy w jednej i tej samej jednostce ładunkowej, z wykorzystaniem kilku rodzajów środków transportu, w czasie którego następuje przekroczenie granicy państwowej.

⁸⁶ Por. art. 22a ustawy o transporcie kolejowym. Przepis ten został wprowadzony przez art. 69 pkt 9 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

1.5. Zarządzanie drogami publicznymi i ich finansowanie

Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.⁸⁷ Zadania z zakresu administracji drogowej wykonują: minister właściwy ds. transportu,⁸⁸ do którego należy m.in. określanie kierunków rozwoju sieci drogowej i sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Publicznych, Generalny Dyrektor Dróg Publicznych,⁸⁹ jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych i realizacja budżetu państwa, w zakresie ww. dróg, a także inne zadania dotyczące dróg publicznych⁹⁰ oraz zarządcy dróg, którymi są dla dróg: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – zarząd gminy.⁹¹

Z dniem 1 kwietnia 2002 r. zadania Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych przejął Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.⁹²

Zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony dróg oraz zarządzania nimi są finansowane przez: ministra właściwego ds. transportu, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych – w odniesieniu do dróg krajowych, samorząd województwa – dróg wojewódzkich, samorząd powiatowy – dróg powiatowych, z budżetów gmin – dróg gminnych, z budżetów miast na prawach powiatu – dróg znajdujących się w granicach tych miast, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, z budżetu m. st. Warszawy – dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) oraz wojewódzkich i powiatowych.⁹³ Budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być ponadto realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych, świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.⁹⁴

⁸⁷ Por. art. 2a ustawy o drogach publicznych.

⁸⁸ Tamże – art. 17.

⁸⁹ Tamże – art. 18.

⁹⁰ Tamże – art. 18 ust. 2 ustawy. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, mającej status zarządu dróg krajowych – por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1192). Utraciło ono moc, w wyniku uchylenia pośredniego z dniem 1 kwietnia 2002 r. - na podstawie art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253), zwanej dalej również „ustawą o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej”.

⁹¹ Por. art. 19 ustawy o drogach publicznych.

⁹² Por. art. 4 ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej.

⁹³ Por. art. 2 ustawy o finansowaniu dróg publicznych.

⁹⁴ Tamże – art. 3a ust. 5.

1.6. Zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom

Od 1 stycznia 2001 r. obowiązuje ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.⁹⁵ Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, to przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, głównie w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych - na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego, w szczególności w formie dotacji, ulg podatkowych, dokapitalizowania przedsiębiorstwa oraz gwarancji i poręczeń na warunkach korzystniejszych, niż rynkowe.⁹⁶

Dopuszczalna jest m.in. pomoc w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,⁹⁷ a także stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy, z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym w szczególności wyrównanie poniesionych strat i podwyższonych kosztów.⁹⁸

Pomoc może być udzielona jedynie przy spełnieniu określonych warunków. Jednym z nich jest przyniesienie przez pomoc, po uwzględnieniu kosztów związanych z jej udzieleniem, korzyści społecznych większych, niż korzyści możliwe do osiągnięcia bez jej udzielenia.⁹⁹

Organy udzielające pomocy są zobowiązane do opracowywania programów udzielania pomocy.¹⁰⁰ Rada Ministrów określiła sposób przeliczania wielkości pomocy udzielonej w różnych formach, na równą jej wartość dotacji, w sposób zapewniający porównywalność wartości pomocy udzielanej w różnych formach.¹⁰¹

⁹⁵ Por. ustawę o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jej przepisy stosuje się do udzielenia pomocy, której wartość, łącznie z udzieloną pomocą w ciągu kolejnych 3 lat poprzedzających dzień tego udzielenia, przekracza równowartość 100 tys. EURO. Jeśli wartość otrzymanej pomocy nie przekracza ww. kwoty, stosuje się przepisy art. 1–4, art. 35-36, art. 37 ust. 1 i 4 oraz art. 38.

⁹⁶ Tamże - art. 4 ust. 1.

⁹⁷ Tamże – art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. b.

⁹⁸ Tamże – art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b.

⁹⁹ Tamże – art. 9.

¹⁰⁰ Tamże – art. 10 ust. 1. Zawierających w szczególności treść określoną w art. 10 ust. 2.

¹⁰¹ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie sposobu przeliczania pomocy publicznej udzielonej w różnych formach na równą jej wartość dotacji (Dz. U. Nr 28, poz. 308). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 11 ustawy o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

2.1. Zobowiązania Polski w stanowisku negocjacyjnym

W dniu 6 lutego 2001 r. Rada Ministrów przyjęła uzupełnienie do „Stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Polityka Transportowa”.

Zapisano w nim m.in., że: „... Rząd RP przyjął dzień 31 grudnia 2002 r., jako datę gotowości Polski do akcesji do UE. Polska akceptuje i wdroży całość nowego acquis communautaire w obszarze „polityka transportowa” do końca 2002 r., bez występowania o okresy przejściowe. Polska podejmie konieczne działania, w kierunku wdrożenia i stosowania prawa wspólnotowego w obszarze „polityka transportowa” przed 31 grudnia 2002 r. Polska zamierza w pełni implementować nowe acquis communautaire jak najwcześniej i przed przewidywaną datą wejścia do Unii. Przedstawione stanowisko negocjacyjne odnosi się do aktów prawa wspólnotowego wydanych w 1999 r., które zostały określone przez Komisję Europejską, jako nowe acquis communautaire”.

2.2. PKP na tle wybranych kolei europejskich

W działalności PKP, w porównaniu z wybranymi kolejami europejskimi, stosunkowo duże znaczenie mają przewozy towarowe.

W 1999 r. ilość przewiezionych przez PKP ładunków, przypadająca przeciętnie na 1 km eksploatowanych linii, zmniejszyła się do 8,1 tys. ton. Udział przychodów z ruchu pasażerskiego w przychodach przewozowych zwiększył się natomiast z 19% w 1997 r. do 24,1% - w 1999 r.

Dane o udziale dotacji w przychodach operacyjnych wskazują, że polska kolej jest finansowa z budżetu państwa, w porównaniu z kolejami narodowymi państw członkowskich UE, na relatywnie niższym poziomie.¹⁰²

2.3. Finansowanie infrastruktury drogowej w Polsce

Utrzymanie, remonty i budowa infrastruktury drogowej należą w Polsce do obowiązków władz publicznych i wymagają ponoszenia na ten cel wydatków ze środków publicznych. Podobna sytuacja jest w innych krajach europejskich.

Polska infrastruktura drogowa jest jednak dotowana w mniejszej skali, aniżeli w tych krajach.¹⁰³

¹⁰² Por. dane o dotacjach ze środków publicznych dla przedsiębiorstw kolejowych Hiszpanii, Włoch, Austrii, Francji, Węgier, Czech i Polski, ujęte w zał. Nr 1 i 2 do Informacji. Dane te dotyczą 1999 r., ze względu na dostępność porównywalnych danych. Środki publiczne na ten cel obejmują: dotacje do przewozów pasażerskich z budżetu państwa, gmin, dotację do przewozów kombinowanych i inne rodzaje wsparcia finansowego. Niektóre koleje otrzymywały także dotacje na utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą. Por. statystyki UIC „Specific costs and revenue – Operating and general results for the financial year”. Przyjmując, że dotacje dla przedsiębiorstw kolejowych są przekazywane, zwłaszcza w krajach UE, w związku z wypełnianiem obowiązku służby publicznej, należy zakładać, że pasażerskie przewozy kolejowe w Polsce będą stałą pozycją wydatków ze środków publicznych.

¹⁰³ Zestawienia ilustrujące sieć drogową oraz wydatki na drogi w krajach zrzeszonych w Unii Europejskiej i Polsce w 1998 r. stanowią zał. Nr 4 i 5 do Informacji.

2.4. Wykonywanie obowiązku służby publicznej na przykładzie Francji

Postanowienia ustawy o kierunkach transportu wewnętrznego,¹⁰⁴ zharmonizowanej z prawem Unii Europejskiej, w zakresie służby publicznej w transporcie, obrazują standardy prawne rozwiązywania tych spraw we Francji, państwie członkowskim Unii.

W ustawie zdefiniowano m.in. pojęcie usługi publicznej w transporcie: jest to zbiór działań, obowiązek realizacji których spoczywa na władzach państwowych, a są one podejmowane, w celu organizacji i promocji transportu osób i dóbr.¹⁰⁵

Opracowanie i stosowanie polityki transportowej we Francji gwarantuje państwo i zbiorowości terytorialne, w ramach planowania zdecentralizowanego i demokratycznego, z udziałem przedstawicieli wszystkich zainteresowanych. Podstawowym elementem organizacji transportu publicznego w tym kraju jest zlecenie, na podstawie sześcioletniego kontraktu, zadań z tego zakresu operatorom wyłonionym w przetargu publicznym.¹⁰⁶

Organizację zintegrowanego systemu transportu publicznego we Francji ilustruje przykład regionu Ile-de-France¹⁰⁷ o pow. 12 tys. km² z 11 mln mieszkańców, podzielonego na 8 departamentów i 1,3 tys. gmin, w którym zatrudnienie znajduje 5 mln osób.

Transportem zbiorowym przemieszcza się codziennie w regionie 6,7 mln podróżnych. Obsługiwani są oni, na podstawie kontraktu zawartego na lata 2000–2006, przez 82 operatorów transportowych, w tym: publiczne przedsiębiorstwo transportowe RATP (zatrudniające około 40 tys. osób), wykonujące 75% przewozów w strefie centralnej, krajowe przedsiębiorstwo transportu kolejowego SNCF (zatrudniające 20 tys. osób), realizujące 17% przewozów i 80 przedsiębiorstw autobusowych niepublicznych, zgrupowanych w federacji „Optile”. Poza krajową siecią kolejową funkcjonują sieci transportu zbiorowego, czyli 16 linii metra (211 km), 2 linie tramwajowe (20 km), sieć kolei podmiejskiej (o długości 1,4 tys. km), ponad 1,2 tys. linii autobusowych (o długości 18,2 tys. km). Opłaty za przejazdy pobierane są w systemie, obejmującym miesięczne i roczne abonamenty dla strefy, kartę roczną dla młodzieży poniżej 25 roku życia oraz zniżki dla bezrobotnych.

Zbiorowy transport publiczny w Il-de-France finansowany jest z dochodów z przewozu podróżnych - 23%, subwencji publicznych od zbiorowości lokalnych – 36%, państwo (wyłącznie na inwestycje) – 2% oraz z

¹⁰⁴ Por. ustawę Nr 82-1153 z dnia 30 grudnia 1982 r. o kierunkach transportu wewnętrznego, opublikowaną we Francuskim Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 1982 r. Wskazany akt normatywny jest wprawdzie regulacją wewnętrzną Francji, ponieważ dziedzina, o której mowa wyżej, jest wewnętrzną sprawą każdego z państw członkowskich, zharmonizowany jest jednak z normami prawnymi obowiązującymi na szczeblu unijnym.

¹⁰⁵ Do działań tych zaliczono: budowę i zarządzanie infrastrukturą oraz wyposażeniem dla transportu, jak również przekazywanie ich do dyspozycji użytkowników, pod warunkiem prawidłowego utrzymania, funkcjonowania i bezpieczeństwa, regulowanie działalności transportu i kontrolę jego stosowania, organizację transportu w celach obronnych, rozwój informacji o systemie transportu, rozwój badań, nauki i statystyki, w celu ułatwienia realizacji określonych celów systemu transportowego, organizację transportu publicznego.

¹⁰⁶ W Wielkiej Brytanii obowiązują reguły wolnego rynku, zaś w Niemczech jest to zadanie monopolu państwowego.

¹⁰⁷ Por. materiały Związku Transportu Paryskiego, przedstawione na konferencji z 11 grudnia 2000 r.

„wpłat transportowych”, będących podatkiem od wynagrodzenia wnoszonym przez przedsiębiorców zatrudniających powyżej 9 pracowników – 39%. Na pokrycie rocznych kosztów transportu publicznego w tym regionie przeznaczają się około 5,3 mld EURO, z czego 50% stanowią koszty osobowe.

2.5. Zadania samorządów wojewódzkich

W wyniku zmian ustrojowych, przeniesienia wielu kompetencji państwa ze szczebli rządowych do władz samorządowych, samorządom województw powierzone zostały zadania, związane z usługami publicznymi w transporcie, w tym część począwszy od 2000 r.

Aktualnie do zadań samorządów województw w drogownictwie należy organizacja i zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich oraz, w ramach zadań zleconych, na innych drogach. Wspomniane zadania dotyczą planowania i finansowania budowy, modernizacji, utrzymania oraz odnowy dróg wojewódzkich, zaliczania dróg do kategorii wojewódzkich i ustalania ich przebiegu, opiniowania przebiegu oraz kategorii dróg krajowych i powiatowych, jak również wydawania zezwoleń na wykorzystywanie dróg w sposób szczególny.

Do zadań tych należy także przygotowywanie programów rozwoju i określanie przepisów porządkowych wojewódzkiego transportu zbiorowego, koordynowanie rozkładów jazdy w publicznej komunikacji pasażerskiej, wydawanie zezwoleń dla pojazdów nie będących taksówkami, opiniowanie wykazu linii kolejowych o znaczeniu wojewódzkim oraz linii przewidywanych do likwidacji, przygotowywanie decyzji w sprawie ograniczenia bądź nałożenia obowiązku przewozu, organizowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, w tym zawieranie umów z wybranym przewoźnikiem kolejowym, przyznawanie i rozliczanie dotacji na dopłaty do ustawowych ulg przejazdowych w krajowych autobusowych przewozach pasażerskich.

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Działalność ministra właściwego ds. transportu

Działania ministra właściwego ds. transportu koncentrowały się w badanym okresie, w sferze legislacyjnej, głównie na tworzeniu norm prawnych, regulujących wielkość dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich rekompensującej utracone przychody za przejazdy osób ustawowo uprawnionych do nabywania biletów ze zniżką oraz określających udział samorządów województw w dotacji budżetowej na dofinansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich.

Minister właściwy ds. transportu nie podjął natomiast prac umożliwiających ustalenie zapotrzebowania na międzywojewódzkie przewozy kolejowe, z uwzględnieniem konkurencyjności i komplementarności innych niż kolej środków komunikacji.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Por. art. 22 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz. U. Nr 107, poz. 1131), zwane dalej również „rozporządzeniem w sprawie organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich”.

