LWR.430.003.2019
Nr ewid. 196/2019/P/19/108/LWR

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ TRANSPORTU PUBLICZNEGO W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

wz. Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 02.04.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

4. WNIOSKI 19

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 20

5.1. Działania związane z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem publicznym transportem w mieście 20
5.2. Realizacja inwestycji dotyczących transportu publicznego 34
5.3. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej oraz torowisk tramwajowych we Wrocławiu 35
5.4. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego 38

6. ZAŁĄCZNIKI 43

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 43
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 50
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 59
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 61
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli 62
6.4. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli 63
6.5. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury 65

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Komunikacja miejska	gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta i gminy, b) miast, albo c) miast i gmin sąsiadujących – jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie;
Miasta	objęte kontrolą miasta na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych i Wrocław);
Operator	samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie;
Organizator	właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem", o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
Plan transportowy	plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, o którym mowa w rozdziale 2 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*;
Podatek VAT	podatek od towarów i usług;
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.);
Publiczny transport zbiorowy	powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej;
Rekompensata	środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, s. 1);
Transport publiczny	komunikacja miejska w dolnośląskich miastach na prawach powiatu oraz realizowane na ich rzecz przewozy o charakterze użyteczności publicznej w ramach zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych i usługi uzupełniające dostępną na ryku ofertę publicznego transportu zbiorowego, w sytuacji, gdy miasto pokrywa lub partycypuje w kosztach lub w inny sposób wspiera ich realizację;
Umowa transportowa	umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej jak również akt wewnętrzny określający warunki wykonywania usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez samorządowy zakład budżetowy;
Ustawa *o NIK*	ustawa z 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.);
Ustawa *o publicznym transporcie zbiorowym*	ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* (Dz.U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.);
Zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego	proces rozwoju transportu uwzględniający [a] oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, [b] zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, [c], a także promujący przyjazne dla środowiska i [d] wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w miastach na prawach powiatu w województwie dolnośląskim zapewniono prawidłowe funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania dolnośląskich miast na prawach powiatu przyczyniały się do zrównoważenia rozwoju i realizacji założeń przyjętych dla publicznego transportu na ich obszarze?
2. Czy prawidłowo i efektywnie zrealizowano inwestycje dotyczące publicznego transportu?
3. Czy stan techniczny taboru komunikacji miejskiej, a we Wrocławiu także torowisk tramwajowych, zapewniał pasażerom bezpieczne warunki korzystania z publicznego transportu zbiorowego?
4. Czy środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego wydatkowane były w sposób legalny i gospodarny?

Jednostki kontrolowane (łącznie 10)

Urzędy Miast (Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra)

Zarządy Dróg (Wrocław, Wałbrzych, Legnica)

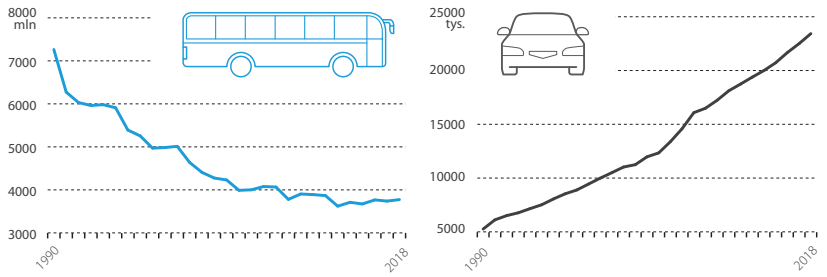
Przedsiębiorstwa komunikacyjne (Wrocław, Jelenia Góra, Legnica)

Jakość życia w mieście w dużym stopniu uzależniona jest od przyjętych rozwiązań transportowych, sposobu zarządzania ruchem oraz prowadzonej polityki transportowej.

W Polsce z uwagi na wzrost mobilności opartej na samochodowym transporcie indywidualnym, nastąpił spadek przewozów komunikacją miejską. O ile w 1990 r. w Polsce liczba przewiezionych komunikacją miejską osób wynosiła 7264,1 mln, to w 2018 r. już tylko 3774,1 mln, co stanowi spadek o 48%. Jednocześnie od 1990 r. liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych zwiększyła się ponad czterokrotnie, tj. z 5,3 mln sztuk do 23,4 mln sztuk. Obrazuje to, jak poważne wyzwania stoją przed polskimi miastami w zakresie prowadzenia polityki transportowej[1].

Infografika nr 1

Przewozy pasażerskie w komunikacji miejskiej i liczba zarejestrowanych pojadzów w Polsce ogółem w latach 1990–2018



Źródło: opracowane własne na podstawie danych z GUS, Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej oraz Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego[2] .

Efektem powyższych trendów jest przeciążenie miejskich sieci drogowych. Wraz ze wzrostem poziomu motoryzacji indywidualnej w miastach rosną zatory uliczne. Wydłużający się czas jazdy jest już stałym zjawiskiem towarzyszącym podróżom miejskim. Wzrasta również hałas komunikacyjny oraz zwiększa się emisja zanieczyszczeń pochodzących ze spalin samochodowych.

W świetle obowiązujących regulacji prawnych to samorządy są niekwestionowanymi kreatorami polityki transportowej, w szczególności w zakresie organizacji i rozwoju publicznego transportu zbiorowego w miastach.

Patrząc na politykę transportową przez pryzmat dokumentów strategicznych przyjmowanych przez polskie miasta można zauważyć generalną tendencję do redefiniowania priorytetów w zakresie mobilności miejskiej w kierunku preferencji dla publicznego transportu zbiorowego oraz m.in. budowy ścieżek rowerowych i promocji ruchu

[1] Porównaj m.in. opracowanie Instytutu Rozwoju Miast i Regionów pn. „Raport o stanie polskich miast. Transport i mobilność miejska", opracowanie Uniwersytetu Szczecińskiego pn. „Finansowanie publicznej komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich w Polsce".

[2] https://www.pzpm.org.pl/Rynek-motoryzacyjny/Park-pojazdow-zarejestrowanych/Tabele-Park-pojazdow-zarejestrowanych-w-Polsce-1990-2017

Okres objęty kontrolą
2016–2019 (I półrocze)

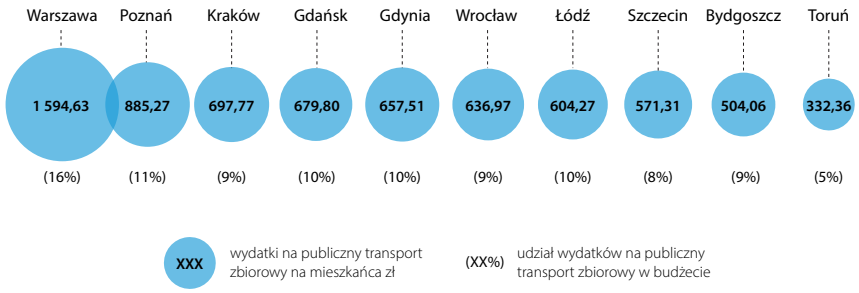
Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ustawy o *NIK*
62 prezydentów miast na prawach powiatu

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK
Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego we Wrocławiu

rowerowego. Także w koncepcjach funkcjonowania transportu publicznego wszystkich kontrolowanych miast założono rozwój oraz zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego w podróżach. Przewidziano również szereg działań na rzecz wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności komunikacji miejskiej w stosunku do indywidualnych przejazdów samochodowych.

Pomimo licznych podobieństw, poziom finansowania lokalnego transportu zbiorowego w miastach jest znacznie zróżnicowany. Przykładowo, udział wydatków ponoszonych na transport lokalny w budżetach miejskich w 2018 r. kształtował się na poziomie od 5,0% w Toruniu, poprzez 9,0% we Wrocławiu, do 16,0% w Warszawie, co w przeliczeniu na mieszkańca wynosiło odpowiednio od 332,0 zł, poprzez 637,0 zł, do 1595,0 zł.

Infografika nr 2
Wydatki na publiczny transport zbiorowy w 2018 r. na przykładzie wybranych miast



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie publikacji Uniwersytetu Szczecińskiego pn. „Finansowanie publicznej komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich w Polsce" oraz informacji zawartych w serwisie internetowym „Transportpubliczny"[3].

Planowanie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego staje się istotnym elementem projektowania przyszłości miast, wymagającym uwzględniania zidentyfikowanych potrzeb ich mieszkańców przy optymalnym wykorzystaniu i rozwoju infrastruktury oraz niezbędnych zasobów. Z tej perspektywy, problemem dla organizatorów transportu publicznego, zwłaszcza w dużych miastach, pozostaje jednakże pogodzenie interesów pasażerów komunikacji miejskiej i pozostałych uczestników ruchu w dostępie do dróg publicznych.

Sprostanie przedstawionym wyzwaniom wymaga nie tylko odpowiedzialnego tworzenia polityki transportowej, ale również jej konsekwentnego i efektywnego realizowania. Dlatego też obszar ten stał się przedmiotem niniejszej kontroli przeprowadzonej w dolnośląskich miastach na prawach powiatu.

[3] https://www.transport-publiczny.pl/mobile/ranking-miast-warszawa-liderem-finansowania-transportu-poznan-goni-58326.html

2. OCENA OGÓLNA

W dolnośląskich miastach na prawach powiatu zapewniono na ogół prawidłowe funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu zapewniły funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego, przy czym ich działania w tym zakresie nie zawsze przebiegały prawidłowo.

Zaplanowano i podjęto szereg przedsięwzięć, które przyczyniły się do zrównoważenia rozwoju transportu publicznego, a w szczególności do poprawy warunków korzystania z komunikacji miejskiej. Efekty realizacji tych przedsięwzięć nie we wszystkich przypadkach odpowiadały przyjętym założeniom rozwojowym i nie zawsze były właściwie monitorowane. Jedynie w Legnicy, wyniki prowadzonego przez organizatora monitoringu wykazały, że ich realizacja doprowadziła do osiągnięcia założonego w planie transportowym wzrostu poziomu udziału komunikacji miejskiej w ogólnej liczbie podróży. Pomimo przyjętych w polityce transportowej założeń we Wrocławiu udział osób podróżujących transportem zbiorowym zmniejszył się. W Wałbrzychu i Jeleniej Górze kwestia ta nie była monitorowana. Ponadto plany transportowe wszystkich kontrolowanych miast wymagały aktualizacji i nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w ustawie *o publicznym transporcie zbiorowym*.

Kontrolowane miasta prawidłowo i efektywnie zrealizowały inwestycje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli NIK nielicznych przypadków udzielenia zamówień z naruszeniem *Prawa zamówień publicznych*. Tabor komunikacji miejskiej został częściowo odnowiony i unowocześniony, a przystanki doposażono w wiaty i nowoczesne rozwiązania techniczne w zakresie informacji pasażerskiej. Zapewniono także lepszy dostęp do infrastruktury komunikacyjnej dla osób z niepełnosprawnościami. Wpłynęło to na podwyższenie komfortu podróży i bezpieczeństwa pasażerów komunikacji miejskiej.

W komunikacji miejskiej Wrocławia, Jeleniej Góry i Legnicy wykorzystywano autobusy, których średni wiek sięgał blisko 10 lat, a wiek najstarszych nawet 22 lata. Podobna sytuacja dotyczyła wrocławskich tramwajów. Pomimo zakupu ponad 50 nowych pojazdów, ich średni wiek wynosił aż 24 lata, a najstarszy użytkowany tramwaj wyprodukowano w 1975 r. Najnowszy tabor był użytkowany w Wałbrzychu, gdzie średni wiek pojazdów w 2019 r. wynosił sześć lat. Operatorzy wywiązywali się z obowiązku wykonywania badań okresowych taboru i – z wyjątkiem incydentalnych przypadków – nie dopuszczali do obsługi pasażerów pojazdów bez ważnych badań technicznych. Jednak wyniki kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego ujawniły występowanie licznych usterek eksploatacyjnych autobusów we Wrocławiu. Powyższe nie pozostawało bez wpływu nie tylko na komfort podróży, ale również bezpieczne warunki korzystania z komunikacji miejskiej.

Na bezpieczeństwo i jakość przewozów tramwajowych we Wrocławiu negatywnie wpływał zły stan techniczny torowisk. Wynikał on m.in. z niższego od potrzeb poziomu finansowania zadań na rzecz poprawy ich stanu technicznego. W świetle potrzeb remontowych oszacowanych przez zarządcę dróg we Wrocławiu na ok. 360,3 mln zł, utrzymanie finansowania remontów torowisk na poziomie z lat 2016–2019, tj. średnio ok. 7,7 mln zł rocznie, pozwoliłoby na doprowadzenie do dobrego stanu technicznego tych torowisk nie wcześniej niż za 46 lat.

Objęte kontrolą NIK miasta w większości legalnie i gospodarnie wydatkowały środki na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego. Jednak we Wrocławiu wysokość finansowania przewozów komunikacji miejskiej oraz torowisk tramwajowych nie była adekwatna do faktycznych potrzeb oraz przyjętych w polityce transportowej założeń rozwojowych. Przyjęta w umowie transportowej metoda rekompensowania kosztów wrocławskiej komunikacji miejskiej, ograniczała możliwości skutecznego zarządzania i rozwoju usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej

jakości. Zagrażało to również stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej. Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie finansowania komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze i Wałbrzychu nie miały zasadniczego wpływu na ocenę działalności jej organizatorów i operatorów. W Legnicy natomiast prawidłowo określono zarówno zasady, jak i dokonano obliczenia oraz wypłaty wynagrodzenia należnego operatorowi za wykonywanie przewozów komunikacji miejskiej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu realizowały obowiązki organizatora transportu publicznego na swoich obszarach

Władze dolnośląskich miast na prawach powiatu wykonywały zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na swoich obszarach. We Wrocławiu, Legnicy i Jeleniej Górze zadania z zakresu planowania rozwoju, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym realizowane były przez urzędy miejskie[4], a w Wałbrzychu powierzone zarządowi dróg[5].

Plany transportowe miast zawierały kompleksowe uregulowania w zakresie funkcjonowania i zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, które w większości odpowiadały wymaganiom określonym w art. 12 ust. 1 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*. W szczególności sformułowano w nich cele w zakresie zrównoważania rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz określono pożądane standardy usług przewozowych w komunikacji miejskiej. Ponadto zagadnienia dotyczące części aspektów rozwoju transportu publicznego zawarte zostały w innych dokumentach miejskich. [str. 20–21]

Rozwój oraz zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego w podróżach celem działania wszystkich kontrolowanych miast

We wszystkich skontrolowanych miastach za priorytetowy uznano rozwój oraz zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego w podróżach. Przewidziano szereg działań na rzecz wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności komunikacji miejskiej w stosunku do indywidualnych przejazdów samochodowych. [str. 21–22]

Plany transportowe kontrolowanych miast nie były w pełni aktualne, wymagały uzupełnienia i korekty

Plany transportowe we wszystkich miastach objętych kontrolą NIK wymagały jednak aktualizacji, w szczególności w zakresie wyników przeprowadzonej w 2018 r. analizy zasadności wprowadzania do komunikacji miejskiej autobusów elektrycznych[6]. Uzupełnienia i korekty wymagały również inne ich postanowienia, w tym dotyczące m.in.: [1] sieci komunikacyjnej, na której planowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej oraz oceny i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem gęstości zaludnienia na terenach gmin, które planowano połączyć komunikacją miejską, [2] uwzględnienia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie kształtowania sieci dróg rowerowych i struktury ruchu pieszego, jak również [3] wprowadzonych w okresie obowiązywania planów transportowych zmian stref płatnego parkowania, liczby przystanków oraz struktury organizacyjnej urzędów. [str. 22–23]

NIK zwraca uwagę

W ocenie NIK, na brak aktualizacji planów transportowych wpływała redakcja przepisów ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, zwłaszcza szczegółowość obowiązkowej treści planów transportowych (art. 12 ust. 1–2c), tryb aktualizacji planów tożsamy z właściwym dla ich przyjmowania (art. 14) oraz brak dookreślenia przesłanek ich aktualizacji (art. 11 ust. 2). Na powyższe przyczyny powoływali się także prezydenci

[4] W części również przez jednostki budżetowe miast: Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy (dalej: „Zarząd dróg w Legnicy"), Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: „Zarząd dróg we Wrocławiu") oraz inne jednostki.

[5] Tj. Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu (dalej: „Zarząd dróg w Wałbrzychu").

[6] Analizy, o której mowa w art. 37 ust. 1 i 5, w związku z art. 72 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. *o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm.), dalej: „ustawa *o elektromobilności*".

skontrolowanych miast, wskazując jednocześnie na względy ekonomiczne uzasadniające odłożenie aktualizacji planu do czasu zaistnienia okoliczności mających zasadniczy wpływ na jego założenia.

Założenia w zakresie rozwoju transportu publicznego zawarte zostały również w innych dokumentach miejskich. Ich wielość, w ocenie NIK, ogranicza nie tylko przejrzystość przyjętej koncepcji w tym zakresie, ale utrudnia również rzetelny monitoring i ocenę efektów jej wdrażania. [str. 21–22]

Miasta realizowały zaplanowane zadania na rzecz zrównoważanego rozwoju transportu publicznego

Miasta realizowały zadania na rzecz zapewniania zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, w szczególności przewidziane w planach transportowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, przewidującymi wzrost udziału podróżujących publicznym transportem zbiorowym, we wszystkich miastach działania te doprowadziły m.in. do poszerzenia oferty komunikacji publicznej i podwyższenia standardu usług komunikacji miejskiej. W tym we wszystkich miastach:

– wzrosła liczba zrealizowanych kilometrów w przewozach komunikacji miejskiej,

– przystanki komunikacji miejskiej zostały lepiej wyposażone i przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami,

– wprowadzono preferencje i udogodnienia zarówno dla przejazdów komunikacji miejskiej, jak i korzystających z nich pasażerów.

