KIN.430.013.2019
Nr ewid. 95/2019/P/18/032/KIN

Informacja o wynikach kontroli

BARIERY ROZWOJU TRANSPORTU INTERMODALNEGO

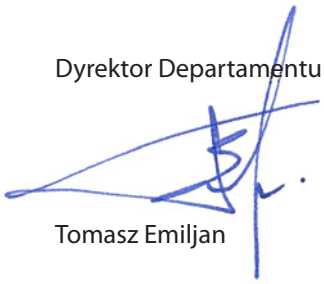
DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

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
Bariery rozwoju transportu intermodalnego

Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Tomasz Emiljan

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 22.01.2020

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 8

2. OCENA OGÓLNA 15

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 17

4. WNIOSKI 24

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 25

5.1. Działania ministra właściwego ds. transportu służące poprawie warunków do rozwoju transportu intermodalnego 25
5.1.1. Dokumenty strategiczne i programowe określające potrzeby w zakresie rozwoju transportu intermodalnego w Polsce 25
5.1.2. Planowanie i wdrażanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych pozwalających na zwiększenie roli transportu intermodalnego w przewozach towarowych 29
5.1.3. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad spójnością i komplementarnością wdrażanych rozwiązań 33
5.2. Dostosowanie i dostępność infrastruktury kolejowej do realizowania przewozów intermodalnych 33
5.2.1. Działania inwestycyjne PKP PLK poprawiające realizację przewozów intermodalnych 37
5.2.2. Pozostałe działania PKP PLK, jako zarządcy infrastruktury kolejowej wspomagające funkcjonowanie przewozów intermodalnych 43
5.3. Dostępność narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE 49
5.4. Wpływ inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych na rozwój przewozów intermodalnych 56

6. ZAŁĄCZNIKI 62

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 62
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 81
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 83
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 84
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 87

Zdjęcie na okładce:
NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AGTC Umowa Europejska sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących[1]. Docelowe parametry techniczno-eksploatacyjne dla linii kolejowych należących do sieci AGTC, których spełnienie obowiązuje jednocześnie to: tory dostosowane do przyjęcia pociągów o długości co najmniej 750 m, oraz maksymalna prędkość rozkładowa 120 km/h przy nacisku 20 t oś/tor lub maksymalna prędkość rozkładowa 100 km/h przy nacisku 22,5 t oś/tor.

Biała Księga Dokument unijny określający „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu", przedstawia wizję Komisji Europejskiej dotyczącą przyszłości systemu transportowego Unii Europejskiej i określa jego strategię[2].

CUPT Centrum Unijnych Projektów Transportowych, było Instytucją Pośredniczącą w systemie wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, jak również wykonuje te zadania w okresie wdrażania wymienionego programu w latach 2014–2020.

ERTMS Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ang. *European Rail Traffic Management System*) – system zapewniający interoperacyjność transportu kolejowego, czyli możliwość swobodnego poruszania się pociągów w sieciach kolejowych poszczególnych państw, bez konieczności zatrzymywania się na granicach oraz wymiany lokomotyw lub maszynistów.

ETCS Europejski System Sterowania Pociągiem (ang. *European Train Control System*, ETCS) – system sterowania ruchem kolejowym. ETCS jest częścią wdrażanego w Unii Europejskiej systemu ERTMS.

KPK Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku, przyjęty uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. (zaktualizowany: uchwałą nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r. oraz uchwałą nr 186/2017 Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2017 r.).

Koszty zewnętrzne transportu Wszelkie koszty zużycia środków służących do wytworzenia usługi transportowej, które nie są ponoszone przez kupującego i wytwórcę usługi, ale przez podmiot trzeci, czyli ogół społeczeństwa. Do kosztów zewnętrznych wliczane są koszty związane z negatywnymi dla środowiska naturalnego i życia człowieka skutkami działalności transportu: (a) zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby; (b) emisją hałasu; (c) wypadkami transportowymi (część niepokryta przez system ubezpieczeń i odszkodowań); (d) zajętością terenu.

LCS Lokalne Centrum Sterowania – miejsce, w którym system komputerowy pod nadzorem dyżurnych ruchu steruje ruchem kolejowym, na określonym odcinku linii kolejowej.

Minister właściwy do spraw transportu Minister Infrastruktury i Rozwoju w okresie od 22 września 2014 r. do 9 grudnia 2015 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. oraz Minister Infrastruktury od 10 stycznia 2018 r.

OBOR (*dalej* Jedwabny Szlak) *One Belt One Road* – Jeden pas i jedna droga – współczesna inicjatywa władz Chińskiej Republiki Ludowej, mająca na celu reaktywację Jedwabnego Szlaku – drogi handlowej łączącej Chiny z Europą.

[1] M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50.

[2] Dokument opublikowany w 2011 r. przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej w Luksemburgu ISBN 978-92-79-18271-6.

PBDK	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.), przyjęty uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.
PKP PLK *lub* **Spółka**	Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna – zarządca infrastruktury kolejowej.
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, na podstawie którego realizowane były m.in. inwestycje infrastrukturalne, w tym projekty dotyczące rozwoju transport intermodalnego z wykorzystaniem środków UE.
Prędkość handlowa pociągów	Iloraz odległości dzielącej punkt początkowy i końcowy trasy pokonywanej przez pociąg oraz czasu, w jakim ta trasa została przebyta. Prędkość handlowa jest zależna od prędkości, z jaką porusza się pociąg, jak również od czasu postoju na przystankach pośrednich, warunków ruchu itp. Jest parametrem pozwalającym realnie ocenić szybkość zapewnianą przez dany środek transportu.
Praca przewozowa w transporcie towarowym	Ilość przewiezionego towaru, wyrażana w tonokilometrach (tkm) jednostka miary pracy przewozowej wykonanej przez środek transportu towarowego, określająca przewiezienie jednej tony towarów na odległość jednego kilometra.
Rozporządzenie „Łącząc Europę"	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) Nr 680/2007 i (WE) Nr 67/2010[3].
Rozporządzenie TEN-T	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej[4].
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (*z perspektywą do 2030 r.***), (***dalej:* **Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju)**	Dokument strategiczny będący aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020. Jest kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio i długofalowej polityki gospodarczej. SOR została przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów 14 lutego 2017 r.[5]
Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (*z perspektywą do 2030 r.***), (***dalej:* **Strategia Rozwoju Transportu lub też SRT)**	Dokument, który wyznacza najważniejsze kierunki rozwoju transportu w Polsce w horyzoncie średniookresowym, dotyczy wszystkich sektorów transportu. SRT została przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.[6]
Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku (*dalej:* **SRT2030)**	Dokument jest aktualizacją Strategii Rozwoju Transportu, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r.[7]

[3] Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129, ze zm.
[4] Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 1, ze zm.
[5] M.P. poz. 260.
[6] M.P. poz. 75.
[7] M.P. poz. 1054.

TEN-T Transeuropejska Sieć Transportowa – TEN-T jest instrumentem służącym koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych. W wyniku zakończonej w 2013 r. rewizji wytycznych dla sieci TEN-T, ustalono jej nowy układ na terytorium państw członkowskich UE. Układ ten obejmuje sieć bazową, stanowiącą podstawę rozwoju sieci transportowej, na której mają koncentrować się działania unijne i sieć kompleksową, zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów Unii. Szczegółowe uregulowanie zostało zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. U. L 348 z 20.12.2013, str. 1–128).

Terminal intermodalny (przeładunkowy) Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNECE), Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) definiują terminal przeładunkowy jako „miejsce przeznaczone do składowania intermodalnych jednostek ładunkowych wyposażone w urządzenia przeładunkowe". Tłumacząc to pojęcie jeszcze prościej, możemy powiedzieć, że jest to miejsce, w którym towar z jednego środka transportu jest przeładowywany do innego pojazdu transportowego. Następuje, więc wymiana między poszczególnymi rodzajami transportu towarowego.

TEU (*twenty-foot equivalent unit*) jednostka ładunkowa, która odpowiada parametrom kontenera 20-stopowego (standardowy kontener o wymiarach 20×8×8,5 stopy, czyli 6,10×2,44 ×2,59 metra).

Transport intermodalny Transport łączący dwa lub więcej rodzajów transportu w jeden system. Przewóz ładunków następuje przy użyciu środków różnych gałęzi transportu, jednakże w tej samej jednostce ładunkowej na całej trasie od nadawcy do odbiorcy, bez przeładunku towaru[8]. Używane są również inne pojęcia jak: transport multimodalny (Multimodal transport) to przewóz ładunków przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu, przy czym towar może zmieniać jednostki ładunkowe, tzn. może być przeładowany do innej jednostki przy zmianie środka przewozu oraz transport kombinowany (*Combined transport*), który zaliczany jest do transportu intermodalnego europejskiego, w którym jednostka ładunkowa w ruchu dalekobieżnym przewożona jest (bez przeładunku towaru) między terminalami przez kolej, żeglugę śródlądową lub morską przybrzeżną, a jej dowóz i odwóz – na możliwie najkrótsze odległości – odbywa się transportem drogowym. Transport intermodalny, jest składową transportu kombinowanego.

TSI Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności. Zgodnie z dyrektywą 2008/57 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie[9] oraz z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej[10]. Interoperacyjność oznacza zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności linii kolejowych. Zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być zapewnione celem spełnienia zasadniczych wymagań.

---

[8] Zdefiniowane przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ, Europejską konferencję Ministrów Transportu (ECMT) i Komisję Europejską w dokumencie pn. „Terminology on Combined Transport".

[9] Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, s. 1, ze zm.

[10] Dz. Urz. UE L 138 z 26.05.2016, s. 44.

UE	Unia Europejska
Ulga intermodalna	Obniżka stawek dostępu do infrastruktury kolejowej przez PLP PLK S.A. (zarządcę infrastruktury kolejowej) za przejazd pociągu zakwalifikowanego jako intermodalny. Ulga intermodalna wprowadzona została Aneksem nr 2 z dnia 15 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r.–31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy PKP PLK S.A., a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[11].
Ustawa o transporcie kolejowym	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[12].
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[13].
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
Wskaźnik produktu	Wskaźnik odnoszący się do wszystkich produktów, które powstały w trakcie realizowania projektu w związku z wydatkowaniem przyznanych środków. Swoim zasięgiem nie powinien wykraczać poza przyjęty termin wdrażania danego przedsięwzięcia.
Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik odnoszący się do efektów działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania projektu oraz które wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne. Wskaźnik rezultatu informuje o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia danego przedsięwzięcia oraz sytuacji beneficjenta projektu na tym etapie.
Wskaźnik oddziaływania	Wskaźnik pozwala ocenić efekty projektu w dłuższej perspektywie, po zakończeniu przedsięwzięcia. Tego rodzaju wyniki zazwyczaj przedstawia się rok po zrealizowaniu danej inicjatywy, celem pokazania trwałych zmian, jakie spowodowały inwestycje w otoczeniu społeczno-ekonomicznym.

[11] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.
[12] Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.
[13] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podejmowane przez administrację publiczną działania eliminują bariery rozwoju transportu intermodalnego w Polsce?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne oraz środki finansowe uwzględniały potrzeby transportu intermodalnego?
2. Czy infrastruktura kolejowa została dostosowana do przewozów intermodalnych?
3. Czy wsparcie ze środków publicznych udzielone na rozwój transportu intermodalnego przyczyniło się do zwiększenia skali przewozów intermodalnych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury

Centrum Unijnych Projektów Transportowych

PKP PLK S.A.

Pięć terminali intermodalnych

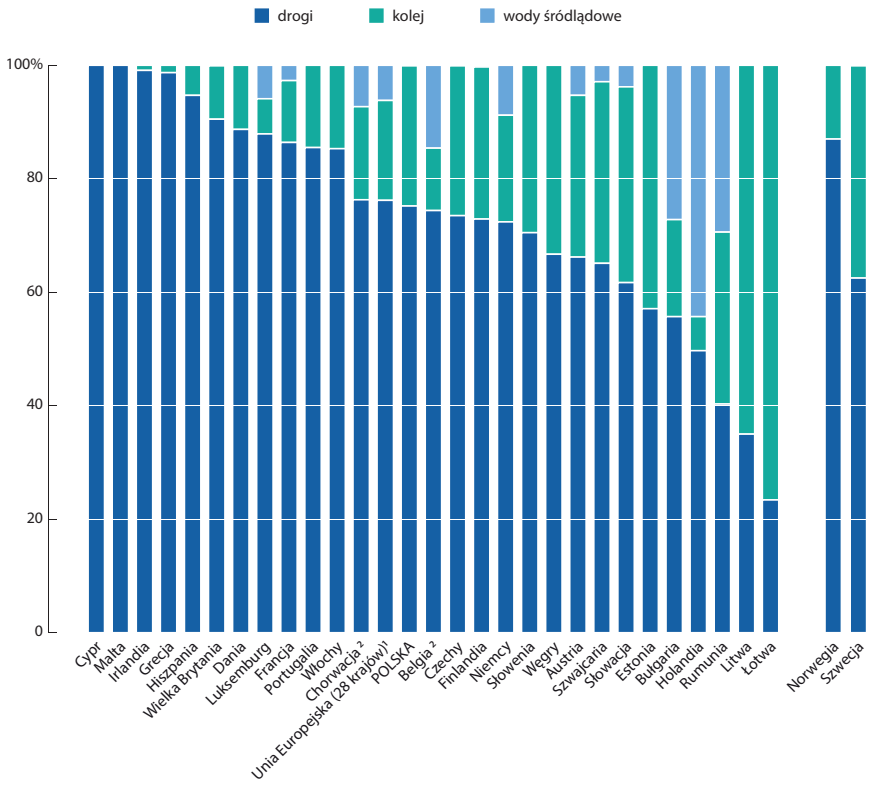
Okres objęty kontrolą

2015–2018 (I półrocze)

Polityka zrównoważonego rozwoju wymaga stworzenia silnych podstaw strukturalnych wzrostu gospodarczego, a jedną z nich jest sprawnie funkcjonujący system transportowy. Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa sprzyja spójności społecznej i przestrzennej kraju oraz przyczynia się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki.

Zgodnie z polityką transportową Unii Europejskiej, rozwój transportu powinien zapewniać konkurencyjność gospodarki i swobodny przepływ towarów i osób. Biała Księga Transportu, dokument w którym określono kierunki polityki transportowej UE, zwraca uwagę na coraz większy brak zrównoważenia pomiędzy gałęziami transportu oraz skutki zwiększonego ruchu towarów transportem drogowym. W krajach UE dąży się do zwiększenia przewozów alternatywnymi, w stosunku do samochodów, środkami transportu, aby minimalizować uciążliwości, jakie niesie za sobą niepohamowany rozwój transportu drogowego.

Wykres nr 1
Podział transportu śródlądowego (odsetek tonokilometrów, 2016 r.)



Z pominięciem sieci rurociągowej. Brak kolei dla Cypru i Malty.
¹) uwzględnia szacunki transportu szynowego dla Belgii i Chorwacji. Nie zawiera transportu drogowego dla Malty (jako nieistotnego)
²) szacunkowo

Źródło: Eurostat.

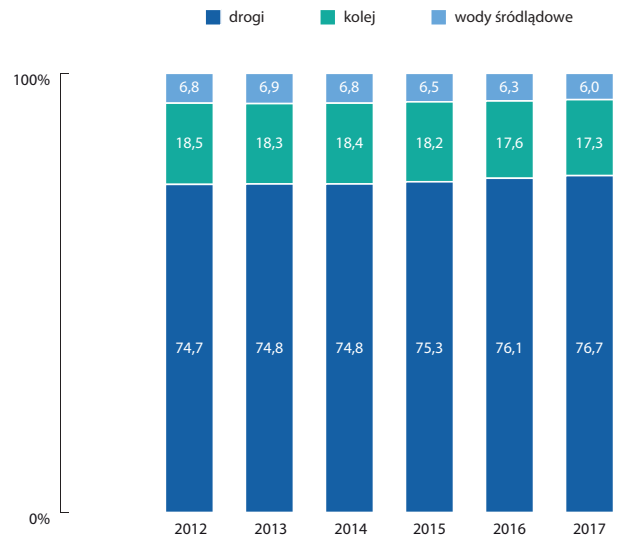
Zgodnie z wizją określoną w Białej Księdze, podkreślającą konieczność znaczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu został określony cel generalny, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 60%. Bezpośrednio transportu intermodalnego dotyczą następujące zapisy:

– „do 2030 roku 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu [...], a do 2050 roku powinno to być ponad 50% tego typu transportu [...]";
– „stworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej ogólnounijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T, zaś do 2050 r. osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych";
– „do 2020 r. ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego".

Ponadto przewiduje się, że drogowy transport towarowy wzrośnie o około 40% do 2030 r. i o ponad 80% do 2050 r. Celem polityki transportowej UE jest zatem zmniejszenie transportu drogowego w kierunku mniej zanieczyszczających i bardziej energooszczędnych środków transportu.

Według danych Eurostatu, w 2017 r. transport drogowy stanowił w UE ponad 3/4 (76,7%) całkowitego krajowego transportu towarowego (na podstawie wykonanych tonokilometrów). Udział ten wzrósł o 0,5 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim rokiem.

Wykres nr 2
Podział transportu śródlądowego w Unii Europejskich (odsetek tonokilometrów, 2012–2017 r.)

