



## Komunikacja w dolnośląskich miastach na prawach powiatu

# Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego

**KSYMENA KRAMARCZYK-ROSIAK, KRZYSZTOF CAŁKA**

*Od 1990 r. liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych w Polsce zwiększyła się ponadczterokrotnie, tj. z 5,3 mln do 23,4 mln, co spowodowało znaczny spadek przewozów komunikacją miejską. W efekcie sieć drogowa w miastach jest przeciążona. Zatory uliczne, wydłużający się czas dojazdów, a także hałas i zwiększona emisja spalin są tam stałym zjawiskiem. Planowanie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego staje się istotnym elementem projektowania przyszłości miast. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga nie tylko odpowiedzialnego tworzenia polityki transportowej, ale również konsekwentnego i efektywnego jej wdrażania. Zagadnienie to stało się przedmiotem kontroli NIK. Jej wyniki wykazały, że działania podejmowane we Wrocławiu były niewystarczająco skuteczne do osiągnięcia zamierzonych celów, a ich efekty w Jeleniej Górze i Wałbrzychu nierzetelnie monitorowane. Znaczące różnice wystąpiły też w organizacji i sposobie finansowania komunikacji miejskiej w różnych miastach.*

### Wprowadzenie

Jak wykazują badania<sup>1</sup>, we współczesnym świecie przemieszczanie się wypełnia dużą część codziennego życia mieszkańców miast. Podróżujemy coraz częściej, na coraz dalsze odległości. Oprócz

przejazdów do pracy, szkoły, na zakupy, do miejsc świadczenia usług, rośnie mobilność związana z wypoczynkiem, spędzaniem wolnego czasu, a także działalnością społeczną. Rosnąca aktywność społeczeństwa, łatwość w nabyciu samochodu

<sup>1</sup> M.in. opracowanie Instytutu Rozwoju Miast i Regionów: *Raport o stanie polskich miast. Transport i mobilność miejska*, opracowanie Uniwersytetu Szczecińskiego: *Finansowanie publicznej komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich w Polsce*, <[https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjI9\\_qNk47sAhUyl4sKHa1IBWlQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fagro.icm.edu.pl%2Fagro%2Felement%2Fbwmeta1.element.agro-eb348f8b-c4b4-4f97-ba31-4cb2892f0a88%2Fcf%2FPE-FIM\\_2019\\_n70\\_s246.pdf&usq=AOvVaw08N9EZRt3-tOhtMFZSAV4b](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjI9_qNk47sAhUyl4sKHa1IBWlQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fagro.icm.edu.pl%2Fagro%2Felement%2Fbwmeta1.element.agro-eb348f8b-c4b4-4f97-ba31-4cb2892f0a88%2Fcf%2FPE-FIM_2019_n70_s246.pdf&usq=AOvVaw08N9EZRt3-tOhtMFZSAV4b)>.

i swobodny dostęp do poszczególnych stref miasta często powodują wzrost natężenia ruchu. Prowadzi to do przeciążenia sieci drogowej (kongestii<sup>2</sup>) i wydłużenia czasu przejazdu, a w rezultacie powoduje wzrost kosztów transportu i zużycia energii. Problemy nasilają się, zwłaszcza w obszarach śródmiejskich i mają znaczący wpływ na obniżenie jakości życia.

W ostatnich trzydziestu latach, po upadku tzw. żelaznej kurtyny, w związku z utrzymującym się wzrostem gospodarczym i nadrobieniem luki rozwojowej względem Europy Zachodniej, znacznie wzrosła w Polsce mobilność ludzi, zwłaszcza dzięki indywidualnemu transportowi samochodowemu, przy jednoczesnym spadku przewozów komunikacją miejską<sup>3</sup>. W 1990 r. liczba pasażerów korzystających z komunikacji miejskiej wyniosła 7264,1 mln, natomiast w 2018 r. już tylko 3774,1 mln, co stanowi spadek o 48%<sup>4</sup>. Jednocześnie liczba zarejestrowanych samochodów osobowych zwiększyła się ponadczterokrotnie, tj. z 5261 mln sztuk do 23 429 mln sztuk<sup>5</sup>. Polska stała się więc jednym z najbardziej

zmotoryzowanych krajów Europy<sup>6</sup>. Według stanu na koniec 2017 r. liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców wynosiła u nas 593. Dla porównania, kraje Europy Zachodniej w większości utrzymywały ten współczynnik na niższym poziomie, przykładowo, w 2017 r. w Danii wyniósł on 438, w Irlandii 444, w Wielkiej Brytanii 471, we Francji 479, a w Niemczech 561<sup>7</sup>.