W Legnicy, Jeleniej Górze i Wrocławiu w wyniku częściowej wymiany taboru został on unowocześniony, przez co podwyższył się również standard jego wyposażania. Przy czym średni wiek autobusów w latach 2016–2019 obniżył się w dwóch kontrolowanych miastach, tj. w Jeleniej Górze o trzy lata (z 12 do dziewięciu lat), w Legnicy o cztery lata (z 13 do dziewięciu lat). Najnowszy tabor był użytkowany w Wałbrzychu, gdzie średni wiek pojazdów w 2019 r. wynosił sześć lat. Natomiast we Wrocławiu pomimo wycofania z eksploatacji najstarszych środków transportu i zasilenia floty 66 autobusami, średni ich wiek nie uległ zasadniczej zmianie i wynosił blisko 10 lat. Pomimo zakupu 56 nowych tramwajów, ich średni wiek wynosił aż 24 lata, a najstarszy użytkowany tramwaj został wyprodukowany w 1975 r. [str. 23–26, 29–31]

Zróżnicowana skuteczność działania systemu ITS oraz niepełna sprawność wrocławskiego podsystemu raportowania

We wszystkich miastach działały nowoczesne systemy informacji pasażerskiej. We Wrocławiu (od 2015 r.), Legnicy (od 2016 r.) oraz Wałbrzychu (od grudnia 2018 r.) funkcjonowały także inteligentne systemy transportu (dalej: ITS). Celem tych systemów była m.in. poprawa sprawności funkcjonowania komunikacji miejskiej.
W zmieniających się realiach, uwarunkowanych znaczącym wzrostem liczby pojazdów i realizacją polityki miejskiej na rzecz preferowania alternatywnych wobec samochodowych osobowych środków transportu, skuteczność działania systemu ITS we Wrocławiu w skracaniu czasu przejazdu samochodów[7], z roku na rok spadała, z 18,3% w 2015 r. do 5,7% w 2018 r. Natomiast w Legnicy skuteczność systemu ITS wzrosła, doprowadzając m.in. do znacznego spadku liczby kursów opóźnionych

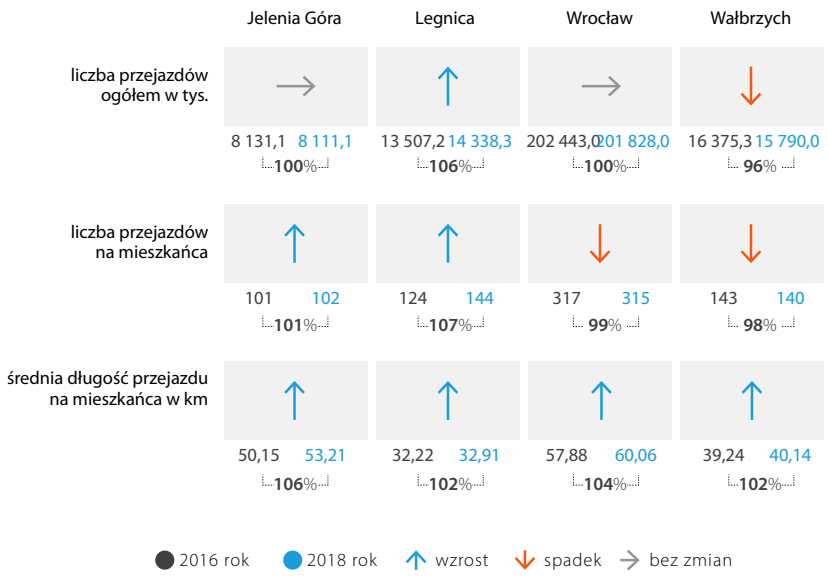
[7] Założona jako wartość wskaźnika „Wzrost atrakcyjności i dostępności komunikacyjnej Wrocławia wyrażony skróceniem czasu przejazdu samochodów o 5,5%".

powyżej 3 minut z 40,7% kursów opóźnionych w 2016 r. do 21,4% w I połowie 2019 r. Krótki okres funkcjonowania systemu ITS w Wałbrzychu uniemożliwiał ocenę jego skuteczności.
W wyniku kontroli stwierdzono niepełną sprawność działania podsystemu „Raporty" ITS we Wrocławiu. [str. 26–27]

Zróżnicowana dynamika skali przewozów w komunikacji miejskiej

Podwyższenie standardu i wprowadzenie preferencji dla komunikacji miejskiej nie we wszystkich miastach przełożyło się na wzrost liczby podróży tymi środkami transportu. W latach 2016–2018 liczba pasażerów komunikacji miejskiej wzrosła w Legnicy o 6,0%, pozostawała na porównywalnym poziomie we Wrocławiu i Jeleniej Górze, a w Wałbrzychu spadła o 4,0%. W 2018 r. najwięcej osób, tj. 201 828,0 tys., podróżowało komunikacją miejską we Wrocławiu, a najmniej, tj. 6 515,4 tys. w Legnicy. Statystycznie najczęściej, komunikacją miejską podróżował mieszkaniec Wrocławia – 315 razy, a najrzadziej mieszkaniec Jeleniej Góry – 102 razy. Różny był także średni dystans przejazdu komunikacją miejską. [str. 27]

Infografika nr 3
Liczba przejazdów komunikacją miejską w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego w latach 2016–2018 oraz średni dystans i ilość odbytych podróży na mieszkańca



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Uzupełniająca oferta publicznego transportu zbiorowego

Uzupełnieniem oferty publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu, a od sierpnia 2016 r. także w Legnicy, były rowery dostępne w wypożyczalniach miejskich. W Jeleniej Górze i Wałbrzychu nie zdecydowano się na wprowadzenie takiej oferty komunikacyjnej.

Od listopada 2017 r. publiczną ofertę transportową Wrocławia dopełniały samochody elektryczne dostępne w ramach wypożyczalni miejskiej, prowadzonej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego pod nazwą handlową „Vozilla". Oferta wypożyczalni obejmowała 200 samochodów elektrycznych oraz przeznaczone dla nich miejsca parkingowe, a korzystało z niej 62,4 tys. zarejestrowanych użytkowników.

W 2018 r. we Wrocławiu uruchomiono ponadto usługę prywatnych wypożyczalni elektrycznych hulajnóg. Wobec dynamicznego rozwoju ich oferty oraz wzrostu jej popularności, wyzwaniem pozostaje jednak kwestia kompleksowych uregulowań prawnych w zakresie zasad i ograniczeń w korzystaniu z hulajnóg elektrycznych w przestrzeni publicznej, w szczególności dla zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowania w ruchu drogowym, także wobec pieszych. Kwestia ta stała się przedmiotem prac legislacyjnych[8], które nie zostały do dnia zakończenia kontroli NIK sfinalizowane[9]. [str. 28–29]

Efekty działań na rzecz zrównoważenia rozwoju transportu oraz ich monitorowanie

Jedynie w Legnicy realizowane zadania na rzecz zrównoważenia rozwoju transportu publicznego doprowadziły do osiągnięcia założonego wzrostu udziału komunikacji miejskiej w ogólnej liczbie podróży na terenie miasta, a ich efekty były właściwie monitorowane. Już w 2017 r. osiągnięty został, założony w planie transportowym na 2023 r., poziom podziału zadań przewozowych. W roku tym udział podróży komunikacją zbiorową osiągnął poziom 33,9%, a przejazdów rowerem 7,7% podróży ogółem, wzrastając z poziomu odpowiednio 25,9% i 0,8% uzyskanego w kwietniu 2016 r.

Wyniki kompleksowych badań ruchu we Wrocławiu, zleconych przez organizatora, wykazały, że w 2018 r. 41,0% mieszkańców Wrocławia najczęściej podróżowało samochodem, a pozostałe 59,0% komunikacją zbiorową, rowerem lub pieszo. Nieznacznie, bo o 1,0% w porównaniu z 2011 r. wzrósł udział podróży transportem niesamochodowym w ogólnej liczbie podróży. Natomiast udział podróżujących transportem zbiorowym w mieście osiągnął poziom 28,0% i był o siedem punktów procentowych niższy od wyniku ustalonego w badaniu przeprowadzonym w 2011 r. (35,0%)[10]. Było to niezgodne z założeniami planu transportowego oraz Wrocławskiej Polityki Mobilności.

W Wałbrzychu i Jeleniej Górze w ogóle nie monitorowano podziału zadań przewozowych na obszarze miasta. Powyższe wynikało odpowiednio z zaniechania i niedookreślenia w planie transportowym działań organizatora w tym zakresie. [str. 31–32]

Utrudniona ocena efektów realizacji planu transportowego

Nie w pełni rzetelnie określone zostały założenia planów transportowych w zakresie oceny efektów realizowanych zadań i podwyższania standardów. W Legnicy i Jeleniej Górze, w stosunku do części standardów usług przewozowych, nie określono terminów i poziomów ich wdrożenia, a we Wrocławiu błędnie określono ich docelowe poziomy. Jednocześnie we Wrocławiu i Wałbrzychu niektóre z prawidłowo przyjętych założeń w tym zakresie nie zostały wdrożone. W szczególności, wbrew założeniom planu transportowego, we Wrocławiu nie opracowano i nie wdrożono metody

[8] Objętych projektem ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* oraz ustawy *o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, ujętym w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu 4 grudnia 2015 r. – 21 listopada 2019 r. pod numerem UD 564.

[9] 30 września 2019 r.

[10] Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Miejskiego Wrocławia w celu monitorowania wskaźników określonych we Wrocławskiej Polityce Mobilności.

monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym. W Wałbrzychu nie ustalono rzeczywistego poziomu wdrożenia standardu udziału komunikacji autobusowej w zmotoryzowanym ruchu miejskim.

W ocenie NIK, utrudniało to organizatorom ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i wdrożenia standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Uniemożliwiało również podejmowanie bieżących działań zarządczych mających na celu przeciwdziałanie negatywnym, tj. niezgodnym z założeniami rozwojowymi, trendom. [str. 32–33]

Prawidłowy wybór operatorów publicznego transportu zbiorowego

We wszystkich miastach prawidłowo dokonano wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego. Stosownie do zasad określonych w art. 19–29, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 24 i ust. 2 pkt 4 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, funkcję tę powierzono spółkom komunalnym we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy[11]. W Wałbrzychu natomiast przewoźnikowi prywatnemu. [str. 33]

Efektywna realizacja inwestycji w zakresie zakupów taboru autobusowego oraz infrastruktury przystankowej

Skontrolowane przez NIK podmioty na ogół prawidłowo i efektywnie zrealizowały inwestycje w zakresie modernizacji infrastruktury przystankowej[12] i torowej (we Wrocławiu) oraz zakupów taboru autobusowego i tramwajowego (we Wrocławiu). Ogółem na ten cel wydatkowano 718 229,33 tys. zł. Trzy miasta, tj. Wrocław, Legnica i Jelenia Góra nabyły łącznie 198 środków transportu, w tym 142 autobusy i 56 tramwajów, wydatkując na ten cel w sumie 479 744,6 tys. zł. Wyniki kontroli wykazały, że spośród 30 zbadanych zadań inwestycyjnych i remontowych o łącznej wartości 232 852,2 tys. zł nieprawidłowości w zakresie przestrzegania *Prawa zamówień publicznych* wystąpiły w pięciu postępowaniach realizowanych we Wrocławiu (cztery przypadki) i Jeleniej Górze (jeden przypadek). W wymiarze finansowym skala nieprawidłowości wyniosła 600,1 tys. zł. I tak m.in., w Zarządzie dróg we Wrocławiu w 2016 r. udzielono zamówień publicznych z pominięciem *Prawa zamówień publicznych*, w sytuacji, gdy ich wartość przekraczała kwotę określoną w art. 4 pkt 8 tej ustawy oraz dokonano ustalenia wartości szacunkowej na podstawie wysokości wydatków planowanych na ten cel, zamiast na podstawie kosztorysu inwestorskiego. W przedsiębiorstwie komunikacyjnym we Wrocławiu w 2018 r. dokonano nieuprawnionej zmiany umowy w stosunku do treści oferty przetargowej. W Jeleniej Górze nieprawidłowości miały charakter formalny. [str. 34–35]

Nie w każdym przypadku tabor komunikacji miejskiej był w pełni sprawny technicznie

Operatorzy wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania badań okresowych pojazdów, z wyjątkiem trzech incydentalnych przypadków w Legnicy i Jeleniej Górze, gdzie dokonano badań technicznych autobusów po upływie wymaganego terminu. Pomimo braku ważności badań autobusy te realizowały przewozy komunikacji miejskiej. [str. 36]

[11] Takim jak: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy (dalej: „przedsiębiorstwo komunikacyjne w Legnicy"), Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze („przedsiębiorstwo komunikacyjne w Jeleniej Górze"), Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. we Wrocławiu, (dalej: „przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu").

[12] Rozumianej jako część infrastruktury transportowej obejmująca obiekty takie jak: przystanki autobusowe, przystanki tramwajowe, przystanki tramwajowo-autobusowe, dworce i zintegrowane węzły przesiadkowe wykorzystywane w przewozach komunikacji miejskiej

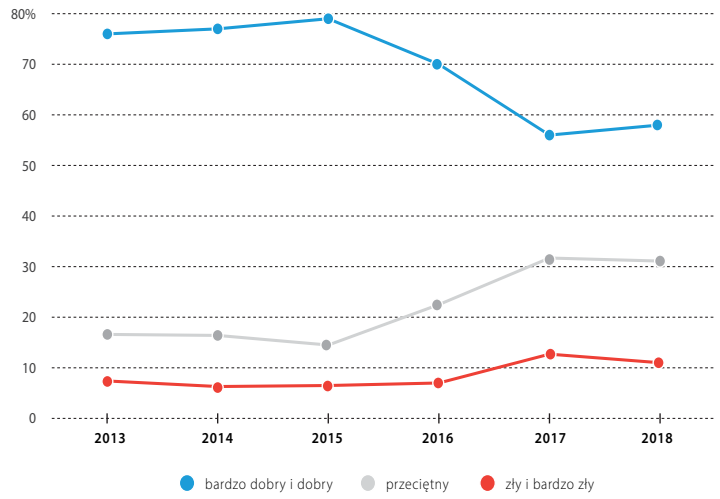
W trakcie kontroli NIK stwierdzono przypadki realizacji przewozów pasażerskich autobusami z usterkami eksploatacyjnymi. W wyniku kontroli przeprowadzonych we Wrocławiu przez Inspekcję Transportu Drogowego na zlecenie NIK, w związku ze stwierdzonymi usterkami, zatrzymano 46 dowodów rejestracyjnych, tj. co piątemu z 241 skontrolowanych pojazdów. W pozostałych miastach, na 54 kontrole, tylko w Wałbrzychu zatrzymano jeden dowód rejestracyjny. [str. 35–36]

Pogarszający się stan techniczny torowisk tramwajowych we Wrocławiu

Na koniec 2018 r. we Wrocławiu eksploatowano łącznie 196 068,10 metrów bierzących toru pojedynczego (dalej: mtp) torowisk tramwajowych. Działania miasta Wrocławia nie zapobiegły pogorszeniu ich stanu technicznego, jak i nie doprowadziły do jego poprawy. Zgodnie z założeniami przyjętej w 2013 r. Wrocławskiej Polityki Mobilności, stan pozytywny to taki, gdy co najmniej 90,0% torowisk tramwajowych będzie w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym, a nie więcej niż 10,0% w złym, przy tendencji wzrostowej w kolejnych latach. Tymczasem w latach 2013–2018, zwiększył się udział torowisk w stanie złym i bardzo złym z 7,0% do 11,0% oraz przeciętnym z 16,0% do 31,0%. Znacznie obniżył się przy tym wskaźnik torowisk w stanie dobrym i bardzo dobrym z 76,0% do 58,0%. [str. 36–38]

Infografika nr 4

Stan techniczny torów tramwajowych we Wrocławiu w latach 2013–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Niższe od zidentyfikowanych potrzeb finansowanie torowisk tramwajowych we Wrocławiu

Wysokość zaplanowanych w budżecie Wrocławia i wydatkowanych na torowiska tramwajowe środków nie zapewniła pełnej realizacji planów remontowych i była znacząco niższa od oszacowanej wartości robót niezbędnych dla poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych.

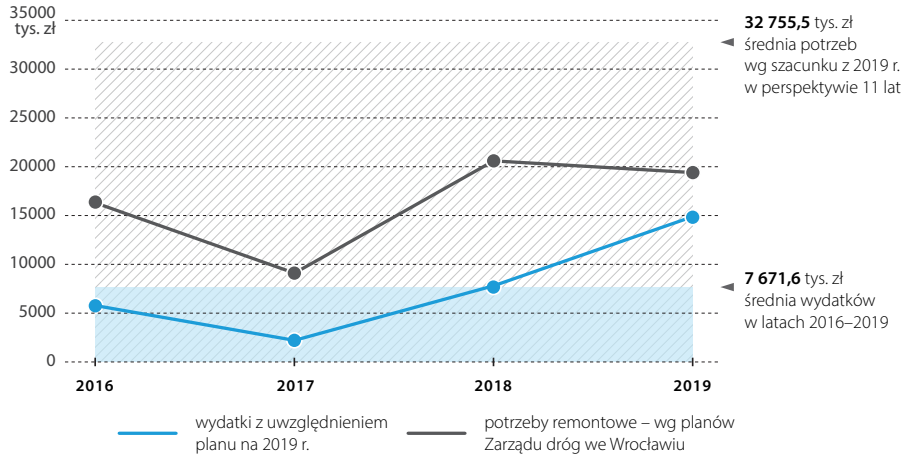
W corocznie aktualizowanym przez Zarząd dróg we Wrocławiu planie remontu torowisk do realizacji przewidziano w latach 2016–2019 zadania o łącznej szacunkowej wartości 65 400,0 tys. zł. Przyznane środki inwestycyjne w budżecie Wrocławia na realizację tych zadań wynosiły 29 945,0 tys. zł, co stanowiło 45,8% oszacowanych potrzeb.

Ponadto na początku 2019 r., w związku z przygotowywaniem projektu Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta na lata 2020–2030, Zarząd dróg we Wrocławiu zidentyfikował i oszacował potrzeby remontowe niezbędne do poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych. Do gruntownego remontu zakwalifikowano łącznie 63 135,9 mtp, tj. 32,2% eksploatowanych we Wrocławiu torowisk ogółem[13], a koszt ich realizacji w latach 2020–2030 oszacowany został na 360 310,0 tys. zł, tj. średnio 32 755,5 tys. zł rocznie, w perspektywie kolejnych 11 lat.

Na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych w latach 2016–2019 (I połowa) z budżetu Wrocławia wydatkowano łącznie 57 736,9 tys. zł, z zaplanowanych na ten cel na lata 2016–2019 łącznie 91 371,4 tys. zł. Większość z tych środków, bo aż 72,6%, przeznaczona została na zadania bieżące (41 940,6 tys. zł), a jedynie 27,4% na zadania inwestycyjne (15 796,4 tys. zł). O ile na zadania inwestycyjne związane z poprawą stanu technicznego torowisk w latach 2016-2018 wydatkowano łącznie 15 796,4 tys. zł, to w 2019 r. na ten cel zaplanowano środki w łącznej wysokości 14 890,0 tys. zł. Tym niemniej utrzymanie finansowania remontów torowisk na poziomie z lat 2016–2019, tj. średnio 7 671,6 tys. zł rocznie, w świetle potrzeb remontowych oszacowanych na 360 310,0 tys. zł, pozwoliłoby na doprowadzenie do dobrego stanu technicznego tych torowisk nie wcześniej niż za 46 lat[14]. [str. 36–38, 41]

Infografika nr 5

Finansowanie zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu w porównaniu do zidentyfikowanych potrzeb



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Wpływ złego stanu technicznego torowisk na bezpieczeństwo i jakość przewozów tramwajowych we Wrocławiu

Zbyt niski poziom nakładów na infrastrukturę torową przekładał się bezpośrednio na pogarszanie się stanu technicznego torowisk tramwajowych oraz nie pozostawał bez wpływu na bezpieczeństwo i jakość przejazdów tramwajowych we Wrocławiu. Świadczy o tym chociażby ryzyko związane ze wzrastającą liczbą wykolejeń tramwajów oraz usterek torowisk

[13] W tym 100% torowisk w tanie bardzo złym i złym oraz 68,2% w stanie przeciętnym.

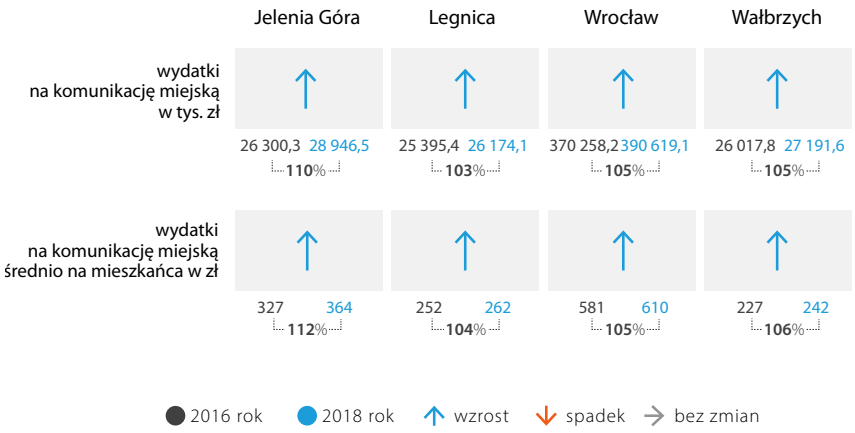
[14] Według danych na koniec okresu objętego kontrolą.

tramwajowych. W kontrolowanym okresie odnotowano znaczny wzrost liczby przypadków wykolejeń tramwajów, tj. z 64 w 2016 r. do 79 w 2018 r. i aż 40 w okresie od stycznia do 20 maja 2019 r. Liczba zgłoszonych usterek torów tramwajowych w I półroczu 2019 r. (łącznie 668) osiągnęła poziom niemal równy liczbie usterek zgłoszonych w całym 2016 r. (łącznie 695). [str. 36–38, 41]

Finansowanie komunikacji miejskiej w dolnośląskich miastach na prawach powiatu

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu na komunikację miejską w latach 2016–2018 wydatkowały łącznie 1 359 514,2 tys. zł, w tym nominalnie najwięcej we Wrocławiu, a najmniej w Legnicy. Również w przeliczeniu na mieszkańca najwięcej wydatkowano we Wrocławiu, przy czym największy wzrost wydatków na mieszkańca nastąpił w Jeleniej Górze o 12,0%, a w pozostałych miastach wyniósł od 4,0% do 6,0%. [str. 38]

Infografika nr 6
Wydatki na komunikację miejska w dolnośląkich miastach na prawach powiatu w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Jedynie w Legnicy w pełni prawidłowo, tj. z uwzględnieniem zasad określonych w rozdziale 6 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* oraz rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, dokonano obliczenia i wypłaty wynagrodzenia należnego operatorowi komunikacji miejskiej z tytułu realizacji umowy transportowej.