Nieokreślenie tego zapotrzebowania uniemożliwiło ustalenie rozmiaru „obowiązku służby publicznej”¹⁰⁹ w międzywojewódzkim kolejowym transporcie pasażerskim realizowanym przez PKP S.A.

Organizowanie przewozów obejmuje m.in. ustalenie zapotrzebowania na przewozy.¹¹⁰ Zapotrzebowanie to, na danym obszarze, należy ustalać przy uwzględnieniu: zaludnienia i układu przestrzennego sieci osadniczej, przestrzennego rozmieszczenia siedzib przedsiębiorców, szkół, urzędów administracji publicznej, instytucji kultury, ośrodków handlowych i miejsc wypoczynku, stopnia bezrobocia strukturalnego i działań w celu jego zmniejszenia, wielkości i struktury popytu na usługi przewozowe, z sezonowym i dobowym zróżnicowaniem, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju, zdolności przepustowej linii kolejowych, charakterystyki sieci tych linii, potrzeby komunikowania się sąsiadujących województw.¹¹¹

Określenie zapotrzebowania na przewozy stanowi podstawę do zawarcia przez ministra właściwego ds. transportu umowy z wybranym przewoźnikiem kolejowym o wykonywanie dotowanych przewozów kolejowych. Zasada ta obowiązuje od 27 października 2000 r. Umowy takiej jednak nie zawarto.¹¹²

W zakresach działania departamentów b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (Polityki Transportowej, Kolejnictwa, Finansów i Analiz Ekonomicznych), jak również w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników, nie zostały uwzględnione stosowne zadania, mające związek z określaniem zapotrzebowania na kolejowe przewozy międzywojewódzkie i zawieraniem umów na ich wykonanie.

Zgodnie z prawem unijnym, na dzień gotowości Polski do członkostwa w UE kraj ubiegający się o członkostwo powinien dysponować procedurami rozliczeń między władzą publiczną a przewoźnikami wykonującymi zamawiane usługi użyteczności publicznej.¹¹³ Zgodnie z prawem unijnym, obciążenia finansowe występujące w przedsiębiorstwie transportowym, z powodu wykonywania takich obowiązków, są przedmiotem rekompensaty.

Przyczyną niezawarcia przez ministra właściwego ds. transportu umowy o wykonywanie międzywojewódzkich przewozów kolejowych, było nieujęcie dotacji na te przewozy w ustawie budżetowej na

¹⁰⁹ Oznaczającego taką działalność, której przedsiębiorstwo transportowe nie prowadziłyby, jeśli brałoby pod uwagę wyłącznie własne interesy handlowe.

¹¹⁰ Por. § 2 rozporządzenia w sprawie organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich.

¹¹¹ Tamże - § 3.

¹¹² Do czasu zakończenia kontroli.

¹¹³ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69 ze zm. o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową. Przepisy rozporządzenia stanowią m.in., że umowy o usługi użyteczności publicznej mogą być zawierane w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług. Stanowią też, że jeżeli przedsiębiorca działający komercyjnie świadczy określone w umowie usługi użyteczności publicznej finansowane ze środków pochodzących od władz publicznych, to konsekwencje tego faktu muszą znaleźć odzwierciedlenie w ewidencji rachunkowej.

2001 r.¹¹⁴ W konsekwencji organizowanie i finansowanie przewozów międzywojewódzkich realizowane było nadal przez PKP S.A.

Minister właściwy ds. transportu współdziałał w pracach sejmowych nad projektem ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.¹¹⁵ Z własnej inicjatywy nie podejmował jednak działań związanych ze swoimi ustawowymi uprawnieniami, jako organizatora międzywojewódzkiej publicznej komunikacji zbiorowej – kolejowej lub komplementarnej.

3.2. Kolejowa infrastruktura transportowa

Działania ministra właściwego ds. transportu, w zakresie utrzymania i rozwoju kolejowej infrastruktury transportowej, koncentrowały się głównie na finansowaniu inwestycji na liniach kolejowych o państwowym znaczeniu.¹¹⁶

Na ten cel przekazano w 2000 r. z budżetu państwa dla PKP S.A. dotacje na inwestycje w wysokości 412.673 tys. zł, zaś na 2001 r. przewidziano 423.734 tys. zł. Mimo to, stan techniczny infrastruktury kolejowej, w tym zwłaszcza nawierzchni kolejowej, nie zapewnia warunków do wypełniania podstawowej funkcji kolei.¹¹⁷

Środki na inwestycje nie były przekazywane PKP S.A. terminowo. Było to główną przyczyną opóźnień w podjęciu robót, wynikłych z wydłużenia procedur przetargowych i w konsekwencji późnego wejścia wykonawców na place budów. Częstym zjawiskiem było także opóźnione finansowanie robót, w relacji do ich rzeczowego zaawansowania.

W 2000 r. minister właściwy ds. transportu nie zweryfikował, w związku z występującymi opóźnieniami, planów wykorzystania środków z funduszy PHARE i ISPA oraz środków z EBI i EBOR, w wyniku czego środki te nie zostały w pełni wykorzystane.

Przyczynami były: opóźnione podpisanie Memorandów przez Unię Europejską i Rząd Polski w sprawie środków funduszu ISPA, spadek w 2001 r. kursu EURO, roczne opóźnienie w podpisaniu przez UE Memorandum o przydziale środków PHARE na zakupy szyn, rozjazdów i konstrukcji wsporczych sieci trakcyjnej oraz zmiana procedur zarządzania środkami tego funduszu.

¹¹⁴ Projekt ustawy budżetowej na 2001 r. przewidywał, na dotacje dla kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, 50 mln zł i regionalnym - 250 mln zł. W trakcie prac nad projektem ustawy, Sejmowa Komisja Transportu i Łączności zaproponowała, aby całą tę kwotę przeznaczyć dla samorządów województw na przewozy regionalne. Propozycja ta została przyjęta przez Sejm RP.

¹¹⁵ W III kadencji Sejmu RP. Druk Nr 2923 z 24 kwietnia 2001 r. Ustawa nie została uchwalona.

¹¹⁶ Środki budżetowe w latach 2000-2001 przeznaczone zostały, stosownie do postanowień umów międzynarodowych AGC (umowa europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych - Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231) i AGTC (umowa o ważniejszych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących) - na modernizację linii kolejowych znajdujących się w korytarzach transportowych, objętych priorytetami międzynarodowymi.

¹¹⁷ Por. Informację o wynikach kontroli utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa maj 2002 r., str. 4. W ocenie NIK, zły i ulegający systematycznej degradacji stan techniczny liniowej infrastruktury kolejowej PKP zagraża sprawnemu i bezpiecznemu przewożeniu osób i rzeczy, a także ma negatywny wpływ na regularność, punktualność i bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

W 2001 r. nie zostały zrealizowane, w pełnym zakresie, zadania przewidziane do współfinansowania ze środków ISPA.

Nie wykupiono bowiem gruntów niezbędnych dla realizacji trzech kontraktów na budowę linii kolejowych oraz nie rozpoczęto ani jednej procedury przetargowej. Stwierdzono również nieprzygotowanie zadań inwestycyjnych do realizacji w 2001 r., czego skutkiem może być w roku następnym niepełne wykorzystanie środków tego funduszu.

Z powodu opóźnień zmniejszono kwoty środków ujętych w planie na 2001 r., m.in. na inwestycje kolejowe, dotyczące linii E-20.

W badanym okresie, w inwestycje realizowane przez PKP zaangażowano znacznie mniejsze środki budżetowe, aniżeli planowano - na poziomie 11% planów rocznych w 2000 r. i 28% - w 2001 r. Stwierdzono również, że PKP S.A. nie przedłożyły, w wymaganym terminie, rozliczenia przekazanej w 2000 r. dotacji na inwestycje.

Ministerstwo nie wyegzekwowało tego rozliczenia, mimo iż w wyniku kontroli wykonania budżetu w 2000 r. oraz badań przeprowadzonych przez Wydział Nadzoru Inwestycyjnego Ministerstwa, PKP S.A. zostały zobowiązane do poprawy terminowości rozliczeń.

Powyższe ustalenia wskazują, że minister właściwy ds. transportu, jako dysponent części budżetowej, nie wykonywał w badanym okresie, w sposób skuteczny, nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych dotowanych z budżetu.¹¹⁸

3.3. Stan techniczny dróg

Z rocznym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, opracowany został w Ministerstwie, m.in. przy udziale b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, „Program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 r.”

Zawiera on harmonogram budowy lub przebudowy około 5,5 tys. km dróg krajowych usytuowanych w tzw. transeuropejskich korytarzach transportowych. Minister właściwy ds. transportu zaakceptował ten dokument w kwietniu 2001 r.

W 2001 r. b. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych nie wykonała w pełni, przewidzianych na ten rok, zadań w dziedzinie budowy autostrad i dróg ekspresowych, jak również przebudowy dróg, w dostosowaniu do nacisku 115 kN/oś. Główną przyczyną był znacznie niższy, w relacji do zakładanego we wspomnianym harmonogramie, poziom realnie dostępnych w 2001 r. środków na sfinansowanie tych zadań.

¹¹⁸ Por. art. 91 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 133, poz. 1480), a przed 1 stycznia 2001 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (Dz. U. Nr 109, poz. 702).

Z zadań przewidzianych do wykonania w 2001 r., w największym stopniu zaawansowana była budowa autostrad. Z 6 zadań: jedno, tj. rozpoczęta w 1998 r. budowa odcinka autostrady A-4 Wrocław-Nogawczyce o długości 126 km, zostało zakończone w terminie, tj. w 2001 r. Dwa zadania znajdowały się w fazie realizacji. Zakres wykonania kolejnego został zmniejszony, a rozpoczęcie dwóch dalszych przesunięto na 2002 r. Z zadań dotyczących budowy dróg ekspresowych i wzmocnienia nawierzchni, większość nie została rozpoczęta w przyjętym terminie. Rozpoczęcie kilku zadań przesunięto na 2002 r. lub do czasu uzyskania na nie środków finansowych.

W 2001 r. długość dróg dostosowanych do przenoszenia nacisków do 115 kN/oś, wynosząca na koniec 2000 r. 230,7 km, tj. 1,4% całej sieci dróg krajowych, wzrosła do ok. 280 km tj. do 1,7% (w tym długość odcinków dwujezdniowych o dodatkowe 40 km na autostradzie A-4).

3.4. Utrzymanie dróg krajowych

W 2000 r. w złym stanie technicznym¹¹⁹ znajdowało się około 35% nawierzchni dróg krajowych. Sytuacja ta miała głównie związek z ograniczonymi, w relacji do istniejących potrzeb, możliwościami finansowania utrzymania dróg, jak również z niekwestionowaną koniecznością preferowania w wydatkach budżetu państwa i środka specjalnego b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych środków na rozbudowę i przebudowę dróg krajowych, należących do sieci transeuropejskiej.

W 2000 r., według oceny b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, wysokość przekazanych środków nie umożliwiła powstrzymania degradacji dróg krajowych. W 2001 r. sytuacja ta nie uległa zmianie. Przewidywane nakłady na utrzymanie dróg i zarządzanie nimi nie przekroczyły poziomu z roku poprzedniego.

B. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, zobowiązana do uczestnictwa w realizacji ustawowych zadań władz publicznych, w zakresie rozbudowy i utrzymania dróg kategorii krajowej,¹²⁰ wykonywała je, ogólnie rzecz biorąc, w zakresie adekwatnym do możliwości finansowania tych zadań.

W zarządzie b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych znajdowały się, według stanu na koniec 2000 r., drogi stanowiące główne relacje krajowe oraz wchodzące w skład ciągów tras międzynarodowych, o długości 16,6 tys. km. Największymi były zaległości w wyrównywaniu i wzmacnianiu nawierzchni, wymagające usunięcia kosztem 2 mld zł. Dla wszystkich rodzajów zabiegów utrzymaniowych potrzeby określono natomiast na 2,4 mld zł. Były więc one czterokrotnie wyższe od środków przeznaczonych na roboty nawierzchniowe w 2001 r. na sieci dróg krajowych. W ocenie Dyrekcji, w celu zahamowania degradacji stanu nawierzchni i odwrócenia tej tendencji należałoby, w ciągu najbliższych 3 lat, wykonywać rokrocznie odnowy na około 2 tys. km dróg

¹¹⁹ Por. opracowany przez Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych „System oceny stanu nawierzchni”. Stan zły oznacza konieczność natychmiastowej poprawy.

¹²⁰ Por. ustawy o drogach publicznych i finansowaniu dróg publicznych.

krajowych, co oznacza nakłady rządu 1,2 mld zł rocznie, w większości na likwidację kolejin i roboty nawierzchniowe.

3.5. Transport kombinowany

W 2000 r. przewozy transportem kombinowanym wyniosły 2.068 tys. ton, wobec 2.025 tys. ton - w 1998 r. Wzrost przewozów tym transportem o 43 tys. ton wskazuje m.in., że działania zapobiegające dewastowaniu dróg przez ciężkie pojazdy samochodowe, przez stworzenie alternatywy dla przewozów drogowych, nie zyskały należytej im rangi.

W sporządzonych przez b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej analizach dotyczących tego transportu, akcentuje się, że w rachunku ekonomicznym bardziej opłacalna jest częściowa rekompensata kosztów dla przewoźnika kolejowego, ponoszonych przy uruchamianiu tych przewozów, aniżeli naprawa dróg zniszczonych przez ciężkie pojazdy, dlatego też pożądanym jest rozwój infrastruktury liniowej i terminali kontenerowych.

W celu rozwijania i wdrażania technologii transportu kombinowanego przewidziano m.in. opracowanie projektu ustawy o inspekcji transportowo-drogowej, zintensyfikowanie współpracy przewoźników drogowych z PKP, portami morskimi i żegluga śródlądową, rozwijanie infrastruktury (liniowej i terminali kontenerowych).

W odniesieniu do PKP zapisano np., że w sytuacji pojawienia się nowych operatorów, przewoźnik ten musi przyjąć aktywną postawę na rynku przewozów, a szczególnie na jego najbardziej atrakcyjnych segmentach, czyli kombinowanych. Zapisano też, że celem jest zwiększenie udziału transportu kombinowanego w przewozach ładunków do ponad 1% tych przewozów.¹²¹

W sferze planowania rozwoju transportu kombinowanego b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej akcentowało potrzebę partycypowania operatorów i przewoźników w jego rozwoju, szczególnie w budowie terminali kontenerowych.