Według danych GUS liczba aut osobowych zarejestrowanych w miastach ciągle rośnie. Przybiera rozmiary niespotykane w innych miastach Europy Zachodniej. W 2018 r., w grupie miast na prawach powiatu, najwięcej zarejestrowanych samochodów osobowych (na 1000 mieszkańców) było w Przemyślu<sup>8</sup> – 839, a najmniej w Wałbrzychu – 314. Aż w 17 z nich (26%), liczba ta przekroczyła 600 i wyniosła: 690 we Wrocławiu, 608 w Jeleniej Górze, 528 w Legnicy i 314 w Wałbrzychu.

Pokazuje to jak głębokie zmiany społeczno-ekonomiczne dokonały się w Polsce i jakie wyzwania stają przed miastami jeśli chodzi o prowadzenie polityki transportowej. W wyniku wzrostu

<sup>2</sup> Kongestia (ang. *congestion*) – chroniczne zjawisko większego natężenia ruchu środków transportu od przepustowości wykorzystywanej przez nie infrastruktury.

<sup>3</sup> Rozumianą jako: 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. Zwaną także komunikacją zbiorową.

<sup>4</sup> Według danych z GUS.

<sup>5</sup> <<https://www.pzpm.org.pl/Rynek-motoryzacyjny/Park-pojazdow-zarejestrowanych/Tabele-Park-pojazdow-zarejestrowanych-w-Polsce-1990-2018>>.

<sup>6</sup> Według danych Eurostat.

<sup>7</sup> Większą liczbę samochodów na 1000 mieszkańców w 2017 r. odnotowano natomiast na Cyprze – 609, Malcie – 613, w Finlandii – 617, w Luksemburgu – 670 oraz w 2016 r. we Włoszech – 625 i Lichtensteinie – 773.

<sup>8</sup> Dane dotyczące liczby zarejestrowanych samochodów na 1000 mieszkańców w Przemyślu mogą pozostawać jednakże nie do końca miarodajne, jeśli chodzi o dyskusję i liczne publikacje prasowe na temat samochodów rejestrowanych w tym mieście z obywatelami Ukrainy jako współwłaścicielami.



liczby pojazdów indywidualnych zwiększają się w miastach zatory uliczne i wciąż wydłuża się czas podróży. Zwiększa się również hałas oraz emisja zanieczyszczeń pochodzących ze spalin samochodowych. W Informacji o wynikach kontroli<sup>9</sup> NIK z 2018 r. zwrócono uwagę na lokalne uwarunkowania i wskazano, że w 2011 r. w Warszawie emisja liniowa (samochody) odpowiadała za 63% stężenie PM 10<sup>10</sup> w atmosferze.

Od przyjętych rozwiązań transportowych, sposobu zarządzania ruchem oraz polityki transportowej zależy w dużym stopniu jakość życia w mieście. Jak pokazują badania<sup>11</sup>, najlepsze efekty przynoszą działania kompleksowe, służące z jednej strony zniechęcaniu do jazdy samochodem, a z drugiej wprowadzaniu zachęt do korzystania z innych środków transportu, np. dzięki poprawieniu oferty transportu zbiorowego, ruchu rowerowego i pieszego.

Publiczny transport zbiorowy<sup>12</sup> można określić jako zbiór instytucji publicznych oddziałujących na gospodarkę w sferze regulacji, działalności podmiotów gospodarczych oraz dostarczania dóbr i usług dla obywateli<sup>13</sup>. Istotne jest przy tym,

że należy on do grupy usług o charakterze użyteczności publicznej, odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za ich realizację, a są one korzystne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>14</sup>.

W świetle regulacji prawnych niekwestionowanymi kreatorami polityki transportowej w miastach – zwłaszcza jeśli chodzi o organizację i rozwój publicznego transportu zbiorowego – są samorządy. Posiadają znaczną autonomię w tej dziedzinie. Analizując przyjmowane przez nie dokumenty strategiczne można zauważyć generalny trend do redefiniowania priorytetów na rzecz publicznego transportu zbiorowego, budowy ścieżek i promocji ruchu rowerowego. Planowanie zrównoważonego rozwoju transportu staje się istotnym elementem projektowania przyszłości miast, wymagającym uwzględniania potrzeb mieszkańców przy optymalnym wykorzystaniu i rozwoju infrastruktury oraz niezbędnych zasobów. Z tej perspektywy, problemem – zwłaszcza w dużych miastach – pozostaje także pogodzenie interesów pasażerów komunikacji miejskiej i pozostałych uczestników ruchu w dostępie do dróg publicznych.