W Jeleniej Górze w rozliczeniu rekompensaty za lata 2016–2017 oraz kalkulacji jej wysokości na 2019 r. nie uwzględniono rozsądnego zysku. Było to sprzeczne z zasadami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 oraz postanowieniami umowy transportowej, jednakże nie miało zasadniczego wpływu na jej wykonywanie.

Rekompensata kosztów świadczenia przez przedsiębiorstwa komunikacyjne usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w żadnym z kontrolowanych miast nie została wypłacona w nadmiernej wysokości, tj. powyżej kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto przedsiębiorstwa komunikacyjnego, zgodnie pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE). Ponadto wysokość wynagrodzenia wypłaconego operatorom w Legnicy i Jeleniej Górze, stosownie do zasad określonych w art. 2a ust. 2 oraz pkt 7 załącznika do rozporządzenia (WE) 1370/2007, pozwoliła na sfinansowanie poniesionych przez nich kosztów oraz na utrzymanie i rozwój usług

publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Zapewniała również skuteczny system zarzadzania i stabilność finansową ich realizacji. Miało to przełożenie m.in. na w większości dodatnie wyniki finansowe osiągane przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne w tych miastach. Wskutek niedokonania przez Zarząd dróg w Wałbrzychu waloryzacji stawki rozliczeniowej za 2017 r. oraz przyjęcia nierzetelnych rozliczeń przewoźnika, należne mu wynagrodzenie za przewozy komunikacji miejskiej wypłacone zostało w kwocie zawyżonej w sumie o 884,7 tys. zł. [str. 38–39]

Niższe od istniejących potrzeb finansowanie komunikacji miejskiej we Wrocławiu

Określona w umowie transportowej metoda rekompensowania kosztów świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu umożliwiła wypłatę przedsiębiorstwu komunikacyjnemu wynagrodzenia za wykonane w kolejnych latach usługi w kwocie niższej od wykazywanych kosztów ich realizacji. Ponadto zakładała pełne ich rozlicznie, w ramach należnej operatorowi rekompensaty, dopiero po zakończeniu realizacji umowy transportowej, tj. w 2026 r. w zakresie usług autobusowych i 2033 r. w zakresie usług tramwajowych.

W konsekwencji wartość przekazanej przez organizatora rekompensaty była niższa od wykazywanych przez miejskie przedsiębiorstwo komunikacyjne kosztów świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu. Niedopłata należnego przedsiębiorstwu komunikacyjnemu we Wrocławiu wynagrodzenia z tego tytułu za lata 2010–2018 wyniosła łącznie 140 680,0 tys. zł netto. Zgodnie z postanowieniami umowy transportowej, kwota ta nie stanowiła jednak zobowiązania miasta wobec przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu. Tym samym środki na jej pokrycie nie zostały przewidziane w wieloletniej prognozie finansowej miasta Wrocławia, przez co prognoza ta nie była w pełni realistyczna.

W ocenie NIK, takie ukształtowanie wzajemnych praw i obowiązków między stronami umowy transportowej nie było w pełni zgodne z przepisami rozporządzenia WE 1370/2007, a w szczególności z art. 2a ust. 2 i pkt 7 załącznika. Przyjęta metoda rekompensowania kosztów komunikacji miejskiej we Wrocławiu ograniczała możliwości skutecznego zarządzania i rozwoju usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Miała negatywny wpływ na sytuację finansową przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu. Zagrażało to również stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej. [str. 39–41]

NIK wskazuje przy tym, że wpływ na zaistniałą sytuację miało nieokreślenie w przepisach ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* terminów rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej świadczonych w danym roku na rzecz miasta. Brak bieżącego rozliczania wzajemnych zobowiązań i należności z tytułu realizacji umowy transportowej może skutkować w perspektywie długoterminowej faktycznym finansowaniem przez przedsiębiorstwa komunikacyjne (spółki komunalne) zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Wypożyczalnia samochodów elektrycznych we Wrocławiu

Nieprawidłowości nie stwierdzono w zakresie wyboru partnera prywatnego do prowadzania miejskiej wypożyczalni samochodów elektrycznych „Vozilla" we Wrocławiu. Zawarta z nim w lutym 2017 r. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym realizowana była prawidłowo. Kontrola NIK ujawniła niegospodarność polegającą na nieobciążaniu partnera prywatnego kosztami mediów związanych z użytkowaniem przez wypożyczalnię samochodów elektrycznych ośmiu miejsc parkingowych oraz czterech punktów ładowania w parkingu podziemnym przy Narodowym Forum Muzyki we Wrocławiu. Dopiero w wyniku powyższych ustaleń określone zostały zasady wzajemnych rozliczeń z tego tytułu, a w konsekwencji wystawiono na rzecz partnera prywatnego faktury VAT za energię elektryczną, na łączną kwotę 19,0 tys. zł oraz za usługę porządkową na łączną kwotę 3,0 tys. zł. [str. 33, 41–42]

Niejednolita praktyka miast w kwestii opodatkowania usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez przedsiębiorstwa komunikacyjne

Kontrola NIK wykazała również niejednolitą praktykę miast w kwestii opodatkowania usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. Usługi te opodatkowane zostały ośmioprocentową stawką podatku VAT we Wrocławiu, a od 2018 r. także w Legnicy. Natomiast w Jeleniej Górze oraz w Legnicy w latach 2016–2017 podatek ten nie był naliczany. Podstawą odmiennych praktyk w tym zakresie były m.in. różne stanowiska organów skarbowych przedstawiane w indywidualnych interpretacjach przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b Ordynacji podatkowej[15], odnośnie do zaliczania rekompensaty do podstawy opodatkowania na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[16].

W pozostałych, nieobjętych kontrolą NIK, 34 miastach na prawach powiatu, w których działały miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne, w 22 przypadkach stosowano, a w 12 nie stosowano opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską. Uzyskano łącznie 15 indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. W pięciu z nich wskazano, że opodatkowanie wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską jest prawidłowe, a w pozostałych 10 za stan prawidłowy uznano brak tego opodatkowania. [str. 42]

Sytuacja ta, w ocenie NIK, stwarza potrzebę ujednolicenia praktyki w zakresie opodatkowania podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne.

[15] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).

[16] Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.

4. WNIOSKI

Podjęcie prac legislacyjnych: — **Prezes Rady Ministrów**

a) nad nowelizacją ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* w zakresie wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich umów transportowych,

b) w celu uregulowania statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych.

Przeprowadzenie wszechstronnej analizy zagadnienia opodatkowania podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne z wykorzystaniem instrumentów, o których mowa w art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej, dla zapewnienia jednolitej praktyki w tym zakresie. — **Minister Finansów**

Przeprowadzanie okresowych ocen realizacji planu transportowego, umożliwiających podejmowanie efektywnych działań zarządczych dla zapewnienia osiągnięcia założonych w nim celów. — **Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego w miastach**

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W miastach objętych kontrolą zaplanowano i podjęto szereg przedsięwzięć, które przyczyniły się do zrównoważenia rozwoju i poprawy warunków korzystania z komunikacji miejskiej. Jednakże efekty realizacji tych przedsięwzięć nie we wszystkich przypadkach odpowiadały przyjętym założeniom rozwojowym i nie zawsze były właściwie monitorowane. Ponadto plany transportowe wszystkich kontrolowanych miast wymagały aktualizacji i nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w ustawie *o publicznym transporcie zbiorowym*.

Założenia koncepcji rozwoju transportu publicznego w miastach

Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, we wszystkich objętych kontrolą miastach opracowano i przyjęto plany transportowe. Dokumenty te zawierały kompleksowe uregulowania w zakresie funkcjonowania i zrównoważonego rozwoju transportu publicznego na ich obszarach, które w większości odpowiadały wymaganiom wynikającym z art. 12 ust. 1 ww. ustawy oraz z rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego[17].

Plan transportowy Wałbrzycha nie spełniał wymogów przewidzianych w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, jak i § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b rozporządzenia *w sprawie planu transportowego*, tj. nie określał: [1] sieci komunikacyjnej, na której planowano wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, poprzez określenie linii komunikacyjnych na danym obszarze oraz [2] oceny i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem gęstości zaludnienia na terenach gmin, które planowano połączyć komunikacją miejską. W planie transportowym opisano szczegółowo aktualną na dzień jego sporządzenia, sieć komunikacyjną (2012 r.) i zalecono jej uproszczenie. Powyższe wynikało z nieprawidłowego przygotowania projektu tego dokumentu i braku weryfikacji jego założeń na etapie uchwalania.

Zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 12 ust. 2 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*i i rozporządzeniu *w sprawie planu transportowego*, w kontrolowanych miastach, co do zasady w prawidłowy sposób dokonano oceny i prognozy potrzeb przewozowych oraz sformułowano cele dla zrównoważania rozwoju transportu publicznego, a w większości również metody monitorowania ich wdrażania. Przy opracowaniu projektów tych dokumentów uzyskano stosowne uzgodnienia i uwzględniono potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W szczególności uwzględniono potrzeby osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności poruszania się oraz preferencje mieszkańców – użytkowników systemu transportu publicznego. Stosownie do art. 37 ust. 1 i 5 w związku z art. 72 ustawy *o elektromobilności*, wszystkie miasta

[17] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. Nr 117, poz. 684), (dalej: *rozporządzenie w sprawie planu transportowego*).

w 2018 r. przeprowadziły analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem w komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych oraz innych proekologicznych pojazdów[18].

We wszystkich kontrolowanych miastach założenia w zakresie rozwoju transportu publicznego zawarte zostały również w innych niż plan transportowy dokumentach miejskich, np. planach gospodarki niskoemisyjnej. Przykładowo we Wrocławiu aż w pięciu dokumentach, tj. w: [1] Wrocławskiej polityce mobilności (2013 r.), [2] Programie gospodarki niskoemisyjnej (2015 r.), [3] Strategii Wrocław 2030 (2018 r.), [4] Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej Wrocławia (2019 r.), [5] Wrocławskim Programie Tramwajowym (2016 r.). W dokumentach tych NIK nie stwierdziła istotnych sprzeczności. Zdefiniowano w nich co najmniej 67 różnych wskaźników służących monitorowaniu i ocenie efektów wdrażania założeń w zakresie rozwoju transportu publicznego i mobilności we Wrocławiu. Jednocześnie zaniechano wdrożenia, przewidzianej w planie transportowym Wrocławia, metody monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym.

Wielość takich dokumentów, w ocenie NIK, ograniczała nie tylko przejrzystość koncepcji rozwoju transportu zbiorowego, ale utrudniała również rzetelny monitoring i ocenę efektów ich wdrażania.

W koncepcjach funkcjonowania transportu publicznego wszystkich kontrolowanych miast założono rozwój oraz zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego w podróżach na terenie miasta. Przewidziano również szereg działań na rzecz wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności komunikacji miejskiej w stosunku do indywidualnych przejazdów samochodowych.

Przykłady

W planie transportowym Jeleniej Góry (2014 r.) założono m.in. zwiększenie udziału komunikacji miejskiej w podróżach zmotoryzowanych do 40,0% w skali miasta oraz powyżej 50,0% w podróżach zmotoryzowanych do centrum miasta.

Zgodnie z planem transportowym Legnicy (2014 r.) stanem, do którego powinno się dążyć jest podział zadań przewozowych według proporcji 33,0% transport publiczny, 67,0% transport indywidualny, z horyzontem czasowym do 2023 r.

W planie transportowym Wałbrzycha (2012 r.) określono kierunki działań dotyczące odwrócenia negatywnej tendencji rezygnowania pasażerów z komunikacji miejskiej. Zdefiniowano również cele dotyczące m.in.: [1] ograniczenia ruchu pojazdów indywidualnych w ścisłym centrum; [2] ograniczania liczby miejsc parkingowych w ścisłym centrum wraz z rozszerzaniem stref płatnego parkowania; [3] wprowadzania przywilejów w ruchu dla autobusów komunikacji miejskiej w stosunku do pozostałych pojazdów; [4] osiągnięcia udziału 35,0% komunikacji autobusowej w zmotoryzowanym ruchu miejskim w 2015 r. oraz 1% korzystających z kolei; [5] osiągnięcie udziału 37,0% komunikacji autobusowej w zmotoryzowanym ruchu miejskim w 2020 r., oraz 3,0% korzystających z kolei.

[18] Tj. środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o którym mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Za cel strategiczny planu transportowego we Wrocławiu (2016 r.) przyjęto dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu z wiodącą rolą transportu zbiorowego w mieście i aglomeracji. W ramach celów cząstkowych założono: [1] poprawę dostępności w ruchu wewnętrznym w mieście i aglomeracji; [2] poprawę dostępności zewnętrznej miasta; [3] zmniejszenie zatłoczenia ruchem samochodowym w śródmieściu; [4] ograniczenie emisji zanieczyszczeń od transportu; [5] poprawę bezpieczeństwa w transporcie. Określono również wskaźniki realizacji celów, w perspektywie 2022 r., w tym m.in. wzrost o 5,0% udziału transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich, niewydłużenie się średniego czasu podróży transportem zbiorowym, spadek liczby ofiar wypadków w transporcie o 10,0% jako efekt ograniczania roli samochodu.

Natomiast cel generalny Wrocławskiej polityki mobilności określony został jako tworzenie optymalnych warunków do efektywnego i bezpiecznego przemieszczania osób oraz towarów w mieście i obszarze metropolitalnym, przy spełnieniu wymogu ograniczenia uciążliwości dla środowiska. Cele podstawowe przewidywały m.in.: [1] wzmocnienie roli transportu zbiorowego oraz rowerowego i pieszego jako podstawy zrównoważonego funkcjonowania miasta i obszaru metropolitalnego; [2] poprawę jakości transportu; [3] wzrost poziomu bezpieczeństwa przemieszczania się; [4] ograniczenie negatywnego oddziaływania transportu na warunki życia mieszkańców i środowisko przyrodnicze. Cele te założono przy określeniu pożądanej wartości (kierunku zmian) udziału podróży transportem nie samochodowym w ogólnej liczbie podróży we Wrocławiu na poziomie powyżej 60,0%.

Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia *w sprawie planu transportowego*, kontrolowane miasta przyjęły standardy usług komunikacji miejskiej. Dla większości z nich określone zostały również terminy i poziomy wdrażania.

Przykłady

W planie transportowym Jeleniej Góry do standardów usług przewozowych zaliczono: [1] dostępność komunikacji miejskiej, [2] dostosowanie taboru dla osób z niepełnosprawnościami, poprzez zastosowanie wyłącznie autobusów niskopodłogowych, [3] dostosowanie infrastruktury przystankowej dla osób z niepełnosprawnościami przy każdej modernizacji i przebudowie infrastruktury drogowej, [4] osiągnięcie wskaźnika komfortu podróży, [5] punktualność kursowania autobusów.

W planie transportowym Wrocławia, określono standardy usług przewozowych, oraz łącznie 34 wskaźniki oceny poziomu ich wdrażania, w zakresie: [1] konstrukcji i wyposażenia pojazdów, [2] warunków podróżowania i ruchu pojazdów; [3] czasu i warunków podróży, [4] maksymalnego interwału obsługi w dni robocze dla poszczególnych kategorii korytarza transportowego i przedziałów czasu, [5] maksymalnego interwału obsługi w soboty i niedziele dla poszczególnych kategorii korytarza transportowego i przedziałów czasu; [6] maksymalnego interwału obsługi w poszczególnych okresach pory nocnej dla powiązań z centrum Wrocławia, [7] wyposażenia przystanków; [8] dostępności do systemu transportu zbiorowego.

Nie w pełni aktualne i kompletne plany transportowe

Obowiązujące w 2019 r. plany transportowe, co do zasady, wymagały aktualizacji w związku z przeprowadzoną w 2018 r. analizą zasadności wprowadzania do komunikacji miejskiej autobusów elektrycznych. Wszystkie skontrolowane przez NIK plany transportowe wymagały uzupełnienia braków i korekty. W szczególności, w Wałbrzychu nie zaktualizowano planu transportowego pomimo: [1] zmiany sieci komunikacyjnej wraz

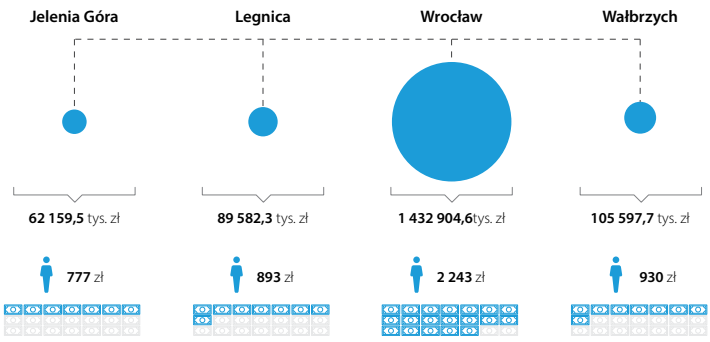
ze zmianą częstotliwości kursów na poszczególnych liniach, [2] połączenia komunikacją miejską kolejnych gmin powiatu wałbrzyskiego (od 2013 r. Głuszycy, Boguszowa-Gorc, Mieroszowa, od 2014 r. Walimia, a od 2018 r. Starych Bogaczowic), [3] wprowadzenia nowej linii nr 1. Natomiast plan transportowy Legnicy nie był aktualny, ponieważ nie uwzględniał nowelizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, w zakresie wskazanych w nim kierunków kształtowania sieci dróg dla rowerów i szlaków rowerowych oraz struktury ruchu pieszego.

W ocenie NIK, na brak aktualizacji planów transportowych wpływała niewątpliwie redakcja przepisów ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*. Zwłaszcza zaś szczegółowość obowiązkowej treści planów transportowych (art. 12 ust. 1–2c), tryb aktualizacji planów tożsamy z właściwym dla ich przyjmowania (art. 14) oraz brak dookreślenia przesłanek ich aktualizacji (art. 11 ust. 2). Na powyższe przyczyny powoływali się także prezydenci skontrolowanych miast, wskazując jednocześnie na względy ekonomiczne uzasadniające odłożenie aktualizacji planu do czasu zaistnienia okoliczności mających zasadniczy wpływ na jego założenia.

Finansowanie zadań na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu publicznego

Miasta realizowały zadania na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, w szczególności przewidziane w planach transportowych. Na ich sfinansowanie w latach 2016–2018 wydatkowały łącznie 1 690 244,1 tys. zł[19], w tym nominalnie najwięcej 1 432 904,6 tys. zł we Wrocławiu, a najmniej 62 159,5 tys. zł w Jeleniej Górze. Także w przeliczeniu na mieszkańca najwięcej wydatkował na ten cel Wrocław, a najmniej Jelnia Góra.

Infografika nr 7
Wydatki na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu publicznego w latach 2016–2018 oraz średnio na mieszkańca w dolnosląskich miastach na prawach powiatu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

We wszystkich skontrolowanych miastach poszerzona została oferta komunikacji publicznej i podwyższony został standard komunikacji miejskich.

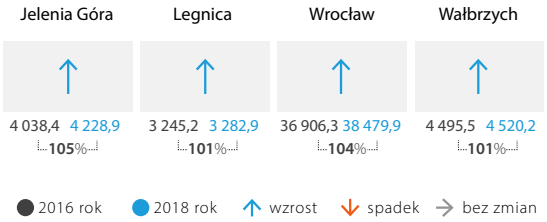
Oferta przewozów komunikacji miejskiej

Liczba linii komunikacji miejskiej w latach 2016–2018 wzrosła we Wrocławiu (z 89 do 92) i Wałbrzychu (z 12 do 13). Nie zmieniła się natomiast w Legnicy (20) oraz w Jeleniej Górze (26). W latach 2016–2018 we wszystkich

[19] W szczególności w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy, rozdziale 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne oraz rozdziale 60095 – Pozostała działalność.

skontrolowanych miastach wzrosła liczba zrealizowanych kilometrów w przewozach komunikacji miejskiej. W 2018 r. pojazdy komunikacji miejskiej pokonały łącznie 50 511, 8 tys. km, w tym: 3228,9 tys. km w Legnicy, 4228,9 tys. km w Jeleniej Górze, 4520,2 tys. km w Wałbrzychu oraz 38 479,8 tys. km we Wrocławiu, z tego 25 291,9 tys. km stanowiły przewozy autobusowe (65,7%) i 13 187,9 tys. km tramwajowe (34,3%). Przy czym największą dynamikę wzrostu o 5% odnotowano w Jeleniej Górze, a najniższą o 1% w Wałbrzychu i Legnicy.