Budowa i modernizacja terminali ma związek, jak podkreślano, z zobowiązaniami wynikającymi z umowy AGTC, potrzebą dynamicznego rozwoju przewozów multimodalnych, szacowanych przewozów ładunków w tym systemie na poziomie 10 mln ton w 2015 r., optymalnej lokalizacji terminali, przy uwzględnieniu potoków ładunków i układu sieci transportowej oraz ochrony środowiska naturalnego. Uwzględniając powyższe przesłanki, optymalną liczbę terminali określono na 32, w tym 19 do wybudowania i 13 do modernizacji. Przyjęto zasadę, że przedsięwzięcia te będą finansowane m.in. przez operatorów tego transportu i przewoźników. Pomoc samorządów, a w odniesieniu do terminali podstawowego znaczenia – ze strony państwa, może obejmować gwarancje kredytowe, niskooprocentowane pożyczki itp. Szacowano, że w latach 1998–2001 nakłady na terminale powinny wynosić będą 39,4 mln zł, przy czym nie przewidywano nakładów z budżetu państwa.

¹²¹ W uwarunkowaniach jego rozwoju wyspecyfikowano czynniki techniczne, czyli dostosowanie parametrów linii do AGTC, rozbudowa terminali ładunkowych i morskich, legislacyjne, tj. wprowadzenie przepisów stymulujących rozwój tego transportu, takich jak: zwolnienia z podatków od środków transportu, zawieranie umów międzynarodowych oraz finansowe, czyli dotowanie nowo utworzonych połączeń, w celu ich promocji, udzielanie gwarancji na kredyty itp.

Mimo powyższych planów, programów i analiz, dopiero w styczniu 2002 r. została ratyfikowana umowa AGTC, podpisana przez stronę polską w Genewie 27 marca 1992 r.

Przewlekłość ta, oprócz czasochłonnych procedur i zmieniających się przepisów w sprawie ratyfikacji umów, miała także związek ze sporami kompetencyjnymi między Departamentami Polityki Transportowej oraz Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą w b. Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej.

Transport kombinowany dotowany był z budżetu państwa - w 1999 r. przeznaczono 10 mln zł, zaś w 2000 r. - 10,7 mln zł. W ustawie budżetowej na 2001 r. nie przewidziano natomiast dotacji na ten cel. Stosowano jedynie zachęty promujące ten transport.

Np. przez zawieranie międzynarodowych umów (z Austrią, Niemcami i Węgrami), na podstawie których dodatkowymi zezwoleniami premiowani byli przewoźnicy drogowi, uczestniczący w transporcie kombinowanym.

Minister właściwy ds. transportu przygotował projekty uregulowań prawnych wspierających transport kombinowany, które zostały następnie uchwalone przez Sejm RP.

Na podstawie nowych rozwiązań legislacyjnych, od 1 stycznia 2002 r. przewoźnicy wykonujący przewozy drogowe transportem kombinowanym zostali zwolnieni z opłat za przejazdy po drogach krajowych (do 800 EURO rocznie),¹²² wprowadzono zasadę, że przewoźnikom wykorzystującym środki transportu do tych przewozów przysługuje, począwszy od 2001 r., zwrot podatku od tych środków,¹²³ dopuszczono możliwość finansowania z budżetu państwa inwestycji związanych z infrastrukturą transportu kombinowanego.¹²⁴

3.6. Transport wodny śródlądowy

Minister właściwy ds. transportu podejmował działania w sferze rozwoju transportu wodnego śródlądowego. W 1998 r. przygotowany został program wspierania przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej i portów rzecznych, z uwzględnieniem standardów unijnych. Cele założone w programie nie zostały jednak zrealizowane.

W programie przyjęto, że realizacja założeń przyczyni się do rozwoju tej gałęzi transportu, umożliwi też zaoferowanie przyjaznych ekologicznie usług krajowym i zagranicznym zleceniodawcom przesyłek towarowych, przewożonych dotychczas transportem samochodowym. Dodatkowo walorem programu miało być rozszerzenie możliwości obsługi przez żeglugę śródlądową portów morskich¹²⁵ i żeglugi przybrzeżnej. Program zakładał, że nastąpi unowocześnienie floty śródlądowej i zostanie zapoczątkowany proces poprawy wyników ekonomicznych i rentowności przedsiębiorstw armatorskich, co równoległe przyspieszy rozwój transportu kombinowanego, a także polepszy pozycję krajowych armatorów żeglugi śródlądowej na europejskim rynku

¹²² Por. ustawę o transporcie drogowym.

¹²³ Por. ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Powyższa nowelizacja wdraża dyrektywę Rady Nr 92/106/EWG z 7 grudnia 1992 r. w sprawie stworzenia wspólnych zasad dla pewnych rodzajów transportu kombinowanego pomiędzy Krajami Członkowskimi.

¹²⁴ Por. ustawę o transporcie kolejowym.

¹²⁵ Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej w zakresie transportu kombinowanego „morze-rzeka”.

żeglugowym. W dokumencie tym wyszczególniono instrumenty wspierania przedsiębiorstw armatorskich żeglugi śródlądowej i portów rzecznych.

Na etapie projektów zakończyły się także prace nad utworzeniem Funduszu Dróg Śródlądowych oraz Funduszu Rezerwowego.¹²⁶ Ministerstwo w toku prowadzonych prac przewidywało m.in., że wspomniane fundusze będą tworzone ze wspomaganiami środków PHARE, co jednak nie zyskało akceptacji dysponenta tych środków.

3.7. Pomoc publiczna dla PKP S.A.

Minister właściwy ds. transportu nie dysponował pełnymi danymi o wielkości pomocy publicznej udzielanej PKP S.A.¹²⁷ Brak było także dokumentów, wskazujących na oszacowanie kwot zwolnień i umorzeń ustawowo udzielonych PKP S.A.¹²⁸

Stwierdzono istnienie różnic między danymi o potrzebach finansowych, zawartymi w programie restrukturyzacji, a ustawowymi kwotami, dotyczącymi wartości obligacji, które mają wyemitować PKP S.A. Ujawniono także opóźnienia w ich emisji oraz szybszy, aniżeli przewidziano w ustawie, proces restrukturyzacji zatrudnienia.

W latach 2000-2001 nie została zrealizowana¹²⁹ emisja obligacji. Tymczasem według wspomnianego Programu, PKP powinny w 2000 r. wyemitować obligacje na kwotę 3,1 mld. Natomiast zgodnie z ustawą na przewoźniku tym ciążył obowiązek wyemitowania w latach 2001–2002 obligacji na kwotę 3,9 mld zł, w tym na restrukturyzację zatrudnienia - 1,1 mld zł. Prace podjęte w celu wyemitowania obligacji w 2001 r. na kwotę 2 mld zł, zostały przerwane w lipcu 2001 r., w związku z unieważnieniem przetargu na wybór wykonawcy tego zadania.

Spółka PKP S.A., angażując środki własne oraz środki budżetowe w wysokości 13 mln zł,¹³⁰ już w październiku 2001 r. osiągnęła poziom zatrudnienia 153,6 tys. osób, czyli zbliżony do docelowego, tj. założonych 145 tys. osób w 2002 r.

¹²⁶ Mimo iż stanowiły cel pośredni w realizacji zadania określonego w NPPC 2001 pn. „Harmonizacja prawa w zakresie wymogów technicznych UE dla statków żeglugi śródlądowej oraz dostępu do rynku”.

¹²⁷ Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP przewiduje działania, które mają charakter pomocy publicznej określonej w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Przepisy art. 4 pkt 1e i f oraz art. 11 ustawy stanowią, że pomocą publiczną jest zaniechanie ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku, a także umarzenie należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych. Pomoc ta ma być przeliczana na równą jej wartość dotacji, w sposób zapewniający porównywalność wartości pomocy udzielanej w różnych formach.

¹²⁸ Por. art. 36 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP. Przepis ten stanowi, że wierzytelności Skarbu Państwa, z tytułu nabycia przez PKP własności budynków, innych urządzeń i lokali, nieuiszczone w całości lub w części przed wejściem w życie ustawy wygasają, a kwoty uiszczone przez PKP z tytułu nabycia własności przed wejściem w życie ustawy nie podlegają zwrotowi. Przepis art. 38 ustawy stanowi natomiast, że zwalnia się od podatku dochodowego dochód PKP lub PKP S.A., z tytułu nieodpłatnego nabycia praw majątkowych, o których mowa w art. 34 (grunty będące własnością Skarbu Państwa) i art. 37 (nabycie przez PKP prawa użytkowania wieczystego gruntów, bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty), a nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali następuje nieodpłatnie.

¹²⁹ Por. program restrukturyzacji PKP przyjęty 7 września 1999 r. przez Radę Ministrów oraz ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

¹³⁰ EFSAL - na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 29/99 z dnia 13 kwietnia 1999 r.

Wyliczenia kwoty rekompensaty, z tytułu honorowania przez PKP ulg ustawowych, dokonane zostały na podstawie danych szacunkowych, w tym również przy ustalaniu kwoty dotacji przedmiotowej na 2000 r.

W 2000 r. kwotę dotacji, z tytułu utraconych przychodów za przejazdy ze zniżką 50% i 100%, ustalono nie na podstawie faktycznej wielkości tych przychodów, skorygowanej o marżę planowanego zysku, lecz o dane szacunkowe. W prognozie rocznej rozliczenia dotacji przedmiotowych w 2001 r. założono przewóz: 61.563,8 tys. pasażerów z ulgą 50% - na podstawie biletów jednorazowych, 50.132,4 tys. pasażerów z ulgą 50% - na podstawie innych biletów oraz 7.134 tys. pasażerów z ulgą 100%. Przyjęto jednocześnie, że dotacja na 2001 r. nie może przekroczyć 536.671 tys. zł.¹³¹ Proponowana stawka dotacji była o 21% wyższa, aniżeli w 2000 r., co uzasadniono tym, że ustalenie stawki na 2000 r. dokonano na podstawie danych szacunkowych z 1999 r. i planu na 2000 r., a nie jak w odniesieniu do 2001 r. o wyniki pomiarów bezpośrednich. Stawka na 2001 r. uwzględniała skutki finansowe podwyżki taryfy osobowej PKP, wprowadzonej w 2001 r.

3.8. System księgowy wydatków na infrastrukturę¹³²

Nie zostały przygotowane, dostosowane do przepisów unijnych,¹³³ zasady ewidencjonowania kosztów ponoszonych na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową, jak również dochodów związanych z użytkowaniem tej infrastruktury.

Informacje o wydatkach na infrastrukturę powinny powstawać na podstawie danych uzyskiwanych dzięki wprowadzeniu stałego systemu księgowego. Rachunki o wydatkach infrastrukturalnych Państwa Członkowskie powinny wysyłać do Komisji w sprawozdaniu rocznym. Do stosowania tych zasad Polska będzie zobowiązana z chwilą przystąpienia do UE. Termin realizacji tego zadania, przypadający na 31 grudnia 2002 r., może być więc zagrożony.

1. Przygotowania do stosowania powyższych zasad, w zakresie **infrastruktury drogowej**, realizowane były w sposób umożliwiający dotrzymanie terminu wejścia ich w życie.

W b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych opracowano system ewidencji wydatków na infrastrukturę drogową. Zakończenie prac nad ewidencją ma nastąpić w IV kwartale 2002 r. System tworzony jest w ramach przygotowywanej bazy danych i administracyjnego systemu informacyjnego o drogach publicznych. W czasie kontroli prace znajdowały się w stadium testowania systemu. W wyniku tego procesu stwierdzono, że wprowadzone dane nie są kompletne, ze względu na ich brak w przypadku części zarządców dróg (dotyczyło to jednego województwa, 53 powiatów i ponad 1,8 tys. gmin).

¹³¹ Określonej w ustawie budżetowej na 2001 r.

¹³² Por. rozporządzenie Rady 1108/70/EWG z 4 czerwca 1970 r. w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową.

¹³³ Tamże.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej określił zakres zbieranych w tej sferze danych statystycznych oraz tryb ich przekazywania i publikowania.¹³⁴

*Dane te zostały ujęte w systemie statystyki publicznej na 2001 r. p.n. „Rejestry, bazy danych, administracyjne systemy informacyjne”. Będą one przekazywane do GUS.*¹³⁵

Wykonanie prac specjalistycznych, związanych z realizacją powyższych zadań, b. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych zleciła podmiotom zewnętrznym.

M.in. zlecono opracowanie o zakresie stosowania przepisów unijnych¹³⁶ w krajach zrzeszonych w UE, w celu zbadania spójności i możliwości wdrożenia w polskich warunkach systemu ewidencjonowania wydatków na infrastrukturę drogową. Zostało ono wykonane przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów (45 tys. zł). Dyrekcja zleciła także opracowanie komputerowych programów do wprowadzania i przetwarzania danych w jej centrali, oddziałach i jednostkach podległych (wykonane one zostały przez ProMat sp. z o.o. za 79,1 tys. zł). Zleciła ponadto utworzenie bazy danych o pozamiejskiej sieci drogowej. Praca ta ma zostać wykonana przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów (157 tys. zł) w listopadzie 2002 r.

2. Deklarując dzień 31 grudnia 2002 r., jako datę gotowości przystąpienia do UE, strona polska zobowiązała się, że do tego czasu zaakceptuje i wdroży unijne zasady wykonywania służby publicznej w transporcie, w tym również w zakresie **infrastruktury kolejowej**.¹³⁷

Celem unijnych aktów prawnych o obowiązku służby publicznej w transporcie, w tym również w kolejowym, jest stworzenie realnych warunków wolnej konkurencji między przewoźnikami z tej samej dziedziny transportu, jak też z różnych dziedzin transportu. Z tego względu obowiązki należące do służby publicznej, czyli te, które nie są zgodne z jego komercyjnym celem i mogące zakłócić warunki konkurencji, a nakładane przez państwa członkowskie na przewoźników, wymagają przedstawienia przez przewoźnika pełnego rachunku kosztów i przychodów prowadzenia takiej działalności. Przedłożenie wspomnianego rachunku, przygotowanego zgodnie z metodologią unijną, upoważnia przewoźnika do otrzymania rekompensaty wyrównującej poniesione straty.