<sup>9</sup> Kontrola nr P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*.

<sup>10</sup> Mieszanina zawieszonych w powietrzu cząstek o średnicy nie większej niż 10 µm. W skład mogą wchodzić takie substancje toksyczne jak np.: benzopireny, dioksyny i furany. Występowanie pyłów PM10 związane jest m.in. z procesami spalania paliw stałych i ciekłych. Mogą docierać do górnych dróg oddechowych.

<sup>11</sup> PORADNIK Organizacja przestrzeni ulic w obszarach śródmiejskich, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, <<https://www.krbrd.gov.pl/en/news/8f4b250845085fa6606c7d0a85395a27.html>>.

<sup>12</sup> Tj. powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej.

<sup>13</sup> D. Miłaszewicz: *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 180/2014, s. 163.

<sup>14</sup> B. Liberadzki: *Fiskalizm a strategiczne cele transportu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” nr 123/2013, s.15.

## Cele i zakres kontroli

Kontrola<sup>15</sup> przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 10 jednostkach<sup>16</sup> koncentrowała się na ocenie skuteczności działań dolnośląskich miast na prawach powiatu na rzecz zapewnienia sprawnego funkcjonowania i rozwoju transportu publicznego. Objęła zarówno działanie komunikacji miejskiej, jak i wykorzystanie alternatywnej oferty środków transportowych, takich jak: rowery miejskie, a we Wrocławiu również samochody i hulajnogi elektryczne. Dotyczyła lat 2016–2019 (I półrocze). Szczegółowo analizowano czynności związane z planowaniem rozwoju, organizacją, zarządzaniem transportem publicznym oraz wydatkowaniem środków na jego utrzymanie, a także oceniano stan techniczny taboru komunikacji miejskiej i wrocławskich torowisk tramwajowych oraz inwestycje. Przyjęto założenie, że działania te powinny uwzględniać oczekiwania społeczne dotyczące powszechnej dostępności transportu, przyczyniać się do wykorzystywania jego różnych rodzajów oraz promować środki przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne.

## Planowanie rozwoju transportu publicznego

Władze dolnośląskich miast na prawach powiatu wykonywały zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego. We Wrocławiu, Legnicy i Jeleniej Górze zadania z zakresu planowania rozwoju, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym były realizowane przez urzędy miejskie<sup>17</sup>, a w Wałbrzychu powierzono je zarządowi dróg<sup>18</sup>.

Objęte kontrolą miasta uchwałyły plany transportowe<sup>19</sup> zawierające kompleksowe uregulowania w zakresie funkcjonowania i zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, jak też inne dokumenty odnoszące się do tych kwestii. Wymagały one jednak aktualizacji, uzupełnienia braków i korekty. Natomiast w ocenie NIK, wielość regulacji transportowych zawartych w pozostałych dokumentach miejskich, zarówno ograniczała przejrzystość przyjętej koncepcji i utrudniała rzetelny monitoring oraz ocenę efektów jej wdrażania.

Przykładowo, we Wrocławiu zagadnienia dotyczące transportu umieszczono aż w pięciu dodatkowych dokumentach, tj. w: Wrocławskiej polityce mobilności (2013 r.), Programie gospodarki

<sup>15</sup> Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Transport publiczny w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego*, nr ewid. P/19/108, Delegatura NIK we Wrocławiu, lipiec 2020 r.

<sup>16</sup> Stosownie do systemu organizacji komunikacji publicznej w dolnośląskich miastach na prawach powiatu, kontrolę przeprowadzono w czterech urzędach miejskich: Wrocławiu, Jeleniej Górze, Wałbrzychu i Legnicy, trzech przedsiębiorstwach komunikacyjnych: we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy oraz w trzech zarządach dróg: Wrocławiu, Wałbrzychu i Legnicy.

<sup>17</sup> W części również przez jednostki budżetowe miast: Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, dalej: „Zarząd dróg we Wrocławiu” oraz inne jednostki.

<sup>18</sup> Tj. Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu, dalej: „Zarząd dróg w Wałbrzychu”.

<sup>19</sup> Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, o którym mowa w rozdziale 2, ustawa z 16.12.2010 o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2475, ze zm.).



niskoemisyjnej (2015 r.), Strategii Wrocław 2030 (2018 r.), Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej Wrocławia (2019 r.), Wrocławskim Programie Tramwajowym (2016 r.).