Infografika nr 8
Przebieg na liniach komunikacji miejskiej w dolnosląskich miastach na prawach powiatu w latach 2016–2018 w tys. km



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Przystanki komunikacji miejskiej

Liczba przystanków komunikacji miejskiej we Wrocławiu, Legnicy i Wałbrzychu wzrosła, a w Jeleniej Górze pozostawała na stałym poziomie. We wszystkich skontrolowanych miastach podwyższony został standard ich wyposażenia. W szczególności przystanki zostały doposażone w wiaty (w 2019 r. udział tak wyposażonych przystanków kształtował się na poziomie od 52,7% w Jeleniej Górze do 63,5% we Wrocławiu); tablice dynamicznego systemu informacji pasażerskiej (w 2019 r. odsetek tak wyposażonych przystanków wynosił od 5,6% w Legnicy do 27,7% we Wrocławiu) oraz w rozwiązania techniczne zapewniające pełne ich dostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (w 2019 r. odsetek takich przystanków wynosił od 8,7% w Jeleniej Górze do 22,7% w Legnicy). Ponadto do obsługi komunikacji miejskiej w trzech miastach wykorzystywane były zintegrowane węzły przesiadkowe, a we Wrocławiu, Wałbrzychu i Jeleniej Górze przesiadkę z samochodów osobowych do środków komunikacji miejskiej wspomagały parkingi typu „Park&Ride".

Nieprawidłowa praktyka w zakresie budowy i utrzymania wiat przystankowych we Wrocławiu

W trzech kontrolowanych miastach wiaty przystankowe na przystankach komunikacyjnych stanowiły własność miejską. We Wrocławiu w części również dwóch podmiotów z branży reklamowej[20]. Podmioty te w latach 2002–2003 wybudowały we Wrocławiu wiaty przystankowe na dzierżawionych gruntach miejskich. Pomimo faktycznego istnienia wiat przystankowych, na podstawie zawartych z Zarządem dróg we Wrocławiu umów dzierżawy gruntów, w kontrolowanym okresie podmioty te wykonywały usługę polegającą na wyposażeniu w wiaty przystankowe przystanków komunikacji miejskiej oraz ich utrzymaniu. W zamian otrzymały prawo do prowadzenia komercyjnej eksploatacji reklam w panelach reklamowych zamontowanych w tychże wiatach. W ocenie NIK stan ten nie był prawidłowy.

[20] Które wybudowały i utrzymywały 338 wiat przystankowych, w ramach zawartych z Zarządem dróg we Wrocławiu łącznie ośmiu obowiązujących w badanym okresie umów dzierżawy gruntów, na których posadowione były te wiaty.

Wzajemne relacje praw i obowiązków stron tych umów miały cechy właściwe dla realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, a nie dzierżawy, więc ich przedmiot został określony nierzetelnie.

W nieobjętych niniejszą kontrolą NIK 10 miastach wojewódzkich wiaty na przystankach stanowiły własność miejską, a w pięciu w części również przedsiębiorców.

Tabor komunikacji miejskiej

Najnowszy tabor komunikacji miejskiej użytkowany był w Wałbrzychu, gdzie średni wiek autobusów wynosił sześć lat. W wyniku nabycia nowych pojazdów we Wrocławiu, Legnicy i Jeleniej Górze z eksploatacji wycofane zostały najstarsze pojazdy. Powyższe pozwoliło na obniżenie średniego wieku autobusów w Legnicy i Jeleniej Górze oraz tramwajów we Wrocławiu. Pomimo odnowienia taboru, przewozy komunikacji miejskiej we Wrocławiu wykonywane były nadal autobusami, których średni wiek dobiegał dziesięciu lat, a wiek najstarszych autobusów użytkowanych w Jeleniej Górze sięgał 22 lat. Podobna sytuacja miała miejsce z wrocławskimi tramwajami. Pomimo zakupu 56 nowych pojazdów, ich średni wiek wynosił aż 24 lata, a najstarszy użytkowany tramwaj został wyprodukowany w 1975 r.

W wyniku wymiany taboru poprawił się standard wyposażania pojazdów komunikacji miejskiej. Wzrósł odsetek pojazdów przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz objętych systemem informacji pasażerskiej, wyposażonych w rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu emisji szkodliwych spalin, a we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy również wyposażonych w klimatyzację.

Infografika nr 9
Wybrane informacje dotyczące taboru komunikacji miejskiej w dolnośląskich miatach na prawach powiatu w latach 2016–2018

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z jednostek kontrolowanych.

Przykład

Autobusy wprowadzone do eksploatacji w Legnicy latach 2016–2019 (I półrocze) posiadały m.in.: klimatyzację w części pasażerskiej, elektroniczne wyświetlacze boczne z numerem linii, głosowe zapowiadanie przystanków, zewnętrzne zapowiadanie kierunków jazdy, tapicerkę i siedzenia oraz podłogę wykonaną z łatwych do czyszczenia materiałów oraz odporną na wandalizm, czytelną informację o sposobie korzystania z obniżenia autobusu przy wyjściu z pojazdu, przyciski na poręczach opisane alfabetem Braille'a, wewnętrzną tablicę LCD informującą o kierunku jazdy, przystankach i przesiadkach oraz autorewers drzwi – zabezpieczenie przed uderzeniem pasażera.

Standard wyposażenia nabytych w badanym okresie autobusów w pozostałych miastach był porównywalny.

Preferencje i udogodnienia dla przejazdów i pasażerów komunikacji miejskiej

Dla usprawnienia przejazdów komunikacji miejskiej w objętych kontrolą miastach wykorzystywano rozwiązania organizacyjne takie jak m.in.: [1] buspasy o łącznej długości 63 metry w Jeleniej Górze, 555 metrów Wałbrzychu i 2,4 km we Wrocławiu, z czego w kontrolowanym okresie wydzielono 800 m; [2] wydzielone torowiska tramwajowe we Wrocławiu o łącznej długości 186,5 km, z czego w kontrolowanym okresie wydzielono 1,5 km; [3] wydzielone pasy autobusowo-tramwajowe we Wrocławiu o łącznej długości 22,98 km, z czego w kontrolowanym okresie wydzielono 3,7 km; [4] sygnalizację świetlną zapewniającą priorytet dla autobusów miejskich na 12 skrzyżowaniach w Legnicy oraz priorytet dla tramwajów na 98 skrzyżowaniach we Wrocławiu, z których w badanym okresie priorytet nadano na trzech skrzyżowaniach, [5] system sterowania ruchem na obszarze centrum Wałbrzycha obejmujący 17 skrzyżowań.

We wszystkich miastach wprowadzono system informacji pasażerskiej, który obejmował m.in. tablice dynamicznej informacji dla pasażera na przystankach, strony internetowe, wyszukiwarki połączeń czy aplikacje na smartfony. Ponadto we wszystkich miastach wprowadzono elementy integracji systemów taryfowo-biletowych oraz dokonano, korzystnych dla pasażerów, zmian w taryfie opłat za przejazdy komunikacją miejską.

We Wrocławiu, Legnicy i Wałbrzychu działał również system ITS.

Przykłady

ITS we Wrocławiu był wdrażany w latach 2013–2014. Podstawowym jego celem było uzyskanie lepszych i zgodnych z polityką miejską warunków przemieszczania się pojazdów i innych użytkowników dróg w obszarach objętych pracą systemu, umożliwienie służbom miejskim efektywnego zarządzania ruchem i transportem publicznym, zbieranie materiału analitycznego oraz zapewnienie użytkownikom dróg możliwości uzyskiwania na bieżąco informacji o warunkach ruchu.

System ten posiadał funkcjonalności mające wpływ na sprawność komunikacji publicznej we Wrocławiu takie jak m.in.: [1] podsystem dynamicznej informacji przystankowej – narzędzie służące informowaniu pasażerów komunikacji miejskiej o ofercie transportowej, w tym odchyleniach od przyjętego rozkładu jazdy, planowanych i bieżących zmianach w kursowaniu wynikających ze zdarzeń o charakterze losowym; [2] podsystem obszarowego sterowania ruchem wraz z priorytetem dla transportu publicznego (tramwajów) – narzędzie

służące do sterowania instalacjami sygnalizacji świetlnej. Ponadto system ten pozwalał na gromadzenie szerokiego zakresu danych i ich analizę w ramach podsystemu Raport.

Wdrażanie systemu ITS w Legnicy zakończono w 2016 r. Głównym jego celem była poprawa płynności ruchu przy jednoczesnym podniesieniu bezpieczeństwa użytkowników dróg oraz usprawnienie funkcjonowania komunikacji zbiorowej i pojazdów uprzywilejowanych poprzez skrócenie czasu przejazdu na określonych trasach. W ramach ITS w Legnicy zastosowano rozwiązania ułatwiające przejazd autobusom miejskim polegające na sygnalizacji świetlnej zapewniającej priorytet dla autobusów na wybranych skrzyżowaniach w mieście (12 kluczowych) oraz uprzywilejowany przejazd autobusów opóźnionych powyżej 5 minut przez skrzyżowanie z sygnalizacją świetlną (52).

Skuteczność systemów ITS oraz niepełna sprawność wrocławskiego podsystemu raportowania

W zmieniających się realiach miejskich, uwarunkowanych znaczącym wzrostem liczby pojazdów i realizacją polityki miejskiej na rzecz preferowania alternatywnych do samochodowych osobowych środków transportu, skuteczność działania systemu ITS we Wrocławiu w skracaniu czasu przejazdu samochodów, z roku na rok spadała, tj. z 18,3% w 2015 r. do 5,7% w 2018 r. W Legnicy natomiast rosła i doprowadziła m.in. do znacznego spadku liczby kursów opóźnionych powyżej trzech minut z 40,7% kursów opóźnionych w 2016 r. do 21,4% w I połowie 2019 r. Krótki okres funkcjonowania systemu ITS w Wałbrzych, uruchomionego w grudniu 2018 r., oraz szeroki zakres prowadzonych inwestycji drogowych w mieście uniemożliwiały analizę jego skuteczności.

W toku kontroli sprawności działania podsystemu „Raporty" w systemie ITS we Wrocławiu NIK stwierdziła występowanie niepełnych danych w sześciu z ośmiu analizowanych typów raportu. I tak: [1] w zakresie raportu średnich czasów przejazdu pojazdów transportu publicznego: dla wybranych dat 1 czerwca lat 2016–2019 i linii nr 10 raport nie zawierał zbioru linii komunikacyjnych, a dla daty 1 czerwca 2019 r. raport został wygenerowany, ale bez danych o czasach i prędkości pojazdów; [2] w zakresie raportu punktualności przejazdów oraz ekspediowania niewłaściwego taboru raporty w części zawierały nierzetelne i nielogiczne dane, np. zero przejazdów punktualnych, zero opóźnionych, zero przyspieszonych; [3] w zakresie raportu realizacji rozkładów jazdy podsystem generował komunikat „brak danych"; [4] w zakresie raportów natężenia ruchu w podziale na ruch lokalny, tranzytowy krajowy i zagraniczny oraz w zależności od typu pojazdu, a także w zakresie średniej prędkości pojazdów: raporty nie zapewniały możliwości wyboru pasów ruchu w obrębie punktu kontrolnego (stacji ważenia). Powyższe wynikało z niepełnej sprawności technicznej tego podsystemu.

Skala przewozów w komunikacji miejskiej

Podwyższenie standardu i wprowadzenie preferencji dla komunikacji miejskiej nie we wszystkich miastach przełożyło się na wzrost liczby podróży tym środkiem transportu. W latach 2016–2018 liczba pasażerów komunikacji miejskiej wzrosła w Legnicy o 6%, tj. z poziomu 13 507,2 tys., poprzez 13 669,1 tys. w 2017 r., do 14 338,3 tys. Pozostawała na porównywalnym poziomie we Wrocławiu, tj. 202 443 tys. w 2016 r., 207 171 tys. w 2017 r. i 201 828 tys. w 2018 r. oraz w Jeleniej Górze, tj. odpowiednio 8131,1 tys., 8090,7 tys. i 8111,1 tys. W Wałbrzychu spadła o 4,0%, tj. z 16 375,3 tys., poprzez 15 713,6 tys. w 2017 r., do 15 790 tys.

Uzupełnieniem oferty publicznego transportu zbiorowego we Wrocławiu, a od sierpnia 2016 r. także w Legnicy, były rowery dostępne w ramach wypożyczalni miejskich.

Rowery miejskie

Liczba rowerów miejskich dostępnych we Wrocławiu wzrosła z 760 sztuk w 2016 r. do 1065 sztuk w 2019 r., a liczba ich wypożyczeń utrzymywała się na wysokim poziomie: 1023,5 tys. w 2016 r., 957,3 tys. w 2017 r., 1067,6 tys. w 2018 r. W tym samym okresie liczba rowerów miejskich w Legnicy wzrosła z 21 sztuk (dostępnych w czterech stacjach) w 2016 r. do 122 sztuk (dostępnych w 14 stacjach) w 2018 r., a liczba ich wypożyczeń z poziomu 4,4 tys. w 2016 r.[21], poprzez 39,2 tys. w 2017 r., do 44,3 tys. w 2018 r.

Samochody elektryczne i hulajnogi we Wrocławiu

Od listopada 2017 r. publiczną ofertę transportową we Wrocławiu dopełniały samochody elektryczne dostępne w ramach wypożyczalni miejskiej, pod nazwą handlową „Vozilla". Oferta wypożyczalni obejmowała 200 samochodów elektrycznych oraz 208 przeznaczonych dla nich miejsc parkingowych, a korzystało z niej 62,4 tys. zarejestrowanych użytkowników. Liczba wypożyczeń w badanym okresie wyniosła: w 2017 r. – 37,7 tys. (od listopada), w 2018 r. – 318,0 tys. i w 2019 r. – 115,7 tys. (do 31 maja 2019 r.) .

W 2018 r. na terenie Wrocławia pojawiła się nowa oferta usług transportowych w postaci publicznie dostępnych elektrycznych hulajnóg i skuterów. W badanym okresie we Wrocławiu funkcjonowały dwie wypożyczalnie hulajnóg elektrycznych oraz wypożyczalnia skuterów elektrycznych. Wypożyczalnie te były prowadzone przez przedsiębiorców prywatnych. Miasto Wrocław nie było zaangażowane w ich uruchomienie i prowadzenie. W 2018 r. udostępnionych było 400 sztuk hulajnóg elektrycznych, a w 2019 r. ich liczba wzrosła do 1100. Liczba udostępnianych publicznie skuterów elektrycznych zmalała z 215 sztuk w 2018 r. do 150 sztuk w maju 2019 r.

Wobec dynamicznego rozwoju oferty wypożyczalni hulajnóg elektrycznych oraz wzrostu jej popularności, miasto Wrocław podejmowało działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania hulajnóg elektrycznych w ruchu miejskim, w tym m.in. za pośrednictwem kanałów informacyjnych takich jak strona internetowa miasta oraz media społecznościowe przekazywało informacje dotyczące zasad korzystania z tego pojazdu. NIK, zwraca uwagę , że w przeciwieństwie do rowerów czy skuterów zasady korzystania z hulajnóg elektrycznych w przestrzeni publicznej nie są określone w obowiązujących przepisach prawa. Brak uregulowań w tym zakresie utrudnia wskazanie przestrzeni, po których hulajnogami można się bezpiecznie poruszać, a możliwość pozostawienia ich w dowolnym miejscu prowadzi do zagrożeń komunikacyjnych, w szczególności w ruchu pieszym. Zdaniem Komendanta Straży Miejskiej we Wrocławiu, brak uregulowania w obowiązujących przepisach prawa zasad i ograniczeń korzystania z hulajnóg elektrycznych w przestrzeni publicznej miasta, stanowi czynnik istotnie utrudniający działania miasta

[21] Trzymiesięczny pilotaż.

na rzecz bezpiecznego ich użytkowania. Kwestia ta stała się przedmiotem prac legislacyjnych, które nie zostały sfinalizowane do dnia zakończenia niniejszej kontroli[22].

Integracja systemów taryfowo-biletowych

Zgodnie z przyjętymi założeniami planów transportowych, we wszystkich kontrolowanych miastach wprowadzono elementy integracji systemów taryfowo-biletowych. Polegały one na możliwości korzystania z przewozów kolejowych na podstawie uprawnień do przejazdów w komunikacji miejskiej lub zakupu odrębnego biletu (znaczka) do tego uprawniającego. Skala wykorzystywania zintegrowanych z komunikacją miejską przejazdów kolejowych w tych miastach była zróżnicowana. Wzrost nastąpił we Wrocławiu (do 2406,1 tys. przejazdów w 2018 r.) i Wałbrzychu (do 615 biletów miesięcznych i 20 jednorazowych w 2018 r.), w Legnicy utrzymywała się na porównywalnym poziomie (do 2,5 tys. biletów w 2018 r.), a w Jeleniej Górze malała (do 15 biletów w 2018 r.).

Przykłady

Na podstawie umowy zawartej pomiędzy Zarządem dróg w Wałbrzychu a spółką Koleje Dolnośląskie SA[23] (dalej: KD) wprowadzono możliwość korzystania przez pasażerów komunikacji miejskiej w Wałbrzychu z istniejących połączeń kolejowych[24] na podstawie wzajemnie honorowanego biletu zintegrowanego miesięcznego (Bilet zintegrowany Wałbrzych – od 1 października 2016 r.) oraz jednorazowego (Bilet zintegrowany Wałbrzych Jednorazowy Tam i Powrót – od 1 kwietnia 2018 r.). Sprzedaż biletów prowadziły wyłącznie Biura Obsługi Klienta oraz kasy biletowe KD na stacjach: Jelenia Góra, Kłodzko Główne, Wałbrzych Miasto, Wrocław Główny. Zarząd dróg w Wałbrzychu z tytułu realizacji ww. umowy poniósł wydatki w kwocie 0,6 tys. zł. W latach 2016–2019 (do 30 czerwca) sprzedano odpowiednio 85, 475, 615 i 198 biletów miesięcznych i 20 biletów jednorazowych (w 2018 r.).

Natomiast w Jeleniej Górze, na podstawie porozumienia zawartego z Zweckverband Oberlausitz-Niederschlesien, wprowadzono możliwość korzystania przez pasażerów komunikacji miejskiej z istniejących połączeń kolejowych, poprzez stosowanie wspólnej oferty taryfowej w formie wzajemnie honorowanego biletu całodziennego (EURO-NEISSE-Tageskarte/bilet całodzienny/LIBNET+) o nazwie EURO-NYSA. Możliwość korzystania ze wskazanego biletu zawarta była w Rozdziale IX Cennika przewozu osób i bagażu pojazdami. Miasto nie poniosło kosztów związanych z realizacją wskazanego przedsięwzięcia. Tym niemniej w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) przedsiębiorstwo komunikacyjne w Jeleniej Górze sprzedało odpowiednio 55, 37, 15 i 1 bilet.

Badania i analizy funkcjonowania transportu

We wszystkich skontrolowanych miastach na zlecenie organizatorów przeprowadzone zostały badania i analizy dotyczące funkcjonowania transportu, a w szczególności kompleksowe badania ruchu (Wrocław), marketingowe badania wielkości popytu na usługi komunikacji miejskiej (Jelenia Góra, Legnica), badania opinii mieszkańców (Legnica), analizy

[22] 30 września 2019 r.

[23] Umowa z dnia 30 września 2016 r. (nr 545/2016) w sprawie zasad wprowadzenia Biletu Zintegrowanego Wałbrzych na obszarze gminy Wałbrzych oraz gmin, które podpisały z gminą Wałbrzych porozumienia międzygminne (ze zm.).

[24] Od lub do stacji: Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Wałbrzych Miasto, Wałbrzych Szczawienko, Boguszów-Gorce Wschód, Boguszów-Gorce, Boguszów-Gorce Zachód, Jedlina-Zdrój, Głuszyca, Głuszyca Górna. Od 1 kwietnia 2018 r. również: Mieroszów i Unisław Śląski.

danych na temat korzystania przez pasażerów z poszczególnych autobusów i przystanków komunikacji miejskiej (Wałbrzych). Ich wyniki służyły m.in. diagnozie potrzeb transportowych i ocenie przyjętych założeń rozwojowych, jak też optymalizacji oferty przewozowej.