Stwierdzono, że w PKP S.A. nie zostały wskazane jednostki i komórki organizacyjne odpowiedzialne za implementację przepisów unijnych. Nie

¹³⁴ Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych (Dz. U Nr 17, poz. 22). Jest ono zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w rozporządzeniu Rady Nr 1108/70/EWG z 4 czerwca 1970 r.

¹³⁵ Por. pkt 1.48.02 Programu badań statystycznych statystyki publicznej na 2002 r.

¹³⁶ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową.

¹³⁷ Deklaracje Rządu dotyczyły rozporządzeń Rady EWG: wprowadzającego system księgowy dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową, o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową oraz o wspólnych zasadach normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.

zostały także określone przedsięwzięcia w tej sferze i terminy ich realizacji.¹³⁸ Nie podjęto ponadto próby rachunku symulacyjnego, określającego wielkość należnej PKP S.A rekompensaty finansowej, z tytułu wykonywania obowiązku służby publicznej, jak również innych obowiązków nałożonych na tego przewoźnika. W PKP S.A. powszechna była nieznajomość rozporządzeń Rady, które z dniem akcesji stają się prawem obowiązującym w Polsce.

Na PKP S.A. nałożono ustawowe obowiązki, związane z wykonywaniem służby publicznej, w tym m.in. obowiązek honorowania ulg przejazdowych oraz utrzymania linii kolejowych zaliczonych do linii o państwowym znaczeniu ze względów obronnych. PKP S.A. nie jest jednak przygotowana do sporządzenia rachunku kosztów wykonywania tej służby oraz wyliczenia przysługującej rekompensaty, mimo zbliżającego się terminu akcesji do UE.

Do sporządzenia wspomnianego rachunku kosztów nie można wykorzystać obowiązujących w PKP S.A. „Jednolitych zasad prowadzenia rachunkowości” oraz przygotowywanego, kosztem 8,3 mln dol. USA, informatycznego „Systemu zarządzania finansami”. Nie jest również możliwe przeprowadzenie rachunku wydatków na infrastrukturę kolejową.¹³⁹ System rachunkowości w PKP S.A. nie pozwala bowiem, ze względu na niedostosowanie ewidencji kosztów, na wyliczenie kosztów linii kolejowych w spółkach zależnych. Tymczasem przepisy UE wymagają identyfikowania wszystkich kosztów, w stosunku do poszczególnych linii. Identyczna sytuacja występuje w odniesieniu do przychodów - nie zostały przygotowane zasady ich ewidencji, w podziale na poszczególne linie. Dotyczy to przychodów, z tytułu udostępnienia linii kolejowych spółkom przewozów pasażerskich i przewozów towarowych CARGO. W podziale na poszczególne linie nie są również ewidencjonowane koszty inwestycji.

Rada Ministrów określiła zasady organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników, w tym postanowienia niezbędne w umowie zawartej z przewoźnikiem.¹⁴⁰

Stwierdzono, iż nie wszystkie umowy zawierane przez PKP S.A. lub PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z samorządem terytorialnym spełniały wymogi określone w ww. rozporządzeniu.¹⁴¹

¹³⁸ Centrali PKP S.A., jak i podmiotom od niej zależnym, nie była znana treść rozporządzeń Rady, zadania z zakresu integracji europejskiej, zawarte w NPPC, deklaracja Rządu RP o terminie gotowości do akcesji. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., podmiot zależny od PKP S.A., zamierzał stosować rozporządzenie Rady EWG wprowadzające system księgowy dla wydatków na infrastrukturę w transporcie drogowym i żegludze śródlądowej dopiero po upływie 2 lat, licząc od zadeklarowanego przez stronę polską terminu gotowości do akcesji.

¹³⁹ W obu tych systemach, już na etapie planowania ich zadań funkcjonalnych, nie przewidziano konieczności spełniania wymogów zawartych w przepisach unijnych.

¹⁴⁰ Por. § 8 ust. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz. U. Nr 107, poz. 1131). Rozporządzenie ma związek z rozporządzeniem Rady Nr 1893/91 z 20 czerwca 1991 r., nowelizującym rozporządzenie Nr 1191/69, przewidującym możliwość zawierania z przedsiębiorstwami przewozowymi umów o służbę publiczną. Zawieranie takich umów ma zapewnić świadczenie usług przewozowych, uwzględniających czynniki socjalne i potrzeby środowiska naturalnego, jak również umożliwić oferowanie specjalnych opłat za przewozy niektórym grupom pasażerów.

¹⁴¹ Ustalenia kontroli z tego zakresu opisano w dz. II, pkt 3.12. niniejszej Informacji.

3. W dziedzinie **infrastruktury transportu wodnego śródlądowego** wdrożenie przepisów unijnych¹⁴² wymagało przygotowania przez Ministra Środowiska projektów rozporządzeń: w sprawie zbierania danych o wydatkach ponoszonych na inwestycje, utrzymanie i eksploatację oraz kosztach ogólnych infrastruktury dróg wodnych i ich podziału i grupowania, w sprawie wykazu dróg wodnych, dla których należy prowadzić rachunki wydatków infrastrukturalnych oraz w sprawie zbierania danych o śluzowaniach statków żeglugi śródlądowej i opłatach.

Wspomniane projekty znajdowały się, według stanu na koniec 2001 r., w fazie ich przygotowywania przez ministra właściwego ds. środowiska. Jednakże prace, dotyczące wprowadzenia jednolitych zasad ewidencji wydatków na infrastrukturę dróg wodnych śródlądowych, poprzedzać musi wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych oraz zakończenie wewnętrznych analiz, związanych z modyfikacją systemu księgowania wydatków, zarówno w aspekcie wymagań unijnych, jak i obowiązujących przepisów o klasyfikacji wydatków i sprawozdawczości budżetowej.

3.9. Wojewódzkie strategie transportu zbiorowego

Marszałkowie województw, zobowiązani do organizowania, począwszy od października 2000 r, regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, z uwzględnieniem rozwiązań komplementarnych,¹⁴³ podjęli prace koncepcyjne nad organizacją wojewódzkiego transportu zbiorowego, wykorzystując przygotowane w 2000 r. wojewódzkie strategie rozwoju. Prace te znajdowały się jednak w stadium początkowym. Decyzje w sferze transportu zbiorowego, podejmowane przez marszałków województw w badanym okresie, opierały się więc głównie na założeniach wynikających ze wspomnianych strategii lub były kontynuacją stosowanych już rozwiązań.

Prace nad określeniem koncepcji tego transportu, obejmującej diagnozę stanu istniejącego, tworzenie zintegrowanych systemów zarządzania transportem, integrowanie komunikacji kolejowej i tramwajowej itp., a także odnoszące się do badania autobusowych i kolejowych potrzeb przewozowych oraz średniego dobowego ruchu na zamiejskich sieciach dróg wojewódzkich, podjęto w 5 spośród 10 skontrolowanych urzędów marszałkowskich.

Województwo lubuskie. Założono stworzenie funkcjonalnych połączeń komunikacyjnych i utworzenie węzłów integracyjnych. Przeprowadzono w związku z tym badania rynku przewozów kolejowych i autobusowych, z udziałem podmiotów zewnętrznych. Miały one charakter diagnostyczny dla przygotowywanej „strategii transportowej”. Jej przedłożenie sejmikowi województwa przewidziano na czerwiec 2002 r. W celu opracowania modelu zarządzania komunikacją zbiorową nawiązano współpracę z Zarządami Komunikacji Berlina i Brandenburgii – VBB oraz Ministerstwem Rozwoju

¹⁴² Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową.

¹⁴³ Por. ustawę o transporcie kolejowym.

Miast, Mieszkalnictwa i Komunikacji Brandenburgii. Samorząd województwa nawiązał również kontakty z właścicielami portów rzecznych w środkowym biegu Odry (po stronie niemieckiej), celem reaktywowania pasażerskiej żeglugi śródlądowej i zwiększenia przewozów towarowych. W tej dziedzinie samorząd współpracował z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Województwo łódzkie. *W 2001 r. Biuro Planowania Przestrzennego rozpoczęło przygotowywanie "Studium rozwoju transportu publicznego (komunikacji zbiorowej)". Urząd Marszałkowski zwrócił się do przewoźników kolejowych i samochodowych o przekazanie danych o trasach kolejowych i kursujących pociągach, przewozach pasażerskich, taborze i zapleczu techniczno-postojowym, kosztach przewozów, a także skierował zapytania o plany, propozycje i wnioski, dotyczące pasażerskiego, samorządowego transportu kolejowego i autobusowego.*

Województwo małopolskie. *Pracowni Planowania i Projektowania Systemów Transportu zlecono, w listopadzie 1999 r., opracowanie „Strategii Rozwoju Małopolski Transport” o wartości 50 tys. zł, zaś w lipcu 2000 r. SITKOM w Krakowie - przygotowanie dokumentacji pt. „Wyniki badań nad systemem zintegrowanego zarządzania transportem w województwie” - za 9,5 tys. zł. W maju 2001 r. zlecono Instytutowi Transportu Politechniki Śląskiej wykonanie dokumentacji pn. „Zasady opracowania i koordynacji rozkładów jazdy w regionalnej komunikacji autobusowej” za 3,6 tys. zł, zaś we wrześniu 2001 r. SITKOM w Krakowie badań potrzeb przewozowych, wielkości regionalnych potoków pasażerskich i opracowania koncepcji systemu obsługi pasażerskiej – za 325 tys. zł. We wrześniu 2001 r. zawarte zostało porozumienie z Zarządem Miasta Krakowa, w sprawie współfinansowania za 60 tys. zł opracowania pn. „Określenie optymalnego zasięgu działania dwusystemowego krakowskiego szybkiego tramwaju”.*

Województwo wielkopolskie. *W celu opracowania koncepcji systemu integrującego transport kolejowy i tramwajowy zawarte zostało porozumienie ze Stowarzyszeniem Jednostek Samorządu Terytorialnego „TRAMP”. Koszt realizacji przygotowanej koncepcji w Poznaniu i na terenach podmiejskich oceniono na około 220 mln zł. W lutym 2001 r. władze wojewódzkie wystąpiły o pomocy finansową państwa, w wysokości 50% kosztów (druga połowę ma sfinansować miasto).*

Województwo śląskie. *W lipcu 2000 r. zawarta została umowa z firmą „Inkom” o „przeprowadzenie pomiarów i szacowania średniego dobowego ruchu na zamiejskiej sieci dróg wojewódzkich.” Pomiary przeprowadzono w dniach: 7 sierpnia, 16 października i 15 grudnia 2000 r. Za wykonanie przedmiotu umowy wypłacono 460 tys. zł. Na podstawie wyników pomiarów opracowano mapę obciążenia dróg w województwie, która ma być wykorzystana w pracach nad modernizacją dróg i układu komunikacyjnego.*

3.10. Koordynowanie rozkładów jazdy

Obowiązek koordynacji rozkładów jazdy,¹⁴⁴ nałożony na organy samorządu terytorialnego począwszy od 1 stycznia 1999 r., wykonywany był w badanym okresie

¹⁴⁴ Por. ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej wynikających z reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). Do

samodzielnie lub przez wykonawców zewnętrznych, na zlecenie zarządów województw. Zlecenie kierowano do Izby Gospodarczej lub do wyłonionych, w drodze przetargu, firm specjalistycznych.

1. Sposób realizacji przez samorzady województw zadań koordynacyjnych we własnym zakresie ilustrują następujące przykłady.

Województwo małopolskie. *Urząd Marszałkowski został zobowiązany przez Zarząd Województwa do współdziałania z lokalnymi samorządami, w zakresie optymalizacji systemu transportowego, m.in. przez analizę przedkładanych przez przewoźników rozkładów jazdy, określanie rocznego planowanego przebiegu linii zgłoszonych do skoordynowania, opracowywanie okresowej informacji statystycznej, prowadzenie konsultacji i instruktażu dla przewoźników, kontrolę realizacji przewozów, współpracę z Policją, badanie sytuacji przewozowej, współpracę z przedstawicielami starostw, a także prowadzenie komputerowej bazy danych przewoźników i rozkładów jazdy.*

Województwo lubuskie. *Zarząd Województwa przejął od 10 spośród 13 starostów obowiązki w zakresie koordynowania i uzgadniania rozkładów jazdy przewoźników. Według zawartych porozumień, wszelkie opłaty ciężące na przewoźnikach przejął także Zarząd. Jako organizator przewozów, Zarząd Województwa zobowiązał się również, w 2 umowach z PKP S.A., zawartych na 2001 r., m.in. do podjęcia działań koordynujących przewozy kolejowe i transport samochodowy, a w szczególności do dostosowania rozkładów jazdy innych przewoźników do rozkładu jazdy pociągów (przywóz i odwóz ze stacji i przystanków kolejowych). W 2000 r. przewoźnikom autobusowym naliczono opłaty za koordynację w wysokości 57 tys. zł, a za 3 kwartały 2001 r. – 40,6 tys. zł. Zmiany w skoordynowanym rozkładzie oraz propozycje wprowadzenia nowych połączeń, podlegały analizie i były konsultowane z przewoźnikami i samorządami oraz miejscowym Oddziałem Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji.*

Województwo warmińsko – mazurskie. *Zarząd Województwa wydał w 2000 r. 126 rozstrzygnięć o koordynacji rozkładów jazdy. Z tej liczby skoordynowano 76 (60,3%) rozkładów, a w 50 (39,7%) przypadkach odmówiono ich skoordynowania. W 2001 r. (do 30 października) wydano 94 tego rodzaju rozstrzygnięcia - skoordynowano 57 (60,6%) rozkładów, a w przypadku 37 (39,4%) odmówiono ich skoordynowania. Zarząd Województwa współpracował ze starostwami, miejscowym Zrzeszeniem Międzynarodowych Przewoźników Drogowych oraz Polską Izbą Gospodarczą Transportu Samochodowego i Spedycji.*

Województwo Świętokrzyskie. *W uchwale z 13 lipca 2001 r. Zarząd Województwa postanowił m.in., że skoordynowania rozkładu jazdy dokonuje*

31 grudnia 1998 r. koordynacja rozkładów jazdy prowadzona była na podstawie niepublikowanej decyzji Nr 87 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 9 września 1996 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora rozkładów jazdy. Jej realizację powierzono Polskiej Izbie Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji, zwanej dalej również w skrócie „Izbą Gospodarczą”. Zasady koordynacji rozkładów jazdy zawarte zostały w porozumieniu z 9 października 1996 r., zawartym między Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej i Prezesem Izby. W celu praktycznego wykonywania zadań koordynacyjnych wydzielono 17 obszarów komunikacyjnych. Wyznaczono także imiennie koordynatorów dla tych obszarów. Por. także cz. II, pkt 1, ppkt 1.1. Informacji.

się przy uwzględnieniu: potrzeb przewozowych na danej linii komunikacyjnej zgłaszanych przez samorządy terytorialne, wzajemnych połączeń między różnymi rodzajami transportu lądowego, jakości i standardu wykonywanych usług, uzgodnień z innymi organami, w przypadku, gdy dana linia przebiega poza obszarem województwa. Koordynacja dokonywana była w przypadku linii komunikacyjnych ponadpowiatowych, a uzgodnienie na zasadach koordynacji, w przypadku linii ponadwojewódzkich. Skoordynowania i zmian uzgodnionego rozkładu jazdy, Zarząd dokonywał w formie decyzji administracyjnej, do której załączano projekt rozkładu jazdy.