W dokumentach tych NIK wprowadziła nie stwierdziła istotnych sprzeczności, niemniej zdefiniowano w nich co najmniej 67 różnych wskaźników służących monitorowaniu i ocenie efektów wdrażania założeń dotyczących rozwoju transportu publicznego i mobilności we Wrocławiu. Kontrola wykazała przy tym, że zaniechano, przewidzianej w planie transportowym miasta, wdrożenia metody monitorowania jakości przewozów w publicznym transporcie zbiorowym.

### **Popularyzacja publicznego transportu zbiorowego**

W koncepcjach funkcjonowania transportu publicznego kontrolowanych miast sformułowano cele związane z jego zrównoważonym rozwojem oraz określono pożądane standardy usług przewozowych w komunikacji miejskiej. We wszystkich miastach za priorytetowy uznano rozwój oraz zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego w przemieszczaniu się mieszkańców. Przewidziano także szereg działań na rzecz wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności komunikacji miejskiej w stosunku do transportu indywidualnego.

Wszystkie kontrolowane miasta realizowały tego rodzaju zadania, w tym m.in.

rozszerzały ofertę przewozów, doposażały przystanki i dostosowywały je do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wprowadzały preferencje i udogodnienia dla przejazdów komunikacji miejskiej i korzystających z nich pasażerów. Ponadto w Legnicy, Jeleniej Górze i Wrocławiu tabor został unowocześniony. Kontrola wykazała, że mimo to w latach 2016–2019 średni wiek autobusów wynosił tam od sześciu do dziewięciu lat. Natomiast we Wrocławiu, pomimo wycofania z eksploatacji najstarszych środków transportu i zasilenia floty 66 autobusami, średni ich wiek nadal był bliski 10 lat. Zakupiono 56 nowych tramwajów, ale ich średni wiek wynosił aż 24 lata, a najstarszy użytkowany wyprodukowano w 1975 r. We wszystkich miastach działały również nowoczesne systemy informacji dla pasażerów. We Wrocławiu (od 2015 r.), Legnicy (od 2016 r.) oraz Wałbrzychu (od grudnia 2018 r.) funkcjonowały także inteligentne systemy transportu (dalej: ITS). Służyły m.in. poprawie funkcjonowania komunikacji. Kontrola ustaliła jednak, że skuteczność działania systemu ITS we Wrocławiu w skracaniu czasu przejazdu samochodów<sup>20</sup>, z roku na rok spadała, z 18,3% w 2015 r. do 5,7% w 2018 r. Nie w pełni sprawnie funkcjonował też podsystem „Raporty” ITS we Wrocławiu.

Działania na rzecz podwyższenia standardu i wprowadzania preferencji dla komunikacji miejskiej nie we wszystkich kontrolowanych miastach przełożyły się na wzrost liczby podróżujących. W latach

<sup>20</sup> Założona jako wartość wskaźnika „Wzrost atrakcyjności i dostępności komunikacyjnej Wrocławia wyrażony skróceniem czasu przejazdu samochodów o 5,5%”.

2016–2018 ich liczba wzrosła w Legnicy o 6%<sup>21</sup>. Pozostawała na porównywalnym poziomie we Wrocławiu<sup>22</sup> oraz w Jeleniej Górze<sup>23</sup>, natomiast w Wałbrzychu spadła o 4%<sup>24</sup>. W 2018 r. komunikacją miejską statystycznie najczęściej podróżował mieszkaniec Wrocławia – 315 razy, a najrzadziej mieszkaniec Jeleniej Góry – 102 razy.

### Uzupełniająca oferta transportu publicznego

We Wrocławiu, a od sierpnia 2016 r. także w Legnicy, były dostępne rowery w wypożyczalniach miejskich<sup>25</sup>. Poszerzana z roku na rok oferta w obydwu miastach cieszyła się rosnącym zainteresowaniem. Od listopada 2017 r. publiczną usługę transportową Wrocławia dopełniały samochody elektryczne dostępne w 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. uruchomiono ponadto prywatną wypożyczalnię elektrycznych hulajnóg. Wobec dynamicznego rozwoju tej oferty oraz wzrostu jej popularności<sup>26</sup>, wyzwaniem pozostaje jednak kwestia kompleksowych uregulowań prawnych dotyczących zasad i ograniczeń

w korzystaniu z tej formy transportu w przestrzeni publicznej, zwłaszcza jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa ich użytkownika w ruchu drogowym (ochrona pieszych). Kwestia ta była przedmiotem prac legislacyjnych, które nie zostały sfinalizowane<sup>27</sup> do dnia zakończenia kontroli NIK

### Nieosiągnięcie zakładanych efektów działań rozwojowych

Działania dolnośląskich miast na prawach powiatu jedynie w Legnicy doprowadziły do osiągnięcia założonego wzrostu udziału przejazdów komunikacji miejskiej w ogólnej liczbie podróży na terenie miasta, a ich efekty były właściwie monitorowane. Już w 2017 r. osiągnięto tam, założony w planie transportowym na 2023 r., poziom podziału zadań przewozowych.