Przykłady

W 2014 r. przeprowadzono badania marketingowe wielkości popytu na usługi jeleniogórskiej komunikacji miejskiej wraz z opracowaniem koncepcji optymalizacji oferty przewozowej. Badaniom poddano m.in. strukturę popytu na każdej z linii oraz wykorzystanie biletów okresowych przez ich posiadaczy. W 2016 r. na podstawie uzyskanych wyników, wdrożono nowy układ komunikacyjny, który wprowadzał pełną koordynację rozkładów jazdy linii obsługujących główne ciągi komunikacyjne miasta i poszczególne osiedla. Wszystkie kursy ułożone zostały w systemie modułowym, co zapewniło korelację z pozostałymi liniami. Zmiany obejmowały również zwiększenie częstotliwości kursowania, co zwiększyło liczbę wozokilometrów wykonywanych na terenie miasta. Wyniki ponownego badania przeprowadzonego w 2018 r. nie wskazały na konieczność dokonania zmian w ofercie transportowej.

Operator komunikacji miejskiej w Legnicy przeprowadził w 2016 r. badanie marketingowe. W jego ramach wykonano analizę napełnienia autobusów oraz przeprowadzono ankietę wśród pasażerów na temat m.in. oceny i mankamentów funkcjonowania komunikacji miejskiej. Respondenci tego badania za najbardziej istotne uznali m.in. zwiększenie liczby nowoczesnych autobusów (16,0%), skrócenie czasu podróży autobusem (15,0%), wprowadzenie klimatyzacji w autobusach (8,0%), większą częstotliwość kursów (7,0%), większą liczbę tablic elektronicznych na przystankach (6,0%), zmniejszenie zatłoczenia w autobusach (6,0%).

W czerwcu 2018 r. Ośrodek Badania Opinii Publicznej przeprowadził badania opinii mieszkańców Legnicy, pytając m.in. o korzystanie z komunikacji publicznej, jak również o ocenę jej funkcjonowania. Zgodnie z uzyskanymi wynikami, ponad dwie trzecie mieszkańców Legnicy (70,6%) korzystało z komunikacji miejskiej. Więcej niż jedna trzecia (37,4%) robiła to często. Główną zmienną różnicującą użytkowanie komunikacji miejskiej był wiek badanych. Często korzystali z niej przede wszystkim ludzie młodzi, mający nie więcej niż 30 lat (49,4%). Osoby między trzydziestym a pięćdziesiątym rokiem życia relatywnie rzadko jeździły komunikacją miejską (42% z nich nie robiło tego nigdy). Badani w wieku 50+ korzystali z komunikacji miejskiej, ale nie tak często, jak najmłodsi respondenci (33,5% z nich robiło tego często, a kolejne 37% rzadko).

Mieszkańcy Legnicy wysoko ocenili (dobrze – tj. na czwórkę[25]) takie elementy usług, jak: częstotliwość kursowania pojazdów (57,6%), punktualność kursowania (58,3%), dogodne połączenia z różnymi częściami miasta (50,2%), dostępność do rozkładu jazdy i informacji o zmianach oraz czystość pojazdów (56,2%), bezpieczeństwo podróży (65,7%), niezawodność połączeń (59,4%), wygoda przesiadania (57,6%).

W celu zaspokojenia oczekiwań pasażerów komunikacji miejskiej i likwidacji zwiększonego obłożenia części linii komunikacyjnych, w 2018 r., a następnie w 2019 r. w Legnicy wprowadzono istotne korekty rozkładów jazdy i zmodyfikowano przebieg części linii komunikacyjnych.

[25] W skali od 1 (najniższa ocena) do 5 (najwyższa ocena).

Optymalizacja taryfy opłat za przejazdy komunikacją miejską

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, we wszystkich kontrolowanych miastach przyjęto i w badanym okresie optymalizowano taryfy opłat za przejazdy komunikacją miejską. Wprowadzone zmiany, dotyczące m.in. rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do przejazdów bezpłatnych oraz uproszczenia i uelastycznienia systemu biletowego. Miały one na celu zachętę do korzystania z komunikacji miejskiej i jej popularyzację.

Przykłady

W Jeleniej Górze w związku z wnioskami pasażerów, w 2019 r. wprowadzono zmiany w obowiązującym taryfie cen i opłat za przewóz osób i bagażu pojazdami komunikacji miejskiej[26]. W szczególności zmiany te polegały na: [1] przyznaniu prawa do przejazdów bezpłatnych: dzieciom w wieku do lat 7, dzieciom i młodzieży uczącej się w wieku do lat 24, studentom, dzieciom i młodzieży w wieku od lat 7 do lat 18 nieobjętych obowiązkiem szkolnym wskutek niepełnosprawności, osobom, które ukończyły 70. rok życia; [2] wydłużeniu czasu przejazdu na biletach czasowych z 45 minut do 60 minut oraz z 60 minut do 90 minut; [3] zamianie biletów jednodniowych i dwudniowych na bilety 24-godzinne i 48-godzinne z jednoczesnym obniżeniem ich ceny; [4] wprowadzeniu nowego biletu weekendowego ważnego od piątku od godziny 12:00 do poniedziałku do godziny 12:00.

Natomiast w przyjętych uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 października 2017 r. (ze zm.) opłatach za przejazd komunikacją miejską we Wrocławiu uwzględnione zostały rozwiązania mające na celu optymalizację taryfy biletowej, w tym m.in. nowe rodzaje biletów: grupowe, czasowe 15-minutowe, okresowe 180- i 360-dniowe na wszystkie linie, „uwolniono" bilety semestralne ze sztywnych okresów ich obowiązywania, umożliwiając pasażerowi swobodny wybór daty ich ważności oraz zlikwidowano opłaty za przewóz bagażu lub zwierzęcia. Jak też wprowadzono dodatkowe uprawnienia do bezpłatnych przejazdów, w tym m.in. dla: [1] dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych; [2] dzieci do zakończenia roku kalendarzowego, w którym ukończyły 7. rok życia; [3] osób w wieku 69 lat (docelowo 65 lat w 2022 r.); [4] uczniów wraz z nauczycielami oraz opiekunami w ramach zajęć szkolnych; [5] dawców przeszczepu.

Efekty działań na rzecz zrównoważenia rozwoju transportu

W jednym z czterech kontrolowanych miast, realizowane zadania na rzecz zrównoważenia rozwoju transportu publicznego doprowadziły do osiągnięcia założonego wzrostu udziału komunikacji miejskiej w ogólnej liczbie podróży na terenie miasta, a ich efekty były właściwie monitorowane. Już w 2017 r. osiągnięty został, założony w planie transportowym Legnicy na 2023 r., poziom podziału zadań przewozowych. W roku tym udział podróży komunikacją zbiorową osiągnął poziom 33,9%, a przejazdów rowerem 7,7% podróży ogółem, wzrastając z poziomu odpowiednio 25,9% i 0,8% uzyskanego w kwietniu 2016 r.

Uzyskana poprawa standardów i warunków funkcjonowania transportu publicznego nie doprowadziła do osiągniecia zakładanego wzrostu udziału podróżujących publicznym transportem zbiorowym we Wrocławiu,

[26] Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie cen i opłat za przewóz osób i bagażu pojazdami Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego Spółki z o.o. w Jeleniej Górze.

gdzie odnotowano jego spadek w latach 2013–2018 z poziomu 35 do 28%. Natomiast w Wałbrzychu i Jeleniej Górze stan ten nie był monitorowany, co wynikało odpowiednio z zaniechania i niedookreślenia w planie transportowym działań organizatora w tym zakresie.

Ponadto we Wrocławiu, wbrew przyjętym złożeniom rozwojowym, spadła średnia prędkość komunikacji miejskiej na liniach autobusowych, z 24,3 km/h w 2015 r. do 22,8 km/h w 2018 r., na porównywalnym poziomie pozostawała na liniach tramwajowych (17,8 km/h w 2015 r. i 17,7 km/h w 2018 r.). Pogorszył się stan techniczny torowisk tramwajowych. W Jeleniej Górze i Legnicy średnia prędkość na liniach autobusowych była wyższa i wynosiła w 2018 r. 25,1 km/h[27] w Jeleniej Górze i 24,4 km/h[28] w Legnicy. Wałbrzych nie dysponował danymi w tym zakresie.

Utrudniona ocena efektów realizacji planów transportowych

W Legnicy, Jeleniej Górze i Wrocławiu w części nierzetelnie określone zostały założenia planów transportowych w zakresie oceny efektów realizowanych zadań i podwyższania standardów. Jednocześnie w Wałbrzychu i Wrocławiu niektóre z prawidłowo przyjętych założeń w tym zakresie nie zostały wdrożone. I tak, we Wrocławiu nie opracowano metody monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, w szczególności w zakresie wprowadzenia wskaźnika sprowadzającego ocenę wielokryterialną do jednej wartości. W Wałbrzychu nie monitorowano natomiast wypełnienia założonego w planie transportowym standardu osiągnięcia w 2015 r. 35,0% udziału komunikacji autobusowej w zmotoryzowanym ruchu miejskim oraz 1,0% korzystających z kolei miejskiej. Spowodowane było to zaniechaniem podjęcia przez organizatorów stosowych działań w tym zakresie.

Ponadto w Legnicy i Jeleniej Górze w stosunku do części standardów usług przewozowych nie określono poziomów docelowych lub terminów ich wdrożenia. Przykładowo w planie transportowym Jeleniej Góry nie wskazano daty dostosowania infrastruktury przystankowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz wdrożenia standardu określającego punktualność autobusów. Natomiast w planie transportowym Wrocławia przyjęto docelowo, tj. na 2022 r., niższe niż wskazane na 2015 r. wartości wskaźników udziału przystanków z wiatami z oświetleniem dla autobusów (tj. 15,0% na 2022 r., a 45,0% na 2015 r.) i tramwajów (odpowiednio 40,0% i 75,0%) oraz udziału przystanków z wyświetlaczami podającymi aktualizowane czasy przyjazdu dla tramwajów (tj. 40,0% na 2022 r., a 45,0% na 2015 r.). Sytuacja ta wynika z błędu autora planu transportowego, który na etapie weryfikacji tego dokumentu nie został zauważony i skorygowany.

[27] Natomiast w okresie wcześniejszym, odpowiednio: – 25,8 km/h w 2015 r.,– 26,7 km/h w 2016 r. – 25,8 km/h w 2017 r.

[28] Natomiast w okresie wcześniejszym odpowiednio: – 24,2 km/h w 2015 r.; – 24,8 km/h w 2016 r. – 24,4 km/h w 2017 r.

Zdaniem NIK, powyższe utrudniało ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Uniemożliwiało również organizatorom podejmowanie bieżących działań zarządczych mających na celu przeciwdziałanie negatywnym, tj. niezgodnym z założeniami rozwojowymi, trendom.

Nieterminowy lub niski poziom wdrożenia standardów komunikacji miejskiej

W Jeleniej Górze w wyznaczonym terminie nie osiągnięto standardu obsługi komunikacji miejskiej w 100,0% taborem niskopodłogowym. Poziom ten został osiągnięty dopiero w październiku 2018 r., w sytuacji, gdy zgodnie z założeniami planu transportowego miało to nastąpić do 31 grudnia 2016 r. We Wrocławiu stan wdrożenia części ze standardów dotyczących wyposażenia przystanków (na dzień 30 kwietnia 2019 r.) i udziału w taborze autobusów spełniających wymagania ekologiczne w zakresie emisji szkodliwych składników spalin[29] (na koniec I półrocza 2019 r.) był niższy od poziomu wskaźników określonych w Planie transportowym Wrocławia na 2015 r. Dotyczyło to osiągniętego na dzień 30 kwietnia 2019 r. poziomu wskaźników m.in.: [1] udziału przystanków tramwajowych wyposażonych w wiaty w wysokości: 74,3% (przy określonych w planie transportowym poziomach jego realizacji na 73,0% w 2013 r. 84,0% w 2015 r. i 85,0% w 2022 r.); [2] udziału przystanków z wiatami z oświetleniem w wysokości: 21,2% dla przystanków tramwajowych (przy określonych w planie transportowym poziomach jego realizacji na 24,0% w 2013 r., 75,0% w 2015 r. i 40,0% w 2022 r.). Ponadto realizacja wskaźnika udziału autobusów spełniających co najmniej wymagania normy EURO 6 w zakresie emisji szkodliwych składników spalin na koniec 2016 r. wyniosła 18,0%, a na koniec I półrocza 2019 r. 36,0%, w sytuacji określenia go w planie transportowym na poziomie 41,0% w 2015 r. Wynikało to głównie z ograniczonego poziomu finansowania inwestycji obejmujących infrastrukturę przystankową i zakup taboru komunikacji miejskiej. Prezes zarządu przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu wyjaśnił, że stan realizacji wskaźnika zostanie osiągnięty m.in. poprzez planowany zakup taboru.

Wybór operatorów publicznego transportu zbiorowego

We wszystkich miastach prawidłowo dokonano wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego w komunikacji miejskiej. Zadania przewozowe powierzone zostały przedsiębiorstwom komunikacyjnym we Wrocławiu, Legnicy i Jeleniej Górze w trybie określonym w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, a w Wałbrzychu przewoźnikowi prywatnemu w trybie *Prawa zamówień publicznych*, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Z operatorami podpisane zostały umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w których określono ich prawa i zobowiązania do wykonywania określonych usług związanych z realizacją przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Wybór operatorów miejskich wypożyczalni rowerów i samochodów elektrycznych we Wrocławiu

We Wrocławiu i Legnicy przedsiębiorcy prowadzący miejską wypożyczalnię rowerów zostali wyłonieni z zachowaniem wymogów *Prawa zamówień publicznych*; wywiązywali się z obowiązków umownych w zakresie liczby

[29] Według normy co najmniej EURO 6.

i terminu udostępniania rowerów i organizacji punktów ich poboru/zwrotu. Nieprawidłowości nie stwierdzono także w zakresie wyboru partnera prywatnego do prowadzania miejskiej wypożyczalni samochodów elektrycznych „Vozilla" we Wrocławiu, jak też realizacji zawartej z nim umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Sprawozdawczość w zakresie informacji o publicznych transporcie zbiorowym

Kontrolowane miasta, w większości zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, sporządziły i przekazywały Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za lata 2016-2018. Błędy i pomyłki stwierdzono w sprawozdaniach z funkcjonowania transportu zbiorowego w dwóch kontrolowanych miastach.

W informacjach dotyczących transportu publicznego w Wałbrzychu za lata 2016–2018, wykazano nie w pełni rzetelne dane. W szczególności w informacji za: [1] 2016 r. i 2017 r. w pozycji 6 „Łączna liczba autobusów, którymi są wykonywane przewozy na obszarze właściwości organizatora oraz powyżej 50 miejsc" podano nieprawidłową wielkość 55 zamiast 56; [2] 2018 r. w pozycji 10 Liczba przystanków ogółem, w tym będące własnością jednostki samorządu terytorialnego podano 294 i 184 zamiast rzeczywistych wielkości wynoszących odpowiednio 300 i 190. Niezgodne ze stanem faktycznym dane przedstawione zostały także w sprawozdaniach z Legnicy.

5.2. Realizacja inwestycji dotyczących transportu publicznego

Poza nielicznymi przypadkami udzielania zamówień z naruszeniem *Prawa zamówień publicznych*, kontrolowane miasta prawidłowo i efektywnie zrealizowały inwestycje dotyczące publicznego transportu zbiorowego. Tabor komunikacji miejskiej został częściowo odnowiony i unowocześniony, a przystanki doposażono w wiaty i nowoczesne rozwiązania techniczne w zakresie informacji pasażerskiej. Zapewniono także lepszy dostęp do infrastruktury komunikacyjnej dla osób z niepełnosprawnościami. Wpłynęło to na podwyższenie komfortu i bezpieczeństwa pasażerów komunikacji miejskiej.

Zakupy taboru autobusowego i tramwajowego

Miasta podejmowały również działania inwestycyjne i remontowe zmierzające do poprawy standardu infrastruktury przystankowej. Ogółem na ten cel wydatkowano 238 484,7 tys. zł. Zrealizowane zadania polegały przede wszystkim na budowie, przebudowie, remontach przystanków i wiat oraz węzłów przesiadkowych. Większość nowo wybudowanych obiektów spełniała wymagania techniczne i standardy określone w planach transportowych, m.in. w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jedynie w Legnicy, w przypadku montażu nowych wiat przystankowych nie zostały w pełni zachowane warunki dostępności dla osób z niepełnosprawnościami ze względu na ograniczenia techniczne w już istniejącej infrastrukturze drogowej. Z powodu niewystarczającej szerokości chodnika, a także kosztu wymiany jego nawierzchni część przystanków w Legnicy nie została wyposażona w tzw. opaski bezpieczeństwa umożliwiające osobom niewidzącym i niedowidzącym rozpoznanie krawędzi peronu przystankowego.

Prawidłowość realizacji zamówień publicznych

Badanie 30 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało, że poza wskazanymi poniżej pięcioma przypadkami (17% skontrolowanych postępowań), przeprowadzonych zostało zgodnie z zasadami określonymi w Prawie zamówień publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na tym, że:

1. W Zarządzie dróg we Wrocławiu udzielono trzech zamówień z pominięciem *Prawa zamówień publicznych*, tj. z zastosowaniem wyłączenia wynikającego z art. 4 pkt 8 tej ustawy, w sytuacji, gdy wartość zamówień przekraczała kwotę określoną w tym przepisie. Dotyczyło to zadań: [1] poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowania ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA wzdłuż linii tramwajowej ul. Kosmonautów, [2] poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowania ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA na pętli Sępolno, [3] poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowania ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA wzdłuż linii tramwajowej w ciągu ul. Wróblewskiego i ul. Olszewskiego od ul. Tramwajowej. Ponadto w zadaniu dotyczącym budowy peronów na pętli tramwajowej Leśnica we Wrocławiu wartość szacunkową zamówienia ustalono na podstawie wysokości wydatków planowanych na ten cel, a nie kosztorysu inwestorskiego, czym naruszono art. 33 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.
2. Przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu dokonało nieuprawnionej, w stosunku do oferty, zmiany postanowień umowy na dzierżawę 60 autobusów. W treści oferty nie wyspecyfikowano zakresu dopuszczalnych zmian w postaci jednoznacznych postanowień umownych, do czego zobowiązywał art. 144 ust. 1 pkt 1 *Prawa zamówień publicznych*. W następstwie tego, w miejsce będących przedmiotem zamówienia kasowników i biletomatów zakupiono systemy informatyczne.
3. W prowadzonym przez przedsiębiorstwo komunikacyjne w Jeleniej Górze postępowaniu przetargowym na dostawę 20 nowych autobusów wartość zamówienia ustalona została wcześniej niż na trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*. W stosunku do jednej z osób biorących udział w tym postępowaniu nie dopełniono, wynikającego z art. 17 ust. 2 tej ustawy obowiązku złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania.

5.3. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej oraz torowisk tramwajowych we Wrocławiu

W komunikacji miejskiej Wrocławia, Jeleniej Góry i Legnicy wykorzystywano autobusy, których średni wiek sięgał blisko 10 lat, a wiek najstarszych nawet 22 lata. Podobna sytuacja dotyczyła wrocławskich tramwajów. Pomimo zakupu ponad 50 nowych pojazdów, ich średni wiek wynosił aż 24 lata, a najstarszy użytkowany tramwaj wyprodukowano w 1975 r. Najnowszy tabor był użytkowany w Wałbrzychu, gdzie średni wiek pojazdów w 2019 r. wynosił sześć lat. Operatorzy wywiązywali się z obowiązku wykonywania badań okresowych taboru i – z wyjątkiem incydentalnych przypadków – nie dopuszczali do obsługi pasażerów pojazdów bez ważnych badań technicznych. Jednak wyniki kontroli przeprowadzonej

na zlecenie NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego ujawniły występowanie licznych usterek eksploatacyjnych autobusów we Wrocławiu. Powyższe nie pozostawało bez wpływu nie tylko na komfort podróży, ale również bezpieczne warunki korzystania z komunikacji miejskiej.

Dodatkowo na bezpieczeństwo i jakość przewozów tramwajowych we Wrocławiu negatywnie wpływał zły stan techniczny torowisk. Wynikał on m.in. z niższego od zidentyfikowanych potrzeb poziomu finansowania zadań na rzecz poprawy ich stanu technicznego.