Województwo podkarpackie. Koordynacja, uzgadnianie oraz zmiany rozkładów jazdy w regularnym transporcie zbiorowym autobusami, wykonywane były w 2000 r., na podstawie umowy z 20 marca 2000 r., przez Międzywojewódzki Ośrodek Organizacji Przewozów Samochodowych. W 2001 r. czynności te, a ponadto dotyczące rozkładu kolejowego, wykonywał Urząd we własnym zakresie. Wykonując je, Zarząd uwzględniał w szczególności: rozwój komunikacji na terenach słabo zurbanizowanych, potrzebę zapewnienia pasażerom możliwości dojazdu do pracy, szkół i uczelni oraz powrotu do miejsca zamieszkania, sezonowe zwiększanie liczby połączeń na terenach atrakcyjnych turystycznie, poprawę standardu świadczonych usług i stworzenie pasażerom możliwości wyboru przewoźnika (w przewozach autobusowych), dążenie do zachowania płynności ruchu, umożliwienie dojazdu do centrów administracyjno – handlowych, poza godzinami szczytu komunikacyjnego.

2. Powierzenie zadań koordynacyjnych podmiotom zewnętrznym oraz sposób ich wykonywania przez te podmioty ilustrują poniższe ustalenia kontroli.

Województwo opolskie. W postępowaniu o zamówienie publiczne wyłoniono „Koordynatora komunikacji autobusowej i kolejowej”, z wynagrodzeniem 83,6 tys. zł rocznie. Jego zadania w zakresie **autobusowej komunikacji publicznej** obejmowały: koordynowanie rozkładów minutowych połączeń międzywojewódzkich i międzypowiatowych oraz przeprowadzanie aktualizacji tych rozkładów, przeprowadzanie uzgodnień przebiegów linii z samorządami, jak również prowadzenie korespondencji z zainteresowanymi. W odniesieniu do **kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich** koordynator został zobowiązany do: opracowania projektu umowy umożliwiającej efektywne i celowe wykorzystanie dotacji budżetowych, uczestniczenia w rozmowach z PKP S.A., dotyczących przygotowania umowy na dofinansowanie regionalnych przewozów pasażerskich, konsultowania propozycji związanych z organizacją tych przewozów i ich rozwojem, proponowania działań, w celu utrzymania i stopniowego zwiększania liczby pasażerów korzystających z usług komunikacji kolejowej, jak również procedur, umożliwiających nadzór i kontrolę nad wykonywaniem usług przewozowych, proponowania rozwiązań, umożliwiających poprawę rentowności przewozów, w miarę wzrostu ruchu podróźnych i uzyskanych przez przewoźnika dotacji, inicjowania propozycji w zakresie tzw. cyklicznego ruchu pociągów - w stałych odstępach czasowych w koordynacji z publiczną komunikacją autobusową, przygotowania wstępnych planów wprowadzenia nowego taboru kolejowego – autobusów szynowych, ścisłej współpracy z Urzędem oraz negocjowania z samorządami, przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia na zakup tych autobusów oraz ich późniejszego zagospodarowania, koordynowania ze starostwami częściowego i

całkowitego zawieszania przewozów pasażerskich i towarowych na liniach kolejowych oraz przedstawiania propozycji opinii dla samorządu województwa w tej sferze, zbierania i dostarczanie informacji i analiz o infrastrukturze linii kolejowej wnioskowanych do likwidacji lub proponowanych do przekazania samorządom, negocjacji ze starostwami i gminami proponowanego rozkładu jazdy, w sposób umożliwiający zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych, przygotowywania projektów decyzji uzgadniających rozkłady, planów połączeń w oparciu o badania potoków podróży, zakładanych preferencji podróży (godziny i relacje), przy uwzględnieniu: zaludnienia i sieci osadniczej, przestrzennego rozmieszczenia przedsiębiorstw, szkół, urzędów, ośrodków handlowych i miejsc wypoczynku, stopnia bezrobocia, wielkości i struktury popytu na usługi, z uwzględnieniem sezonowego i dobowego zróżnicowania, planu zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju, charakterystyki sieci i zdolności przepustowych linii kolejowych, potrzeby komunikowania się sąsiadujących województw, ochrony przyrody. W zakresie **koordynacji wzajemnych powiązań komunikacji autobusowej i kolejowej**, koordynatorowi powierzono zadania polegające na: przedstawianiu propozycji w sferze kreowania i promowanie polityki przewozowej, proponowaniu kierunków rozwoju połączeń komunikacji pasażerskiej i pomocy w korelowaniu połączeń kolejowych i autobusowych, przy uwzględnieniu specyfiki tych środków transportu oraz potrzeby ich równomiernego i stałego rozwoju, zapewnieniu pełnej informacji o przewozach w regionie, a także konsultacjach i negocjacjach z samorządami lokalnymi i przewoźnikami.

Województwo śląskie. Na podstawie porozumienia z dnia 6 kwietnia 2000 r., Zarząd Województwa powierzył Komunikacyjnemu Związkowi Komunalnemu koordynowanie rozkładów jazdy. Koszty koordynacji ponosili przewoźnicy, wnosząc stosowne kwoty na rachunek bieżący Urzędu Marszałkowskiego, co stanowiło podstawę do wydania skoordynowanego rozkładu jazdy. Zgodnie z przyjętym założeniem, koszty wykonania zadania przez zleceniobiorcę nie mogły przekroczyć sumy opłat wniesionych przez przewoźników.

Województwo łódzkie. Skoordynowanie rozkładów jazdy w ponadpowiatowych i międzywojewódzkich drogowych regularnych przewozach osób powierzono Izbie Gospodarczej. Zobowiązała się ona do opracowywania, kompletowania i archiwowania materiałów, stanowiących podstawę do podjęcia decyzji o skoordynowaniu rozkładów na obszarze województwa i poza nim, w zależności od przebiegu linii, jak również przygotowywania informacji w tych sprawach, w oparciu o posiadane materiały oraz potwierdzania faktu skoordynowania. Zgodnie z przyjętym założeniem, opłaty przewoźników z tego tytułu określone zostały w cenniku, na podstawie kalkulacji ponoszonych kosztów, rozliczanych proporcjonalnie do planowanego przebiegu środków transportu w skoordynowanym rozkładzie jazdy. Izba publikowała w latach 2000-2001 książkowe rozkłady jazdy pasażerskiej komunikacji samochodowej - na zlecenie przewoźników prowadzących regularną komunikację pasażerską oraz innych przewoźników wykonujących regularne przewozy przez obszar województwa.

Województwo wielkopolskie. Zarząd Województwa zawarł 1 kwietnia 1999 r. umowę z Izbą Gospodarczą na nieodpłatne zorganizowanie i prowadzenie koordynacji rozkładów jazdy. Strony ustaliły, iż wynagrodzenie

zleceniobiorcy stanowiąc będą wpłaty przewoźników za wykonywane czynności, z których pokrywane będą koszty stałe związane z koordynacją. Pozostałe wpływy dzielone będą po połowie z Urzędem Marszałkowskim. Izba zobowiązała się m.in. do przestrzegania następujących zasad: rozkłady, które nie ulegają zmianie podlegać będą corocznej aktualizacji w czerwcu, a nowe projekty linii lub zmiany do istniejących linii będą bieżąco uzgadniane z przewoźnikami i samorządami lokalnymi oraz koordynowane; poza koordynowaniem rozkładów jazdy koordynator uzgadniać będzie rozkłady jazdy przewoźników mających siedzibę na terenie innych województw, a wykonujących usługi na liniach komunikacyjnych przebiegających częściowo przez teren województwa.

3.11. Umowy o regionalne kolejowe przewozy pasażerskie

W 2001 r. samorzady wojewódzkie, zobowiązane zostały do organizowania regionalnych przewozów pasażerskich, a w związku z tym do określenia potrzeb przewozowych, dokonania wyboru przewoźników kolejowych, a następnie zawarcia z nimi umów,¹⁴⁵ jak również oceny kosztów świadczonych przez nich usług przewozowych.

Zauważyć należy, że jedynym przewoźnikiem była wówczas PKP S.A. Na podstawie jej badań i rozkładów jazdy szacowano potrzeby przewozowe. Wyliczenia przedstawiane przez PKP S.A. były więc podstawą do określenia kosztów świadczonych przez nią usług. Zarządy województw nie dysponowały narzędziami umożliwiającymi zweryfikowanie tych szacunków i wyliczeń.

1. Nie wszystkie umowy w sprawie organizowania i dotowania kolejowych przewozów pasażerskich, zawarte przez PKP S.A., bądź PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., z samorządami terytorialnymi spełniały obowiązujące wymogi.

I tak: w jednej z 16 umów zawartych na okres do 9 czerwca 2001 r. nie określono sposobu rozliczenia dotacji, a w 2 zawartych na ten sam okres oraz w jednej - na okres po 10 czerwca 2001 r., nie określono zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji. W 7 spośród 16 umów zawartych do 9 czerwca 2001 r. oraz w jednej po 10 czerwca 2001 r., nie dokonano zapisów, dotyczących skutków niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Poza jednym przypadkiem, we wszystkich umowach nie określono wysokości dofinansowania przewozów regionalnych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W 9 i odpowiednio w 6 umowach nie dokonano zapisów o wysokości dofinansowania przewozów ze środków przewoźnika, natomiast w 7 spośród 16 umów zawartych do 9 czerwca 2001 r. brak było zapisów, dotyczących dotacji na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych.

¹⁴⁵ Por. § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz. U. Nr 107, poz. 1131 ze zm.). Przepis ten stanowi, że w umowie należy zamieścić: szczegółowy opis zadania, w tym parametry oceny jakości usług, wysokość dotacji i terminy płatności, tryb kontroli wykonania zadania, sposób rozliczenia dotacji i zasady zwrotu nie wykorzystanej jej części, skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, wysokość dofinansowania przewozów regionalnych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wysokość dofinansowania przewozów z własnych środków przewoźnika, sposób wykorzystania dotacji przeznaczonej na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych, niezbędnych do wykonywania przewozów pasażerskich.

2. Zarządy województw nie wypracowały metod i narzędzi, umożliwiających weryfikowanie wyliczenia kosztów i wielkości przewozów pasażerskich, proponowanych przez PKP S.A w negocjacjach, przed podpisaniem umów o wykonywanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich, zawartych następnie z tym przewoźnikiem lub spółkami od niego zależnymi.¹⁴⁶

Województwo małopolskie. *Wyliczenia kwoty dotacji dla przewoźnika dokonano na podstawie zadeklarowanych przez PKP wielkości kosztów i przychodów, przypadających na poszczególne rodzaje przewozów krajowych.*

Województwo podkarpackie. *Samorząd wojewódzki nie dysponował własnymi, wiarygodnymi danymi o ilości pasażerów korzystających z poszczególnych linii kolejowych, a także o ilości i rodzaju wykorzystanych uprawnień do biletów bezpłatnych i ulgowych. Zapotrzebowanie na przewozy pasażerskie ustalone zostało, z konieczności, na podstawie przedłożonych przez przewoźnika danych o ilości pasażerów na poszczególnych liniach. Także zróżnicowanie dobowe i sezonowe w kursowaniu pociągów przyjęte zostało na podstawie doświadczenia przewoźnika.*

Województwo wielkopolskie. *Przyjęto m.in., że o kwocie dotacji dla PKP S.A. decydować będzie głównie liczba podróżnych korzystających z pociągu na określonej linii, efektywność linii, tj. stopień pokrycia kosztów ponoszonych przez przewoźnika na określonym kursie pociągu przychodami ze sprzedaży biletów i otrzymanej dotacji celowej do sprzedaży biletów ulgowych, długość linii na terenie województwa (przebiegających w całości lub w części przez jego obszar) oraz ilość zrealizowanych na niej kursów. Dane te udostępnił Zakład Przewozów Pasażerskich PKP w Poznaniu. Urząd Marszałkowski nie dysponował metodami i narzędziami, umożliwiającymi ich zweryfikowanie.*

Województwo łódzkie. *Umowy o wykonywanie regionalnych przewozów pasażerskich nie określały pełnej ich liczby w granicach województwa oraz nie określały, czy rozliczenia należności za wykonane przewozy następować będzie według cen netto czy brutto. Stwierdzono praktykę zawieszania przewozów na niektórych liniach, bez prowadzenia pomiaru liczby podróżnych, z udziałem przedstawicieli samorządu. Urząd Marszałkowski nie dysponował ponadto dokumentacją, świadczącą o podejmowaniu decyzji o uruchomieniu nowych lub likwidacji istniejących połączeń. Krytyczne uwagi dotyczyły również stosowanej numeracji pociągów, tj. nadawaniu im podwójnego numeru lub pociągom różnych relacji tego samego numeru, co w przypadku dotowania przewozów prowadzić może do pomyłek i przyznawania dotacji do przewozów nie objętych lub już objętych dotacją.*

¹⁴⁶ Konwent Marszałków Województw RP, w stanowisku z 31 sierpnia 2001 r. adresowanym do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, postulował o prawne uregulowanie obowiązków przewoźników, w zakresie identyfikacji realnych kosztów i uzyskiwanych przychodów z wykonywanych przewozów regionalnych. W stanowisku stwierdzono, że przyjmowane w umowach o wykonywanie przewozów regionalnych wyliczenia rentowności poszczególnych linii i relacji przewozowych, przedkładane przez przewoźników, muszą być przyjmowane przez samorządy jako wiarygodne, gdyż nie istnieje możliwość ich szybkiej i poprawnej weryfikacji.