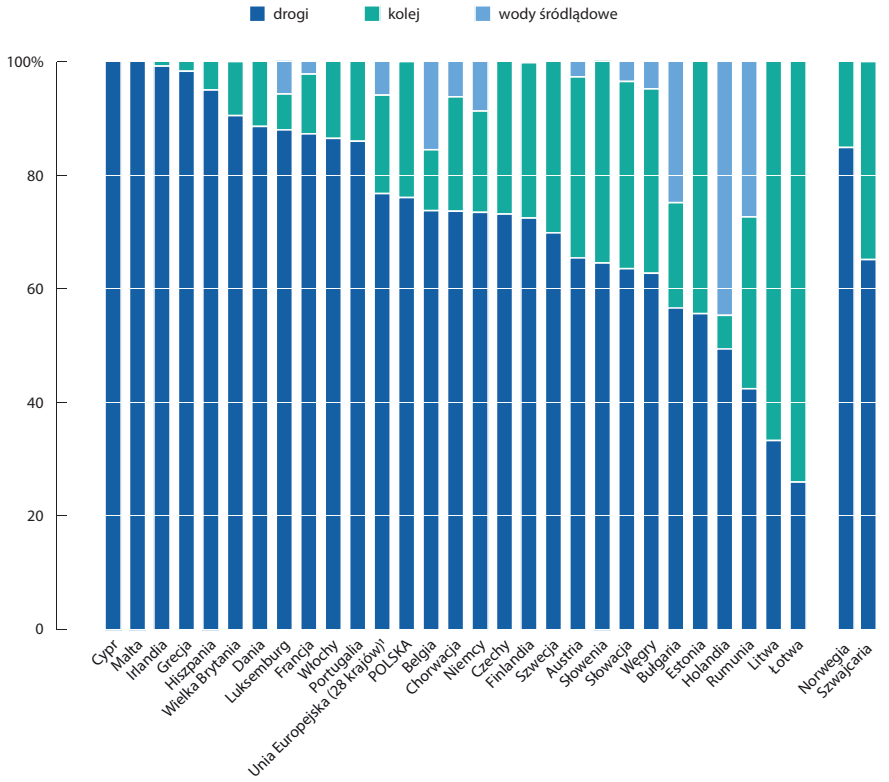


Dane estymowane dla Belgii (2012–2017), Chorwacji (2016), transportu drogowego Malty (2012–2017) oraz szlaków wodnych Finlandii.

Źródło: Eurostat.

W latach 2012–2016 udział kolei w wykonywaniu transportu śródlądowego pozostawał stosunkowo stabilny (między 17,6%, a 18,5%). W 2017 r. transport kolejowy stanowił 17,3% ogółu transportu UE, nieco mniej niż w poprzednim roku (-0,3 punktu procentowego). Między 2012 r., a 2017 r. udział śródlądowych dróg wodnych w transporcie towarów w UE wahał się między 6% a 7%, odnotowując udział w wysokości 6% całkowitej wydajności transportu śródlądowego w 2017 r.

Wykres nr 3
Podział transportu lądowego w Unii Europejskiej (odsetek tonokilometrów, 2017 r.)

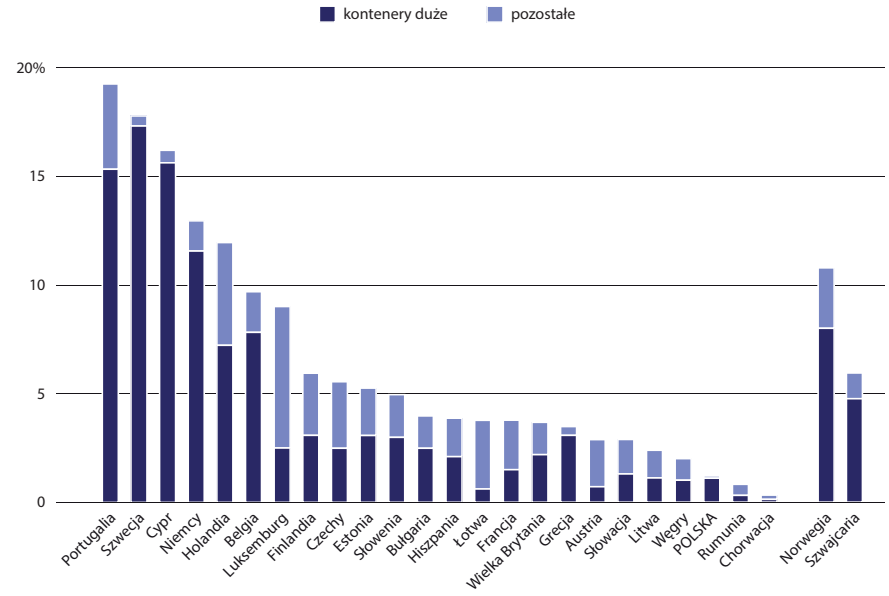


Z pominięciem sieci rurociągowej. Brak kolei dla Cypru i Malty.
¹) estymacja transportu kolejowego dla Belgii, drogowego dla Malty i wodnego dla Finlandii
²) szacunek

Źródło: Eurostat.

Polska na tle Europy, cechuje się ekstremalnie niskim poziomem wykorzystywania kontenerów w transporcie drogowym (wykres nr 4), co świadczy o tym, że ładunki transportowane po polskich drogach w niewielkim stopniu mogą być przewożone z zastosowaniem technologii intermodalnej.

Wykres nr 4
Podział kontenerów w transporcie drogowym wg wielkości (odsetek tonokilometrów, 2016 r.)



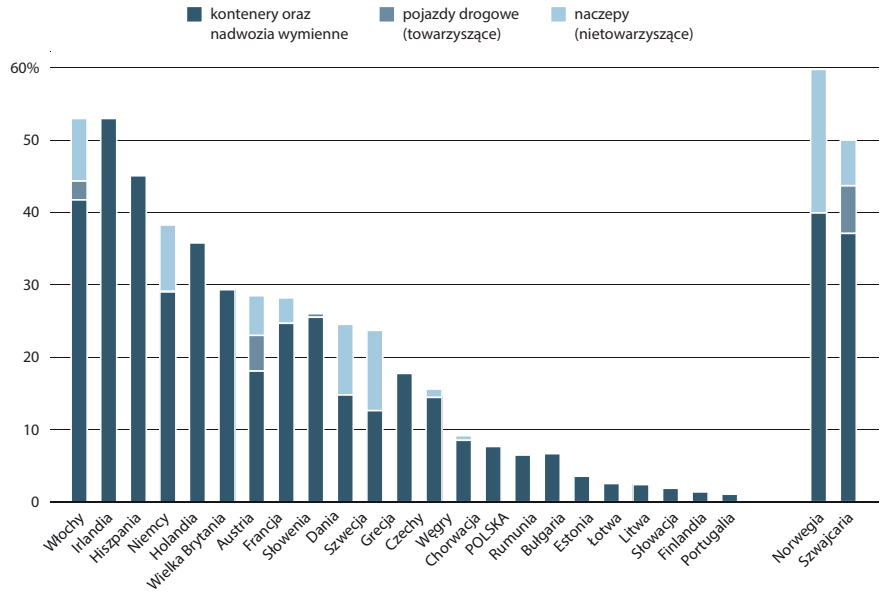
Waga brutto z opakowaniami, z pominięciem wagi kontenerów.
Brak danych dla Danii, Irlandii, Włoch, Malty, Islandii oraz Liechtensteinu.

Źródło: Eurostat.

Pomimo stałego wzrostu liczby jednostek w przewozach intermodalnych z 273 685 w 2016 r., do 359 749 w 2018 r.[14], Polska na tle innych krajów nadal wypada niekorzystnie. Ładunki intermodalne w niektórych krajach stanowią nawet połowę (Włochy, Irlandia, Norwegia, Szwajcaria) lub ponad jedną trzecią (Hiszpania, Niemcy, Holandia) przewozów na kolei. Ponadto, w niektórych przypadkach wysoki udział jednostek intermodalnych w przewozach koleją, występuje pomimo ogólnie niskiego znaczenia kolei w obsłudze transportowej, jak np.: Hiszpania, Irlandia.

[14] Według danych UTK.

Wykres nr 5
Podział kontenerów w transporcie kolejowym według typu (odsetek tonokilometrów, 30.08.2017 r.)



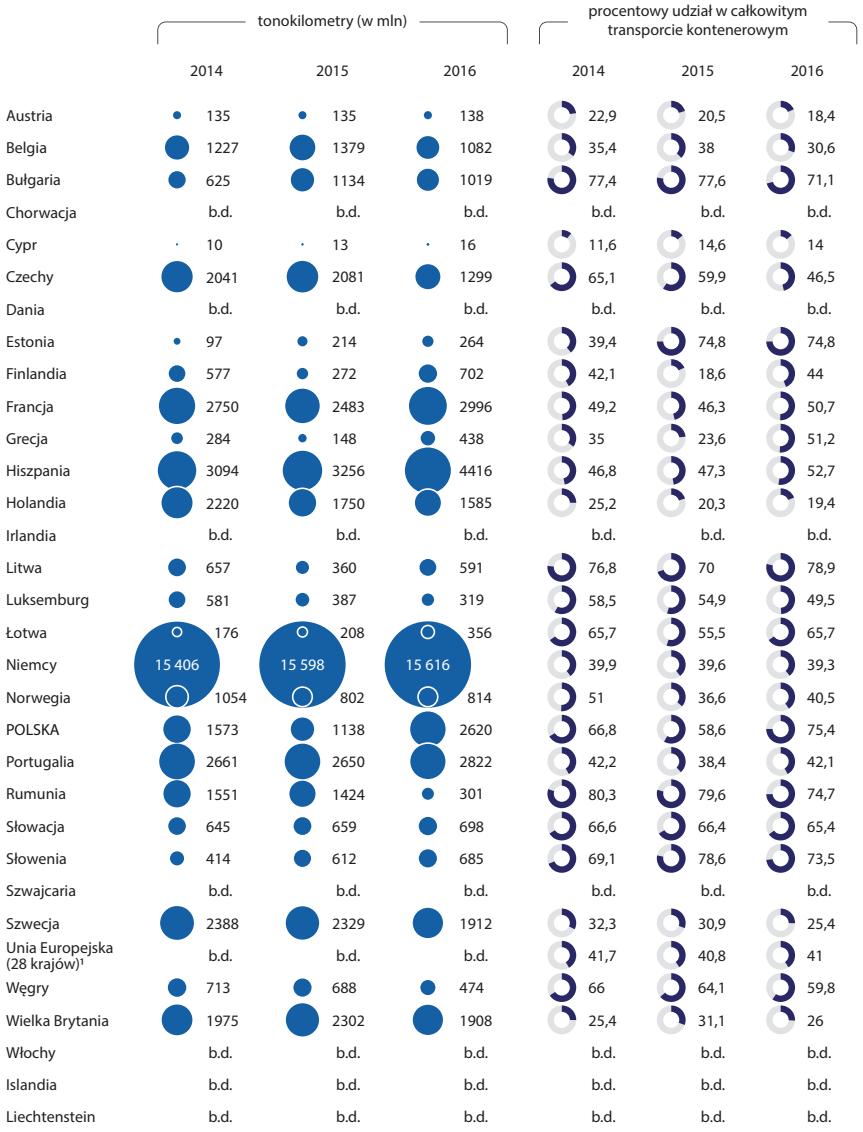
Brak danych dla Unii Europejskiej, Belgii i Luksemburga.
Cypr, Malta i Islandia nie posiadają kolei, koleje Liechtensteinu są nieistotne.
Waga całkowita – łącznie z wagą opakowań i kontenerów.

Źródło: Eurostat.

Europa wyraźnie dąży do tego, aby zwiększać przewozy alternatywnymi względem dróg środkami transportu. Nie bez znaczenia jest fakt, że statystyki wskazujące na potencjał rozwojowy transportu intermodalnego, operują takim pojęciem (wskaźnikiem „potencjał przesunięcia modalnego"), jak udział przewozów na odległość powyżej 300 km drogą w ogólnej wielkości przewozów drogowych. Jest to sygnał, jaka wielkość przewozów potencjalnie może być obsłużona przez kolej (czy ew. żeglugę śródlądową), które obecnie wykonywane są drogami.

Infografika nr 1

Potencjał zmian modułowych w dalekobieżnym (ponad 300 km) drogowym transporcie kontenerowym



Waga brutto z opakowaniami, bez wagi kontenerów. Maltę pominięto.
[1] estymacja na podstawie dostępnych danych

Źródło: Eurostat.

W krajach UE następuje stopniowe ograniczanie transportu drogowego towarów w kontenerach na duże odległości (300 km lub więcej). Udział transportu drogowego kontenerów długodystansowych został zmniejszony o 0,7 punktu procentowego, z 41,7% w 2014 r., do 41% w 2016 r.[15]

W Polsce, notowany od lat rozwój transportu jest konsumowany w praktyce w całości przez transport drogowy. Powoduje to określone reperkusje dla otoczenia: niszczenie dróg, hałas, pogarszanie stanu środowiska, zwiększone zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Polskę charakteryzuje duża gęstość sieci kolejowej, dogodne położenie na przecięciu szlaków

[15] W Polsce odnotowano wzrost w tym zakresie i dane te kształtowały się: w 2014 r. na poziomie 66,8%, a w 2016 r. – 75,4%.

transportowych o znaczeniu międzynarodowym, granica pomiędzy normalnym (1435 mm), a szerokim (1520 mm) rozstawem szyn. Konieczna jest zatem intensyfikacja działań dla większego wykorzystania potencjału transportu kolejowego w tworzeniu warunków dla rozwoju transportu intermodalnego. Niedostateczne zagospodarowanie śródlądowych dróg wodnych powoduje, że odgrywają one marginalną rolę w polskim systemie transportowym. Wieloletnie zaniedbania inwestycyjne, które doprowadziły do niedrożności dróg wodnych śródlądowych, a także brak znacznych środków finansowych na rozwój infrastruktury, jak w przypadku transportu drogowego i kolejowego, spowodowały, że udział transportu śródlądowego wodnego w przewozie ładunków ogółem utrzymuje się na poziomie poniżej 1%[16].

Wykorzystanie potencjału nowych inwestycji w infrastrukturę kolejową oraz położenia geograficznego Polski dla zwiększenia przewozów intermodalnych krajowych, jak i międzynarodowych, ma szczególne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, wobec perspektywy wzrostu skali przewozów z rozwijającego się w imponującym tempie rynku azjatyckiego. Jeszcze w 2011 r. między Chinami a Europą towary przewoziło 11–15 pociągów. W roku 2018 było ich już 6,3 tys. Dzięki położeniu geograficznemu ponad 80% ładunków na trasie Azja–Europa, przejeżdża przez Polskę i jest przeładowywane w Małaszewiczach.

W 2013 r. Chiny, zaprezentowały wizję zakładającą utworzenie szlaku handlowego łączącego je z Europą *One Belt One Road.* W ramach tej inicjatywy następować będzie rozbudowa sieci infrastruktury łączącej Chiny, kraje Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu, Afryki i Europy. W jej skład wchodzą połączenia lądowe (drogi, kolej), lotnicze oraz sieć przesyłowa paliw i infrastruktura telekomunikacyjna. Polska została uwzględniona w tym projekcie, jako jedno z państw tranzytowych. Istnieje kilka głównych planów określających przebieg szlaku. Ze znanych koncepcji można wymienić:

- **Korytarz północny** zakładający posłużenie się rosyjską Koleją Transsyberyjską, począwszy od Kazachstanu, poprzez terytorium Rosji, by w ostatniej fazie zbliżyć się do terytorium Białorusi i Polski, będącej w tym wariancie „wrotami Europy". Ten korytarz jest obecnie eksploatowany;
- **Korytarz południowy** zaczynający się w okolicach Kazachstanu, następnie przechodzący przez Turkmenistan lub Kirgistan, Tadżykistan aż do Iranu. Przez Iran korytarz południowy dociera do Turcji, a następnie łączy się z Europą;
- **Korytarz środkowy** przecinający obszar Kazachstanu i korzystający z połączenia morskiego, docierający do azerskiego portu Alat, aby następnie przejść przez południowy Kaukaz i dotrzeć do Europy przez Turcję.

Obecnie trasa dla pociągów wiozących kontenery z Chin do Duisburga wiedzie przez Moskwę, Mińsk, Małaszewicze i Warszawę, a podstawową barierę stanowi niska przepustowość i sprawność obsługi potoków towarów na polsko-białoruskiej granicy.

[16] Z tego względu, ustalenia kontroli odnoszą się jedynie do transportu kolejowego, jako głównej alternatywnej gałęzi transportu dla stwarzania warunków do rozwoju transportu intermodalnego.

2. OCENA OGÓLNA

Brak zintegrowanych działań

W ocenie NIK, podejmowane przez administrację publiczną działania służące tworzeniu warunków dla rozwoju transportu intermodalnego w Polsce nie doprowadziły do likwidacji barier utrudniających postęp w tej dziedzinie.
Podstawową barierą był brak zintegrowanego podejścia do tworzenia warunków dla rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniających międzygałęziowy charakter tego rodzaju przewozów.
Wzrost kolejowych przewozów intermodalnych w latach 2015–2018 z 1 151 753 TEU do 1 893 524 TEU nadal nie oznaczał równoważenia przewozów towarowych alternatywnymi środkami transportu. W okresie objętym kontrolą przewozy towarów transportem samochodowym w stosunku do przewozów kolejowych były około siedmiokrotnie wyższe[17].

Brak kompleksowego programu transportu intermodalnego

Pomimo, zdiagnozowania przez ministra właściwego do spraw transportu (dalej: Minister), strategicznych potrzeb i określenia kierunków działań związanych z transportem intermodalnym, nie opracował on kompleksowego programu transportu intermodalnego w Polsce.
Realizacja celów strategicznych następowała poprzez wdrożenie odrębnych programów, dedykowanych infrastrukturze drogowej i kolejowej, służących poprawie stanu technicznego infrastruktury, co jedynie pośrednio przyczyniało się do rozwoju transportu intermodalnego. W programach tych brakowało zintegrowanych działań, zapewniających powiązanie inwestycji kolejowych i drogowych z rozwojem i dobrą organizacją połączeń sieci terminali intermodalnych (punktów węzłowych, gdzie następuje zmiana środka transportu). Ponadto, Minister nie określił docelowej sieci terminali, ani ich koncepcji przestrzennej, co jest kluczowe, dla pełnego wykorzystania potencjału realizowanych inwestycji w infrastrukturę.