Stan techniczny taboru w komunikacji miejskiej

W Wałbrzychu i Wrocławiu, w odniesieniu do całości zbadanej próby pojazdów, wszystkie przeglądy techniczne były przeprowadzane w wymaganej częstotliwości. Natomiast w Legnicy stwierdzono dwa przypadki, a w Jeleniej Górze jeden przypadek, w których badania techniczne zostały przeprowadzone od 3 do 22 dni po upływie terminu wynikającego z poprzedniego badania. Autobusy te mimo tego przewoziły pasażerów. Powyższe wynikało z nienależytego wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników odpowiedzialnych za dopuszczanie tych pojazdów do ruchu.

Okresowe badania stanu technicznego tramwajów we Wrocławiu przeprowadzano na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zakresu, warunków, terminów i sposobu przeprowadzania badań technicznych tramwajów i trolejbusów oraz jednostek wykonujących te badania[30]. Jednostki badawcze wskazane w § 1 ust. 4 tego rozporządzenia nie przeprowadzały dodatkowych badań tramwajów (np. powypadkowych), gdyż nie wpływały do nich wnioski w tej kwestii.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez ITD

W lipcu i sierpniu 2019 r. ITD przeprowadziła we Wrocławiu, Wałbrzychu, Jeleniej Górze i Legnicy na zlecenie NIK kontrole stanu technicznego pojazdów użytkowanych do przewozów komunikacji miejskiej. W Legnicy i Jeleniej Górze na 33 przeprowadzone kontrole ogółem, nie stwierdzono nieprawidłowości w stanie technicznym autobusów, a w Wałbrzychu na 21 kontroli, w wyniku usterek do dalszego ruchu nie został dopuszczony jeden pojazd. Natomiast we Wrocławiu kontrole skutkowały niedopuszczeniem do dalszego ruchu 46 z 241[31] autobusów (19 należących do przedsiębiorstwa komunikacyjnego i 27 podwykonawcy), tj. aż 19,0 % skontrolowanych pojazdów. Przyczynami zatrzymania dowodów rejestracyjnych były m.in.: [1] wyciek płynów eksploatacyjnych, [2] przekroczona dopuszczalna wartość zadymienia, [3] nieszczelny układ pneumatyczny, [4] pęknięta tylna opona, wyciek z amortyzatora, [5] zbyt duża różnica sił hamowania na kołach tej samej osi.

Torowiska tramwajowe we Wrocławiu

Jednostką odpowiedzialną za utrzymanie torowisk tramwajowych we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą był Zarząd dróg we Wrocławiu.

[30] Dz. U. Nr 65, poz. 343, ze zm.

[31] Przeprowadzono 155 kontroli autobusów przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu, z czego w 19 przypadkach zatrzymano dowody rejestracyjne oraz 86 kontroli autobusów podwykonawcy, z czego w 27 przypadkach zatrzymano dowody rejestracyjne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec 2018 r. we Wrocławiu eksploatowano łącznie 196 068,1 mtp torowisk tramwajowych. Ich długość w stosunku do stanu z 2016 r. zmniejszyła się o 2081,4 mtp (1,1%). Powyższe było wynikiem wyłączenia z eksploatacji dwóch odcinków torów, tj. na ul. Kościuszki (o długości 1681,4 mtp) oraz na ul. Dyrekcyjnej (o długości 400,0 mtp). W latach 2016–2018 do eksploatacji nie włączono nowych odcinków torowisk tramwajowych, a w 2019 r. przyjęto torowisko w ul. Hubskiej o długości 1967,3 mtp.

Aktualizowany corocznie na podstawie wyników przeglądów technicznych, plan remontu torowisk zakładał wykonanie w latach 2016–2019 łącznie 24 zadań remontowych przy planowanych kosztach ich realizacji oszacowanych ogółem na 65 400,0 tys. zł, w tym 16 300,0 tys. zł na 2016 r., 9100,0 tys. zł na 2017 r., 20 600,0 tys. zł na 2018 r. i 19 400,0 tys. zł na 2019 r. W planie tym określono zakres zadań możliwych do zrealizowania przez Zarząd dróg we Wrocławiu w danym roku z zachowaniem ciągłości funkcjonowania tramwajowej komunikacji zbiorowej. Jego realizacja uzależniona była natomiast od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Wrocławia.

Identyfikacja całkowitych potrzeb remontowych w zakresie poprawy stanu technicznego torów tramwajowych została przeprowadzona przez Zarząd dróg we Wrocławiu na początku 2019 r., na podstawie przeglądu stanu torowisk tramwajowych z 2018 r. Określając jej zakres założono doprowadzenie torowisk do stanu bardzo dobrego, a koszty planowanych prac remontowych oszacowane zostały na podstawie wartości zamówień publicznych z ostatnich lat na realizację podobnych robót. Zakres wytypowanych do remontów odcinków torowisk tramwajowych objął wszystkie odcinki w stanie złym i bardzo złym oraz te odcinki w stanie przeciętnym, dla których nie są wystarczające naprawy bieżące. Tym samym do remontu zakwalifikowanych zostało 63 135,9 mtp. Działanie to było związane z przygotowywaniem projektu Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta na lata 2020–2030. W oparciu o zidentyfikowane potrzeby remontowe, Zarząd dróg we Wrocławiu przygotował propozycję harmonogramu programu poprawy stanu torowisk tramwajowych w perspektywie do roku 2030. Zgodnie z tym harmonogramem, do wykonania w latach 2020–2030 zaplanowano 89 zadań o łącznej wartości 360 310,0 tys. zł.

Brak założonej poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu

Zakres zrealizowanych przez Zarząd dróg we Wrocławiu, w ramach przyznanego finansowania, zadań inwestycyjnych i bieżących nie doprowadził do założonej poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu. W latach 2016–2019 zmniejszyła się długość torów w stanie bardzo dobrym (z 39,5% w 2016 r., poprzez 30,2% w 2017 r., do 31,9% w 2018 r.) oraz dobrym (z 31,1% w 2016 r., poprzez 25,6%, do 26,1% w 2018 r.). Natomiast wzrosła długość torów w stanie przeciętnym (z 22,5% w 2016 r., przez 31,7% w 2017 r., do 31,1% w 2018 r.), złym (z 5,9% w 2016 r., poprzez 10,9%, do 9,4% w 2018 r.) oraz bardzo złym (1,1% w 2016 r., poprzez 1,8% do 1,6% w 2018 r.).

W toku pozostawała natomiast realizacja zadań, określonych we Wrocławskim Programie Tramwajowym z 2016 r.[32], tj. budowy torowisk tramwajowych na odcinkach: [1] Centrum–Nowy Dwór[33], [2] ul. Długa –ul. Popowicka[34], [3]–ul. Hubska (od ul. Glinianej do ul. Dyrekcyjnej)[35].

Stan techniczny torowisk tramwajowych nie pozostawał bez wpływu na bezpieczeństwo przejazdów tramwajem w komunikacji miejskiej Wrocławia. W badanym okresie odnotowano bowiem łącznie 253 przypadki wykolejenia tramwajów, w tym 64 w 2016 r., 70 w 2017 r., 79 w 2018 r. i 40 w 2019 r. (do 20 maja). W okresie tym odnotowano również wzrost liczby usterek torowisk tramwajowych, w tym 695 w 2016 r., 776 w 2017 r., 1029 w 2018 r. i 668 w okresie od stycznia do czerwca 2019 r.

5.4. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego

Miasta w większości legalnie i gospodarnie wydatkowały środki na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego. Jednak we Wrocławiu wysokość finansowania przewozów komunikacji miejskiej oraz torowisk tramwajowych nie była adekwatna do faktycznych potrzeb oraz przyjętych założeń rozwojowych. Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie finansowania komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze i Wałbrzychu nie miały zasadniczego wpływu na ocenę działalności jej organizatorów i operatorów. Natomiast w Legnicy prawidłowo określono zarówno zasady, jak i dokonano obliczenia oraz wypłaty wynagrodzenia należnego operatorowi za wykonywanie przewozów komunikacji miejskiej.

Finansowanie komunikacji miejskiej w dolnośląskich miastach na prawach powiatu

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu na komunikację miejską w latach 2016–2018 wydatkowały łącznie 1 359 514,2 tys. zł, w tym nominalnie najwięcej we Wrocławiu, a najmniej w Legnicy. I tak we Wrocławiu na ten cel wydatkowano: 370 258,2 tys. zł w 2016 r., 358 596,1 tys. zł w 2017 r. i 390 619,1 tys. zł w 2018 r., a w Legnicy odpowiednio: 25 395,4 tys. zł, 26 362,9 tys. zł i 26 174,1 tys. zł. Natomiast Jelenia Góra na komunikację miejską wydatkowała 26 300,3 tys. zł w 2016 r., 27 715, 4 tys. zł w 2017 r. i 28 946,5 tys. zł w 2018 r., a Wałbrzych odpowiednio: 26 017,8 tys. zł, 25 936,8 tys. zł i 27 191,6 tys. zł. Również w przeliczeniu na mieszkańca w 2018 r. najwięcej, bo 610 zł wydatkowano we Wrocławiu, przy czym największy wzrost wydatków na mieszkańca nastąpił w Jeleniej Górze, o 12,0%, a w pozostałych miastach mieścił się w przedziale od 4,0% do 6,0%.

Wynagrodzenie przedsiębiorstw komunikacyjnych w Legnicy i Jeleniej Górze oraz przewoźnika komunikacji miejskiej w Wałbrzychu

Jedynie w Legnicy w pełni prawidłowo, tj. z uwzględnieniem zasad określonych w rozdziale 6 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* oraz rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, dokonano obliczenia i wypłaty wynagrodzenia należnego operatorowi komunikacji miejskiej z tytułu realizacji umowy transportowej.

---

[32] Niniejszą kontrolą NIK nie objęto realizacji zaplanowanych w nim inwestycji.

[33] W toku była procedura wyboru wykonawców (stan na 14 czerwca 2019 r.).

[34] Dokonano wyboru wykonawcy etapu I i rozpoczęto roboty budowlane (stan na 14 czerwca 2019 r.).

[35] Budowa trasy tramwajowej w ul. Hubskiej zakończona została w maju 2019 r., inwestycja była w trakcie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie (stan na dzień 14 czerwca 2019 r.).

W umowach transportowych w Legnicy i Jeleniej Górze uwzględnione zostały zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty określone w szczególności w art. 25 ust. 3 pkt 15, art. 52 i art. 53 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* oraz w art. 2a ust. 2 i pkt 2, 6 i 7 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przy czym Jeleniej Górze w rozliczeniu rekompensaty za lata 2016–2017 oraz kalkulacji jej wysokości na 2019 r. nie uwzględniono rozsądnego zysku. Było to niezgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 oraz postanowieniami umowy transportowej. Jednakże nie miało zasadniczego wpływu na jej wykonywanie.

Kontrola potwierdziła poprawność obliczenia i wypłaty wynagrodzenia należnego operatorom komunikacji miejskiej w Legnicy i Jeleniej Górze z tytułu realizacji umowy transportowej w 2018 r. Rozliczone przez tych operatorów koszty były zgodne z danymi ewidencji księgowej.

Rekompensata kosztów świadczenia przez przedsiębiorstwa komunikacyjne usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w żadnym z kontrolowanych miast nie została wypłacona w nadmiernej wysokości, tj. powyżej kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto przedsiębiorstwa komunikacyjnego, zgodnie pkt 2 załącznika do rozporządzenia (WE). Ponadto wysokość wynagrodzenia wypłaconego operatorom w Legnicy i Jeleniej Górze, stosownie do zasad określonych w art. 2a ust. 2 oraz pkt 7 załącznika do rozporządzenia (WE) 1370/2007, pozwoliła na sfinansowanie poniesionych przez nich kosztów oraz na utrzymanie i rozwój usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Zapewniała również skuteczny system zarzadzania i stabilność finansową ich realizacji. Miało to przełożenie m.in. na, w większości dodatnie, wyniki finansowe osiągane przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne w tych miastach.

Natomiast wynagrodzenie należne wybranemu w trybie przetargowym operatorowi komunikacji miejskiej w Wałbrzychu – przewoźnikowi prywatnemu, ustalane zostało w oparciu o stawkę za wozokilometr. Jego wysokość pozwoliła na prawidłowe wykonanie umowy transportowej. Przy czym, wskutek zaniechania przewidzianej w umowie transportowej waloryzacji stawki rozliczeniowej za 2017 r. oraz przyjęcia nierzetelnych rozliczeń przewoźnika, wypłacone zostało w kwocie zawyżonej w sumie o 884,7 tys. zł. Kontrola Zarządu dróg w Wałbrzychu wykazała także niewyegzekwowanie od wykonawcy usług transportowych kar umownych w łącznej kwocie 0,7 tys. zł.

Rekompensowanie kosztów komunikacji miejskiej we Wrocławiu

Metoda rekompensowania kosztów przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu miała negatywny wpływ na funkcjonowanie i rozwój komunikacji miejskiej, przez co, w ocenie NIK, nie w pełni realizowała zasady określone w art. 2a ust. 2 i pkt 7 załącznika do rozporządzenia WE nr 1370/2007. Umożliwiła bowiem wypłatę przedsiębiorstwu komunikacyjnemu wynagrodzenia za wykonane w kolejnych latach usługi komunikacji miejskiej w kwocie niższej od wykazywanych przez przedsiębiorstwo komunikacyjne kosztów ich realizacji oraz zakładała pełne ich rozliczenie dopiero po zakończeniu realizacji umowy transportowej zawartej na lata 2010–2033. Skutkiem tego było m.in. przyjęcie przez miasto Wrocław we wskazaniu do realizacji zadania przewozowego na 2018 r.

kwoty należnej operatorowi miesięcznej opłaty stałej w wysokości niższej od przedstawionej przez przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu w kalkulacji wynagrodzenia, o 65,5% (tj. 3295,0 tys. zł) w komunikacji tramwajowej i o 65,3% (tj. 3 279,0 tys. zł) w komunikacji autobusowej.

Konsekwencją tego było powstanie niedopłaty rekompensaty należnej przedsiębiorstwu komunikacyjnemu we Wrocławiu za lata 2016–2018 w łącznej kwocie 13 195,7 tys. zł netto, a od początku realizacji umowy transportowej (2010 r.) do końca 2018 r. w wysokości ogółem 140 680,0 tys. zł netto.

Negatywne efekty metody finansowania komunikacji miejskiej we Wrocławiu

Zbyt niski poziom finansowania doprowadził przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu do trudnej sytuacji finansowej, a w szczególności do:

- poniesienia dodatkowych kosztów, w wysokości 12 704,5 tys. zł, w związku z korzystaniem z instrumentów finansowych mających na celu bieżącą poprawę płynności przedsiębiorstwa, w tym emisji obligacji i forfaitingu wierzytelności;
- spadającego z roku na rok, z poziomu 90,0% w 2016 r., poprzez 88,6% w 2017 r. do 82,7% w 2018 r., pokrycia kosztów świadczenia usług komunikacji miejskiej przychodami z ich sprzedaży;
- pogarszającego się z roku na rok wyniku finansowego miejskiego przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu, w tym wygenerowania straty netto w wysokości: 12 870 tys. zł w 2016 r., 26 175 tys. zł w 2017 r. i 51 122 tys. zł w 2018 r.;
- osiągnięcia na koniec 2018 r. stanu, w którym udziału majątku przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu objęty zastawem i hipoteką wynosił 82,2% i był ponad dwukrotnie wyższy od stanu na koniec 2016 r. (39,6%);
- niskiego wykonania założeń i planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu, skutkującego m.in. realizacją przewozów komunikacji miejskiej w części wyeksploatowanym taborem, którego wiek sięgał 18 lat w przypadku autobusów i 44 lata w przypadku tramwajów.

Zarząd przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu w dniu 19 grudnia 2018 r. podjął uchwałę w sprawie zwołania Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały w sprawie dalszego istnienia Spółki. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że: „W bilansie Spółki sporządzonym wg stanu na dzień 30 listopada 2018 r. straty w ujęciu narastającym osiągnęły poziom 155 132 726,0 zł i przekroczyły sumę kapitałów rezerwowego i zapasowego oraz połowę kapitału zakładowego o kwotę 6 040 076,0 zł. Wykazana strata finansowa wynika przede wszystkim z braku pokrycia opłatą stałą uzasadnionych kosztów stałych zarówno w komunikacji tramwajowej jak i autobusowej. Pomimo przestrzegania dyscypliny finansowej, strata w ujęciu narastającym w kolejnych miesiącach bieżącego roku ulegnie dalszemu zwiększeniu"[36].

[36] W dniu 5 września 2019 r. na sesji Rady Miejskiej Wrocławia przeznaczono środki na pokrycie kosztów przewozów świadczonych przez przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu, co oznacza, że po zamknięciu III kwartału 2019 r. łączna wartość niepokrytych strat nie przewyższa tym samym sumy kapitału zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego.

W ocenie NIK, wpływ na zaistniałą sytuację miało nieokreślenie w przepisach ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* terminów rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej świadczonych w danym roku na rzecz miasta. Umożliwiło to organizatorowi transportu publicznego we Wrocławiu rozliczanie wzajemnych zobowiązań i należności z tytułu realizacji umowy transportowej nie na bieżąco, lecz w perspektywie długoterminowej. Powyższe, w ocenie NIK, skutkować może faktycznym finansowaniem przez przedsiębiorstwo komunikacyjne (spółkę komunalną) zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Niższy od zidentyfikowanych potrzeb poziom finansowania zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych

Środki inwestycyjne zaplanowane w budżecie Wrocławia na lata 2016–2019 na torowiska w kwocie ogółem 29 945,0 tys. zł były niższe zarówno od zapotrzebowania zgłoszonego przez Zarząd dróg we Wrocławiu (41 180,0 tys. zł), jaki i potrzeb oszacowanych przez te jednostkę w planie remontu torowisk (65 400,0 tys. zł).

Z budżetu Wrocławia na zadania na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych[37] wydatkowano łącznie 57 736,9 tys. zł, w tym: 16 774,1 tys. zł w 2016 r.[38] (co stanowiło 99,0% planu), 12 303,9 tys. zł w 2017 r. (100,0% planu), 24 731,5 tys. zł w 2018 r. (94,0% planu) i 927,5 tys. zł do 30 czerwca 2019 r. (11,0% planu na 2019 r. wynoszącego 35 890,0 tys. zł).

Większość tych środków, bo 56 436,9 tys. zł[39], przeznaczona została na zdania realizowane przez Zarząd dróg we Wrocławiu, z tego na zadania inwestycyjne[40] jedynie 14 496,4 tys. zł, w tym 4479,2 tys. zł w 2016 r. (98,0% planu), 2212,2 tys. zł w 2017 r. (99,0% planu), 7805,0 tys. zł w 2018 r. (95,0% planu). Do końca czerwca nie wydatkowano środków zaplanowanych na ten cel na 2019 r. w kwocie 14 890,0 tys. zł.

Finansowanie wypożyczalni rowerów i samochodów elektrycznych we Wrocławiu

Kontrola NIK potwierdziła poprawność wyliczenia i wypłaty wynagrodzenia należnego operatorom za prowadzanie w 2018 r. miejskich wypożyczalni rowerów we Wrocławiu i Legnicy.

Prawidłowo realizowana była zawarta przez Wrocław w lutym 2017 r. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym w przedmiocie wspólnej realizacji zadania uruchomienia i zarządzania miejską wypożyczalnią samochodów elektrycznych we Wrocławiu. Wydatki poniesione na jej wykonanie z budżetu Wrocławia w 2018 r. wyniosły 89,0 tys. zł i stosownie do postanowień tej umowy dotyczyły wdrożonego przez Zarząd dróg we Wrocławiu oznakowania pionowego i poziomego miejsc postojowych wypożyczanych samochodów elektrycznych.

---

37 Zarówno inwestycyjne jak i bieżące.

38 W tym Zarząd dróg we Wrocławiu – 15 474,1 tys. zł oraz Zarząd Inwestycji Miejskich – 1300,0 tys. zł.

39 Co stanowiło 63,0% wydatków zaplanowanych 90 071,4 tys. zł.

40 Realizowane w ramach wieloletniego programu poprawy stanu technicznego infrastruktury drogowej – torowiska (zadania budżetowego nr WPI/256).