3. Pełnym rozliczeniem kosztów i przychodów, z tytułu wykonywania regionalnych i międzywojewódzkich przewozów pasażerskich, nie dysponowały także PKP. Podstawową przyczyną tego stanu były przekształcenia strukturalne przewoźnika, dokonywane w 2001 r.

W wyniku przekształceń działalność podjęty, od 1 lipca 2001 r., wyodrębnione z majątku PKP Spółki z o.o. PKP Warszawska Kolej Dojazdowa i PKP Szybka Kolej Miejska, a następnie, od 1 października 2001 r., kolejna Spółka z o.o. PKP Przewozy Regionalne. Dwie pierwsze spółki przejęły dotychczasową działalność PKP S.A., w zakresie przewozów regionalnych, objętych umowami zawartymi z samorządami województw pomorskiego i mazowieckiego. Trzecia z wymienionych spółek przejęła natomiast działalność gospodarczą, w zakresie przewozów pasażerskich. Spółki wstąpiły w prawa i obowiązki, wynikające z umów o dofinansowanie przewozów regionalnych, w zakresie odpowiadającym ich przedmiotowi działalności gospodarczej. Tak więc rozliczenia umów z samorządami za okres od 1 stycznia do 30 września 2001 r., uwzględniając Spółki z o.o. PKP SKM i PKP WKD, dokonywał likwidator PKP S.A. Dyrekcji Przewozów Pasażerskich. Nowo powołana Spółka z o.o. PKP Przewozy Regionalne nie dysponowała pełną informacją o stanie tych rozliczeń.

4. PKP S.A. zobowiązana była do partycypowania w latach 2001-2002 w kosztach usług publicznego kolejowego transportu pasażerskiego.¹⁴⁷ Zawarte z samorządami umowy o wykonywanie przewozów regionalnych obejmowały więc zakres usług szerszy, aniżeli wynikałoby to z możliwości pokrycia ich kosztów przez samorządy z dotacji budżetowych.

W tych warunkach przyjęto, że podstawą planowania wydatków dla dokonania rozliczeń z samorządami wojewódzkimi, z tytułu wykonywania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich, był rozkład jazdy pociągów, którego odpowiednie fragmenty stanowiły załączniki do umów o wykonywanie i dotowanie tych przewozów. Np. w umowie zawartej między Zarządem Województwa Świętokrzyskiego a PKP S.A. zapisano, że przewoźnik zobowiązuje się do dofinansowania regionalnych przewozów pasażerskich w granicach województwa, w zakresie niezbędnym do realizowania przewozów według rozkładu jazdy pociągów.

W części rozliczeń z samorządami PKP S.A. wyodrębniła więc pozycję, określaną jako „udział PKP w dofinansowaniu deficytu”.

Województwo małopolskie. Rozliczeniu z wykonania umowy i wykorzystania dotacji za okres od 1 stycznia do 9 czerwca 2001 r., zawartej między Zarządem Województwa Małopolskiego i Zakładem Przewozów Pasażerskich PKP w Krakowie, obejmowało następujące pozycje: łącznie deficyt w ruchu regionalnym - 44.678,9 tys. zł, udział samorządu w dofinansowaniu przewozów - 6.382,8 tys. zł, udział PKP w finansowaniu deficytu - 38.296,1 tys. zł.

Ustalając kwotę dopłaty, Zakład Przewozów Pasażerskich PKP uwzględniał m.in. liczbę uruchomionych pociągów, dobowe koszty ich uruchomienia, szacunkowe dobowe

¹⁴⁷ Por. art. 32 ust. 2 pkt. 8 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

przychody wraz z dotacją do ulg przewozowych, różnice między przychodami i kosztami, udział samorządu w finansowaniu deficytu, liczbę dni, w których przewozy dla poszczególnych numerów pociągów zostały zrealizowane.

*Wielkość dofinansowania przewozów ze środków przewoźnika określona została w załącznikach do umów (zawartych po 10 czerwca 2001 r.). W przypadku poszczególnych województw wynosiła: **dolnośląskiego** - 35.747,4 tys. zł, **lubuskiego** - 10.935 tys. zł, **łódzkiego** - 19.596,2 tys. zł, **małopolskiego** - 35.806,1 tys. zł, **mazowieckiego** - 61.353,6 tys. zł, **opolskiego** - 23.991,9 tys. zł, **świętokrzyskiego** - 12.892 tys. zł, **warmińsko-mazurskiego** - 15.758,2 tys. zł i **zachodniopomorskiego** - 25.020,4 tys. zł.*

5. Samorządy wojewódzkie nie uwzględniły w swoich budżetach na 2001 r. wydatków na dofinansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.¹⁴⁸ Tym samym przewozy te finansowane były wyłącznie z dotacji budżetowych.

W przypadku województwa świętokrzyskiego, w umowie z PKP S.A. przyjęto zapis o udziale zarządu województwa w finansowaniu tych przewozów. Zapis ten miał jedynie charakter deklaracyjny, na wypadek, gdyby zmianie uległa uchwała ustalająca budżet województwa na 2001 r.

6. Urzędy marszałkowskie nie otrzymały w 2001 r., w pełnej wysokości, środków z budżetu państwa, które samorządy wojewódzkie miały, zgodnie z zawartymi umowami o wykonywanie regionalnych przewozów pasażerskich, przekazać PKP S.A.¹⁴⁹

Z rozliczenia dotacji na dzień 31 grudnia 2001 r.¹⁵⁰ wynikało, że ogólna kwota dotacji, którą zarządy województw zobowiązywały się wypłacić temu przewoźnikowi, wynosiła 261.646,6 tys. zł, natomiast faktycznie przekazano 183.779,6 tys. zł. Przewoźnikowi nie wpłacono więc około 30% kwoty dotacji przewidzianej w umowach.

Województwo warmińsko – mazurskie. Z tytułu dotacji do przewozów pasażerskich, należnej za okres od 1 stycznia do 9 czerwca 2001 r., przekazano przewoźnikowi, tj. Zakładowi Przewozów Pasażerskich PKP S.A., 4.517,6 tys. zł, czyli 69,3% należnej kwoty. Przyczyną było nieuzyskanie dotacji z budżetu państwa - w pełnej wysokości i terminowo. Pierwszą ratę należności przekazano przewoźnikowi w kwietniu, zaś ostatnią – w listopadzie 2001 r. W ogóle nie przekazano natomiast środków w wysokości 11.059,1 tys. zł, z tytułu realizacji umowy zawartej na okres od 10 czerwca do 31 grudnia 2001 r.

Województwo lubuskie. W ciągu 3 kwartałów 2001 r. Urząd otrzymał od Wojewody Lubuskiego na dotacje do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych 949,4 tys. zł, tj. 8,8% planowanej rocznej dotacji. Środki te w całości przekazano przewoźnikom, przy czym ostatnią ratę w wysokości 100 tys. zł, z uwagi na brak zatwierdzonego harmonogramu wydatków, przekazano po upływie 14 dni, nie dotrzymując 5 dniowego terminu przekazania ustalonego w umowie. W wyniku interwencji i monitów, 26 listopada 2001 r.

¹⁴⁸ Por. art. 22 ust. 3–11 ustawy o transporcie kolejowym, dodany przez art. 69 pkt 8 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji P.P. PKP.

¹⁴⁹ Szczegółowe dane o rozliczeniu dotacji za 2001 r. przedstawione zostały w zał. Nr 3 do Informacji.

¹⁵⁰ Bez Spółek z o.o. SKM i WKD.

wpłynęła kolejna część dotacji w wysokości 2.000 tys. zł, którą przekazano przewoźnikowi.¹⁵¹

7. We wszystkich umowach o wykonywanie regionalnych przewozów pasażerskich, uwzględnione zostały interesy PKP S.A., dotyczące ewentualnych skutków niewywiązania się przez Organizatora przewozów z obowiązku terminowego regulowania należności. W odniesieniu do niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez przewoźnika przyjęto natomiast rozwiązania, przewidujące stosowanie kar umownych, albo określono uprawnienia Organizatora przewozów do kontroli przewoźnika, zaś skutki niewykonania zobowiązań, oparto na ogólnych zasadach.¹⁵² Zarządy województw nie zapewniły jednak skutecznego nadzoru nad realizacją zawartych z PKP S.A. umów, a także efektywnej kontroli wykorzystania dotacji przyznanych przewoźnikowi.

***Województwo wielkopolskie.** Urząd Marszałkowski nie wykonywał, wynikającego z umowy zawartej z PKP S.A., obowiązków nadzoru i kontroli, co do wielkości wykonywanych w ramach umowy przewozów oraz wydatkowania przyznanej na ten cel dotacji.*

***Województwo podkarpackie.** Pomimo określonego w umowach z 27 marca 2001 r. i 30 sierpnia 2001 r. uprawnienia do kontroli przez Zarząd Województwa wielkości wykonywanych przewozów, wydatkowania dotacji, warunków odpraw i przewozu podróżnych, przestrzegania zasad bhp, nie przeprowadzono u przewoźnika ani jednej kontroli w tym zakresie.*

3.12. Wydatki na organizowanie komunikacji publicznej

Większość zarządów województw, tj. 9 spośród 16, wykorzystwała na zadania, dotyczące organizowania komunikacji publicznej, część środków z dotacji przyznanych na finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich. Z dotacji przyznanej w 2001 r. i wynoszącej 300 mln zł, na ten cel samorządy wojewódzkie przeznaczyły około 2 mln zł (6,6%).¹⁵³

*Z dotacji wydzielono w tym celu od 0,2% do 3% jej kwoty, tj. odpowiednio od 50 tys. zł do 562,6 tys. zł. W skontrolowanych województwach ich zarządy przeznaczyły (w nawiasie odsetek przyznanej dotacji) na organizowanie kolejowej lub komplementarnej komunikacji publicznej odpowiednio w: **małopolskim** - 562,6 tys. zł (3%), **wielkopolskim** - 384,6 tys. zł (1,5%), **zachodniopomorskim** - 250 tys. zł (1,2%), **podlaskim** - 188,5 tys. zł (2%), **dolnośląskim** - 187,6 tys. zł (0,6%), **warmińsko-mazurskim** - 140 tys. zł*

¹⁵¹ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001 (Dz. U. Nr 125, poz. 1373), w budżecie województwa lubuskiego zablokowane zostały wydatki na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe w wysokości ponad 7,1 mln zł.

¹⁵² Por. art. 471 i następne Kodeksu cywilnego.

¹⁵³ W stanowisku dyrektorów departamentów (wydziałów) urzędów marszałkowskich, odpowiedzialnych za realizację polityki transportowej, wyrażonym w trakcie spotkania które miało miejsce 7 czerwca 2001 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego zapisano m.in., że niezbędne jest wydzielenie, ze środków dotacji budżetowych przeznaczonych na finansowanie umów zawartych z przewoźnikami na wykonywanie regionalnych przewozów kolejowych, środków w granicach od 2% do 5% kwoty dotacji, co umożliwi samorządom sfinansowanie niezbędnych badań, analiz i ocen, dotyczących tych przewozów.

(0,7%), **lubuskim** - 121,4 tys. zł (1,1%), **opolskim** - 110,8 tys. zł (1,2%), **kujawsko-pomorskim** - 50 tys. zł (0,2%). Środków na prace organizacyjne nie wydzieliły natomiast zarządy województw: lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego.

3.13. Zakup pojazdów szynowych

1. W 2001 r., mimo rozwiązań umożliwiających zakup przez samorządy wojewódzkie pojazdów szynowych,¹⁵⁴ z dotacji na finansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, pojazdy te nie zostały zakupione.¹⁵⁵ Podstawowymi przyczynami tego stanu, niezależnymi od samorządów, było opóźnione przekazanie dotacji budżetowych, jak również koszty zakupu tych pojazdów. Uruchomione na ten cel dotacje, wynoszące przeciętnie od 1 do 2 mln zł, nie wystarczały bowiem na zakup nawet jednego pojazdu, którego cena kształtowała się na poziomie około 4 mln zł.

Dofinansowanie z budżetu państwa regionalnych przewozów kolejowych na 2001 r. realizowane było w dwóch etapach. Umowy na okres od 1 stycznia do 9 czerwca 2001 r. zawierane były w sytuacji, w której samorządy wojewódzkie nie miały potwierzeń, co do wysokości środków na cały 2001 r.¹⁵⁶ Większość samorządów zdecydowała się więc uregulować tę kwestię w umowie, dotyczącej okresu od 10 czerwca 2001 r., kiedy to samorządy dysponowały już pełną wiedzą, co do wysokości przyznanych środków budżetowych.

Zarządy województw wskazywały, że niskie roczne kwoty możliwe do przeznaczania na zakup pojazdów spowodują ich niewykorzystanie. W związku z tym sugerowano, iż zasadnym byłoby ujęcie tych środków w dotacjach nie wygasających w bieżącym roku budżetowym.¹⁵⁷

2. Planowanie zakupów pojazdów szynowych nie poprzedziły jednak działania, umożliwiające określenie kosztów użytkowania przez nie infrastruktury kolejowej. Ze względu na potrzebę wykonywania przez samorządy wojewódzkie analiz, dotyczących funkcjonowania regionalnego transportu kolejowego, w tym także ekonomicznej celowości wprowadzenia na linie autobusów szynowych, poziom i struktura tych kosztów powinna być znana organizatorom przewozów.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Na zakup ten można było przeznaczyć nie mniej, niż 10% dotacji budżetowej.

¹⁵⁵ Do czasu zakończenia kontroli.

¹⁵⁶ Por. ustawę o transporcie kolejowym i rozporządzenie Rady Ministrów Nr 1130 z dnia 5 grudnia 2000 r.

¹⁵⁷ Konwent Marszałków Województw RP, w stanowisku z 23 listopada 2001 r. przedłożonym Ministrowi Finansów, wnioskował o ujęcie dotacji w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2001, proponując jednocześnie, aby środki te mogły zostać wykorzystane w terminie do 31 grudnia 2002 r. - na uregulowanie zobowiązań z tytułu zawartych umów z PKP S.A. w 2001 r. oraz zakup pojazdów szynowych.