Niewystarczający wskaźnik realizacji celów strategicznych

Wskaźnik realizacji celów strategicznych, w zakresie transportu intermodalnego (zdefiniowany jako udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym), odnosi się jedynie do transportu kolejowego, co wskazuje na brak kompleksowego ujmowania problemów transportu intermodalnego i utrudnia pełną ocenę efektów podejmowanych działań.

Obniżanie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej

NIK pozytywnie ocenia wdrożenie przez Ministra bezpośredniego narzędzia wsparcia transportu intermodalnego, pozwalającego na obniżenie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, jakim jest „ulga intermodalna”[18] wynosząca 25% opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. W ocenie NIK, ulga intermodalna wpływa na zwiększenie udziału przewozów intermodalnych na kolei. Niezbędne wydaje się jednak zagwarantowanie stabilności tego rozwiązania, co ma decydujące znaczenie dla przewoźników kolejowych i zawierania przez nich długoterminowych kontraktów.
NIK zwraca uwagę, że kluczowym czynnikiem dla rozwoju transportu intermodalnego w Polsce, wobec znikomego udziału żeglugi śródlądowej w przewozach towarów, jest konkurencyjność przejazdów kolejowych w stosunku do transportu samochodowego. Kolej traci na konkurencyjności z powodu niskiej prędkości handlowej pociągów towarowych. Średnia prędkość pociągów wynosi nieco ponad 25 km/h (intermodalnych ponad 30 km/h), tj. dwukrotnie mniej niż średnia w krajach UE[19].

[17] Dane prezentowane podczas Kongresu Kolejowego w 2019 r., Krzysztof Niemiec Tracktec.

[18] „Ulga intermodalna” wprowadzona została Aneksem nr 2 z dnia 15 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r.–31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy PKP PLK S.A., a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Ulga rekomendowana była przez Radę ds. transportu intermodalnego.

[19] Według danych UTK za 2017 r.

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia, zaplanowane, w ramach Krajowego Programu Kolejowego, nowe inwestycje i modernizację istniejącej infrastruktury, mające na celu zwiększenie przepustowości i prędkości przejazdu pociągów. Działania podejmowane w ramach tego programu przez PKP PLK, w latach 2015–2018 (I półrocze), ukierunkowane na poprawę infrastruktury kolejowej, nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Istotne parametry techniczne i operacyjne dla przewozów intermodalnych spełniało jedynie 11% linii kolejowych zarządzanych przez Spółkę, a niewiele ponad 3% zostało wyposażonych w systemy ERTMS/ECTS[20]. W realizacji inwestycji prowadzonych przez PKP PLK występowały opóźnienia, co może spowodować kumulację prac inwestycyjnych w kolejnych latach i mieć negatywny wpływ na przepustowość linii kolejowych i prędkość handlową pociągów intermodalnych.

NIK pozytywnie ocenia, zaplanowanie w ramach dokonanej aktualizacji KPK[21] dodatkowych środków w wysokości 3,2 mld zł, na realizację do 2023 r. inwestycji poprawiających dostęp kolejowy do portów w: Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu. Terminowa realizacja tych inwestycji umożliwi wzrost przewozów intermodalnych w obsłudze przeładunków w portach[22].

NIK ocenia również pozytywnie działania Centrum Unijnych Projektów Transportowych w zakresie udostępnienia narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego, z wykorzystaniem środków UE, dostępnych w latach 2015–2018 (I połowa)[23]. CUPT rzetelnie opracowało regulaminy i przeprowadziło konkursy na wybór projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego. Działania te zakończyły się zatwierdzeniem do realizacji 33 projektów o łącznej wartości dofinansowania 1122,9 mln zł, z czego 12% stanowiły środki na rozwój terminali, a pozostałe 88% przeznaczone zostały na zakup taboru.

NIK zwraca uwagę, że realizacja projektów z wykorzystaniem środków UE polegających na budowie nowych terminali intermodalnych lub rozbudowie, modernizacji i doposażeniu istniejących centrów intermodalnych, bez wskazania przez Ministra docelowej sieci i ich koncepcji przestrzennej, może nie zagwarantować efektu synergii podejmowanych działań.

NIK objęła kontrolą sześć projektów polegających na budowie lub rozbudowie terminali intermodalnych oraz ich wyposażaniu w niezbędne urządzenia i sprzęt do obsługi załadunku/rozładunku i składowania kontenerów, współfinansowane w ramach poprzedniego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013[24]. W przypadku realizacji jednego projektu, NIK stwierdziła działania niezgodne z warunkami określonymi we wniosku o dofinansowanie.

Na wniosek NIK, CUPT wdrożyło procedurę odzyskania środków w kwocie 949,1 tys. zł.

[20] Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. było to 224,059 km, a wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. było to 524,1 km, założone zostało w Krajowym Programie Kolejowym osiągnięcie 2000 km do 2023 r.

[21] Uchwała nr 17/2019 Rady Ministrów z dnia 19.02.2019 r.

[22] W 2018 r. ok. 21% przeładunków w Gdańsku (terminal DCT) i 14% w Gdyni (terminal BTC) jest obsługiwane przez transport kolejowy.

[23] W ramach perspektywy 2014–2020.

[24] Kwota udzielonego dofinansowania wyniosła 470,2 mln zł.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Diagnozowanie potrzeb i wyznaczanie kierunków działań

W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) – dalej: SRT, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.[25] oraz w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu (dalej: SRT 2030)[26], minister właściwy do spraw transportu prawidłowo zdiagnozował potrzeby i określił kierunki działań związane z transportem intermodalnym. Jako podstawowe działania, wspierające rozwój transportu intermodalnego wskazano: intensywną modernizację kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej wykorzystywanej w systemie tych przewozów (w szczególności usytuowanej na sieci TEN-T), modernizację i rozbudowę istniejących terminali, zwiększenie ich liczby oraz organizowanie regionalnych centrów logistycznych. [str. 25–27]

Wskaźnik realizacji celów strategicznych

W SRT oraz w zaktualizowanej SRT2030 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) nie zdefiniowano, wskaźnika, który umożliwiałby ujmowanie zmian w przewozach intermodalnych w odniesieniu do innych gałęzi transportu, poza transportem kolejowym. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Infrastruktury, nie były prowadzone badania oceny potencjału rozwojowego transportu intermodalnego, który według statystyk EUROSTATU charakteryzowany jest poprzez – wskaźnik udziału przewozu kontenerów na odległość powyżej 300 km transportem drogowym w ogólnej wielkości przewozów drogowych.

Osiągnięcie celu głównego i pięciu szczegółowych celów strategicznych SRT, mierzone było przy pomocy 13 wskaźników. Jako wskaźnik charakteryzujący transport intermodalny przyjęto udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym (w %), którego wartość docelowa w 2020 r. została określona na poziomie 5–6%[27]. Wskaźnik był obliczany przez Urząd Transportu Kolejowego.

Zdaniem NIK, tak zdefiniowany wskaźnik nie odzwierciedlał międzygałęziowego charakteru transport intermodalnego. Na koniec 2016 r., udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym wyniósł 6,1%, tj. osiągnął wartość zakładaną w SRT do uzyskania w 2020 r., a w 2017 r. wynosił 6,13%[28]. W zaktualizowanej SRT2030, przyjęto że wskaźnik w 2020 r. wyniesie 6,8%–7,2%, a w 2030 r. będzie kształtował się na poziomie 9–10,7%.

W okresie objętym kontrolą wielkość kolejowych przewozów intermodalnych wyniosła w 2015 r. 1 151 753 TEU, a w 2018 r. – 1 893 524 TEU, tj. o 741 771 TEU.

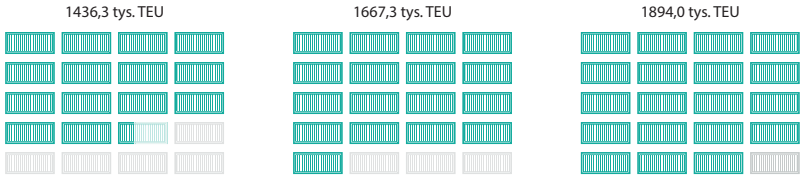
[25] Uchwala nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 75).

[26] Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054).

[27] Wskaźnik ten już w 2016 r. osiągnął wartość 6,1%.

[28] Według raportu UTK w 2018 r. udział przewozów intermodalnych w całym rynku przewozów kolejowych mierzony masą przewiezionych ładunków osiągnął poziom 6,8%.

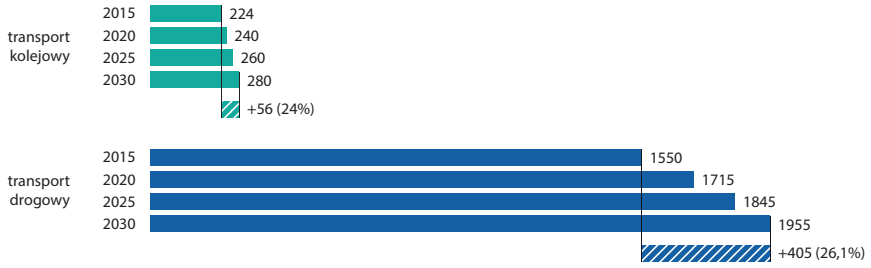
Infografika nr 2
Liczba jednostek ładunkowych przetransportowanych przez przewoźników koleją



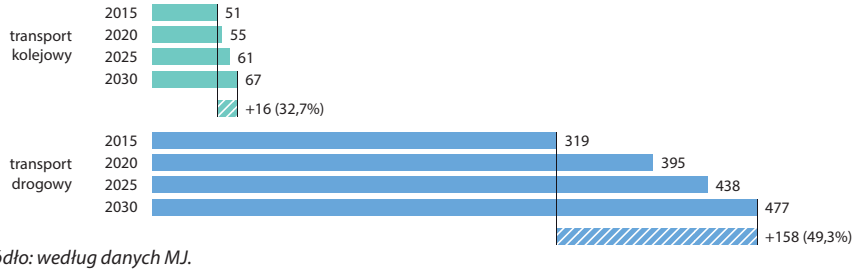
Źródło: według danych UTK.

Dane dotyczące prognozy przewozu towarów w Polsce prezentowane w SRT2030 potwierdzają konieczność postrzegania rozwoju transportu intermodalnego w ujęciu międzygałęziowym. Prognozowany wolumen całkowitego zapotrzebowania na transport ładunków w transporcie kolejowy w 2030 r. wynieść ma 280 mln ton, tj. nastąpi wzrost w porównaniu do 2015 r. (224 mln ton) o 56 mln ton. W przypadku transportu drogowego, zapotrzebowanie na transport ładunków prognozowane jest w 2030 r. na poziomie 1955 mln ton, co oznacza, że nastąpi wzrost w porównaniu do 2015 r. (1550 mln ton) o 405 mln ton, czyli ponad siedmiokrotnie więcej niż w transporcie kolejowym. Zdaniem NIK, prognozowane wielkości wskazują, że osiągnięcie głównego celu SRT2030 tj. m.in. stworzenie zrównoważonego systemu transportowego, wymaga dodatkowych działań wspierających konkurencyjność przewozów kolejowych względem transportu drogowego. [str. 27–29, 33–35]

Wykres nr 6
Prognozowany wolumen całkowitego zapotrzebowania na transport ładunków
(prognoza maksimum, mln ton, rok bazowy 2015)



Prognozowany praca przewozowa
(prognoza maksimum, mld ton, rok bazowy 2015)



Źródło: według danych MJ.

Brak kompleksowego programu

W okresie objętym kontrolą Minister nie opracował kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniającego międzygałęziowy charakter tego transportu. Dla osiągnięcia celu głównego Strategii

Rozwoju Transportu wdrożone zostały programy dedykowane oddzielnie infrastrukturze drogowej i kolejowej, a w szczególności: Krajowy Program Kolejowy i Program Budowy Dróg Krajowych, w ramach których prowadzona była przez PKP PLK oraz GDDKiA modernizacja i budowa infrastruktury liniowej kolejowej i drogowej. Zaplanowane i nadzorowane przez Ministra działania, wynikające z realizacji SRT, podejmowane w ramach tych programów, pośrednio przyczyniały się do rozwoju transportu intermodalnego.

Problem braku kompleksowych rozwiązań dla rozwoju transportu intermodalnego został zauważony przez Ministra w Strategii Zrównoważonego Transportu, w którym przyjęto, że do 2030 r. będzie realizowany strategiczny projekt pn.: *Rozwój transportu intermodalnego*.
W ocenie NIK, projekt ten powinien zostać opracowany w formie programu, co pozwoli m.in. na zapewnienie finansowania zadań w nim ujętych, określenie harmonogramu prac, wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację i koordynację działań oraz ewaluację i ocenę osiągniętych efektów. [str. 29–30]

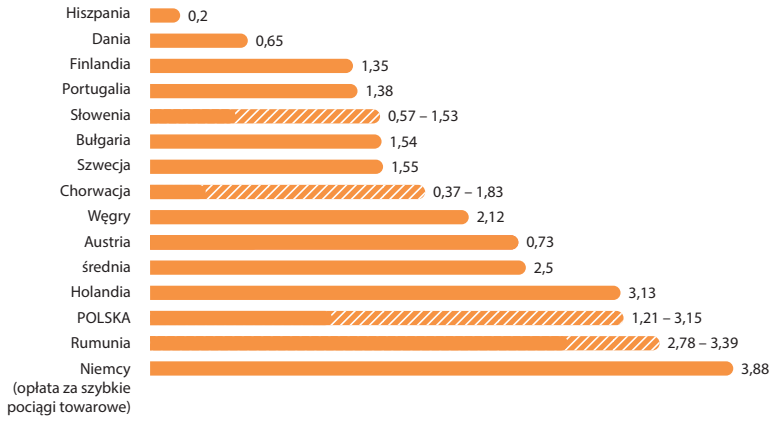
Brak docelowej mapy terminali intermodalnych

Minister nie określił docelowej sieci terminali intermodalnych, pomimo, wskazywania w wielu diagnozach, opracowaniach i ekspertyzach, potrzeby przyjęcia takiej strategicznej koncepcji. Polska sieć terminali intermodalnych, w porównaniu z innymi krajami (jak np.: Niemcy, Włochy), charakteryzuje się niską gęstością i nierównomiernym rozkładem na sieci korytarzy transportowych, co ma znaczenie dla gospodarczego rozwoju kraju i regionu. Brak docelowej mapy terminali powodował, że nie uwzględniono np.: na etapie prac nad PBDK na lata 2014–2023 priorytetów służących poprawie połączeń dróg z terminalami intermodalnymi.
Należy również podkreślić, że w latach 2011–2018 niemal czterokrotnie wzrosła masa ładunków w transporcie drogowym przewieziona na odległość powyżej 300 km, co wskazuje na potencjalne możliwości przeniesienia ruchu ciężarowego krajowego i tranzytowego z dróg na trasy kolejowe. Zdaniem NIK, będzie to możliwe dzięki przemyślanemu zaplanowaniu sieci terminali intermodalnych. [str. 29–30]

Ulga intermodalna

Działaniem Ministra służącym rozwojowi transportu intermodalnego w Polsce było wprowadzenie „ulgi intermodalnej", stanowiącej finansowe narzędzie wsparcia przewozów intermodalnych. Opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce, na tle innych krajów europejskich, są wysokie. Ograniczone środki na ten cel, w przypadku gdy przed upływem III kwartału danego roku wyczerpane zostanie 65% kwoty przewidzianej na dofinansowanie ulgi, stwarzają ryzyko zawieszenia jej wypłacania.

Wykres nr 7
Opłata za przejazd pociągu intermodalnego (w Euro)
(pojemność 1000 t, za 1 km po uwzględnieniu ulgi intermodalnej 25%)



Źródło: według danych UTK.

[str. 30–32, 43–44]

Efekty działań w zakresie infrastruktury kolejowej

W okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. PKP PLK zakończyła realizację 130 kontraktów, w których przedmiot inwestycji[29] miał zostać w całości dostosowany do parametrów AGTC. W przypadku 120 kontraktów wymagane parametry zostały osiągnięte w całości, w dziewięciu częściowo[30]. W przypadku jednego kontraktu – modernizacji linii kolejowej nr 133 Trzebinia–Krzeszowice parametrów osiągnięcie zakładanych parametrów AGTC zaplanowane zostało na styczeń 2020 r.

Na liniach sieci kompleksowej TEN-T, objętych modernizacją w okresie objętym kontrolą, do dnia 30.06.2018 r. osiągnięto zakładane parametry AGTC[31], na 1621,879 km linii z zaplanowanych 2481,492 km (tj. w ponad 65%).

Wg stanu na dzień 30.06.2018 r., łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry: maksymalnej prędkości rozkładowej 120 km/h przy nacisku 20 t/oś i maksymalnej prędkości rozkładowej 100 km/h przy nacisku 22,5 t/oś wynosiła 3164,421 km.

Łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry ww. maksymalnej prędkości rozkładowej, nacisku na oś oraz dodatkowo długości torów stacyjnych co najmniej 750 m, według stanu na dzień 30.06.2018 r., wynosiła 2032,473 km (11% łącznej długości linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK)[32]. [str. 37–41]

[29] Zgodnie z wymaganiami określonymi w przetargach.