Zaniechanie rozliczenia kosztów korzystania wypożyczalni samochodów elektrycznych we Wrocławiu z punktów ładowania i miejsc parkingowych

W konsekwencji podjętych w wyniku kontroli NIK działań, dopiero w lipcu 2019 r. doszło do obciążenia partnera prywatnego kosztami mediów związanych z użytkowaniem przez wypożyczalnię ośmiu miejsc parkingowych oraz czterech punktów ładowania w parkingu podziemnym przy Narodowym Forum Muzyki we Wrocławiu. Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej w październiku 2017 r. pomiędzy miastem Wrocław, reprezentowanym przez Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., a partnerem prywatnym, w przedmiocie użyczenia ośmiu miejsc parkingowych oraz czterech punktów ładowania w parkingu podziemnym przy Narodowym Forum Muzyki we Wrocławiu, partner prywatny zawrzeć miał odrębne umowy lub zostać obciążony należnościami za dostawę mediów, tj. dostawę energii elektrycznej, dostawę wody i wywóz śmieci, wywóz nieczystości. Działań takich jednak nie podjęto.

Dopiero w efekcie kontroli NIK, w dniu 8 lipca 2019 r. zawarte zostało porozumienie z administratorem parkingu dotyczące rozliczania energii elektrycznej wykorzystywanej przez partnera prywatnego. Partner prywatny zobowiązany został do ponoszenia kosztów dostawy mediów, w tym energii elektrycznej oraz usługi porządkowej na podstawie faktur za zużycie z lat 2017–2018 oraz za 2019 r. i lata następne do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, za który zostanie naliczona opłata. W dniu 31 lipca 2019 r. wystawione zostały na rzecz partnera prywatnego faktury VAT: za energię elektryczną na łączną kwotę 19,0 tys. zł i za usługę porządkową (sprzątania) na łączną kwotę 3,0 tys. zł brutto.

Niejednolite opodatkowanie usług świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne

Dwa kontrolowane miasta wystąpiły o indywidualną interpretację podatkową dotyczącą opodatkowania świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne usług komunikacyjnych podatkiem VAT w wysokości 8,0%. Interpretację Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej potwierdzającą obowiązek opodatkowania sprzedaży usług komunikacji miejskiej uzyskała Legnica w 2018 r. Natomiast odmienne stanowisko organy skarbowe przedstawiły w interpretacjach pozyskanych przez przedsiębiorstwo komunikacyjne w Jeleniej Górze w 2009 r. oraz przez przedsiębiorstwo komunikacyjne w Legnicy w 2009 r. i 2014 r. Wrocław nie wnioskował o wydanie przedmiotowych interpretacji, przyjmując zasadę opodatkowania usług transportowych.

W pozostałych, nieobjętych kontrolą NIK, 34 miastach na prawach powiatu, w których działały miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne, w 22 przypadkach stosowano, a w 12 nie stosowano opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską. Uzyskano łącznie 15 indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. W pięciu z nich wskazano, że opodatkowanie wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską jest prawidłowe, a w pozostałych 10 za stan prawidłowy uznano brak tego opodatkowania.

Sytuacja ta, w ocenie NIK, stwarza potrzebę ujednolicenia praktyki w zakresie opodatkowania podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Cel główny kontroli stanowi odpowiedź na pytanie:

Czy w miastach na prawach powiatu w województwie dolnośląskim zapewniono prawidłowe funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego?

Cele szczegółowe

Pytania definiujące cele szczegółowe kontrole zostały sformułowane następująco:

1. Czy działania dolnośląskich miast na prawach powiatu przyczyniały się do zrównoważenia rozwoju i realizacji założeń przyjętych dla publicznego transport na ich obszarze?
2. Czy prawidłowo i efektywnie zrealizowano inwestycje dotyczące publicznego transport?
3. Czy stan techniczny taboru komunikacji miejskiej, a we Wrocławiu także torowisk tramwajowych, zapewniał pasażerom bezpieczne warunki korzystania z publicznego transport zbiorowego?
4. Czy środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego wydatkowane były w sposób legalny i gospodarny?

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w 10 jednostkach:

– w czterech urzędach miast,
– w trzech zarządach dróg,
– w trzech przedsiębiorstwach komunikacyjnych

Kryteria kontroli

W urzędach miast, zarządach dróg oraz przedsiębiorstwach komunikacyjnych kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy *o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

2016–2019 (I półrocze)

Działania na podstawie art. 29 ustawy *o NIK*

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 kwietnia 2019 r. do 30 września 2019 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy *o NIK* uzyskano informacje od:

– Prezydentów 66 miast na prawach powiatu, w tym Wrocławia, Jeleniej Góry, Wałbrzycha i Legnica w zakresie niezbędnym do opracowania programu kontroli oraz pozostałych miast w zakresie niezbędnym do sporządzania informacji pokontrolnej.
– Komendanta Straży Miejskiej Wrocławia w zakresie bezpieczeństwa użytkowania hulajnóg elektrycznych we Wrocławiu.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy *o NIK*

Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego we Wrocławiu, zlecone zostało przeprowadzenie kontroli autobusów komunikacji miejskiej we Wrocławiu, Wałbrzychu, Jeleniej Górze i Legnicy w zakresie kompetencji ITD, ze szczególnym uwzględnieniem stanu technicznego tych pojazdów oraz związanego z nim bezpieczeństwa przewozu pasażerów.

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych. W dziewięciu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 23 wnioski pokontrolne.

Spośród łącznie 23 wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpienia pokontrolnych, 18 zostało zrealizowanych, a pozostałych pięć znajdowało się w trakcie realizacji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy dwóch skontrolowanych jednostek, tj. Urzędu Miejskiego Wrocławia i przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu, wnieśli zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Spośród siedmiu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Wrocławia, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK, jedno zostało uwzględnione w całości, trzy zostały uwzględnione w części, a pozostałe trzy zostały oddalone. W przypadku pięciu zastrzeżeń zgłoszonych przez prezesa zarządu przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK w całości oddalił jedno zastrzeżenie, trzy uwzględnił w części i jedno w całości.

Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Finansowe i sprawozdawcze skutki stwierdzonych nieprawidłowości ujawnionych w skontrolowanych podmiotach wyniosły łącznie 1995,0 tys. zł, z czego: 1504,2 tys. zł stanowiły kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, 490,8 tys. zł uszczuplenie środków lub aktywów.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk
	Urząd Miasta Jelenia Góra	Jerzy Łużniak
	Urząd Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski
	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Sławomir Gonciarz
	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Roman Szełemej
	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu	Krzysztof Szewczyk
	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	Andrzej Szymkowiak
	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. we Wrocławiu	Krzysztof Balawejder
	Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze	Agata Buśko
	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy	Zdzisław Bakinowski

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek[41]

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
1.	Urząd Miejski Wrocławia	W formie opisowej	– określenie w planie transportowym Wrocławia nieprawidłowych poziomów docelowych dla części standardów w zakresie wyposażenia przystanków komunikacji miejskiej; – nieopracowanie założonej w planie transportowym Wrocławia metody monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym; – nie w pełni zgodne z rozporządzeniem WE 1370/2007, a w szczególności zasadami określonymi w art. 2a ust. 2 i pkt 7 załącznika, ukształtowanie wzajemnych praw i obowiązków między stronami umowy transportowej we Wrocławiu w zakresie metody rekompensowania kosztów usług publicznego transportu zbiorowego; – nieuzasadnione, w świetle umowy transportowej, działanie Miasta Wrocław w zakresie [a] ustalenia wysokości wynagrodzenie operatora na poziomie niższym od wynikającego z kalkulacji kosztów jego realizacji w 2018 r. oraz [b] zaniechania zatwierdzenia rozliczenia otrzymanej przez operatora w 2018 r. rekompensaty w wymaganej formie i terminie; – niewykazanie w wieloletniej prognozie finansowej zobowiązań Miasta Wrocławia wynikających z powstałej niedopłaty rekompensaty należnej przedsiębiorstwu komunikacyjnemu we Wrocławiu z tytułu realizacji umowy transportowej; – przekazywanie z budżetu miasta Wrocławia środków na utrzymanie i modernizację torowisk tramwajowych w wysokości niezapewniającej zakładanej poprawy ich stanu technicznego, jak ich utrzymania w niepogorszonym stanie.	Pozostałe w zakresie: – działań związanych z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem transportem publicznym w mieście; – wydatkowania środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.
2.	Urząd Miasta Jeleniej Góry	W formie opisowej	– nie naliczono i nie wypłacono operatorowi komunikacji miejskiej w Jeleniej Górze rekompensaty w części równej wartości rozsądnego zysku należnego za realizację umowy transportowej w latach 2016 i 2017 oraz za rok 2019, w łącznej wartości do 490,0 tys. zł. – opóźnione, w stosunku do założonego w planie transportowym Jeleniej Góry, wprowadzenie standardu pełnego dostosowania taboru komunikacji miejskiej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.	Pozostałe w zakresie: – działań związanych z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem transportem publicznym w mieście; – realizacji inwestycji dotyczących transportu publicznego; – wydatkowania środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.

[41] W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
3.	Urząd Miasta Legnicy	W formie opisowej	– plan transportowy nie uwzględniał wszystkich wymaganych elementów tj. nie określał linii komunikacyjnych, na których prognozowano wykorzystywanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem, wraz z planowanym terminem rozpoczęcia ich użytkowania; – plan transportowy nie został zaktualizowany, ponieważ nie uwzględniał nowelizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy; – niewprowadzenie do umowy transportowej wymaganych regulacji dotyczących zobowiązania operatora do składania sprawozdań z liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; – stwierdzono przypadki nieprawidłowego sporządzenia i przesłania do Marszałka Województwa. Dolnośląskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego;	Pozostałe w zakresie: – działań związanych z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem transportem publicznym w mieście; – realizacji inwestycji dotyczących transportu publicznego; – wydatkowania środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.
4.	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	W formie opisowej	– w trzech przypadkach udzielono zamówień z pominięciem *Prawa zamówień publicznych*, w sytuacji, gdy wartość zamówień przekraczała kwotę określoną w art. 4 pkt 8 ww. ustawy; – w jednym przypadku wartość szacunkową zamówienia ustalono na podstawie wysokości wydatków planowanych na ten cel, zamiast na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej; – w podsystemie „Raporty" w systemie ITS stwierdzono występowanie niepełnych danych w sześciu z ośmiu analizowanych typów raportów; – nierzetelnie określony został przedmiot czterech umów dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe zawartych w 2017 r.; – w zakresie utrzymania i finasowania torowisk tramwajowych we Wrocławiu stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że w części nierzetelnym udokumentowaniu wyników przeglądów stanu technicznego torowisk tramwajowych w 2018 r.	Pozostałe w zakresie: – realizacji inwestycji dotyczących transportu zbiorowego; – stanu technicznego torowisk komunikacji miejskiej.
5.	Urząd Miejski Wałbrzycha	W formie opisowej	– przedłożenie Radzie Miejskiej Wałbrzycha projektu planu transportowego niespełniającego wszystkich wymogów; – nie egzekwowano od Zarząd dróg w Wałbrzychu obowiązku przygotowania projektu aktualizacji Planu transportowego; – stwierdzono przypadki nieprawidłowego sporządzenia i przesłania do Marszałka Województwa Dolnośląskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego.	Pozostałe w zakresie: – działań związanych z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem transportem publicznym w mieście; – realizacji inwestycji dotyczących transportu publicznego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
6.	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu	W formie opisowej	– przygotowanie i przedłożeniu Prezydentowi Wałbrzycha projektu planu transportowego bez zawarcia w nim części wymaganych informacji; – nieprzedkładanie projektów aktualizacji planu transportowego Wałbrzycha; – niewyegzekwowanie od operatora kar umownych w związku z uzasadnionymi skargami pasażerów na działanie komunikacji miejskiej w Wałbrzychu; – niezgodnym z ustaleniami planu transportowego określeniu częstotliwość kursów dla jednej linii autobusowej; – wypłacenie operatorowi komunikacji miejskiej w Wałbrzychu zawyżonego w sumie o 894,4 tys. zł wynagrodzenia; – nieprawidłowe sporządzenie informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego i przekazanie nierzetelnych informacji do Prezydenta Miasta Wałbrzycha; – sporządzenie informacji dotyczącej transportu publicznego za 2018 r. według wzoru nieaktualnego wzoru.	Pozostałe w zakresie: – działań związanych z planowaniem rozwoju, organizacją i zarządzaniem transportem publicznym w mieście; – realizacji inwestycji dotyczących transportu publicznego; – wydatkowania środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.
7.	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	W formie opisowej	Nie stwierdzono nieprawidłowości	Działania w zakresie realizacji inwestycji dotyczących transportu zbiorowego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
8.	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. we Wrocławiu	W formie opisowej	– dokonanie aneksem nr 1 z dnia 25 stycznia 2018 r. nieuprawnionej zmiany umowy nr 239/NT/2017 z dnia 31 lipca 2017 r. na dzierżawę 60 w stosunku do treści oferty, na podstawie której wybrano wykonawcę, gdyż w tym przypadku nie zostały spełnione przesłanki z art. 144 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*; – nieosiągnięcie określonego w planie transportowym Wrocławia wskaźnika udziału autobusów spełniających normy EURO 6 w zakresie emisji szkodliwych składników spalin na poziomie 41,0%; – w tramwajach i w autobusach brak było dwóch informacji w zakresie: głównych możliwości przesiadki oraz planu sieci komunikacyjnej, których zamieszczenie było wymogiem wynikającym z planu transportowego; – niewystarczająca współpraca i brak stosownych uzgodnień przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta Wrocław; – w umowie transportowej strony nie wskazały dokumentów, na podstawie których powinno opierać się jej ostateczne końcowe rozliczenie; – przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu przyjęło decyzję Miasta polegającą na obniżaniu we „Wskazaniu do realizacji" miesięcznej opłaty stałej zarówno w komunikacji autobusowej, jak i tramwajowej w stosunku do kalkulacji wynagrodzenia za zadania przewozowe na lata 2016–2019, co naruszało postanowienia zawarte w umowie transportowej, gdzie w § 9 ust. 4 wskazano, że przy wyliczaniu wysokości należnego wynagrodzenia uwzględniane są wszystkie niezbędne koszty związane z realizowanym zadaniem przewozowym, zarówno koszty stałe jak i koszty zmienne. W wyniku tego niedopłata rekompensaty na n rzecz przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu za lata 2010–2018 wyniosła 140 679,97 tys. zł, a przychody ze sprzedaży w latach 2016–2018 pokrywały od 82,7 % do 90,0 % poniesionych kosztów. Konsekwencją powyższego były ujemne wyniki finansowe Spółki uzyskane w latach 2016–2018; – przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu wystawiało faktury z tytułu sprzedaży usług związanych ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej w kwotach niższych niż faktycznie poniesione koszty.	Pozostałe w zakresie: – realizacji inwestycji dotyczących transportu zbiorowego; – stanu technicznego taboru komunikacji miejskiej; – wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			nieprawidłowe	prawidłowe
9.	Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze	W formie opisowej	W przypadku przetargu nieograniczonego na dostawę 20 nowych autobusów: – ustalenia wartości zamówienia dokonano wcześniej niż na trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia; – nie określono organizacji, składu, trybu i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, w związku z udzieleniem tego zamówienia; – zatwierdzony protokół z przeprowadzenia ww. postępowania był niezgodny z aktualnie obowiązującym wzorem; – w stosunku do jednej z osób biorących udział w tym postępowaniu nie dopełniono wynikającego z art. 17 ust. 2 *Prawa zamówień publicznych* obowiązku złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia. – w zbadanej próbie 329 badań technicznych 50 autobusów, stwierdzono jeden przypadek, gdzie okresowe badania techniczne przeprowadzono z opóźnieniem wynoszącym 22 dni; – w kalkulacji rekompensaty za lata 2016–2017 i na 2019 r. nie zawarto rozsądnego zysku w kwocie ogółem 490,0 tys. zł.	Pozostałe w zakresie: – realizacji inwestycji dotyczących transportu zbiorowego; – stanu technicznego taboru komunikacji miejskiej; – wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.
10.	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Legnicy	W formie opisowej	– w 15 autobusach nie zamieszczono aktualnego schematu sieci komunikacji miejskiej; – stwierdzono dwa przypadki nieterminowego przeprowadzenia badań okresowych.	Pozostałe w zakresie: – stanu technicznego taboru komunikacji miejskiej; – wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Organizacja publicznego transportu zbiorowego

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z komunikacją publiczną m.in. miejską, aglomeracyjną i regionalną jest ustawa *o publicznym transporcie zbiorowym*. Określa ona zasady organizacji, funkcjonowania, finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.

Zgodnie z przepisami ustawy organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego (dalej: „JST") zapewniająca funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (gmina, powiat, województwo, związki jednostek samorządu terytorialnego) albo minister właściwy do spraw transportu (w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym). W myśl art. 8 ustawy do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Natomiast operatorem publicznego transportu zbiorowego w myśl przepisów ustawy jest samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

Planowanie publicznego transportu zbiorowego

Gminy, powiaty, województwa oraz inne jednostki, w przypadkach określonych w art. 9 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, opracowują Plan transportowy. Jego przygotowanie – zgodnie z art. 11 ust. 1 i 13 ust. 1–3 tej ustawy, wymaga podjęcia działań zapewniających koordynację między planami transportu opracowanymi przez różne JST. Przy opracowaniu Planu transportowego należy także uwzględniać (art. 12 ust. 2): 1) stan zagospodarowania przestrzennego (wraz z ustaleniami odpowiednio m.in. planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego); 2) sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru; 3) wpływ transportu na środowisko; 4) potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych; 5) potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa w zakresie linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich; 6) rentowność linii komunikacyjnych; 7) w zakresie transportu kolejowego – dane dotyczące przepustowości infrastruktury oraz standard jakości dostępu otrzymane od zarządcy infrastruktury kolejowej.

Projekty planów transportowych podlegają konsultacjom społecznym – informacje o opracowanym projekcie ogłasza się w prasie miejscowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, pozostawiając nie mniej niż 21 dni na składanie opinii, które powinny zostać rozpatrzone, a w przypadku ich zasadności – projekt planu winien zostać zmieniony (art. 10). Plany transportowe winny zostać uchwalone

przez organy stanowiące JST i stanowią akty prawa miejscowego (art. 9 ust. 3), oraz są podawane do publicznej wiadomości przez ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 5).

Organizator podejmuje działania zmierzające do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu (art. 15 ust. 1 pkt 2). Plan transportowy może być, w zależności od uzasadnionych potrzeb, poddawany aktualizacji (art. 11 ust. 2). Do aktualizacji stosuje się odpowiednio przepisy właściwe do jego uchwalenia (art. 14 ustawy).

Co powinien zawierać plan transportowy

Plan transportowy określa w szczególności (art. 12 ust. 1 ustawy): 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych; 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych; 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu; 5) zasady organizacji rynku przewozów; 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera; 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

Szczegółowe wymogi względem zawartości planu transportowego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego[42].

Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego polegają w szczególności na: 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu; 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie: a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców; b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców; c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych; d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego; e) systemu informacji dla pasażera; 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora; 6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów; 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców,

[42] Dz. U. Nr 117, poz. 684.

których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów; 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie – *Prawo przewozowe*, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Zgodnie z art. 19 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, organizator dokonuje wyboru operatora w trybie: *Prawa zamówień publicznych* lub ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[43] albo bezpośrednio, tj. bez zastosowania ww. trybów. Organizator może także realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego. Szczegółowe warunki udzielenia zamówienia oraz umowy o świadczenia usług w zakresie transportu publicznego określone zostały m.in. w art. 21 i 24–25 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*.

Wybór operatora publicznego transportu zbiorowego

Organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, gdy świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny , w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wówczas umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu stosuje się odpowiednio przepisy art. 24–29, w tym odnośnie do okresu obowiązywania i wymaganej treści umowy o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego (art. 24 i 25), a do jej zawarcia nie stosuje się przepisów *Prawa zamówień publicznych* oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy oznacza ich stosowanie w zakresie, w jakim są adekwatne do sytuacji zawarcia umowy na podstawie art. 22 ww. ustawy.

Zadania operatora publicznego transportu zbiorowego

Zadania operatora publicznego transportu zbiorowego określa przede wszystkim umowa o świadczenie usług transportu zbiorowego zawarta z organizatorem. Wymogi względem usług operatora winien także określać regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, określający w szczególności warunki: obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i bagażu oraz podmiot właściwy do przyjmowania i terminy rozpatrywania skarg i reklamacji (art. 47 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*).