¹⁵⁸ Marszałkowie Województw w stanowisku z 31 sierpnia 2001 r., przedstawionym ówczesnemu Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej, wnieśli o pilne i jednoznaczne określenie kosztu dostępu do infrastruktury dla autobusu szynowego. Ich zdaniem, bez określenia tego parametru nie jest możliwa rzetelna ocena efektywności ekonomicznej ich zakupu i bieżącej eksploatacji.

3. W sprawie zakupu pojazdów szynowych na potrzeby przewozów regionalnych, PKP S.A. zgłosiły propozycję zorganizowania przetargu na wybór leasingodawcy 20 tego rodzaju pojazdów. Zakup usług leasingowych miał zostać sfinansowany z dotacji budżetowej, co spotkało się ze sprzeciwem samorządów wojewódzkich.¹⁵⁹

W dniu 16 listopada 2001 r. władze samorządowe 5 województw¹⁶⁰ zawarły porozumienie, w celu przeprowadzenie wspólnego postępowania o zamówienie publiczne na zakup taboru. Motywacją tego działania było przewidywane obniżenie ceny autobusów szynowych przez potencjalnych wykonawców, przy zamówieniu większej ilości pojazdów.

3.14. Dopłaty do ulg dla przewoźników autobusowych

1. Zarządy województw zawierały w latach 2000-2001 umowy o dopłaty do ulg ustawowych z przewoźnikami realizującymi krajowe przewozy autobusowe. Postępowanie poprzedziło przedłożenie przez wnioskodawców skoordynowanych rozkładów jazdy oraz zezwoleń na prowadzenie krajowego przewozu osób.

Urzędy marszałkowskie nie wywiązywały się terminowo z zobowiązań przyjętych w tych mowach. Dopłaty były przekazywane przewoźnikom nieterminowo. Przyczyny opóźnień nie leżały po stronie urzędów marszałkowskich. Były one skutkiem nieterminowego przekazania środków przez Ministerstwo Finansów do wojewodów oraz przez wojewodów – do samorządów wojewódzkich.

Opóźnienia w 2000 r. wynosiły ponad 3 miesiące. W rezultacie część dopłat przypadających na 2001 r. wykorzystana została na wyrównanie zaległości z poprzedniego roku. Dopłaty nie zostały także zrealizowane, w pełnej ich wysokości, w 2001 r.

Wyniki kontroli w urzędach marszałkowskich potwierdzają, dokonaną przez Konwent Marszałków Województw w stanowisku z 18–19 października 2001 r., ocenę stanu realizacji zobowiązań Skarbu Państwa, wynikających z zawartych przez zarządy województw umów z przewoźnikami na dopłaty do stosowanych ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych.¹⁶¹

Z oceny tej wynika, że środki przekazane przez wojewodów za okres od stycznia do końca lipca 2001 r. w wysokości od 3,6% - dla województwa lubuskiego do 89,4% - podkarpackiego (średnio w kraju 36,3%), nie pozwalały na pokrycie zobowiązań z tego okresu. Wysokość niezrealizowanych przez

¹⁵⁹ W stanowisku z 7 czerwca 2001 r. przedstawiciele samorządów wojewódzkich stwierdzili, że propozycja Zarządu PKP S.A. z 19 kwietnia 2001 r., zakładająca ogłoszenie przetargu na wybór leasingodawcy na dostawę 20 pojazdów, w oparciu o przekazywane przez samorzady województw środki pozostające w ich dyspozycji, nie jest możliwa do zaakceptowania. Kwestie związane z zakresem, sposobem i trybem zakupu i bieżącej eksploatacji pojazdów każdy z samorządów powinien bowiem rozstrzygać indywidualnie, w sposób gwarantujący prawo własności nabytych pojazdów oraz faktyczne zaspokojenie potrzeb przewozowych.

¹⁶⁰ Dotyczy województw: opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego i małopolskiego.

¹⁶¹ Por. ustawę z dnia 20 czerwca 1992 roku o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

województwa dopłat na dzień 31 lipca 2001 r. wynosiła bowiem 167.439,9 tys. zł. Nieterminowe regulowanie zobowiązań mogło skutkować ewentualnym zwiększeniem obciążeń, z tytułu odsetek i kosztów procesowych.

Zaległości w przekazywaniu środków budżetowych na finansowanie ustawowych ulg przyczyniały się również do podejmowania przez przewoźników prób sprzedaży długów Skarbu Państwa.¹⁶²

2. Nie wszystkie zarządy województw rzetelnie kontrolowały przewoźników, w zakresie ewidencji biletów bezpłatnych i ulgowych.

***Województwo łódzkie.** W umowach zawartych z przewoźnikami autobusowymi samorząd zastrzegł sobie prawo do kontroli ewidencji biletów bezpłatnych i ulgowych. Tego rodzaju kontrole nie były jednak przez Urząd Marszałkowski prowadzone. Nierzetelność przewoźników w ewidencjonowaniu biletów bezpłatnych i ulgowych była jednak stwierdzana, w wyniku kontroli prowadzonych przez organy skarbowe lub działań innych organów kontroli. W ich wyniku dokonywane były kilkakrotnie korekty w rozliczeniach dotacji za 2000 r., wynikłe z „błędneho rozliczenia biletów”. Stwierdzono bowiem bezzasadne wydawanie bezpłatnych biletów przejazdowych opiekunom inwalidów I grupy i przewodnikom niewidomych, czy bezpłatnych biletów przejazdowych przysługujących żołnierzom wojskowych organów patrolowych, żołnierzom nie posiadającym do tego uprawnień itp.*

***Województwo podkarpackie.** Kontrola przewoźników autobusowych, w zakresie realizacji przewozów i naliczania dotacji, była niewystarczająca. Na 24 umowy zawarte z przewoźnikami autobusowymi w 2000 r., kontrole wykonano tylko u 11 przewoźników, zaś na 25 umów w 2001 r., kontrole te przeprowadzono tylko u 8 przewoźników, mimo iż na celowość ich wykonania wskazywały nieprawidłowości w rozliczeniach. W badanym okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2001 r. Urząd Marszałkowski nie przeprowadził natomiast ani jednej kontroli u 8 przewoźników (jednym przedsiębiorstwie komunikacji samochodowej i 7 firmach prywatnych).*

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Kierownicy skontrolowanych jednostek nie skorzystali z przysługującego im prawa¹⁶³ zgłoszenia zastrzeżeń co do ustaleń opisanych w protokołach kontroli – protokoły te zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Oceny, uwagi oraz wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości zostały przedstawione w 14 wystąpieniach pokontrolnych, w tym 13 skierowanych do kierowników skontrolowanych podmiotów.¹⁶⁴ Adresaci 13 wystąpień nie skorzystali z

¹⁶² Według Konwentu Marszałków Województw RP, czynności w sprawie sprzedaży przez przewoźników powstałych i potwierdzanych przez wojewodów zobowiązań Skarbu Państwa za 2001 r. Bankowi Handlowemu S.A., podjęła Krajowa Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji.

¹⁶³ Por. art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁶⁴ Tamże – art. 60 ust. 1.

przysługującego im¹⁶⁵ prawa zgłoszenia zastrzeżeń w sprawie zawartych w wystąpieniach ocen, uwag i wniosków. Zastrzeżenia zgłosił jedynie **Marszałek Województwa Małopolskiego**.

W wystąpieniu krytycznie oceniono uczestnictwo zastępcy dyrektora jednego z departamentów Urzędu Marszałkowskiego w pracach komisji przetargowej, która decydowała o wyborze firmy wykonującej opracowanie zlecone przez Urząd, ponieważ wśród wykonawców opracowania wymienione było nazwisko tegoż wicedyrektora. Adresat wystąpienia wniósł zastrzeżenie, że osoba ta nie była współautorem zamawianego opracowania, pełniła jedynie funkcję wiceprezesa stowarzyszenia, firmującego wykonanie opracowania. Wykonawcami opracowania mieli natomiast być pracownicy naukowcy Politechniki Krakowskiej i Uniwersytetu w Szczecinie. Komisja Odwoławcza uwzględniła zastrzeżenie uznając, iż w świetle przedłożonych przez Marszałka dokumentów, ocena ta nie znajduje uzasadnienia. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa NIK 24 stycznia 2002 r.

2. Przekazując oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli zawarte w wystąpieniach, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła stosowne wnioski pokontrolne. Dotyczyły one m.in.:

Minister Infrastruktury: zweryfikowania podziału zadań, w zakresie wypełniania obowiązku służby publicznej i poprawy koordynacji działań prointegracyjnych, ustalenia zapotrzebowania na międzywojewódzkie przewozy kolejowe, z uwzględnieniem konkurencyjności i komplementarności innych środków komunikacji, ustalenia faktycznych kosztów pomocy publicznej kierowanej do PKP S.A. oraz kosztów usług publicznych realizowanych przez tego przewoźnika, korekty harmonogramu dostosowywania infrastruktury drogowej do nacisku 115 kN/oś, podjęcie działań na rzecz proporcjonalnego do potrzeb podziału środków na infrastrukturę drogową między zadania rozwojowe i eksploatacyjne, zintensyfikowania prac na realizację celów założonych w NPPC, w zakresie transportu kombinowanego, jako rozwiązania komplementarnego do przyjętego programu ograniczania degradacji dróg, wodnego transportu śródlądowego (przy współpracy z Ministrem Środowiska), skoordynowania prac przygotowawczych do wdrażania przepisów unijnych,¹⁶⁶ w trybie uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PKP S.A.

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych: podjęcia działań na rzecz proporcjonalnego do potrzeb podziału środków między zadania rozwojowe, a utrzymaniowe, w sposób umożliwiający poprawę stanu nawierzchni dróg krajowych, jak również wdrożenia przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie, od wszystkich zarządców dróg, kompletnych danych kompletnej informacji do systemu ewidencjonowania danych o drogach.

Zarząd PKP S.A.: przyjęcia uchwały określającej harmonogram przygotowań do implementacji prawa unijnego, z dniem zadeklarowanej przez

¹⁶⁵ Tamże – art. 61 ust. 2.

¹⁶⁶ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową.

Rząd RP daty gotowości do akcesji z UE,¹⁶⁷ terminów ich realizacji oraz wskazania osób odpowiedzialnych, ustalenia spodziewanych kosztów działań implementacyjnych, wykonania, przed terminem gotowości do akcesji, działań symulacyjnych, umożliwiających sporządzenie rachunku uprawniającego do rekompensaty,¹⁶⁸ którego wyniki przedstawione zostaną Ministrowi Infrastruktury, przygotowania do 30 marca 2002 r. jednolitej bazy danych, zawierającej: akty prawne i dokumenty dotyczące integracji europejskiej w transporcie kolejowym oraz informacje o przygotowaniu do implementacji przepisów UE, jak również wyznaczenia komórki organizacyjnej, do której zadań należeć będzie jej prowadzenie, wykonywania skutecznego nadzoru nad spółkami zależnymi, w zakresie zawierania i realizacji umów o przewozy regionalne i międzywojewódzkie, z uwzględnieniem respektowania przepisów prawa krajowego i unijnego, przygotowania, z uwzględnieniem unijnych aktów prawnych, rachunku przychodów i kosztów przewozów w systemie transportu kombinowanego i przedstawienia go Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy wraz z wnioskami,¹⁶⁹ ustalenia możliwości wykorzystania Systemu Zarządzania Finansami PKP - FMIS dla wypełnienia warunków określonych w przepisach prawa unijnego.

***Rada Nadzorcza PKP S.A.:** objęcia nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych.*

***Zarządy Województw:** potrzeby częstszego i skutecznego kontrolowania wykonywania przez PKP S.A. zleconych przewozów i wykorzystania dotacji oraz zwiększenia częstotliwości i staranności przeprowadzania kontroli ewidencji biletów bezpłatnych i ulgowych u przewoźników autobusowych.*

3. Adresaci wystąpień poinformowali, że podjęli realizację wniosków pokontrolnych.

***Minister Infrastruktury.** Podjął prace usprawniające monitorowanie zadań w zakresie obowiązku służby publicznej, a wnioski dotyczące koordynacji prac prounijnych zostały wykorzystane przy nowym podziale zadań między jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa. Podjęte zostały też prace, w celu ustalenia faktycznych kosztów usług publicznych zrealizowanych w 2001 r. oraz przygotowywany jest zakres zadań dla PKP S.A. i spółek zależnych, przygotowujących te podmioty do wdrożenia przepisów UE.¹⁷⁰ Poinformował także o podjęciu przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PKP S.A. uchwały zobowiązującej Zarząd i Radę Nadzorczą do ustalenia harmonogramu prac, zapewniającego stosowanie przepisów unijnych.¹⁷¹ Podjęto też działania na rzecz lepszej koordynacji i nadzoru nad wykonywaniem prac przygotowujących do stosowania z dniem akcesji do UE*

¹⁶⁷ Dotyczy rozporządzeń Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie: systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę drogową, kolejową i wodną śródlądową, Nr 1191/69 ze zm. obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym oraz Nr 1192/69 o wspólnych zasadach normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.

¹⁶⁸ Tamże.

¹⁶⁹ Por. dyrektywę Rady 92/106/EWG z 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów towarowego transportu kombinowanego pomiędzy państwami członkowskimi.

¹⁷⁰ Por. rozporządzenia Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę w transporcie drogowym i żegludze śródlądowej oraz o obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogą wodną śródlądową.