[30] W przypadku sześciu z dziewięciu kontraktów osiągnięto zakładane parametry AGTC poza parametrem nominalnej prędkości minimalnej (V=100 km/h, zamiast planowanej V=120 km/h). Przyczyną nieosiągnięcia ww. parametru był brak uzyskania ponownych dopuszczeń do eksploatacji dla podsystemu infrastruktura i sterowanie.

[31] Sieć AGTC zawiera się w sieci kompleksowej TEN-T.

[32] PKP PLK, według stanu na koniec 2018 r., była zarządcą 18 536 km linii kolejowych, na koniec roku 2015 długość linii zarządzanych przez Spółkę wynosiła 18510 km. Długość realnie czynnej infrastruktury w Polsce (wg diagnozy zawartej w SRT2030 wynosiła w 2018 r. ok. 17 tys. km linii kolejowych, co daje 5,45 km/100 km^2 powierzchni).

Wdrażanie systemów ERTMS/ETCS

W KPK przyjęto, że efektem realizacji celu 2 – Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego będzie m.in. wzrost długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS[33]. PKP PLK w okresie objętym kontrolą realizowała 71 inwestycji dotyczących rozwijania infrastruktury systemów usprawniających zarządzanie przewozami (modernizacja SRK, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom I, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom II), w tym 54 inwestycje były prowadzone na liniach sieci kompleksowej TEN-T.

Stan wdrożenia systemów ETCS odbiegał od założonego planu. Na dzień 31.12.2017 r. system wdrożono na 396,6 km linii kolejowych, co stanowi 79,3% realizacji wskaźnika celu 2 KPK zaplanowanego w wysokości 500 km, do osiągnięcia na koniec 2017 r. Na koniec 2018 r. systemem objęto 524,1 km, co stanowiło 3% linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK, ponad 6% linii należących do sieci TEN-T nieco ponad 11% linii kolejowych należących do sieci AGTC. [str. 41–42]

Działania na rzecz poprawy przepustowości na przejściach granicznych oraz dostępności do portów morskich od strony lądu

PKP PLK prowadziła prace przygotowawcze dla realizacji inwestycji na przejściach granicznych oraz w sąsiedztwie portów morskich. Ze względu na kumulację tych prac w latach 2019–2023, istnieje ryzyko niezakończenia albo wręcz niezrealizowania w zaplanowanym terminie inwestycji istotnych dla transportu intermodalnego w bieżącej perspektywie finansowej. Barierą może okazać się liczba postępowań przetargowych unieważnionych ze względu na przekroczenie w ofertach kwoty, jaką PKP PLK zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówień[34].

Polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są węzłami bazowymi TEN-T. Na problemy z dostępem m.in. do portu w Gdyni, NIK zwracała uwagę w informacji o wynikach kontroli pn.: „Infrastruktura dostępowa do portów morskich”[35].

Aktualizacja KPK

Znaczący wpływ na zwiększenie roli przewozów intermodalnych w obsłudze przeładunków w portach morskich o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju, będą miały dodatkowe środki w wysokości 3,2 mld zł[36], zaplanowane na realizację do 2023 r. inwestycji poprawiających dostęp kolejowy do portów. Od terminowej realizacji tych inwestycji będzie zależało zwiększenie roli przewozów intermodalnych w obsłudze przeładunków w portach w: Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu. [str. 40–41]

Opóźnienia pociągów intermodalnych

W PKP PLK, w okresie objętym kontrolą nie sporządzano sprawozdań, zestawień, raportów dotyczących liczby pociągów intermodalnych oraz ich opóźnień, pomimo istnienia możliwości ich sporządzania na podstawie danych gromadzonych przez Centrum Zarządzania Ruchem PKP PLK.

[33] Poziom wskaźnika realizacji celu 2 – długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS – do osiągnięcia na koniec 2017 r. wynosił 500 km, a jako docelowy stan na dzień 31 grudnia 2023 r. założono 2000 km.

[34] W okresie 01.01.2015–14.12.2018 r. Spółka unieważniła 28 postępowań przetargowych dotyczących modernizacji/budowy linii kolejowych, ponieważ ceny ofert najkorzystniejszych lub ofert z najniższą ceną przekraczały kwotę, jaką Spółka planowała przeznaczyć na sfinansowanie zamówień.

[35] P/17/033.

[36] Zaplanowane w ramach dokonanej w 2019 r. aktualizacji KPK.

Jak wynika z danych przygotowanych przez Spółkę na potrzeby kontroli NIK, liczba opóźnionych pociągów intermodalnych oznaczonych symbolami TC[37] i TD[38] w kolejnych latach wynosiła:

- w 2015 r. – 12 996, tj. 56,9% pociągów kursujących;
- w 2016 r. – 14 327, tj. 55,9% pociągów kursujących;
- w 2017 r. – 17 077, tj. 61,1% pociągów kursujących.
- w 2018 r. (I półrocze) – 10 793, tj. 66,6% pociągów kursujących.

Największą liczbę pociągów intermodalnych opóźnionych w latach 2015–2018 (I półrocze) stanowiły pociągi opóźnione z winy przewoźników kolejowych. W okresie objętym kontrolą było to łącznie 41 489 pociągów (tj. 75,2% opóźnionych pociągów intermodalnych). PKP PLK nie analizowała czynników wpływających na opóźnienia z przyczyn leżących po stronie przewoźników. [str. 44–47]

Działaniem służącym usprawnieniu przewozów intermodalnych było wprowadzenie przez PKP PLK nowych zasad przyznawania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych. Pociągom tym są przyznawane prędkości, jak dla pociągów pasażerskich z ograniczeniem prędkości do 120 km/h. Wprowadzenie tych korzystnych dla przewozów intermodalnych warunków było możliwe w wyniku prowadzonych modernizacji i rewitalizacji linii kolejowych i zwiększenie prędkości handlowej pociągów intermodalnych[39]. [str. 48]

Środki publiczne na rozwój transportu intermodalnego

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały inwestycje, które otrzymały dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007–2013, *priorytet VII Transport przyjazny środowisku, działania 7.4 Rozwój transportu intermodalnego*[40]. Ostateczna kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 473,5 mln zł, z których CUPT wypłacił beneficjentom 470,2 mln zł[41]. W ramach działania 7.4, przyjęta wartość wskaźnika produktu na 2015 r. wynosiła pięć sztuk (zakładano budowę lub rozbudowę pięciu terminali). Ostatecznie zrealizowano projekty w 13 terminalach, co stanowiło 260% zakładanego celu.

W ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020, wsparcie publiczne dla transportu intermodalnego, kierowane było zgodnie z zasadami udzielania wsparcia ze środków UE z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (dalej: POIiŚ 2014–2020), na działanie 3.2 *Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny).* Zasady korzystania z tych środków, określone zostały w unijnych i krajowych aktach prawnych[42]. Instytucją odpo-

[37] TC – do międzynarodowych całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu międzynarodowym).

[38] TD – do całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu krajowym).

[39] Średnia prędkość handlowa pociągów intermodalnych w 2015 r. wyniosła 33,72 km/h, a w I połowie 2018 r. wzrosła do 35,94 km/h, tj. o 2,22 km/h.

[40] W 2015 r. realizowane byty głównie końcowe etapy projektów intermodalnych w ramach POIiŚ 2007–2013. Umowy na ich dofinansowanie zawarte byty pomiędzy 12.03.2012 r., a 11.03.2014 r.

[41] Tj. 99,3% wartości dofinansowania umów po aneksowaniu oraz 88,9% pierwotnie przyznanego dofinansowania.

[42] Umowa Partnerstwa na lata 2014–2020, zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r., ze zm.; Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wydane na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.).

wiedzialną za realizację tej formy pomocy było Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Do lipca 2019 r., wysokość środków przeznaczonych na ten cel, wyniosła 1222,9 mln zł[43], z czego 12% stanowiły środki na rozwój terminali, a pozostałe 88% przeznaczone zostały na zakup taboru.

Na poprawę rozwoju terminali intermodalnych potencjalny wpływ miały także projekty realizowane w ramach Instrumentu „Łącząc Europę". Łącznie budżet środków wsparcia na ten cel w latach 2014–2020, został zwiększony do 2 mld zł. [str. 49–56]

Realizacja projektów w terminalach intermodalnych

Środki publiczne na budowę, rozbudowę i modernizację terminali intermodalnych w okresie objętym kontrolą zostały w pełni wykorzystane w czterech spośród pięciu skontrolowanych spółek, korzystających ze wsparcia w ramach programów unijnych. Środki wydatkowane zostały na budowę, rozbudowę terminali oraz na ich wyposażanie w niezbędne urządzenia i sprzęt do obsługi załadunku/rozładunku i składowania kontenerów. Pomimo prowadzonych inwestycji, nadal występowały przypadki niepełnego wykorzystania (zadeklarowanego w projekcie) potencjału przeładunkowego terminali. Kontrolowane spółki, wskazywały, że wynikało to z problemów w funkcjonowaniu terminali, które miały najczęściej charakter zewnętrzny i były niezależne od działalności tych podmiotów. W jednym z pięciu terminali objętych kontrolą, NIK stwierdziła działania niezgodne z warunkami realizacji projektu, określonymi we wniosku o dofinansowanie. W toku prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że system teleinformatyczny, którego zakup był dofinansowany w ramach projektu nie był wykorzystywany do obsługi przeładunku kontenerów. W stosunku do beneficjenta wdrożona została przez CUPT procedura odzyskania nienależnie pobranych środków wraz z odsetkami. [str. 56–61]

[43] Lista rankingowa wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach ogłoszonego przez CUPT konkursu nr POIiŚ 3.2/1/16 dla działania 3.2. Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych grupa C Transport intermodalny www.cupt.gov.pl.

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

NIK wnioskuje o podjęcie następujących działań przez ministra właściwego do spraw transportu:

- przygotowanie i wdrożenie kompleksowego programu, zapewniającego koordynację działań w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju transportu intermodalnego;
- wypracowanie docelowej strategicznej mapy centrów/terminali intermodalnych, jako narzędzia służącego wykorzystaniu potencjału transportu intermodalnego dla rozwoju gospodarczego kraju.

PKP PLK S.A.

Podjęcie działań na rzecz poprawy konkurencyjności kolejowych przewozów intermodalnych, a w szczególności:

- terminową realizację prowadzonych inwestycji;
- doprowadzenie do zwiększenia uzyskiwanej prędkości handlowej pociągów intermodalnych;
- bieżącą analizę przewozów intermodalnych, w tym przyczyn opóźnień pociągów intermodalnych, w celu wypracowania niezbędnych rozwiązań organizacyjnych poprawiających punktualność tego rodzaju przewozów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania ministra właściwego ds. transportu służące poprawie warunków do rozwoju transportu intermodalnego

5.1.1. Dokumenty strategiczne i programowe określające potrzeby w zakresie rozwoju transportu intermodalnego w Polsce

Określanie potrzeb w zakresie transportu intermodalnego

W badanym okresie, obowiązującym dokumentem strategicznym, odnoszącym się do rozwoju transportu w Polsce była SRT.
Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw transportu. W dokumencie tym przyjęto, jako główny cel strategiczny, *zwiększenie dostępności transportowej, poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym*.
Dla zapewnienia wzrostu udziału transportu intermodalnego w przewozach ładunków, wyznaczono m.in. takie działania jak: modernizacja i rewitalizacja kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej, wykorzystywanej w systemie tych przewozów (usytuowanej na sieci AGTC), modernizacja i rozbudowa istniejących terminali transportu intermodalnego oraz budowa nowych terminali i stworzenie regionalnych centrów logistycznych w sąsiedztwie dużych polskich aglomeracji miejskich.
W SRT oraz w jej aktualizacji, tj. w przyjętej w dniu 24 września 2019 r. przez Radę Ministrów – Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., minister właściwy do spraw transportu prawidłowo zdiagnozował potrzeby i określił kierunki działań związane z transportem intermodalnym.
W pracach nad SRT oraz jej aktualizacją, Ministerstwo wykorzystywało, analizy i opracowania eksperckie oraz wyniki badań prowadzonych przez UTK.

Przykład

Wykorzystywane były informacje z rekomendacji przedstawionych w grudniu 2013 r. w sprawozdaniach dwóch zespołów roboczych Rady do spraw transportu intermodalnego oraz w opracowaniach takich jak m.in.:
- opracowania statystyczne i analityczne Urzędu Transportu Kolejowego, dotyczące rynku przewozów kolejowych, w tym przewozów intermodalnych wyłącznie na rynku kolejowym;
- opracowanej na potrzeby przygotowania obowiązującej Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) ekspertyzy pn. *Koncepcja rozwoju intermodalności i terminali logistycznych*;
- Diagnoza Stanu Polskiego Transportu wykonana na potrzeby prowadzonego procesu aktualizacji *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).*

W ww. opracowaniach wskazano działania niezbędne dla usuwania występujących barier rozwoju transportu intermodalnego, które powinny być ukierunkowane przede wszystkim na:
- zapewnienie porównywalnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozu jednostki intermodalnej, co sprzyjałoby przenoszeniu ładunków z dróg na kolej, przy jednoczesnym zapew-

nieniu podobnego w tych gałęziach transportu poziomu podstawowych parametrów ruchu, tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu;
– poprawę stanu infrastruktury liniowej (kolejowej i drogowej) i połączeń z centrami logistycznymi dla usprawnienia ww. podstawowych parametrów ruchu, tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu;
– zwiększenie liczby centrów logistycznych dla transferu jednostek intermodalnych pomiędzy różnymi gałęziami transportu.

Wyniki analiz i opracowań eksperckich w zakresie transportu

Analizy zmian zachodzących w transporcie w latach 2000–2017, przeprowadzone na potrzeby aktualizacji SRT wykazały, że w Polsce istnieje potrzeba stworzenia spójnego i sprawnie funkcjonującego systemu transportowego, zintegrowanego z systemem europejskim. Podczas prac nad aktualizacją SRT, przy opracowaniu projektu Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu eksperci wskazywali, że czynnikami wpływającymi na realizację założeń SRT, są procesy oraz projekty realizowane w otoczeniu międzynarodowym. Eksperci w analizach wskazali, m.in., że:

Przykład

Wśród najważniejszych należy wyróżnić m.in. koncepcję *Jeden Pas i Jeden Szlak (One Belt and One Road)*, której głównym założeniem jest integracja Azji z Europą. Jednym z fundamentalnych celów inicjatywy jest utworzenie i modernizacja istniejących lądowych, morskich i lotniczych połączeń między Azją i Europą. Mając dogodną lokalizację geograficzną w centrum Europy, na nizinnym terenie, Polska odgrywać może kluczową rolę, jako państwo tranzytowe na trasach pomiędzy Europą Zachodnią, Azją Centralną i Dalekim Wschodem, również w kontekście koncepcji Trójmorza. Pociągi z Chin do Polski korzystają z dwóch głównych tras, tj.: pierwsza prowadzi trasą kolei transsyberyjskiej, a druga przez Kazachstan. W obu powyższych przypadkach, do Polski pociągi z Chin wjeżdżają przez przejście graniczne Terespol–Brześć. Inną drogą transportu jest połączenie morskie z Gdańska do Chin. Linia żeglugowa prowadzi m.in. do Szanghaju, Hongkongu i Qingdao. Kształtująca się od lat struktura potoków przewozowych w tych relacjach pokazuje, że ok. 90% ładunków do Europy dociera transportem morskim, a tylko ok. 10% transportem lądowym, kolejowym lub kombinowanym, w tym bezpośrednimi pociągami z Chin. Jednocześnie jednak należy zakładać, że rola transportu lądowego będzie wzrastać. Nowoczesny technologicznie transport kolejowy, w szczególności z wykorzystaniem dłuższych pociągów o zwiększonych naciskach na oś i dwupoziomowym przewozie kontenerów zbliża się cenowo do kosztów przewozów transportem morskim będąc od niego znacznie szybszym. Ograniczona możliwość przewozu przez Rosję z jednej strony stanowi utrudnienie dla handlu, z drugiej jednak stymuluje wytyczanie szlaków przez Azję Środkową i stwarza przed polskimi spółkami kolejowymi możliwości zaangażowania w nowe projekty i nowe trasy, jak np. TMTM[44].

Diagnoza słabych stron rozwoju transportu intermodalnego w Polsce

Bariery w rozwoju transportu intermodalnego, zdefiniowane przez ekspertów na etapie aktualizacji SRT, nadal wskazywały na potrzebę intensywnych i skoordynowanych działań w tym zakresie. Nowy, zaktualizowany

[44] Korytarz Transportowy TMTM – Międzynarodowa Transkaspijska Trasa Transportowa – z Chin przez Kazachstan, Azerbejdżan i Gruzję do Turcji, Rumunii i Polski stanowi alternatywę dla rosyjskiego korytarza, głównego szlaku lądowego, którym towary przybywają obecnie do krajów Unii Europejskiej z Chin, Korei, czy Tajwanu.

dokument strategiczny dla transportu w Polsce (SRT2030), zakłada likwidację dotychczasowych barier rozwoju transportu intermodalnego, do których zaliczono m.in.:
- brak węzłów intermodalnych umożliwiających budowę krajowego systemu kolejowych przewozów intermodalnych;
- niezadowalającą jakość wielu odcinków linii kolejowych oraz infrastruktury wpływającą na prędkość pociągów, jak np.: układy geometryczne torów, przejazdy w poziomie szyn, rozjazdy;
- niski poziom innowacyjności sieci i zastosowania inteligentnych systemów transportowych;
- brak spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych;
- słabe wykorzystanie transportu wodnego śródlądowego z uwagi na brak infrastruktury żeglugi śródlądowej;
- niezadowalającą dostępność transportową polskich portów morskich i brak ich integracji z terminalami przeładunkowymi;
- słabą integrację międzygałęziową.