Wyniki kompleksowych badań ruchu we Wrocławiu wykazały, że w 2018 r. 41% mieszkańców najczęściej podróżowało samochodem, a pozostałe 59% komunikacją zbiorową, rowerem lub pieszo. Nieznacznie, bo o 1% w porównaniu z 2011 r. wzrósł udział przejazdów transportem niesamochodowym w ogólnej liczbie podróży. Natomiast udział korzystających z transportu zbiorowego w mieście osiągnął poziom 28% i był o siedem punktów procentowych niższy od wyniku ustalonego w badaniu przeprowadzonym w 2011 r.

<sup>21</sup> Tj. z poziomu 13 507,2 tys., przez 13 669,1 tys. w 2017 r., do 14 338,3 tys.

<sup>22</sup> Tj. 202 443 tys. w 2016 r., 207 171 tys. w 2017 r. i 201 828 tys. w 2018 r.

<sup>23</sup> Tj. 8 131,1 tys. w 2016 r., 8 090,7 tys. w 2017 r. i 8 111, 1 tys. w 2018 r.

<sup>24</sup> Tj. z poziomu 16 375,3 tys., przez 15 713,6 tys. w 2017 r., do 15 790 tys.

<sup>25</sup> W Jeleniej Górze i Wałbrzychu nie zdecydowano się na wprowadzenie takiej oferty komunikacyjnej.

<sup>26</sup> Liczba hulajnóg wzrosła z 400 w 2018 r. do 1 100 w 2019 r.

<sup>27</sup> Do 30.9.2019.





(35%)<sup>28</sup>. Było to niezgodne z założeniami planu transportowego oraz Wrocławskiej Polityki Mobilności.

W Wałbrzychu i Jeleniej Górze w ogóle nie monitorowano podziału zadań przewozowych w mieście. Wynikało to odpowiednio z zaniechania i niedookreślenia w planie transportowym działań organizatora w tym zakresie. W ocenie NIK, utrudniało to organizatorom ocenę stopnia realizacji przyjętych celów i wdrożenia standardów dotyczących zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Uniemożliwiało również podejmowanie bieżących działań zarządczych mających na celu przeciwdziałanie trendom negatywnym, tj. niezgodnym z założeniami rozwojowymi.

### Skuteczna realizacja inwestycji transportowych

Skontrolowane przez NIK podmioty na ogół prawidłowo i efektywnie zrealizowały inwestycje związane z modernizacją infrastruktury przystankowej<sup>29</sup> i torowej oraz zakupami 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. Spośród 30 zbadanych zadań inwestycyjnych i remontowych o łącznej wartości 232 852,2 tys. zł nieprawidłowości dotyczące przestrzegania Prawa zamówień publicznych<sup>30</sup> wystąpiły w pięciu postępowaniach realizowanych we Wrocławiu (cztery przypadki) i Jeleniej Górze (jeden przypadek). W wymiarze finansowym ich skala wyniosła 600,1 tys. zł. 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.

### Nie zawsze sprawny tabor

We wszystkich miastach prawidłowo dokonano wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego, powierzając tę funkcję spółkom komunalnym we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy<sup>31</sup>, natomiast w Wałbrzychu przewoźnikowi prywatnemu. Operatorzy wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania badań okresowych pojazdów, oprócz trzech incydentalnych przypadków w Legnicy i Jeleniej Górze, gdzie dokonano badań technicznych autobusów po upływie wymaganego terminu. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że pomimo braku ważności badań autobusy przewoziły pasażerów, zanotowano nawet

<sup>28</sup> Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Miejskiego Wrocławia w celu monitorowania wskaźników określonych we Wrocławskiej Polityce Mobilności.

<sup>29</sup> Rozumianej jako część infrastruktury transportowej obejmującej obiekty takie jak: przystanki autobusowe, przystanki tramwajowe, przystanki tramwajowo-autobusowe, dworce i zintegrowane węzły przesiadkowe wykorzystywane w przewozach komunikacji miejskiej

<sup>30</sup> Ustawa z 29.1.2004 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

<sup>31</sup> Takim jak: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Legnicy, Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze, Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. we Wrocławiu, dalej: „przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu”.

przypadki kursów mimo usterek eksploatacyjnych. W wyniku kontroli przeprowadzonych we Wrocławiu na zlecenie NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego zatrzymano 46 dowodów rejestracyjnych, tj. co piątemu z 241 skontrolowanych pojazdów. W pozostałych miastach, na 54 kontrole, tylko w Wałbrzychu zatrzymano jeden dowód rejestracyjny.