¹⁷¹ Por. rozporządzenie Rady EWG Nr 1108/70 w sprawie systemu księgowego dla wydatków na infrastrukturę w transporcie drogowym i żegludze śródlądowej.

tych przepisów.¹⁷² Aktualizowany jest harmonogram dostosowywania infrastruktury drogowej do nacisku 115kN/oś, założenia rządowe, w tym zakresie będą realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie „Programu Przebudowy Dróg w latach 2002–2005–2010”. Poinformował także, że trwają zaawansowane prace nad organizacją i zasadami funkcjonowania Krajowego Funduszu Autostradowego, a także nad uregulowaniami, które umożliwią pozyskiwanie środków ze źródeł pozabudżetowych, m.in. pożyczek od instytucji finansowych i wpływów ze sprzedaży winiet. Wykorzystanie powyższych źródeł, za pośrednictwem Funduszu, umożliwi przeznaczenie, w większym niż dotychczas stopniu, środków budżetowych z akcyzy paliwowej na zarządzanie i bieżące utrzymanie infrastruktury drogowej, w tym na poprawę stanu nawierzchni dróg krajowych, co powinno nastąpić w 2003 r. W sprawie zintensyfikowania prac w zakresie transportu kombinowanego i wodnego śródlądowego, poinformował natomiast, że obecne regulacje prawne, zgodne z prawem UE, równoległe z poprawą stanu polskich dróg powinny stanowić czytelną zachętę dla przewoźników, dla szerszego korzystania z tego transportu.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Poinformował, że stan nawierzchni na drogach krajowych nieznacznie się poprawia, aczkolwiek poprawa ta uzależniona jest od wielkości środków finansowych. Podjęto działania zapewniające uzyskiwanie informacji do systemu ewidencjonowania danych o drogach od wszystkich zarządców dróg. Do jednostek nie wywiązujących się z obowiązków w zakresie ewidencji zostaną przesłane ostrzeżenia o możliwości nałożenia kary. Szczególnie ostra forma listu zostanie przekazana zarządom dróg wojewódzkich, powiatowych i w miastach na prawach powiatu, dla których informacje o sieci drogowej są wykorzystywane do określenia kwoty subwencji, w części przeznaczonej na drogi.

Zarząd PKP S.A. Poinformował o podjęciu uchwały w sprawie implementacji przepisów prawa unijnego, określeniu terminów realizacji zadań w tej sferze, ich kosztach i osobach odpowiedzialnych. W ocenie Zarządu, po zakończeniu procesu restrukturyzacji i organizacji spółek kolejowych powstały warunki do określenia zasad i procedur wyznaczania wielkości dotacji należnej, z tytułu realizacji usług publicznych. Prace zostaną zakończone we wrześniu 2002 r. W październiku i listopadzie 2002 r. przeprowadzony zostanie natomiast rachunek symulacyjny, umożliwiający określenie wysokości rekompensaty, w związku z wypełnianiem obowiązków użyteczności publicznej. Utworzona została baza, dotycząca obszaru polityki transportowej w UE, zawierająca m.in. dokumenty i informacje o prawie unijnym oraz polskich aktach prawnych. W celu wykonywania nadzoru nad spółkami zależnymi, w zakresie zawierania i realizacji umów o przewozy regionalne i międzyregionalne, opracowano procedurę, która zostanie uwzględniona w umowie między PKP S.A. i spółkami zależnymi. Przygotowania do rachunku przychodów i kosztów przewozów w systemie transportu kombinowanego, z uwzględnieniem prawa unijnego, wykonywane będą przez spółkę PKP CARGO S.A. Podjęła się ona opracowania systemu kompatybilnego z systemem „Grupy PKP S.A.”, umożliwiającego wyodrębnienie rachunku ekonomicznego dla przewozów kombinowanych (do czasu wprowadzenia systemu zintegrowanego,

¹⁷² Tamże.

stosowane będą rozwiązania przejściowe). W odniesieniu do potrzeby oceny możliwości wykorzystania Systemu Zarządzania Finansami PKP, powołany został zespół, którego zadaniem będzie zdefiniowanie zdarzeń gospodarczych występujących w PKP S.A., mających swoje odniesienie do przepisów UE, a następnie określone zostaną możliwości wykorzystania tego systemu.

Rada Nadzorcza PKP S.A. Podjęła uchwałę o obowiązującym trybie prac i sprawozdawczości przedstawianej przez PKP S.A., w zakresie spraw i wniosków przyjętych do realizacji w wyniku kontroli NIK.

Dyrektor
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

z up. Andrzej Witkowski
Wicedyrektor

Zatwierdzam:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Szwedowski
Warszawa, dnia 25 lipca 2002 r.

Załącznik Nr 1

Zestawienie
ilustrujące wielkość dotacji dla przedsiębiorstw kolejowych
w niektórych krajach europejskich

| L.p. | Wyszczególnienie | RENFE Hiszpania | FS Włochy | OBB Austria | SNCF Francja | MAV Węgry | CD Czechy | PKP Polska |
|------|--|--------------------|--------------|----------------|-----------------|--------------|--------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1 | Dotacje dla przedsiębiorstw kolejowych w 1999 r. (w mln dol. USA) | 1.179,3 | 3.476,6 | 1.867,0 | 3.036,6 | 232,5 | 204,9 | 129,5 |
| 2 | Dotacje dla przedsiębiorstw kolejowych w 1999 r. (dol. USA/1 paskm) | 0,065 | 0,085 | 0,233 | 0,046 | 0,035 | 0,030 | 0,006 |
| 3 | Udział dotacji dla przedsiębiorstw kolejowych w PKB w 1999 r. (w %) | 0,20 | 0,13 | 0,90 | 0,21 | 0,48 | 0,38 | 0,08 |
| 4 | Udział dotacji w przychodach operacyjnych w 1999 r. (w %) | 43,0 | 39,3 | 45,0 | 17,1 | 30,9 | 20,3 | 5,9 |
| 5 | Udział przychodów z biletów w ruchu pasażersk. w przychodach operacyj. w 1999 r. (w %) | 34,5 | 24,9 | 14,2 | 31,4 | 15,9 | 12,8 | 17,2 |

Źródło: dane z protokołu kontroli b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej

Załącznik Nr 2

Zestawienie
ilustrujące udział dotacji z budżetu państwa dla PKP w ogólnych wydatkach
budżetu państwa

| L.p. | Lata | Udział dotacji z budżetu państwa dla PKP w ogólnych wydatkach budżetu państwa (w %) | L.p. | Lata | Udział dotacji z budżetu państwa dla PKP w ogólnych wydatkach budżetu państwa (w %) |
|------|------|---|------|------|---|
| 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 1 | 1990 | 1,82 | 6 | 1995 | 0,77 |
| 2 | 1991 | 1,55 | 7 | 1996 | 0,52 |
| 3 | 1992 | 1,23 | 8 | 1997 | 0,56 |
| 4 | 1993 | 1,29 | 9 | 1998 | 0,39 |
| 5 | 1994 | 0,89 | 10 | 1999 | 0,39 |

Źródło: dane z protokołu kontroli b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej

Zestawienie
ilustrujące rozliczenie dotacji z budżetu państwa dla samorządów
wojewódzkich, przyznanej w 2001 r. na finansowanie umów zawartych z
przewoźnikami na wykonywanie regionalnych przewozów
kolejowych (w tys. zł)/*

| L.p. | Województwo | Kwota dotacji ujętej w umowach (ogółem) | Z tego uwzględniona w umowach zawartych z: | | Kwoty wpłacone na rachunek PKP S.A. | Kwoty wpłacone na rachunek PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., a należne: | | | Różnice w stosunku do kwot określonych w umowach: | |
|------|---------------------|---|--|------------------------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|-----------------|---|--|
| | | | PKP S.A. | PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. | | PKP S.A. | PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. | Razem | PKP S.A. (4-6+7) | PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (5-8) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1. | dolnośląskie | 25.678,9 | 18.500,6 | 7.178,3 | 8.981,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9.519,1 | 7.178,3 |
| 2. | kujawsko-pomorskie | 19.648,7 | 14.142,1 | 5.506,6 | 9.939,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4.202,3 | 5.506,6 |
| 3. | lubelskie | 12.616,5 | 9.234,6 | 3.381,9 | 7.012,5 | 2.222,1 | 1.840,4 | 4.062,5 | 0,0 | 1.541,5 |
| 4. | lubuskie | 9.324,6 | 6.765,7 | 2.558,9 | 949,4 | 2.000,0 | 0,0 | 2.000,0 | 3.816,3 | 2.558,9 |
| 5. | łódzkie | 14.560,8 | 10.605,0 | 3.955,8 | 6.855,8 | 3.749,1 | 1.116,6 | 4.865,7 | 0,0 | 2.839,2 |
| 6. | małopolskie | 16.442,6 | 11.849,3 | 4.593,3 | 9.867,9 | 1.981,4 | 4.593,3 | 6.574,7 | 0,0 | 0,0 |
| 7. | mazowieckie | 25.364,9 | 19.496,9 | 5.868,0 | 5.500,0 | 13.996,9 | 5.868,0 | 19.864,9 | 0,0 | 0,0 |
| 8. | opolskie | 8.038,0 | 5.781,0 | 2.257,0 | 5.788,0 | -7,0 | 2.037,1 | 2.030,1 | 0,0 | 219,9 |
| 9. | podkarpackie | 12.092,0 | 8.773,5 | 3.318,5 | 4.372,9 | 378,6 | 0,0 | 378,6 | 4.022,0 | 3.318,5 |
| 10. | podlaskie | 8.407,8 | 5.994,0 | 2.413,8 | 3.043,1 | 2.950,9 | 1.024,2 | 3.975,1 | 0,0 | 1.389,6 |
| 11. | pomorskie | 15.379,0 | 11.064,4 | 4.314,6 | 5.723,3 | 5.341,2 | 4.314,6 | 9.655,8 | 0,0 | 0,0 |
| 12. | śląskie | 26.937,2 | 19.377,7 | 7.559,5 | 15.974,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3.403,1 | 7.559,5 |
| 13. | świętokrzyskie | 9.088,5 | 6.019,8 | 3.068,7 | 5.999,0 | 20,9 | 3.068,7 | 3.089,6 | 0,0 | 0,0 |
| 14. | warmińsko-mazurskie | 17.581,7 | 12.827,3 | 4.754,4 | 4.171,1 | 7.424,5 | 0,0 | 7.424,5 | 1.231,7 | 4.754,4 |
| 15. | wielkopolskie | 22.683,1 | 16.374,9 | 6.308,2 | 9.504,9 | 6.870,0 | 1.898,8 | 8.768,8 | 0,0 | 4.409,4 |
| 16. | zachodnio-pomorskie | 17.802,4 | 12.873,0 | 4.929,4 | 7.398,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5.474,3 | 4.929,4 |
| | Ogółem | 261.646,7 | 189.679,8 | 71.966,9 | 111.082,3 | 46.928,6 | 25.761,7 | 72.690,3 | 31.668,8 | 46.205,2 |

* Bez Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście i Warszawskiej Kolei Dojazdowej

Źródło: dane z protokołu kontroli b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej

Załącznik Nr 4

Zestawienie
ilustrujące sieć drogową w krajach zrzeszonych w Unii Europejskiej
i Polsce w 1998 r.

| L.p. | Kraj | Autostrady (tys. km) | Drogi główne lub krajowe (tys. km) | Drogi drugorzędne lub regionalne (tys. km) | Inne drogi (tys. km) | Łączna długość sieci drogowej (tys. km) | Drogi twarde (w %) | Gęstość sieci drogowej (km/km ²) |
|------|-----------------|-------------------------|--|--|-------------------------|---|-----------------------|--|
| 1 | 2 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 1 | Austria | 1,6 | 10,3 | 23,5 | 98,0 | 133,4 | 100,0 | 2,40** |
| 2 | Belgia | 1,7 | 12,5 | 1,3 | 130,3 | 145,8 | 80,7 | 4,78 |
| 3 | Dania | 0,8 | 0,8 | 10,0 | 59,9 | 71,4 | 100 | 1,65 |
| 4 | Francja | 10,3 | 28,0 | 355,0 | 500,0 | 893,3 | 100 | 1,62 |
| 5 | Grecja* | 0,5 | 9,1 | 31,3 | 7,56 | 117,0 | 91,8 | 0,89 |
| 6 | Hiszpania** | 9,1 | 23,4 | 139,4 | 175,0 | 346,9 | 99,0 | 0,69 |
| 7 | Holandia | 2,2 | 6,6 | 57,3 | 59,4 | 125,6 | 90,0 | 4,00 |
| 8 | Irlandia* | 0,1 | 5,3 | 10,7 | 76,6 | 92,5 | 94,1 | 1,32 |
| 9 | Luksemburg | 0,1 | 0,8 | 1,9 | 2,3 | 5,2 | 100,0 | 1,99 |
| 10 | Niemcy | 11,4 | 41,4 | 86,8 | 516,5 | 656,1 | 99,1* | 1,77* |
| 11 | Norwegia | 0,1 | 26,5 | 27,1 | 37,0 | 90,7 | 74,5 | 0,28 |
| 12 | Portugalia | 0,8** | 9,8** | 59,0*** | . | 68,7*** | 86,0**** | 0,77**** |
| 13 | Szwecja | 1,4 | 13,2 | 83,4 | 112,8 | 210,9 | 77,5 | 0,52 |
| 14 | Wielka Brytania | 3,3 | 12,2 | 36,0 | 320,1 | 371,6 | 100,0 | 1,62 |
| 15 | Włochy** | 7,0 | 46,0 | 113,9 | 487,8 | 654,7 | 100,0 | 1,02 |
| 16 | Polska | 0,3 | 45,4 | 128,5 | 206,8 | 381,0 | 65,6 | 1,22 |

* dane z 1996 r., ** dane z 1997 r., *** dane z 1995 r., **** dane z 1994 r.

Źródło: Zakres stosowania rozporządzenia Nr 1108/70 Unii Europejskiej w poszczególnych krajach unijnych, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa listopad 2000 r., tabela Nr 1.

Załącznik Nr 5

Zestawienie
ilustrujące wydatki na drogi w krajach zrzeszonych w Unii Europejskiej
i Polsce w 1998 r. (w %)

| L.p. | Kraj | Polska=100% | L.p. | Kraj | Polska=100% |
|------|--------------|-------------|------|-----------------|-------------|
| 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 1 | Austria | 54,1 | 9 | Luksemburg** | 8,5 |
| 2 | Belgia | 70,4 | 10 | Niemcy** | 1139,1 |
| 3 | Dania** | 66,0 | 11 | Norwegia*** | 106,2 |
| 4 | Francja* | 614,6 | 12 | Portugalia** | 90,5 |
| 5 | Grecja | . | 13 | Szwecja | 130,3 |
| 6 | Hiszpania*** | 224,7 | 14 | Wielka Brytania | 434,6 |
| 7 | Holandia | 73,3 | 15 | Włochy** | 692,9 |
| 8 | Irlandia** | 34,9 | 16 | Polska | 100,0 |

* dane z 1995 r., ** dane z 1996 r., *** dane z 1997 r.

Źródło: Zakres stosowania rozporządzenia Nr 1108/70 Unii Europejskiej w poszczególnych krajach unijnych, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa listopad 2000 r., tabela Nr 6.