Wskaźniki realizacji celów strategicznych

W SRT, jak również w SRT2030, nie zostały zdefiniowane wskaźniki pozwalające na obserwację, nawet pośrednio, trendu przenoszenia przewozów towarowych kontenerowych z transportu drogowego na dystansach ponad 300 km, na kolej. Zdaniem NIK, stosowanie jedynie wskaźnika dotyczącego wielkości udziału przewozów intermodalnych w przewozach kolejowych, powoduje ograniczenie oceny stopnia wykorzystania potencjału rozwoju transportu intermodalnego w Polsce. Zgodnie z zawartymi w przywołanych dokumentach strategicznych zapisami, dla mierzenia stopnia osiągniecia celu głównego i pięciu szczegółowych celów strategicznych, wyznaczono 13 wskaźników. Jako wskaźnik odnoszący się do transportu intermodalnego przyjęto – *udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym (w %).* Tak zdefiniowany wskaźnik, został zachowany również w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)[45]. W SRT oraz w zaktualizowanej SRT2030 nie zdefiniowano (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) wskaźnika, który umożliwiałby ocenę zmian w przewozach intermodalnych w odniesieniu do innych gałęzi transportu, poza transportem kolejowym.

Przykład

Ministerstwo nie wyklucza uwzględnienia również innych wskaźników do oceny działań w zakresie transportu intermodalnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MI „przyjęcie w Strategii Rozwoju Transportu jednego wskaźnika jest wstępem do dalszych prac związanych z rozwojem transportu intermodalnego".

Dane dotyczące prognozy przewozu towarów w Polsce wg SRT2030 potwierdzają konieczność postrzegania rozwoju transportu intermodalnego w ujęciu międzygałęziowym.

[45] Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) – M.P. poz. 260.

Prognozowany wolumen całkowitego zapotrzebowania na transport ładunków w transporcie kolejowym w 2030 r. wynieść ma 280 mln ton, tj. nastąpi wzrost w porównaniu do 2015 r. (224 mln ton) o 56 mln ton. W przypadku transportu drogowego, zapotrzebowanie na transport ładunków prognozowane jest w 2030 r. na poziomie 1955 mln ton co oznacza, że nastąpi wzrost w porównaniu do 2015 r. (1550 mln ton) o 405 mln ton, czyli ponad siedmiokrotnie więcej w porównaniu z transportem kolejowym. Porównanie prognozowanej ilości towaru przewożonego w transporcie kolejowym i drogowym w 2030 r. wskazuje na ponad 3,5 krotną przewagę na rzecz transportu drogowego (w transporcie kolejowym będzie to wzrost o 16 mld tkm, a w drogowym o 56 mld tkm).

SRT2030 – działania i projekty, w zakresie transportu intermodalnego

W zaktualizowanej SRT2030 przyjęto, że do 2030 r. będzie realizowany strategiczny projekt pn.: *Rozwój transportu intermodalnego.* Przyjęto, że kluczową rolę w kontekście funkcjonowania i rozwoju polskiego transportu intermodalnego odgrywają polskie porty morskie, które postrzegać należy jako swoiste generatory ruchu kontenerowego i wielofunkcyjne węzły i centra logistyczne.

Przykład

W SRT2030 wskazano, że priorytetowe będzie sprawne realizowanie inwestycji punktowych w portach morskich, uwzględniających rosnące znaczenie transportu intermodalnego, w tym m.in. budowę Portu Centralnego w porcie Gdańsk, Portu Zewnętrznego w Gdyni, Terminala Kontenerowego w Świnoujściu, modernizację wewnętrznych układów drogowych i kolejowych, dalsze przystosowywanie infrastruktury portowej do obsługi kontenerów, utrzymanie torów wodnych i podejściowych do portów, czy też przebudowę nabrzeży. W celu sprawnego transferu kontenerów pomiędzy zapleczem a portami morskimi niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury liniowej (koleje i drogi). Istotne będzie zatem, w oparciu o dostępne środki finansowe (w tym w szczególności fundusze UE) oraz właściwe planowanie, dalsze modernizowanie i odpowiednie utrzymanie infrastruktury dostępowej oraz korytarzy transportowych eliminujących tzw. „wąskie gardła" i zapewniających połączenie z resztą kraju i zagranicą. Równie istotne będzie przeprowadzenie budowy, przebudowy i modernizacji dróg wodnych śródlądowych, m.in. Wisły, które skutkować będzie pojawieniem się realnej alternatywy transportowej w stosunku do transportu drogowego. W ww. zakresie konieczne będzie właściwe planowanie i bieżące śledzenie potrzeb infrastrukturalnych przez właściwych zarządców infrastruktury.

Priorytety dla projektów intermodalnych w perspektywie finansowej 2014–2020

W SRT2030 podkreślono, że kluczowym dla rozwoju transportu intermodalnego będzie rozwój infrastruktury terminali, w tym na wschodzie Polski. Przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020[46], uregulowały możliwość dofinansowania projektów intermodalnych w ramach działania 3.2 *Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych*. Wsparcie przeznaczone zostało na budowę oraz modernizację infrastruktury transportu

[46] Dz. U. poz. 2269.

intermodalnego (wykorzystującego różne rodzaje środków transportu) w Polsce, a także na zakup taboru kolejowego i specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w przewozach intermodalnych. Nowością w stosunku do stosowanych w przeszłości instrumentów pomocowych, oprócz szerszego zakresu wsparcia, jest wyższa intensywność pomocy, tj. do 50% kosztów kwalifikowalnych projektu.

5.1.2. Planowanie i wdrażanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych pozwalających na zwiększenie roli transportu intermodalnego w przewozach towarowych

Brak kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego

Minister nie opracował kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniającego międzygałęziowy charakter tego transportu, co zdaniem NIK może utrudniać osiągnięcie zakładanego w SRT spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportu w Polsce. Realizacja celów SRT, poprzez główne programy tj.: Program Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) i Krajowy Program Kolejowy (dalej: KPK), oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko[47] (dalej: POIiŚ), nie gwarantowała zintegrowania inwestycji liniowych, punktowych oraz logistycznych, o podstawowym znaczeniu dla rozwoju transportu intermodalnego.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo realizowało politykę transportową ukierunkowaną na działania służące rozwojowi różnych gałęzi transportu wynikającą z SRT. Dla osiągnięcia celu głównego Strategii Rozwoju Transportu, w ramach programów: KPK i PBDK prowadzona była przez PKP PLK S.A. oraz GDDKiA, modernizacja i budowa infrastruktury liniowej kolejowej i drogowej. Zaplanowane i nadzorowane przez Ministra działania, wynikające z realizacji SRT, podejmowane w ramach PBDK, KPK oraz POIiŚ, a związane z poprawą stanu technicznego kolejowej i drogowej infrastruktury oraz inwestycje w terminalach, pośrednio przyczyniały się do rozwoju transportu intermodalnego.

Brak docelowej sieci terminali intermodalnych

Minister nie określił w SRT, ani na etapie aktualizacji Strategii, docelowej sieci terminali intermodalnych, ani ich aktualnej koncepcji przestrzennej. Brak docelowej mapy terminali oraz ich przestrzennej koncepcji powodował, że nie uwzględniono również na etapie prac nad PBDK na lata 2014–2023 priorytetów służących poprawie połączeń dróg z terminalami intermodalnymi.

Przykład

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 został zatwierdzony przez Radę Ministrów w 2015 r. Na etapie prac nad ww. Programem nie uwzględniono priorytetów służących poprawie połączeń dróg z terminalami intermodalnymi. Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych wyjaśnił, że terminale intermodalne powstają w rzeczywistości w niedużych odległościach od autostrad i dróg ekspresowych, a minister właściwy ds. transportu posiada instrumenty pozwalające wesprzeć jednostki samorządu terytorialnego w budowie dróg o szczególnych parametrach, łączących terminale z drogami ekspresowymi i autostradami. W okresie objętym kontrolą, przy ocenie wnio-

[47] Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 oraz 2014–2020.

sków o dofinansowywanie inwestycji drogowych z rezerwy subwencji ogólnej, nie było brane pod uwagę kryterium znaczenia drogi ze względu na lokalizację terminali intermodalnych. Preferencja zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę dróg zapewniających dojazd pojazdów ciężkich do miejsc załadunków stanowiła kryterium drugie, brane pod uwagę w razie pozostania środków po rozpatrzeniu wniosków kwalifikowanych według pierwszego kryterium, tj. inwestycji mostowych. Od 2008 r. nastąpiło to jedynie raz w 2018 r. i dotyczyło 13 inwestycji.

Działania legislacyjne i organizacyjne w zakresie transportu intermodalnego

W ww. okresie objętym kontrolą Ministerstwo podejmowało działania związane z wprowadzeniem regulacji prawnych dotyczących transportu intermodalnego, m.in. opracowało projekt ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw[48], w którym dodana została definicja „operacji transportu intermodalnego" oraz „wysyłającego", a także przygotowało rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach POIiŚ 2014–2020[49].

Zarządzeniem Nr 66 z dnia 4 grudnia 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powołał Radę do spraw transportu intermodalnego[50]. Celem prac Rady było przede wszystkim wypracowanie kierunków działań dla poprawy warunków funkcjonowania transportu intermodalnego w Polsce m.in. poprzez likwidację istniejących barier prawnych i organizacyjnych. W grudniu 2013 r. Rada przedstawiła sprawozdanie ze swojej działalności, raport o stanie transportu intermodalnego oraz rekomendacje dla jego rozwoju. Rada definiując najważniejsze bariery rozwoju transportu intermodalnego, wskazała m.in. na: konieczność zapewnienia porównywalnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozów intermodalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu podobnego w tych gałęziach transportu poziomu podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu; doprowadzenie do poprawy stanu infrastruktury liniowej (kolejowej i drogowej) i połączeń z centrami logistycznych dla usprawnienia ww. podstawowych parametrów ruchu tzn. średniej prędkości lub całkowitego czasu przewozu; zwiększenie liczby centrów logistycznych dla transferu jednostek intermodalnych pomiędzy różnymi gałęziami transportu.

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo nie prowadziło prac legislacyjnych nad ustawą o transporcie intermodalnym.

Ulga intermodalna

NIK pozytywnie ocenia wdrożenie w 2014 r. przez Ministra bezpośredniego działania wspierającego transport intermodalny, jakim jest ulga intermodalna. Ulga, wprowadzona dla przewozów kolejowych, finansowana jest w ramach wydatków budżetowych części 39 – Transport. Wynosi ona 25% opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej i ma zastosowanie na wszystkich liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego i/lub *wagonów próżnych* po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych.

[48] Dz. U. poz. 1481.

[49] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. (Dz. U. poz. 2269).

[50] Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 84.

Ulga jest stosowane również w innych krajach UE i jest postrzegana przez przewoźników jako jeden z elementów niwelowania różnic ponoszonych kosztów w transporcie kolejowym i drogowym.

Minister zdecydował o kontynuacji stosowania ulgi intermodalnej na kolejne lata 2019–2023. W dniu 21 grudnia 2018 r. zostało podpisane porozumienie między Ministerstwem Infrastruktury a PKP PLK S.A. pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastruktura kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku", na mocy którego ulga została utrzymana na dotychczasowym poziomie 25%. W porozumieniu zastrzeżono jednak, że w przypadku gdy przed upływem III kwartału danego roku wyczerpane zostanie 65% kwoty przewidzianej na dofinansowanie ulgi, Minister po wyczerpaniu rocznego limitu środków ma możliwość zawieszenia jej wypłacania.

NIK zwraca uwagę, że dla przewoźników kolejowych wykonujących przewozy intermodalne koleją w Polsce nadal, na tle innych krajów europejskich, stawki za dostęp do infrastruktury kolejowej są wysokie, a jednocześnie średnia prędkość handlowa pociągów intermodalnych jest znacznie niższa[51]. I tak: opłata za pociąg intermodalny 1000 t za 1 km w Polsce, po uwzględnieniu ulgi intermodalnej (25%) wynosi: 1,21–3,15 euro (średnio przewoźnicy płacili 2,5 euro za 1 pockm). Ponadto dość wysoki udział w kosztach działalności operacyjnej mają koszty paliwa i energii – ponad 11% w 2016 r. Należy podkreślić, że średnia prędkość w Polsce dla pociągów intermodalnych w 2015 r. wyniosła 33,72 km/h, a w I połowie 2018 r. wzrosła do 35,94 km/h, tj. o 2,22 km/h.

Wykres nr 8
Średnia prędkość handlowa w Polsce dla pociągów intermodalnych (km/h)

Źródło: według danych UTK.

Przykład

W innych krajach wysokość stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej kształtuje się następująco:
Hiszpania – 0,2 euro, Dania – 0,65 euro, Finlandia – 1,35 euro, Słowenia – od 0,57 do 1,53 euro, Chorwacja – od 0,37 do 1,83 euro, Portugalia – 1,38 euro, Bułgaria – 1,54 euro, Szwecja – 1,55 euro, Austria – od 0,73 do 2,45 euro w zależności od linii, Węgry – 2,12 euro, Holandia – 3,13 euro, Rumunia – od 2,78 do 3,39 euro, Niemcy – 3,88 euro (opłata za szybkie pociągi towarowe).

[51] Potwierdza to również UTK w swoich opracowaniach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W poszczególnych krajach UE prowadzona jest aktywna polityka wspierająca rozwój transportu intermodalnego, jak m.in.:

Przykłady

Niemcy
- zwiększanie przepustowości na liniach istotnych dla transportu towarowego;
- od 2004 r. utworzono fundusz na rzecz wspierania budowy, rozbudowy i ponownego uruchomienia prywatnych bocznic – finansowanie do 50% kosztów inwestycji;
- współfinansowanie odtwarzania infrastruktury służącej przewozom towarowym na odległość powyżej 50 km;
- dotacje do budowy i rozbudowy urządzeń przeładunkowych;
- wprowadzenie opłaty autostradowej w 2005 r., planowane rozszerzenie na wszystkie drogi od 2018 r.

Efekty
- wzrost przewozów intermodalnych o 150% w latach 2004–2016;
- wzrost udziału przewozów intermodalnych na kolei do 38%,
- w latach 2002–2015 praca przewozowa na kolei „wzrosła bardziej" niż na drogach.

Austria
- subsydiowanie transportu intermodalnego i przewozów rozproszonych;
- sektorowy zakaz przewozu transportem drogowym wybranych grup towarów w Tyrolu;
- max prędkość 60 km/h dla jazdy w nocy na autostradach;
- zakazy jazdy ciężarówek nocą oraz w dni wolne (w zależności od landu);
- zakazy jazdy dla samochodów z przyczepami;
- zakazy jazdy dla samochodów ciężarowych dopuszczonych do ruchu przed 1992 r.;
- limit masy ciężarówek 38 ton.

Efekty
- wzrost przewozów intermodalnych o 74% w latach 2004–2015;
- wzrost udziału przewozów intermodalnych na kolei z 22% do 30% w latach 2008–2015;
- utrzymanie udziału kolei w konkurencji międzygałęziowej na poziomie ok. 1/3.

Szwajcaria
- koszty kongestii wliczone do opłaty drogowej;
- obowiązkowa winieta;
- zwolnienie z opłat drogowych za dojazd do terminalu intermodalnego;
- zakaz jazdy ciężarówek w nocy, niedziele i święta;
- 30% zniżka stawki za dostęp do infrastruktury dla pociągów towarowych (40% przy opóźnieniu);
- 40% zniżka na przewozy rozproszone;
- 40% zniżka na prąd dla pociągów nocnych;
- część przychodów z opłat drogowych jest przeznaczona na finansowanie infrastruktury kolejowej i ochronę przed hałasem.

Efekty
- wzrost przewozów intermodalnych o 29% w latach 2008–2016;
- wzrost udziału przewozów intermodalnych na kolei z 40,5% do 50,7%;
- wzrost udziału kolei w konkurencji międzygałęziowej z 3,7% do 37,4%;
- wzrost udziału kolei w transporcie przez Alpy do ok. 77%;
- spadek o połowę w latach 2000–2015 liczby wypadków z udziałem ciężkich pojazdów.

5.1.3. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad spójnością i komplementarnością wdrażanych rozwiązań

Monitorowanie realizacji zadań w zakresie transportu intermodalnego

Ministerstwo od początku 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie realizowało kontroli ani audytów, których tematyka związana była z transportem intermodalnym. Nie prowadzono również analiz wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i drogowej dla przewozu jednostek intermodalnych.

Nadzór Ministra nad udzielaniem i rozliczaniem ulgi intermodalnej

W okresie objętym kontrolą Minister, zgodnie z określonymi w umowie zasadami, otrzymywał i analizował comiesięczne zestawienia dotyczące rozliczenia dotacji przekazywanej PKP PLK S.A. w związku z udzielaniem ulgi intermodalnej przewoźnikom. W okresie objętym kontrolą nie były jednak uwzględnione, w ramach budżetu zadaniowego Ministerstwa Infrastruktury, działania związane z udzielaniem ulgi intermodalnej oraz nie został zdefiniowany miernik realizacji tych działań, co zdaniem NIK utrudnia monitorowanie i ocenę skuteczności ponoszonych wydatków na to zadanie. W latach 2015–2017 wydatki na ulgę intermodalną wyniosły od 22,5 mln zł w 2015 r. do 32,5 mln zł w 2017 r., a w 2018 r. kwota zaplanowana na tę ulgę wyniosła 39,1 mln zł. W budżetach państwa dla części 39 – Transport w układzie zadaniowym, na lata 2015–2018, tematyka przewozów intermodalnych ujmowana była na poziomie działań w ramach: funkcji 19 „Infrastruktura transportowa", zadania 19.5. *Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu*. Dla zadania 19.5 nie zostało określone działanie, dotyczące udzielania ulgi intermodalnej oraz miernik realizacji tego działania.