### **Pogarszający się stan techniczny torowisk**

Działania władz Wrocławia nie zapobiegły pogorszeniu stanu technicznego torowisk tramwajowych i nie prowadziły do jego poprawy<sup>32</sup>. W latach 2013–2018 zwiększył się udział torowisk w stanie złym i bardzo złym z 7% do 11% oraz przeciętnym z 16% do 31%. Znacznie obniżył się przy tym wskaźnik torowisk w stanie dobrym i bardzo dobrym z 76% do 58%. Było to sprzeczne z założeniami przyjętej w 2013 r. Wrocławskiej Polityki Mobilności, w której uznano, że stan pozytywny to taki, gdy co najmniej 90% torowisk tramwajowych będzie w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym, a nie więcej niż 10% w złym, przy tendencji wzrostowej w kolejnych latach. Pogarszający się stan torowisk 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. W kontrolowanym okresie odnotowano znaczny wzrost 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 w I półroczu 2019 r. (łącznie 668) osiągnęła poziom niemal równy liczbie usterek zgłoszonych w całym 2016 r. (łącznie 695).

### **Rosnące wydatki na komunikację miejską**

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu na komunikację miejską w latach 2016–2018 wydatkowały łącznie 1359 514,2 tys. zł, w tym nominalnie najwięcej we Wrocławiu – 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 najmniej 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 przeznaczyła 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%, a w pozostałych miastach mieścił się w przedziale od 4% do 6%.

### **Niewystarczające środki na remont torowisk**

Wysokość zaplanowanych w budżecie Wrocławia i wydanych na torowiska tramwajowe środków nie zapewniła pełnej realizacji planów remontowych i była znacząco

<sup>32</sup> Na koniec 2018 r. we Wrocławiu eksploatowano łącznie 196 068,10 metrów bieżących toru pojedynczego (dalej: mtp) torowisk tramwajowych.





niższa od oszacowanej wartości robót niezbędnych dla poprawy ich stanu technicznego. Kontrola wykazała, że na rzecz poprawy stanu torowisk w latach 2016–2019 (I połowa) z budżetu Wrocławia wydatkowano łącznie 57 736,9 tys. zł, z zaplanowanych na powyższy cel 91 371,4 tys. zł na te lata. Większość środków, bo aż 72,6%, przeznaczono na zadania bieżące (41 940,6 tys. zł), a jedynie 27,4% na inwestycyjne (15 796,4 tys. zł). Niemniej środki przeznaczone na ten cel w latach 2016–2019 w łącznej kwocie 29 945 tys. zł stanowiły zaledwie 45,8% potrzeb remontowych oszacowanych przez Zarząd Dróg we Wrocławiu dla najbardziej zniszczonych torowisk (łącznie 65 400,0 tys. zł). Natomiast dalsze utrzymywanie finansowania remontów torowisk na poziomie z lat 2016–2019 (średnio 7671,6 tys. zł rocznie) w świetle ogółu potrzeb remontowych oszacowanych na kwotę 360 310,0 tys. zł<sup>33</sup>, pozwoliłoby na doprowadzenie ich do dobrego stanu technicznego nie wcześniej niż za 46 lat<sup>34</sup>.

### **Wynagrodzenie operatora komunikacji miejskiej**

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<sup>35</sup>, 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. Niemniej, wysokość wynagrodzenia wypłaconego operatorom w Legnicy i Jeleniej Górze, stosownie do zasad podanych 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. 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.

<sup>33</sup> Na początku 2019 r. Zarząd dróg we Wrocławiu, w związku z przygotowaniem projektu wieloletniego na lata 2020–2030, 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, 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.

<sup>34</sup> Według danych na koniec okresu objętego kontrolą.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 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 3.12.2007, s. 1.

### Niedostateczne finansowanie komunikacji 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 usług w kwocie niższej od wykazywanych kosztów ich realizacji. Ponadto zakładała pełne ich rozliczenie, w ramach należnej operatorowi rekompensaty, dopiero po zakończeniu realizacji umowy transportowej, tj. w 2026 r. w zakresie usług autobusowych i w 2033 r. w zakresie usług tramwajowych.