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 25 ww. ustawy, jest zawierana na czas oznaczony i określa się w niej szczególności: 1) opis usług wynikających z zamówienia; 2) linię

[43] Dz. U. z 2019 r. poz. 1528.

komunikacyjną, linie komunikacyjne lub sieć komunikacyjną, których dotyczy umowa; 3) czas trwania umowy; 4) warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 5) wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej; 6) warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo przewozowe, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli stroną umowy, której przysługują wpływy z tych opłat, jest operator; 7) warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 8) sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 9) częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; 10) zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora; 11) zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora; 12) stronę umowy, której przysługują wpływy z opłat, o których mowa w pkt 6; 13) stronę umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 oraz 9; 14) sposób dystrybucji biletów; 15) sposób, w jaki jest obliczana rekompensata; 16) stronę umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi; 17) warunki korzystania ze środków transportu organizatora, jeżeli są udostępnione operatorowi; 18) warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów; 19) warunki zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 20) zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów.

Finansowanie przewozów pasażerskich

Rozdział 6 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* określa zasady finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z tymi zasadami finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na: 1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub 2) przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów

w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub 3) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Rekompensata należna operatorowi publicznego transportu zbiorowego

W myśl art. 52 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym* operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaże, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2, proporcjonalnie do poniesionej straty. W ramach rekompensaty w przypadku kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego operatorowi przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Jak stanowi art. 2a ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 specyfikacje zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i odnośne rekompensaty związane z wynikiem finansowym netto realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych muszą prowadzić do: 1) osiągnięcia celów polityki transportu publicznego w sposób efektywny kosztowo oraz 2) stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, zgodnie z wymogami określonymi w polityce transportu publicznego w perspektywie długoterminowej.

W załączniku do ww. rozporządzenia określono zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty. Zgodnie z nimi, w szczególności: 1) wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne (pkt 2); koszty i przychody należy obliczać zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi (pkt 4); przez „rozsądny zysk" należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne (pkt 6); metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój: systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać podany obiektywniej ocenie oraz usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości (pkt 7).

Jak stanowi art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, rekompensaty wypłacane zgodnie z tym rozporządzeniem, są zgodne z zasadami wspólnego rynku Unii Europejskiej i nie wymagają informowania Komisji Europejskiej tak jak wymagają tego przepisy dotyczące pomocy publicznej.

W pkt 2.4.8 komunikatu nr 2014/C 92/01 Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/200744 wskazano, że przepisy ww. rozporządzenia mają na celu

[44] Dz. Urz. UE C 92 z 29.03.2014, s. 1.

nie tylko zapobieganie wszelkim ewentualnym nadmiernym rekompensatom za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, lecz również zapewnienie finansowej stabilności oferowanych usług publicznych określonych w stosownej umowie, aby osiągnąć i utrzymać wysoki poziom jakości tych usług. Za realizację zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych powinna przysługiwać zatem odpowiednia rekompensata, aby w trakcie realizacji umowy o świadczenie usług publicznych środki własne podmiotu świadczącego te usługi nie uległy uszczupleniu w długoterminowej perspektywie, uniemożliwiając mu skuteczną realizację jego zobowiązań wynikających z umowy oraz utrzymanie świadczenia przewozów pasażerskich o wysokim standardzie, zgodnie z pkt 7 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Odnośnie do tzw. „rozsądnego zysku", o jakim mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 w pkt 2.4.3 wskazanego komunikatu podano, że wpływ na ogólnie przyjęte wskaźniki ekonomiczne odnoszące się do zysku z kapitału mogą mieć metody rachunkowości stosowane przez przedsiębiorstwo, a same wskaźniki odzwierciedlają sytuację przedsiębiorstwa jedynie w danym roku. W takich przypadkach należy zatem zadbać o to, by praktyki księgowe przedsiębiorstwa odpowiadały długofalowej rzeczywistości gospodarczej, w jakiej wykonywana jest umowa o świadczenie usług publicznych. W związku z powyższym, o ile jest to wykonalne, poziom rozsądnego zysku należy każdorazowo szacować dla całego okresu obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych. W każdym przypadku w celu ustalenia odpowiedniego poziomu rozsądnego zysku konieczne jest przeprowadzenie przez właściwy organ analizy uwzględniającej szczególne okoliczności każdej umowy o świadczenie usług publicznych. Organ ten musi m.in. wziąć pod uwagę szczególne cechy danego przedsiębiorstwa, standardowe wynagrodzenie rynkowe z tytułu świadczenia podobnych usług oraz poziom ryzyka związanego z każdą umową o świadczenie usług publicznych. Co do zasady zachęca się do ustalania takich metod rekompensowania, które premiują poprawę wyników w zakresie wydajności.

Bezpieczeństwo w publicznym transporcie zbiorowym

Uczestniczący w ruchu pojazd powinien spełniać m.in. wymogi określone w art. 66 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 66 ust. 5 ww. ustawy, tj. rozporządzania Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*[45] oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 marca 2011 r. *w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*[46].

Zgodnie z art. 81 ust. 1–3 i 6,11 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, właściciel m.in. pojazdu samochodowego (w tym autobusu) jest zobowiązany przedstawiać go do badania technicznego. Badania techniczne dzieli się na badania okresowe, badania dodatkowe oraz badania co do zgodności z warunkami technicznymi. Okresowe badanie techniczne autobusu prze-

[45] Dz. U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.

[46] Dz. U. Nr 65, poz. 344.

prowadza się przed upływem roku od dnia pierwszej rejestracji i następnie co 6 miesięcy. Natomiast niezależnie od badań okresowych dodatkowemu badaniu technicznemu podlega pojazd skierowany przez organ kontroli ruchu drogowego: a) w razie uzasadnionego przypuszczenia, że zagraża bezpieczeństwu ruchu lub narusza wymagania ochrony środowiska, b) który uczestniczył w wypadku drogowym, w którym zostały uszkodzone zasadnicze elementy nośne konstrukcji nadwozia, podwozia lub ramy, lub noszący ślady uszkodzeń albo którego stan techniczny wskazuje na naruszenie elementów nośnych konstrukcji pojazdu, mogące stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Tramwaje i trolejbusy podlegają, na podstawie art. 85 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, odrębnym badaniom technicznym, prowadzonym na postawie i w zakresie określonym w rozporządzaniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 stycznia 2011 r. *w sprawie zakresu, warunków, terminów i sposobu przeprowadzania badań technicznych tramwajów i trolejbusów oraz jednostek wykonujących te badania*[47].

Natomiast warunki utrzymania torowisk tramwajowych oraz ich przeglądów technicznych regulowane są przez przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*[48], które zalicza torowiska tramwajowe do elementów drogi publicznej. Szczegółowe zasady sytuowania torowiska tramwajowego zawierają §§ 49–51 tego rozporządzenia.

Bezpieczeństwo korzystania ze środków komunikacji uzupełniającej ofertę publicznego transportu zbiorowego miast

Zgodnie z art. 11 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, pieszy jest obowiązany korzystać z chodnika lub drogi dla pieszych, a w razie ich braku – z pobocza. Korzystanie przez pieszego z drogi dla rowerów jest dozwolone tylko w razie braku chodnika lub pobocza albo niemożności korzystania z nich. Pieszy, z wyjątkiem osoby niepełnosprawnej, korzystając z tej drogi, jest obowiązany ustąpić miejsca rowerowi.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy kierujący rowerem jest obowiązany korzystać z drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, jeśli są one wyznaczone dla kierunku, w którym się porusza lub zamierza skręcić. Kierujący rowerem, korzystając z drogi dla rowerów i pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustępować miejsca pieszym. Korzystanie z chodnika lub drogi dla pieszych przez kierującego rowerem jest dozwolone wyjątkowo.

W innych przypadkach kierujący rowerem, wózkiem rowerowym, motorowerem, wózkiem ręcznym oraz osoba prowadząca pojazd napędzany silnikiem są obowiązani poruszać się po poboczu, chyba że nie nadaje się ono do jazdy lub ruch pojazdu utrudniałby ruch pieszych (art. 16 ust. 5 ww. ustawy).

W przeciwieństwie do rowerów czy samochodów i skuterów elektrycznych, korzystanie z hulajnóg elektrycznych w przestrzeni publicznej nie zostało uregulowane w obowiązujących przepisach prawa, które nie

[47] Dz. U. Nr 65, poz. 343, ze zm.

[48] Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

wskazują obszarów, po których hulajnogą można się poruszać i na których można je pozostawiać po użyciu. Przepisy prawa nie zabraniają co do zasady parkowania poza wyznaczonymi miejscami parkingowymi. Nadto wskazana ustawa nie zezwala na jazdę hulajnogami po ścieżkach rowerowych, choć nie ma również zakazu poruszania się nimi po jezdni, przy czym niewątpliwie jest to niebezpieczne dla uczestników ruchu drogowego.

Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób z niepełnosprawnościami

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. i ratyfikowana przez Prezydenta RP w 2012 r.[49] oraz *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, przyjęta w drodze uchwały Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r.[50] przewidują, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do życia w środowisku bez barier funkcjonalnych, w tym do swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu. Służyć temu mają działania w zakresie między innymi ułatwiania mobilności tych osób oraz zapewnienia im dostępu do wysokiej jakości przedmiotów ułatwiających poruszanie się, a także urządzeń i technologii wspomagających.

Szczegółowe uregulowania dotyczące dostępności transportu publicznego dla osób z niepełnosprawnościami zawarto natomiast w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*[51] oraz w przepisach: – ww. rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, – rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie*[52], – rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*[53], – ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia. Wymogi dotyczące autobusów zawarto w przepisach dotyczących homologacji pojazdów samochodowych, a w szczególności w załączniku nr 8 do regulaminu nr 107 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) – *Jednolite przepisy dotyczące homologacji pojazdów kategorii M2 lub M3 w odniesieniu do ich budowy ogólnej*[54].

Nadzór i kontrola nad publicznym transportem zbiorowym

Zgodnie z art. 89 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym do kontroli dokumentów niezbędnych do wykonywania przewozów oraz warunków w nich określonych, z zastrzeżeniem ust. 2, uprawnieni są: 1) funkcjonariusze Policji; 2) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego; 3) funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej; 4) funkcjonariusze Straży Granicznej; 5) upoważnieni pracownicy zarządców dróg publicznych – z wyłączeniem dokumentów, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a i ust. 4;

[49] Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 i 1170.

[50] M.P. Nr 50, poz. 475.

[51] Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

[52] Dz. U. Nr 63, poz. 735, ze zm.

[53] Dz. U. z 2019 r. poz. 2311.

[54] Dz. U. UE L 25 z 23.02.2018, s. 1.

6) inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy – w odniesieniu do danych rejestrowanych przez tachograf; 7) upoważnieni pracownicy właściwego organu, o którym mowa w art. 18 ust. 1 – w odniesieniu do przewozów regularnych i regularnych specjalnych; 8) strażnicy straży gminnych – w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego w zakresie określonym ustawą *o publicznym transporcie zbiorowym*.

Natomiast do zadań Inspekcji Transportu Drogowego – zgodnie z art. 48 i 50 ww. ustawy, należy m.in.: kontrola przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 4 pkt 22, przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie i na zasadach określonych w ustawie *Prawo o ruchu drogowym*, dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego oraz przestrzegania czasu pracy kierowców.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*, operator i przewoźnik jest zobowiązany przekazywać organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Informacja ta jest wykorzystywana przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. i ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 i 1170).
2. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, s. 1, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – *Prawo przewozowe* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1983, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
13. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. *o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie* (Dz. U. Nr 63, poz. 735, ze zm.)
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065),
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.).

19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 stycznia 2011 r. *w sprawie zakresu, warunków, terminów i sposobu przeprowadzania badań technicznych tramwajów i trolejbusów oraz jednostek wykonującychte badania* (Dz. U. Nr 65, poz. 343, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 marca 2011 r. *w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia* (Dz. U. Nr 65, poz. 344).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. Nr 117, poz. 684).
23. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. *w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep oraz ich przedmiotów wyposażenia lub części* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1475).
24. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 maja 2013 r. *w sprawie homologacji typu tramwajów i trolejbusów* (Dz. U. z 2015 r. poz. 38).
25. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych* (M.P. Nr 50, poz. 475).
26. Regulamin nr 107 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych – Jednolite przepisy dotyczące homologacji pojazdów kategorii M2 lub M3 w odniesieniu do ich budowy ogólnej (Dz. U. UE L 25 z 23.02.2018, s. 1).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury (INF)
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Parlamentarny Zespół ds. Miast Polskich
13. Minister Infrastruktury
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
15. Minister Finansów
16. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
17. Wojewoda Dolnośląski
18. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
19. Prezydenci miast na prawach powiatu

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PT5.0723.7.2020

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.), przedstawiam poniższe stanowisko do otrzymanej w dniu 7 kwietnia 2020 r. informacji o wynikach kontroli P/19/108 – *„Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego”* w zakresie wniosku pokontrolnego skierowanego do Ministra Finansów dotyczącego przeprowadzenia wszechstronnej analizy zagadnienia opodatkowania podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego, świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne z wykorzystaniem instrumentów, o których mowa w art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej, dla zapewnienia jednolitej praktyki w tym zakresie.

Kwestia sposobu opodatkowania usług transportu publicznego, która została poruszona w powyższej informacji NIK związana jest z wydanymi interpretacjami indywidualnymi dla poszczególnych miast. Należy zauważyć, że w przedmiotowej informacji nie wskazano w odniesieniu do jakich stanów faktycznych odnosiły się pytania zadawane we wnioskach o interpretację indywidualną i jakiego zagadnienia one dotyczyły tzn. czy opodatkowania biletów, czy przekazywanych przez organizatora transportu środków tzw. rekompensat na rzecz operatorów publicznego transportu zbiorowego. Nie wskazano również w jakich okolicznościach zostały wydane te interpretacje, a w szczególności czy były poprzedzone wyrokiem sądu administracyjnego.

W związku z powyższym Minister Finansów dokona analizy interpretacji indywidualnych oraz podejścia organów podatkowych w przedmiotowym zakresie. W oparciu o wyniki tej analizy podejmie decyzję co do zasadności i podstaw do wydania interpretacji ogólnej.

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jan Sarnowski

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Ministerstwo Finansów

ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa | tel.: +48 22 694 55 55 | e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 10 czerwca 2020 r.

Znak sprawy: DK-3.0813.4.2020

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną w dniu 27 maja 2020 r. Informacją o wynikach kontroli pn. **Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego**, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy *o Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko odnośnie wniosków skierowanych do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie prac legislacyjnych:

a) nad nowelizacją ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* w zakresie wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich usług transportowych,
b) w celu uregulowania statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych.

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury, w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 brak jest uzasadnienia do wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym w zakresie terminów regulujących bieżące rozliczenia rekompensaty będącej przedmiotem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego realizowanej w ramach komunikacji miejskiej.

Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym zawierają uregulowania dotyczące obligatoryjnych elementów umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 25 ust. 3 ustawy). Zgodnie z ww. przepisem w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określa się m. in. zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości organizatora (art. 25 ust. 3 pkt 10 ustawy) oraz sposób, w jaki jest obliczana rekompensata (art. 25 ust. 3 pkt 15 ustawy).

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami strony wskazanej umowy (tj. organizatorzy i operatorzy publicznego transportu zbiorowego) mają dowolność w zakresie ustalania terminów rozliczeń, przy czym ostateczne rozliczenie rekompensaty następuje po zakończeniu umowy.

Wskazany w *Informacji* problem finansowania przez przedsiębiorstwa komunikacyjne (spółki komunalne) zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego – w ocenie Ministerstwa Infrastruktury – nie dotyczy określonych wyżej wymienionymi przepisami sposobów i terminów rozliczeń tylko aspektów finansowych zawieranych umów. Problem ten został zresztą szerzej opisany w informacji odnoszącej się do wyników innej kontroli pn. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (KGP-4101-002-00/2014 nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP).

niepodległa | POLSKA STULECIE ODZYSKANIA NIEPODLEGŁOŚCI

Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
www.mi.gov.pl, infolinia: 222 500 135, e-mail: kancelaria@mi.gov.pl, Twitter @MI_GOV_PL

Odnosząc się do wniosku dotyczącego uregulowania statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad drugim projektem ustawy regulującej kwestie ruchu takich urządzeń na drogach publicznych.

Ministerstwo Infrastruktury poddało szczegółowej analizie wszystkie uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych do pierwotnego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (UD564).

Wynik tych prac spowodował zmianę zakresu projektu ustawy oraz jego tytułu na projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw* (UD51).

Efektem aktualnie prowadzonych prac w resorcie będzie prawne uporządkowanie ruchu urządzeń transportu osobistego (np. hulajnóg elektrycznych) na drogach publicznych. Ze względu na zmodyfikowanie zakresu pierwotnego projektu ustawy, w dniu 14 maja 2020 r. projekt został skierowany do ponownych konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Termin konsultacji publicznych i składania opinii do projektu ustawy upływa z dniem 15 czerwca 2020 r.

Zakres projektowanych regulacji obejmuje m.in. jednoznaczne określenie statusu prawnego urządzeń transportu osobistego oraz ich użytkowników, określenie części drogi przeznaczonych do ruchu tych urządzeń, ich dopuszczalnej prędkości, uprawnień oraz minimalnego wieku osób poruszających się przy ich użyciu.

Łączę wyrazy szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z up. Ministra Infrastruktury

Andrzej Bittel

Sekretarz Stanu

6.5. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LWR.430.003.2019
P/19/108

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli P/19/108
Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z dnia 10 czerwca 2020 r. (nr DK-3.0813.4.2020).

Odnosząc się do stanowiska Ministra Infrastruktury w zakresie braku potrzeby wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich usług transportowych, uprzejmie wskazuję, że w ocenie Najwyższej Izby Kontroli przepisy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70[2] nie sprzeciwiają się wnioskowanym przez Izbę zmianom przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[3].

Zwrócić należy przy tym uwagę, że ww. rozporządzenie określa zasady mające zastosowanie do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze transportu publicznego. W szczególności zgodnie z pkt 7 załącznika do tego rozporządzania przyjęta metoda rekompensowania kosztów musi promować utrzymanie lub rozwój usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości. Oznacza to, że przepisy rozporządzenia mają na celu m.in. zapewnienie finansowej stabilności oferowanych usług publicznych określonych w umowie transportowej, tak aby osiągnąć i utrzymać wysoki poziom ich wykonania. Za ich realizację i związane z tym koszty powinna przysługiwać natomiast odpowiednia rekompensata, aby w trakcie obowiązywania wieloletniej umowy transportowej środki podmiotu świadczącego usługi transportowe w komunikacji miejskiej nie ulegały uszczupleniu, uniemożliwiając mu skuteczną realizację jego zobowiązań o odpowiedniej jakości.

Wyniki kontroli wykazały, że brak bieżącego rozliczania rekompensaty kosztów poniesionych przez spółkę komunalną (operatora) z tytułu realizacji wieloletniej umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w komunikacji miejskiej Wrocławia skutkował naruszeniem przywołanych zasad. Wspomniana umowa transportowa wprawdzie zawierała wymagane przepisami elementy, jednak wieloletnia perspektywa ostatecznego jej rozliczenia[4] niesie istotne ryzyka negatywnie rzutujące na bieżącą i przyszłą sytuację finansową operatora. Wobec tego Izba uznała, że przyjęta w obecnym stanie prawnym dowolność kształtowania terminów wzajemnych rozliczeń stron umowy transportowej może w konsekwencji skutkować niepełną realizacją zasad określonych w przepisach ww. rozporządzenia. Z tych względów wyrażam przekonanie, że zawarty w Informacji o wynikach kontroli wniosek w powyższym zakresie pozostaje zasadny.

Natomiast w odniesieniu do wniosku NIK dotyczącego uregulowania statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych, przyjmuję do wiadomości informację, że stosowne prace legislacyjne zostały w Ministerstwie Infrastruktury podjęte. Wyrażam jednocześnie głębokie przekonanie, że ich sprawne sfinalizowanie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego w Polsce.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.
[2] Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007 r. str. 1 ze zm.
[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.
[4] Tj. 2026 r. w zakresie usług autobusowych i 2033 r. w zakresie usług tramwajowych.