5.2. Dostosowanie i dostępność infrastruktury kolejowej do realizowania przewozów intermodalnych

Wzrost przewozów intermodalnych na kolei

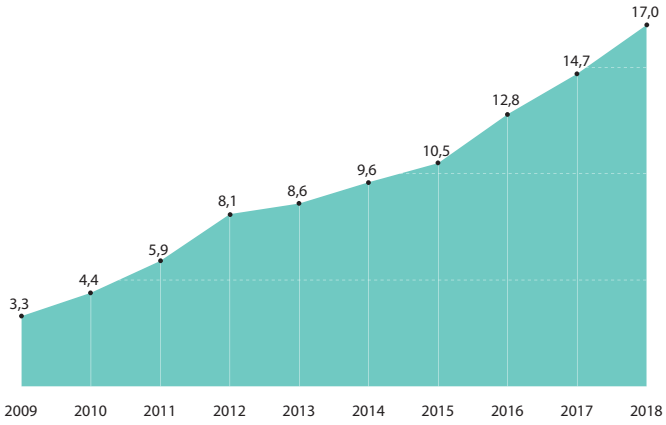
Od 2009 r., transport intermodalny koleją wzrósł ponad pięciokrotnie, jeśli chodzi o masę przewiezionych towarów.

Kolejowe przewozy intermodalne w latach 2009–2018 (wg masy ładunków w mln ton) osiągały w kolejnych latach następujące wielkości[52]:

- w 2009 r. – 3,3 mln ton;
- w 2010 r. – 4,4 mln ton;
- w 2011 r. – 5,9 mln ton;
- w 2012 r. – 8,1 mln ton;
- w 2013 r. – 8,6 mln ton;
- w 2014 r. – 9,6 mln ton;
- w 2015 r. – 10,5 mln ton;
- w 2016 r. – 12,8 mln ton;
- w 2017 r. – 14,7 mln ton;
- w 2018 r. – 17,0 mln ton.

[52] Raport UTK dot. Przewozów intermodalnych za 2018 r.

Wykres nr 9
Kolejowe przewozy intermodalne w latach 2009–2018

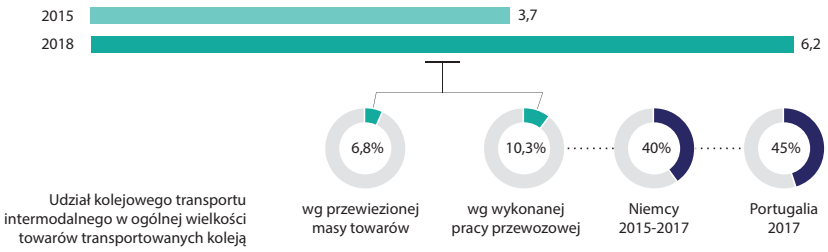


Źródło: według danych UTK.

Wykonana praca przewozowa w 2015 r. kształtowała się na poziomie 3,7 mld tkm, a w 2018 r. osiągnęła 6,2 mld tkm. W 2018 r. udział kolejowego transportu intermodalnego w ogólnej wielkości towarów transportowanych koleją wyniósł: 6,8% według przewiezionej masy towarów, a według wykonanej pracy przewozowej 10,3%. Wykonana praca eksploatacyjna (km) na głównych kierunkach tranzytowych pociągów intermodalnych wyniosła w IV kwartale 2018 r.[53]:

– na trasie Małaszewicze–Rzepin/Oderbruecke–Małaszewicze – 548 952 km, tj. nastąpił wzrost w stosunku do 2017 r. o 35%;
– na trasie Małaszewicze–Zebrzydowice/Petrovice–Małaszewicze – 110 479 km, tj. wzrosła o 38%, w stosunku do 2017 r.;
– na trasie Korszyce–Zebrzydowice/Petrovice–Korsze – 198 132 km, tj. wzrosła o 23%, w stosunku do 2017 r.

Wykres nr 10
Wykonana praca przewozowa pociągów intermodalnych (w mld tkm)



Wykonana praca eksploatacyjnapociągów intermodalnych w IV kwartale 2018 r.

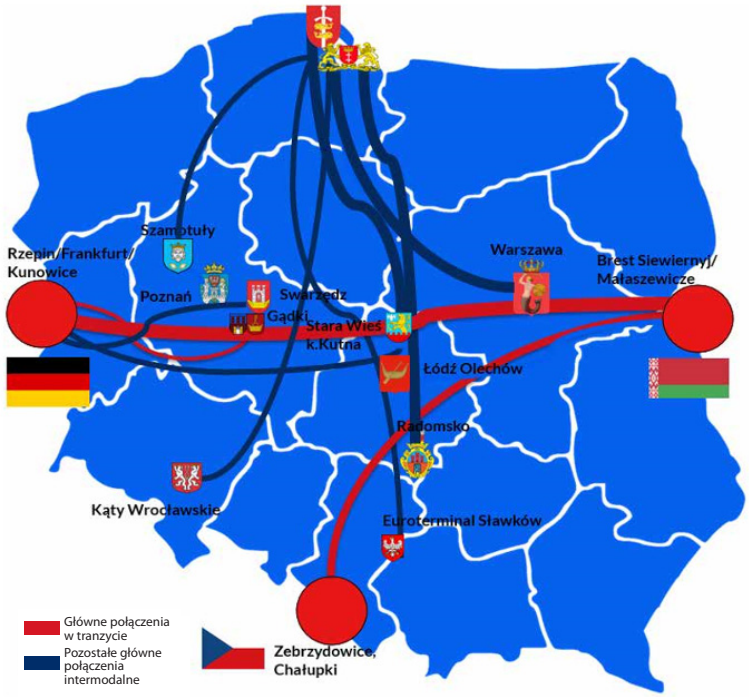
Źródło: według danych UTK.

[53] Według danych UTK.

Dla porównania należy wskazać, że w okresie 2015–2017 w Niemczech udział przewozów intermodalnych w pracy przewozowej wykonanej w transporcie kolejowym, utrzymywał się poziomie ok. 40%, a w Portugalii wzrósł z poziomu 30% w 2015 r. do 45% w 2017 r.

Infografika nr 3
Najważniejsze kolejowe trasy intermodalne w Polsce w 2018 r.

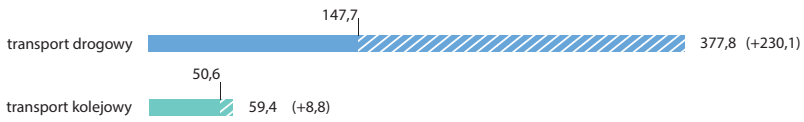
Najważniejsze kolejowe trasy intermodalne w Polsce



Źródło: infografika UTK.

W Polsce, transport drogowy odgrywa nadal kluczową rolę w przewozach ładunków. Według danych GUS, w 2015 r. wykonana praca przewozowa w transporcie drogowym wyniosła 147,7 mld tkm, a w transporcie kolejowym 50,6 mld tkm, natomiast w 2018 r. praca przewozowa w transporcie drogowym wyniosła 377,8 mld tkm, a w kolejowym 59,4 mld tkm. Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą przewozy ładunków transportem samochodowym wzrosły o ponad 230 mld tkm przy wzroście ładunków transportem kolejowym o niecałe 9 mld tkm.

Wykres nr 11
Praca przewozowa w latach 2015–2018

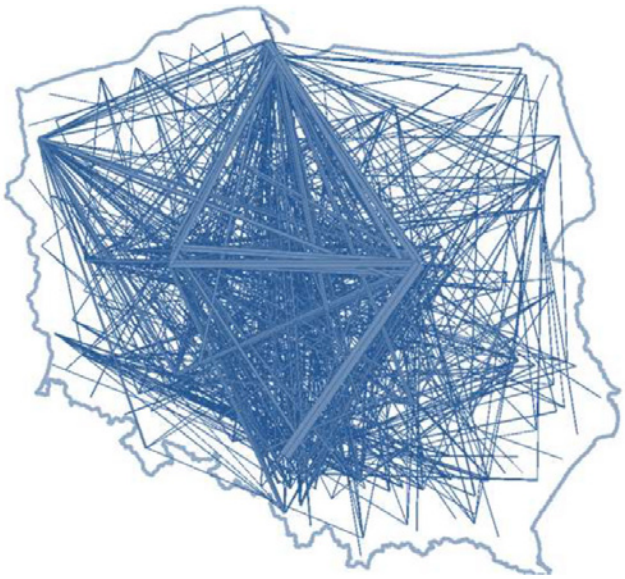


Źródło: według danych UTK.

Należy również podkreślić, że w latach 2011–2018 niemal czterokrotnie wrosła masa ładunków w transporcie drogowym przewieziona na odległość powyżej 300 km, co wskazuje na potencjał rozwoju transportu intermodalnego.
W ocenie NIK analiza potencjalnych możliwości przeniesienia ciężkiego ruchu ciężarowego krajowego i tranzytowego z dróg na trasy kolejowe, powinna stanowić podstawę dla prowadzenia i projektowania inwestycji

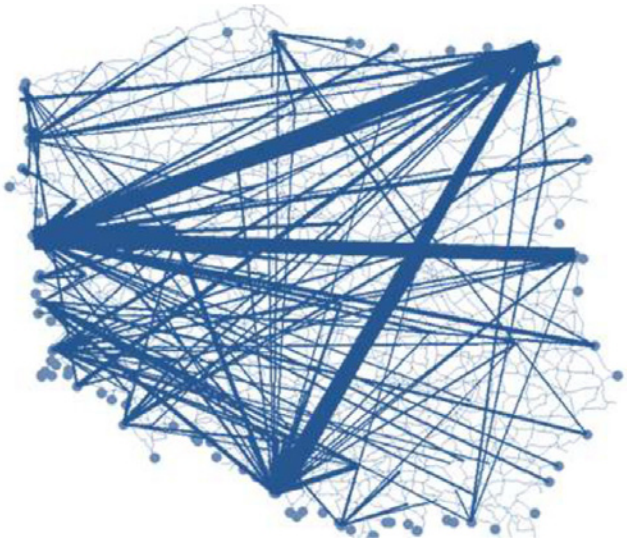
dotyczących zarówno infrastruktury kolejowej, poprawiających jej stan techniczny i parametry, jak też inwestycji w nowe centra logistyczne, miejsca przeładunku, z pełnym zapleczem usług pozwalających na kompleksową obsługę obecnego ruchu tranzytowego.

Infografika nr 4
Macierz tras o długości ponad 300 km, pojazdów ciężarowych z naczepą o DMC>12 ton, w granicach Polski



Źródło: analiza potencjalnych możliwości przeniesienia ciężkiego ruchu ciężarowego z dróg na trasy kolejowe, A. Waltz, kolorystyka UTK.

Infografika nr 5
Macierz ruchu samochodów ciężarowych z przyczepą lub naczepą w ruchu tranzytowym w 2016 r.



Źródło: projekt badawczy „Zasady prognozowania ruchu drogowego z uwzględnieniem innych środków transportu". DZP/RID-I-62 / 11 /NCBR/2016 – kolorystyka UTK.

Analiza czasu dojazdu i kosztów[54] przetransportowania kontenerów pomiędzy terminalami intermodalnymi koleją i samochodami ciężarowymi na równoległych trasach wskazuje, że transport kolejowy jest nieco droższy i znacznie

[54] Zwiększenie roli kolei w równoważeniu transportu towarów w Polsce. Wyzwania, propozycje, dobre praktyki. Analiza UTK, grudzień 2017 r.

wolniejszy od transportu samochodowego. Z analizy wynika, że średni czas przejazdu samochodu ciężarowego między terminalami wyniósł 8 h, przy kosztach wahających się, w zależności od normy emisji spalin spełnianej przez pojazd, od 3085 zł do 4345 zł. W przypadku pociągu intermodalnego czas przejazdu pomiędzy terminalami wyniósł 17,5 h, a koszt (przy uwzględnieniu „ulgi intermodalnej") wyniósł 4563 zł. Przeprowadzone badania wskazują również, że transport kolejowy może być bardziej konkurencyjny pod względem kosztów jedynie w przypadku, gdy większość przewozu drogowego wykonywana jest na płatnych odcinkach dróg.

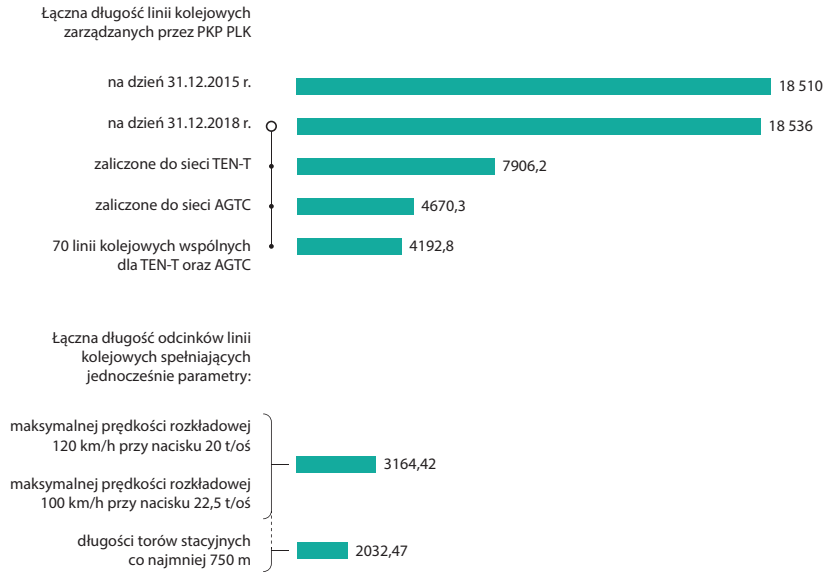
NIK zwraca uwagę, że w Polsce 3673 km dróg objętych jest poborem opłat drogowych, co stanowi ok. 21% długości dróg krajowych oraz 0,9% długości sieci dróg publicznych w Polsce.

5.2.1. Działania inwestycyjne PKP PLK poprawiające realizację przewozów intermodalnych

PKP PLK wg stanu na 31 grudnia 2018 r., wykonywała funkcje zarządcy dla 18 536 km linii kolejowych[55], z czego 7906,2 km linii[56] zaliczone zostało do kompleksowej sieci TEN-T, a 4670,3 km linii kolejowych wchodziło w skład sieci AGTC. W skład sieci kompleksowej TEN-T i jednocześnie w skład sieci AGTC zaliczonych zostało 70 linii kolejowych o łącznej długości: 4192,8 km. Łączna długość linii kolejowych należących do sieci AGTC spełniających docelowe standardy dla linii AGTC wynosiła:

– według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. – 1273,136 km linii[57];
– według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. – 1619,064 km linii[58].

Wykres nr 12
Parametry linii kolejowych (km)



Źródło: NIK.

[55] Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.). Według stanu na dzień 31.12.2015 r., PKP PLK zarządzała 18 510 km linii kolejowych.

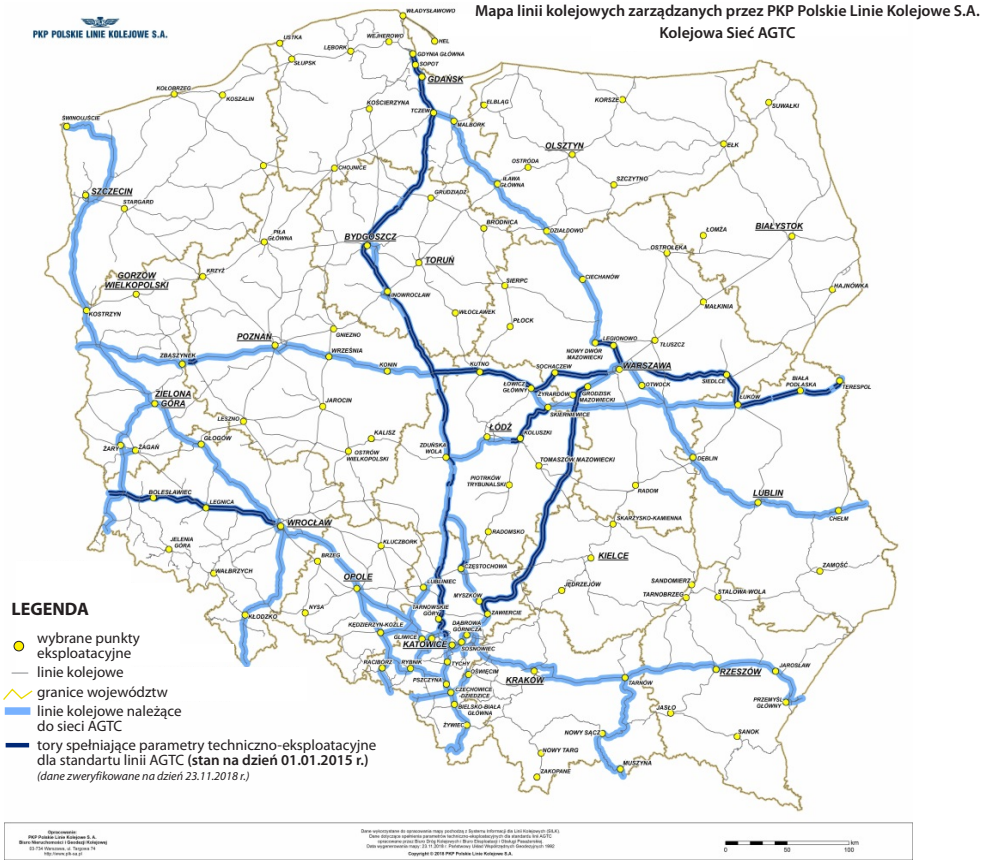
[56] Według stanu na dzień 30.06.2018 r.