W konsekwencji wartość przekazanej przez organizatora rekompensaty była niższa od wykazywanych przez miejskie przedsiębiorstwo komunikacyjne we Wrocławiu kosztów świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego. Niedopłata należnego wynagrodzenia za lata 2010–2018 wyniosła łącznie 140 680,0 tys. zł netto. Zgodnie z postanowieniami umowy transportowej, ta kwota nie stanowiła jednak zobowiązania miasta wobec przedsiębiorstwa komunikacyjnego. Tym samym środki na jej pokrycie nie zostały przewidziane w wieloletniej prognozie finansowej Wrocławia, przez co prognoza 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 też negatywny wpływ na sytuację finansową tego przedsiębiorstwa. Zagrozało to również stabilności finansowej świadczenia usług komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej.

Zbyt niski poziom finansowania komunikacji miejskiej we Wrocławiu doprowadził przedsiębiorstwo komunikacyjne do trudnej sytuacji finansowej, 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 forfajtingu wierzytelności;
- spadającego z roku na rok, z poziomu 90,0% w 2016 r., 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, 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 udział majątku przedsiębiorstwa komunikacyjnego objęty zastawem i hipoteką wynosił 82,2% i był ponaddwukrotnie wyższy od stanu na koniec 2016 r. (39,6%);
- niskiego wykonania założeń i planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa komunikacyjnego, skutkującego m.in. realizacją przewozów w części wyeksploatowanym taborze, którego wiek sięgał 18 lat w przypadku autobusów i 44 lat w przypadku tramwajów.



Zarząd przedsiębiorstwa komunikacyjnego we Wrocławiu 19 grudnia 2018 r. podjął uchwałę w sprawie zwołania Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, które miało zdecydować o dalszym istnieniu tego podmiotu. W uzasadnieniu uchwały wskazano: „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 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”<sup>36</sup>.

W ocenie NIK, wpływ na zaistniałą sytuację miało nieokreślenie w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym terminów rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji 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 długoterminowo. Może to skutkować faktycznym finansowaniem przez przedsiębiorstwo

komunikacyjne (spółkę komunalną) zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

### Zróznicowane opodatkowanie usług komunikacji miejskiej

Kontrola NIK wykazała również niejednorodną praktykę miast w kwestii opodatkowania usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. Opodatkowano je 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 nie był naliczany. Podstawą odmiennych praktyk były m.in. różne stanowiska organów skarbowych przedstawiane w indywidualnych interpretacjach przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b Ordynacji podatkowej<sup>37</sup>, odnośnie do zaliczania rekompensaty do podstawy opodatkowania zgodnie z ustawą z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>38</sup>.

W pozostałych nieobjętych kontrolą NIK 34 miastach na prawach powiatu, w których działały miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne, w 22 przypadkach naliczano, a w 12 nie naliczano podatku VAT od wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską. Uzyskano łącznie 15 indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. W pięciu z nich wskazano, że opodatkowanie

<sup>36</sup> Na sesji Rady Miejskiej Wrocławia 5.9.2019 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.

<sup>37</sup> Ustawa z 29.8.1997, Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.

wynagrodzenia za realizację przewozów komunikacją miejską jest prawidłowe, a w pozostałych 10 uznano za właściwy brak tego opodatkowania.

Taka sytuacja, w ocenie NIK, stwarza potrzebę ujednoczenia praktyki dotyczącej obciążenia podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne.

### **Darmowa energia elektryczna dla Vozilli**

Nieprawidłowości nie stwierdzono przy wyborze partnera prywatnego do prowadzenia miejskiej wypożyczalni samochodów elektrycznych Vozilla we Wrocławiu. Zawarta z nim w lutym 2017 r. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym była realizowana prawidłowo. Kontrola NIK ujawniła jednak 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 zostały określone zasady wzajemnych rozliczeń z tego tytułu, a w konsekwencji wystawiono na rzecz partnera prywatnego faktury VAT za energię elektryczną na łączną kwotę 19 tys. zł oraz za usługę porządkową na łączną kwotę 3 tys. zł.

### **Wnioski pokontrolne**

W związku z ustaleniami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów i organizatorów publicznego transportu zbiorowego w miastach wnioski odpowiednio o:

1. Podjęcie prac legislacyjnych:

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.

2. Przeprowadzenie wszechstronnej analizy obciążenia 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.

3. Przeprowadzanie okresowych ocen realizacji planu transportowego, umożliwiających podejmowanie efektywnych działań zarządczych zapewniających osiągnięcie założonych w nim celów.