[57] Tj. 2369,56 km torów szlakowych i głównych zasadniczych na stacjach.

[58] Tj. 3143,164 km torów szlakowych i głównych zasadniczych na stacjach.

Infografika nr 6

Mapa linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK – Kolejowa sieć AGTC z uwzględnieniem torów spełniających parametry techniczno-eksploatacyjne dla standardów linii AGTC według stanu na dzień 01.01.2015 r. (dane zweryfikowane na dzień 23.11.2018 r.)



Źródło: PKP PLK.

Efekty podejmowanych działań inwestycyjnych i modernizacyjnych

W latach 2015–2018 (I półrocze) Spółka prowadziła inwestycje mające na celu poprawę parametrów technicznych i operacyjnych linii kolejowych[59]. PKP PLK realizowała lub zakończyła realizację 773 kontraktów o wartości 41,4 mld zł na budowę lub modernizację linii kolejowych. Blisko połowa realizowanych kontraktów (384) dotyczyła linii kolejowych wchodzących w skład kompleksowej sieci TEN-T, w tym przedmiotem 181 kontraktów o wartości 21,8 mld zł było spełnienie w całości lub w części parametrów technicznych albo operacyjnych określonych w umowie AGTC. Do dnia 30.06.2018 r. Spółka zakończyła realizację 130 kontraktów, w których przedmiot inwestycji miał zostać w całości dostosowany do parametrów AGTC. W przypadku 120 kontraktów wymagane parametry zostały osiągnięte w całości, w dziewięciu kontraktach parametry AGTC osiągnięto częściowo[60]. W przypadku jednego kontraktu – modernizacji linii kolejo-

[59] PKP PLK została ustanowiona przez Radę Ministrów wykonawcą „Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku", w którym wskazano m.in., że efektem realizacji celu 3 – Poprawa jakości w przewozach pasażerskich i towarowych, będzie – „wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem".

[60] W przypadku sześciu z dziewięciu kontraktów osiągnięto zakładane parametry AGTC poza parametrem nominalnej prędkości minimalnej (V=100 km/h, zamiast planowanej V=120 km/h). Przyczyną nieosiągnięcia ww. parametru, był brak uzyskania ponownych dopuszczeń do eksploatacji dla podsystemu infrastruktura i sterowanie.

wej 133 Trzebinia–Krzeszowice, nie osiągnięto zakładanych parametrów. Osiągnięcie zakładanych parametrów AGTC dla linii kolejowej 133 na odcinku Trzebinia–Krzeszowice zaplanowane zostało na styczeń 2020 r.

W okresie 01.01.2015 r.–14.12.2018 r. Spółka unieważniła 28 postępowań przetargowych dotyczących modernizacji/budowy linii kolejowych, ze względu na fakt, że ceny ofert najkorzystniejszych przekraczały kwotę, jaką Spółka planowała przeznaczyć na sfinansowanie zamówień. Ponadto, w okresie objętym kontrolą PKP PLK skorzystała, w przypadku 66 przetargów, z możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia. NIK zwraca uwagę na ryzyko występowania utrudnień w transporcie ładunków intermodalnych, w związku z kumulacją prac modernizacyjnych na tych odcinkach w latach 2019–2023. NIK zauważa również rosnące ryzyko niezakończenia, albo wręcz niezrealizowania w zaplanowanym terminie inwestycji istotnych dla transportu intermodalnego w bieżącej perspektywie finansowej, wynikające ze wzrostu wartości i liczby postępowań przetargowych unieważnionych ze względu na przekroczenie kwoty, jaką PKP PLK zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

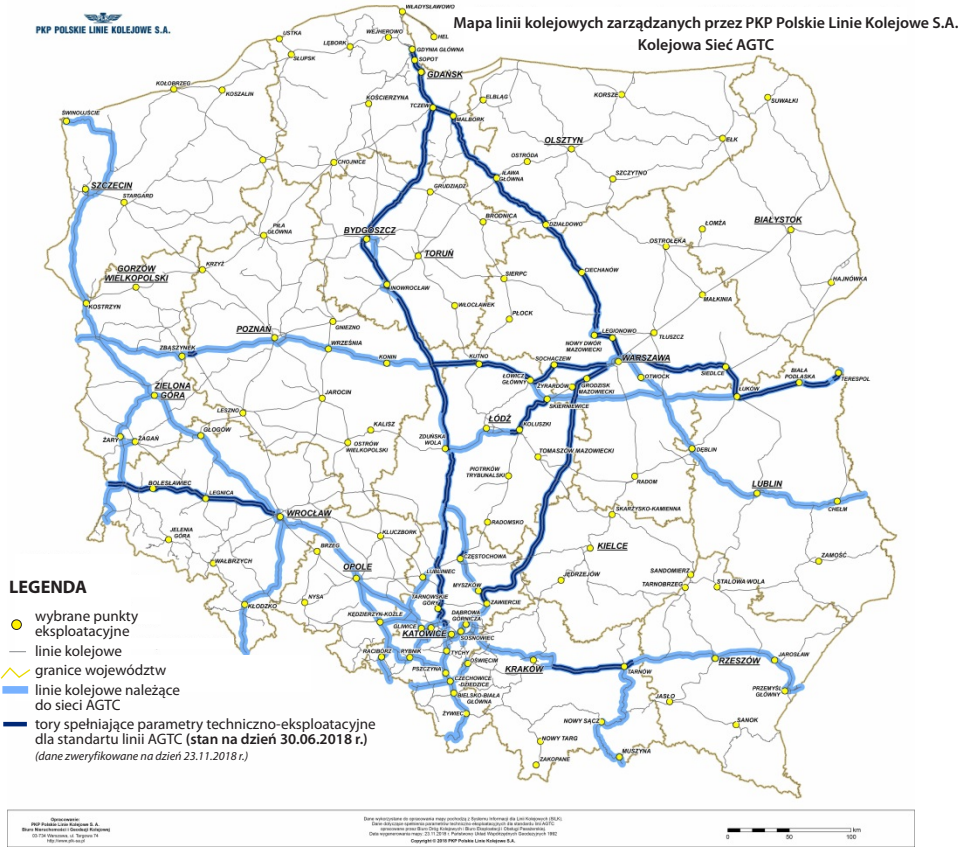
Spośród 2481,492 km linii sieci kompleksowej TEN-T, objętych modernizacją w ramach kontraktów w całości wymagających spełnienia parametrów AGTC, do dnia 30.06.2018 r. osiągnięto zakładane parametry na 1621,879 km linii, tj. 65,4%.

Według stanu na dzień 30.06.2018 r., łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry: maksymalnej prędkości rozkładowej 120 km/h przy nacisku 20 t/oś i maksymalnej prędkości rozkładowej 100 km/h przy nacisku 22,5 t/oś wynosiła 3164,421 km.

Łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry ww. maksymalnej prędkości rozkładowej, nacisku na oś oraz dodatkowo długości torów stacyjnych, co najmniej 750 m, według stanu na dzień 30.06.2018 r., wynosiła 2032,473 km (11% łącznej długości linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK).

Infografika nr 7

Mapa linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK – odcinki linii spełniających parametry techniczno-eksploatacyjne dla standardów linii AGTC (według stanu na dzień 30.06.2018 r.)



Źródło: PKP PLK.

Inwestycje na przejściach granicznych

Pozytywnym działaniem było prowadzenie i przygotowanie przez Spółkę inwestycji na kolejowych przejściach granicznych oraz w sąsiedztwie portów morskich. Z infrastruktury w tych lokalizacjach korzystają podmioty generujące ruch transportu intermodalnego. Od 2016 r. Spółka realizowała projekt finansowany ze środków krajowych w ramach Krajowego Programu Kolejowego pod nazwą „Poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej w rejonach przejść granicznych, w tym toru szerokiego". Zakres projektu obejmuje sześć kolejowych przejść granicznych, zaplanowanych do realizacji w latach 2016–2025, tj.:

- Skandawa–Żelaznodrożnyj – realizacja w latach 2017–2019;
- Terespol–Brześć – realizacja w latach 2016–2017[61];
- Dorohusk–Jagodin – realizacja w latach 2022–2023;
- Siemianówka–Swisłocz – realizacja w latach 2019–2022;
- Kuźnica Białostocka–Bruzgi – realizacja w latach 2020–2021;
- Medyka–Mościska – realizacja w latach 2016–2025.

[61] W listopadzie 2018 r. Zarząd PKP PLK wydał zgodę na zaciągnięcie zobowiązania na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania „Poprawa dostępności przejścia granicznego Terespol–Brześć, Etap 1 – Rozbudowa układu torów o prześwicie 1520 mm stacji Terespol". W ramach zadania planowana jest rozbudowa układu szerokotorowego stacji Terespol i zwiększenie jej przepustowości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zaplanowane i realizowane prace na przejściach granicznych dotyczyły przede wszystkim modernizacji linii kolejowych i poprawy ich przepustowości, dostosowania infrastruktury torowej do nacisku zwiększonych nacisków na oś, podniesienia prędkości oraz zwiększenia długości użytecznej torów.

PKP PLK zaplanowała również w latach 2019–2023 realizację czterech projektów dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich, w tym tzw. alternatywnego ciągu transportowego Bydgoszcz–Trójmiasto.

Przykłady

PKP Polskie Linie Kolejowe podpisały umowę na wykonanie dokumentacji projektowej na rozbudowę stacji Terespol o dziesięć szerokich torów (1520 mm). Infrastruktura będzie dostosowana do obsługi ciężkich pociągów o długości 1050 m i nacisku 25t/oś. Przewidziano specjalny tor do odstawiania uszkodzonych wagonów z materiałami niebezpiecznymi. Efektem inwestycji będzie możliwość obsługi większej liczby pociągów również w zakresie kontroli celno-granicznej, która będzie się odbywała na nowej grupie torów. Przejście przyjmie więcej pociągów towarowych, co oznacza większe możliwości wymiany handlowej pomiędzy Europą i Azją. Budowla planowana na lata 2022–2024.

Komplementarną inwestycją do prac na przejściu granicznym jest modernizacja linii Siedlce–Terespol. Efektem będzie sprawniejszy i szybszy przejazd pociągów. PLK podnoszą komfort obsługi podróżnych i pociągów towarowych na stacjach: Małaszewicze, Biała Podlaska, Terespol. Lokalne centrum sterowania w Terespolu usprawni prowadzenie ruchu pociągów. Inwestycja o wartości ponad 555 mln zł netto jest realizowana w ramach instrumentu CEF „Łącząc Europę". Modernizacja stacji w Terespolu i trasy z Siedlec do Terespola wpłynie na lepszą dostępność i potencjał przeładunkowy stacji. Zwiększą się możliwości przesyłania towarów przez wschodnią granicę na szlaku tranzytowym Moskwa–Mińsk–Warszawa–Berlin. Dzięki inwestycjom zyska także gospodarka regionu.

Na przejściu w Medyce, w korytarzu transportowym Niemcy–Polska––Ukraina, kontynuowana jest przebudowa torów, rozjazdów, sieci trakcyjnej i urządzeń sterowania ruchem. Po zakończeniu robót będzie sprawna obsługa dłuższych i cięższych składów towarowych na granicy z Ukrainą. Trwa pierwszy etap prac w rejonie przejścia granicznego Skandawa––Żeleznodorożnyj, od granicy do punktu przeładunkowego Kotki. Szerokie tory będą dostosowane do przewozu cięższych składów (do 25t/oś) i prędkości do 60 km/h. Umożliwi to rozwój współpracy gospodarczej w regionie. W tym roku podpisana została umowa na prace w rejonie przejścia Siemianówka––Swisłocz oraz rewitalizację linii od Chryzanowa do granicy. Inwestycja zwiększy rolę Podlasia na transportowej mapie Polski. Roboty budowlane, które usprawnią obsługę pociągów w rejonie zaplanowano do 2022 r. PLK przebudowały już linię od Czeremchy do granicy z Białorusią, co umożliwi przywrócenie ruchu towarowego na granicy. Będzie to alternatywna trasa w relacji wschód–zachód.

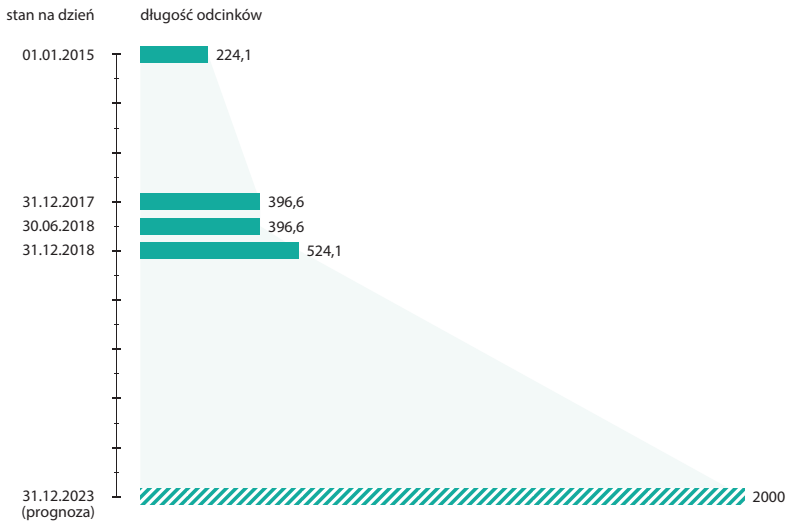
Stan wdrożenia systemów ETCS

Stan wdrożenia systemów ETCS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK, odbiegał od założonego planu. W okresie objętym kontrolą długość odcinków linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS/ETCS dopuszczonych do eksploatacji wynosiła:

– na dzień 1.01.2015 r. – 224,1 km;
– na dzień 31.12.2017 r. – 396,6 km;
– na dzień 31.12.2018 r. – 524,1 km.

Stan wdrożenia systemów ETCS odbiegał od założonego planu. Na dzień 31.12.2017 r. system wdrożono na 396,6 km linii kolejowych, co stanowi 79,3% realizacji wskaźnika celu 2 KPK zaplanowanego w wysokości 500 km, do osiągnięcia na koniec 2017 r. Na koniec 2018 r. systemem objęto 524,1 km, co stanowiło 3% linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK, nieco ponad 6% stanowiły linie należące do sieci TEN-T i 11% należących do sieci AGTC, a jako docelowy stan na dzień 31grudnia 2023 r. założono 2000 km.

Infografika nr 8
Długość odcinków linii kolejowyych (km) wyposażonych w system ERTMS/ETCS posiadający zezwolenie dopuszczenia do eksploatacji



Źródło: NIK.

Zwiększeniem bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego będzie m.in. wzrost długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS, Spółka w okresie objętym kontrolą realizowała 71 inwestycji dotyczących rozwijania infrastruktury systemów usprawniających zarządzanie przewozami (modernizacja SRK, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom I, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom II), w tym 54 inwestycje były prowadzone na liniach sieci kompleksowej TEN-T.

Wartość wszystkich realizowanych inwestycji dotyczących rozwijania infrastruktury systemów usprawniających zarządzanie (i bezpieczeństwo) przewozami wyniosła 2 865 759 tys. zł (wg stanu na 30.06.2018 r.), w tym na liniach wchodzących w skład sieci kompleksowej TEN-T wyniosła 2 525 534 tys. zł. W okresie objętym kontrolą 41 projektów zostało zakończonych, a 30 projektów było w fazie realizacji.

Realizacja ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej

NIK pozytywnie ocenia działania skierowane na rewitalizację ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej na sieci PKP PLK.

W okresie objętym kontrolą Spółka realizowała Program rewitalizacji ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej na sieci PKP PLK. Program ten został przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 23 czerwca 2015 r.

Program finansowany był na podstawie Umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r.–31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. Za zgłaszanie poszczególnych punktów do programu odpowiedzialne były Zakłady Linii Kolejowych. Do objęcia programem kwalifikowano punkty ładunkowe o największej atrakcyjności pod względem przychodów i liczby obsługiwanych pociągów. Dodatkowo, uwzględniano kryteria dobrego dojazdu ciężkich pojazdów drogą kołową oraz wzajemnego położenia graficznego ww. punktów. NIK zwraca uwagę, że kryteriami kwalifikowania punktów ładunkowych do programu rewitalizacji nie były uzgadniane z Ministrem, ani z operatorami lub przewoźnikami transportu intermodalnego[62].

5.2.2. Pozostałe działania PKP PLK, jako zarządcy infrastruktury kolejowej wspomagające funkcjonowanie przewozów intermodalnych

Dostęp przewoźników intermodalnych do infrastruktury kolejowej

Bezpośrednim narzędziem, pozwalającym na obniżenie przewoźnikom kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, była „ulga intermodalna" wynosząca 25% opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. PKP PLK i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zawarły „Umowę na dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie od 01.01.2014 r. do 31.12.2018 r.". W treści Umowy określono wysokość ulgi intermodalnej udzielanej w stosunku do opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury w odniesieniu do pociągów realizujących przewozy intermodalne. W okresie objętym kontrolą, ulga miała zastosowanie na wszystkich liniach kolejowych udostępnionych przez PKP PLK w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego i/lub *wagonów próżnych* po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych.

Zgodnie z zawartą umową, PKP PLK weryfikowała zgłaszane przez przewoźników wielkości i podejmowała decyzje o zakwalifikowaniu przejazdów do udzielenia ulgi intermodalnej. W szczególności Spółka weryfikowała, czy zgłoszony pociąg faktycznie pojechał, czy w składzie pociągu nie znajdowały się wagony nieprzystosowane do przewozu jednostek intermodalnych[63]. Sprawdzeniu również podlegało, czy dane oświadczenie odnosi się do wymienionego w nim zestawienia zrealizowanych przejazdów pociągów, zgłaszanych do udzielenia ulgi intermodalnej.