Minister Finansów poinformował NIK m.in., że dokona analizy interpretacji indywidualnych oraz postępowania organów podatkowych w kwestii sposobu opodatkowania usług transportu publicznego i na podstawie jej wyników podejmie decyzję w sprawie zasadności i podstaw wydania interpretacji ogólnej.

Minister Infrastruktury poinformował Prezesa NIK, że zostały podjęte stosowne prace legislacyjne na rzecz uregulowania statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych. Nie podzielił natomiast stanowiska Izby co do potrzeby wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług



komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich umów transportowych. Zauważyć przy tym należy, że stanowisko NIK w tym zakresie pozostało niezmiennie, co zostało wyrażone w opinii Prezesa NIK załączonej do informacji o wynikach tej kontroli<sup>39</sup>.

Natomiast odnośnie do 23 wniosków pokontrolnych skierowanych do prezydentów miast (Wrocławia, Jeleniej Góry, Wałbrzycha i Legnicy), prezesów trzech przedsiębiorstw komunikacyjnych (we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy) oraz trzech zarządców dróg (we Wrocławiu, Wałbrzychu i Legnicy), Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana o zrealizowaniu 21 wniosków, a pozostałe dwa były w trakcie realizacji.

## Podsumowanie

Realizacja wniosków płynących z kontroli NIK przypadła w tym samym okresie, w którym transport publiczny, podobnie jak wiele innych obszarów działalności gospodarczej i społecznej, stanął w obliczu wyzwań związanych z pandemią wywołaną koronawirusem SARS-CoV-2. Wprowadzane w ostatnich miesiącach

ograniczenia wpłynęły na mobilność mieszkańców miast. Liczba pasażerów według raportu mobilności Google spadła w okresie największej społecznej izolacji prawie o 70% i była o połowę mniejsza od przeciętnej stworzonej na podstawie danych ze stycznia i lutego 2020 r.<sup>40</sup> Mimo to, transport publiczny w miastach wciąż miał w tym szczególnym czasie istotne znaczenie. Obecnie samorządy zostały postawione przed wyzwaniem takiego przededefiniowania prowadzonej polityki miejskiej w dziedzinie transportu, która będzie miała na celu znalezienie odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania związane zarówno z ustaleniami kontroli NIK, jak i pandemią. Sprostanie im wymaga nie tylko odpowiedzialnego tworzenia polityki transportowej, ale również jej konsekwentnego i efektywnego realizowania.

**KSYMENA KRAMARCZYK-ROSIAK**  
doradca ekonomiczny,  
**KRZYSZTOF CAŁKA** wicedyrektor,  
Delegatura NIK we Wrocławiu

<sup>39</sup> <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/108/LWR/>>.

<sup>40</sup> <<https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/nie-ma-czystego-powietrza-bez-dobrej-komunikacji-zbiorowej-64600.html>>.

**Słowa kluczowe:** transport publiczny, zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego, komunikacja miejska, dolnośląskie miasta na prawach powiatu

### Bibliografia:

1. D. Miłaszewicz: *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 180/2014.
2. B. Liberadzki: *Fiskalizm a strategiczne cele transportu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” nr 123/2013.

### ABSTRACT

#### **Operations and Development of Public Transport – Transportation in Cities of the Dolnośląskie Region**

The quality of living in a city depends, to a large extent, on the transportation provided, road movement management and transport policies adopted. Over the last thirty years, the use of public transportation in Poland has decreased significantly. In 1990, the number of persons transported by municipal means of transport stood at 7,264,100,000, while in 2018 – at only 3,774,100,000, which makes a decrease by 48 percent. Simultaneously, since 1990 the number of registered cars has increased by more than four times, i.e. from 5.3 million to 23.4 million. As a result, municipal roads are overloaded. Together with an increase of private cars, traffic jams have been growing, too. Time of driving has also been increasing, as well as noise and emission of exhaust fumes pollution. Planning of sustainable development of public transport has become a significant element of future cities designing, calling for considering the identified needs of their inhabitants, with an optimal use and development of the infrastructure, and provision of necessary resources. In order to meet these challenges, not only responsible development of transport policy is required, but its consistent and effective implementation as well. That is why this area was subject to an audit carried out in the cities of the Dolnośląskie Region.

**Ksymena Kramarczyk-Rosiak**, NIK's Regional Branch in Wrocław, economic advisor  
**Krzysztof Całka**, vice director of NIK's Regional Branch in Wrocław

**Key words:** public transport, sustainable development of collective public transport, municipal transport, Lower Silesian cities with district rights