[62] W okresie objętym kontrolą, jednorazowo na prośbę Ministra, zakres infrastruktury ładunkowej zaplanowanej do modernizacji w 2017 r., był jednym z tematów omawianych na posiedzeniu Rady Przewoźników. tj. zespołu doradczego wspomagającego działania Zarządu PKP PLK w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku transportu kolejowego w Polsce. Podstawą działania Rady Przewoźników był Regulamin przyjęty uchwałą Zarządu PKP PLK. Po omówieniu tematu na ww. posiedzeniu Rada Przewoźników pozytywnie zaopiniowała przedstawioną do modernizacji na rok 2017 listę punktów ładunkowych.

[63] W przypadku, gdyby w składzie pociągu znajduje się co najmniej jeden wagon z ładunkiem niebędącym jednostką intermodalną i/lub co najmniej jeden wagon próżny niebędący wagonem po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych, PKP PLK nie udziela ulgi intermodalnej dla takiego przejazdu.

Przykład

W okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2018 r. zgłoszona przez przewoźników liczba przejazdów pociągów intermodalnych do ulgi intermodalnej, wynosiła łącznie 122 011, w tym: w 2015 r. – 28 122; w 2016 r. – 33 386; w 2017 r. – 38 603; w l półroczu 2018 r. – 21 900.
Liczba przejazdów pociągów zakwalifikowanych przez PKP PLK do ulgi intermodalnej w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2018 r. była niższa od liczby zgłoszonej przez przewoźników o 420 i wynosiła ogółem 121 591, w tym: w 2015 r.: 28 068, w 2016 r. – 33 282, w 2017 r. – 38 526, w 2018 (I pół.) – 21 715.
Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że: różnica liczby przejazdów pociągów zgłoszonych do ulgi intermodalnej i liczby przejazdów pociągów zakwalifikowanych przez PKP PLK do ulgi intermodalnej wynika z faktu, że nie wszystkie zgłoszone przez przewoźników przejazdy pociągów spełniały wymogi definicji ulgi intermodalnej[64].

Zgodnie z zapisami pkt 4.2.4.3. i 4.2.4.4. załącznika nr 2 do aneksu nr 5 z dnia 9 listopada 2015 r. – do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony – biegły rewident dokonywał corocznej weryfikacji rozliczeń dotacji za lata 2015, 2016 i 2017 i sporządzał raporty dotyczące sposobu wykorzystania dotacji. Raporty z badania za ww. lata przekazane zostały Ministrowi. W opiniach biegłego rewidenta za lata 2015, 2016 i 2017, brak było uwag w zakresie wykorzystania ulgi intermodalnej.
W okresie objętym kontrolą (według stanu na dzień 20.08.2018 r.), udzielono ulgę intermodalną dla 121 380 pociągów.

Brak sporządzania, raportów dot. liczby pociągów intermodalnych

W PKP PLK nie prowadzono bieżących analiz liczby pociągów intermodalnych, opóźnień oraz rozpoznawania wszystkich przyczyn ich powstawania co, zdaniem NIK ogranicza możliwości Spółki w eliminowaniu utrudnień organizacyjnych i logistycznych w rozwoju transportu intermodalnego.

Brak analizy przyczyn opóźnień

W PKP PLK w okresie objętym kontrolą obowiązywała Instrukcja o kontroli biegu pociągów pasażerskich i towarowych Ir 14[65], zwana dalej „Instrukcją Ir14", w której uregulowano m.in. zasady kwalifikacji opóźnień pociągów kursujących ze względu na poszczególne przyczyny oraz sposób ich rozliczania, sposób rejestracji procesu przewozowego, rodzaje opracowywanej sprawozdawczości dot. opóźnień pociągów. W Spółce nie sporządzano sprawozdań Irt wymaganych na podstawie Instrukcji Ir14, tj. nie opracowywano danych statystycznych dla poszczególnych segmentów – rodzajów przewozów, w tym przewozów intermodalnych. Opracowywane dane statystyczne ograniczono do wszystkich pociągów pasażerskich i wszystkich pociągów towarowych, bez szczegółowego wskazania kategorii pociągów. Informacja dotycząca liczby minut opóźnień pociągów według przyczyn opóźnień, została zawężona do podstawowych grup przyczyn opóźnień, bez podziału na poszczególne grupy kodów i wszystkie kody w tych grupach.

[64] Np.: do składu pociągu włączono wagony nieprzystosowane do przewozu jednostek transportu intermodalnego, takich jak cysterny lub węglarki.

[65] Wprowadzona zarządzeniem Nr 45/2011 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 20 grudnia 2011 r. – Załącznik do uchwały Nr 910/2011 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 20 grudnia 2011 r. ze zm. wprowadzonymi Zarządzeniem nr 50/2014 Zarządu PKP PLK S.A, z dnia 9.12.2014 r.

Nie sporządzano sprawozdań Irt1 i Irt2 wymaganych zapisami Instrukcji Ir14, tj. sprawozdań o przyczynach opóźnień pociągów towarowych, uwzględniających opóźnienia dla poszczególnych kategorii pociągów, w tym m.in. dla pociągów intermodalnych krajowych i intermodalnych międzynarodowych.

Przykład

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wynika, że w latach 2015–2018 (I półrocze) w Spółce nie sporządzano statystyki dla poszczególnych segmentów przewozów. Biuro Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej Centrali PKP PLK nie otrzymało żadnych wytycznych, co do potrzeb Spółki w zakresie danych sprawozdawczych. Żaden podmiot zewnętrzny i wewnętrzny nie wymagał od Spółki danych dotyczących punktualności i przyczyn opóźnień pociągów intermodalnych. Wyjaśnił również, że decyzję o niesporządzaniu ww. raportów podjął w 2012 r. były Wiceprezes Zarządu – dyrektor ds. Eksploatacji i nie jest znana przyczyna podjęcia tej decyzji. Ponadto, Zastępca Dyrektora Biura Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej w wyjaśnieniach wskazał, że opracowanie raportów Irt1 i Irt2 w aktualnie eksploatowanej wersji SEPE (Systemu Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej) po wdrożeniu w 2012 r. Instrukcji IR-14, w której dostosowano kodyfikację przyczyn opóźnień do Karty UIC 450-2, okazało się niemożliwe z uwagi na ograniczone możliwości eksportowania danych z SEPE do programu Excel. Wskazał też, że Decyzją Nr 50/2013 Wiceprezesa Zarządu – Dyrektora ds. Eksploatacji PKP PLK z dnia 9.12.2013 r. powołano Zespół ds. opracowania projektu, realizacji i wdrożenia rozwiązania informatycznego „SEPE II – System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej wersja II", którego prace miały być zakończone nie później niż 31.12.2017 r. W związku z powyższym Biuro Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej nie zgłaszało uwag do Instrukcji Ir14 oraz nie zgłaszało potrzeby udoskonalenia użytkowanego SEPE.

Na podstawie liczby złożonych wniosków o rozkład jazdy – w latach 2015––2018 (I półrocze) na sieci linii kolejowych, zarządzanych przez PKP PLK zostało uruchomionych łącznie 92 616 pociągów intermodalnych: 27 635 (29,8%) pociągów uruchomionych było według rocznego rozkładu jazdy pociągów, zwanego dalej „RRJ" i 64 981 (70,2%) pociągów uruchomionych było według indywidualnego rozkładu jazdy pociągów, zwanego dalej „IRJ".

Udostępnione przez Spółkę, na potrzeby kontroli NIK, dane uzyskane z systemu SEPE, wskazują że z ogólnej liczby 92 616 uruchomionych pociągów intermodalnych, oznaczonych symbolami TC[66] i TD[67], w latach 2015–2018 (I półrocze)" – 55 193, tj. 59,6% pociągów kursujących było opóźnionych[68].

Przykład

Liczba opóźnionych pociągów intermodalnych oznaczonych symbolami TC i TD w kolejnych latach wynosiła:
- w 2015 r. – 12 996, tj. 56,9% pociągów kursujących;
- w 2016 r. – 14 327, tj. 55,9% pociągów kursujących;
- w 2017 r. – 17 077, tj. 61,1% pociągów kursujących;
- w 2018 r. (I półrocze) – 10 793, tj. 66,6% pociągów kursujących.

[66] TC – do międzynarodowych całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu międzynarodowym).

[67] TD – do całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu krajowym).

[68] W latach 2015–2017 powyżej 30 minut, od 2018 r. >15 minut.

Z przekazanych danych wynikało, że największą liczbę pociągów intermodalnych opóźnionych w latach 2015–2018 (I półrocze) stanowiły pociągi opóźnione z winy przewoźników kolejowych. W okresie objętym kontrolą było to łącznie 41 489 pociągów (tj. 75,2% opóźnionych pociągów intermodalnych). PKP PLK nie analizowała czynników powodujących opóźnienia z przyczyn leżących po stronie przewoźników. Również, na posiedzeniach Rady Przewoźników w latach 2015–2018 (I półrocze) nie były omawiane kwestie opóźnień pociągów intermodalnych z winy przewoźników oraz ich liczby w kolejnych latach 2015–2018 (I półrocze).

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli w wyjaśnieniach wskazał, że: żaden z przewoźników towarowych nie zgłosił na posiedzeniach Rady Przewoźników propozycji omówienia zagadnień dotyczących przyczyn opóźnień pociągów z winy przewoźnika. Dyrektor w wyjaśnieniach podkreślił również, że PKP PLK nie planowała omówienia problematyki opóźnień pociągów z winy przewoźnika na posiedzeniach Rady Przewoźników w 2019 r., ale w przypadku zgłoszenia przez któregoś z przewoźników, istnieje możliwość wprowadzenia takiego punktu do omówienia, na jednym z posiedzeń Rady. Ponadto wyjaśnił, że PKP PLK podejmuje działania na rzecz minimalizacji zjawisk, wywołujących opóźnienia pociągów z przyczyn leżących po stronie zarządcy infrastruktury. Natomiast działania zapobiegające opóźnieniom z winy przewoźnika podejmuje przewoźnik kolejowy.

Przykład

Liczba opóźnionych pociągów intermodalnych z winy PKP PLK w latach 2015–2018 (I półrocze) wynosiła ogółem 15 719 (tj. 28,5% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w tym okresie):
- w 2015 r. – 4781 (36,8% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2015 r.);
- w 2016 r. – 4131 (28,8% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2016 r.);
- w 2017 r. – 4304 (25,2% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2017 r.);
- w I pół. 2018 r. – 2503 (23,2% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w tym okresie).

Liczba opóźnionych pociągów towarowych z winy PKP PLK w latach 2015–2018 (I półrocze) wynosiła ogółem 21 8426 (tj. 24,4% ogólnej liczby opóźnionych pociągów towarowych w tym okresie):
- w 2015 r. – 76 676 (30,1% opóźnionych pociągów towarowych w 2015 r.);
- w 2016 r. – 62 081 (28,8% opóźnionych pociągów towarowych w 2016 r.);
- w 2017 r. – 56 469 (21,5% opóźnionych pociągów towarowych w 2017 r.);
- w I pół. 2018 r. – 23 200 (16,1% opóźnionych pociągów towarowych w tym okresie).

Utrudnienia w dostępie do infrastruktury ze względu na prace inwestycyjne

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą PKP PLK nie w pełni uwzględniała potrzeby przewoźników intermodalnych podczas prowadzonych prac modernizacyjnych i remontowych infrastruktury kolejowej.
Prezes UTK wskazywał, że przebieg prac inwestycyjnych jest prowadzony w sposób nieuwzględniający potrzeb uczestników rynku. Zwrócił uwagę PKP PLK na szczególną sytuację przewoźników towarowych, którzy nie mają możliwości uruchomienia drogowej komunikacji zastępczej, w sytuacji

zamknięcia trasy oraz na potrzebę powzięcia przez wszystkich uczestników rynku z odpowiednim wyprzedzeniem, informacji zarówno o planowanych inwestycjach, jak i o planowanych zamknięciach torowych. Dodatkowo, zdaniem Prezesa UTK, Spółka powinna prowadzić inwestycje dotyczące modernizacji dróg kolejowych w sposób i w terminach, w jak najmniejszym stopniu negatywnie wpływających na ruch pociągów. PKP PLK szczególną uwagę powinna zwrócić na zapewnienie odpowiedniej zdolności przepustowej pociągów intermodalnych, wykorzystując możliwości rozwijania wyższych prędkości przez składy z ładunkami intermodalnymi.

Przykład

W latach 2015–2018 (I półrocze) występowały przypadki odmowy[69] realizacji przejazdów intermodalnych ze względu na brak zdolności przepustowej i ze względu na zamknięcia torowe. W okresie objętym kontrolą liczba odrzuconych wniosków dla przejazdów intermodalnych ze względu na brak zdolności przepustowej wynosiła łącznie 151, w tym:
- w 2015 r. – 63 (58 dla pociągów intermodalnych w komunikacji krajowej i pięć w relacji międzynarodowej);
- w roku 2016 – 37 (30 dla relacji krajowej i siedem dla relacji międzynarodowej);
- w roku 2017 – 46 (41 dla relacji krajowej i pięć dla relacji międzynarodowej);
- w I pół. 2018 r. – pięć wniosków (cztery dla relacji krajowej i jeden dla relacji międzynarodowej).

Wśród odrzuconych wniosków z uwagi na brak zdolności przepustowej, najczęściej występującymi relacjami były:
- w 2015 r.: w relacji krajowej: Małaszewicze Południowe–Rzepin (trzy wnioski), Poznań Górczyn–Gdynia Port Gpa (trzy wnioski), w relacji międzynarodowej: Małaszewicze Centralne–Oderbruecke (trzy wnioski);
- w 2016 r.: w relacji krajowej: Lublin Lba–Gdańsk Port Północny (trzy wnioski), Kąty Wrocławskie–Wrocław Gądów (dwa wnioski), w relacji międzynarodowej: Guben–Jaworzyna Śląska (dwa wnioski), Petrovice u Karvine––Sławków Euroterminal (dwa wnioski);
- w 2017 r.: w relacji krajowej: Małaszewicze Centralne–Rzepin (osiem wniosków), Poznań Franowo Pfd–Brzeg Dolny (cztery wnioski), Stara Wieś k. Kutna–Brzeg Dolny (cztery wnioski);
- w I pół. 2018 r.: Swarzędz–Małaszewicze Centralne (dwa wnioski).

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że: odrzucenia wniosków występują okresowo w zależności od sytuacji ruchowej, kumulacji jazd na danym odcinku lub z uwagi na prowadzone prace inwestycyjne.

W latach 2015–2018 (I półrocze) liczba odrzuconych wniosków dla przejazdów intermodalnych ze względu na zamknięcia torowe przy trwających remontach wynosiła łącznie 1240, w tym: w 2015 r. – 518, w 2016 r. – 566, w 2017 r. – 148, a w I pół. 2018 r. – osiem wniosków.

W okresie 2015 r.–I połowa 2018 r. w sześciu przypadkach dokonano jednoczesnego zamknięcia torowego linii modernizowanej i linii objazdowej. Zastępca Dyrektora ds. Rozkładów Jazdy PKP PLK wyjaśnił, że w przypadku jednego z ww. jednoczesnych zamknięć torowych, dodatkowo okrężnie wytrasowano 122 pociągi, w tym 28 pociągów oznaczonych jako składy intermodalne.

[69] Wykazane dane odnoszą się do wniosków odrzuconych w odniesieniu do indywidualnego rozkładu jazdy.

Uwzględniając problemy, na jakie wskazywał Prezes UTK[70] związane z terminem publikacji zamknięć torowych, Zarząd PKP PLK 13 listopada 2018 r. podjął Uchwałę wprowadzającą zmiany w zasadach organizacji zamknięć torowych. Opracowany został projekt sieciowego harmonogramu zamknięć torowych, opublikowany na stronach internetowych Spółki i poddany konsultacjom z zainteresowanymi podmiotami.

Obliczanie prędkości dla pociągów intermodalnych

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez PKP PLK nowych zasad obliczania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych, co przyczynia się do usprawnienia przewozów intermodalnych. PKP PLK stosowała od dnia 30 czerwca 2017 r. nowe zasady obliczania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych, oznaczonych TC, TD. Pociągom tym są przyznawane prędkości, jak dla pociągów pasażerskich z ograniczeniem prędkości do 120 km/h. Warunkiem przyznania takich prędkości jest wskazanie przez przewoźnika, we wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej, w pozycji rodzaj ładunku – „Intermodalny". Wprowadzenie tych korzystnych dla przewozów intermodalnych warunków było możliwe, dzięki prowadzonym modernizacji i rewitalizacji linii kolejowych, które przyczyniły się do poprawy średniej prędkości handlowej pociągów intermodalnych, która w I połowie 2018 r. wynosiła 35,94 km/h.

Należy zaznaczyć jednak, że prędkość pociągów towarowych w Polsce jest dużo niższa niż w innych krajach europejskich. Potwierdzają to dane uzyskane przez UTK od członków IRG-Rail[71]. W 2016 r. według danych IRG-Rail, wynosiła ona w: Holandii 64km/h, Portugalii 54 km/h, Hiszpanii 53 km/h, na Litwie 39 km/h.

Analiza rozmieszczenia i rozwoju bazy transportowo-logistycznej

W sierpniu 2017 r. została opracowana przez PKP PLK *Analiza perspektyw poprawy rozmieszczenia i wykorzystania bazy transportowo-logistycznej na sieci PKP PLK*[72]. We wnioskach końcowych tej analizy stwierdzono m.in., że potrzeby rynku przewozu przesyłek intermodalnych wskazują na niedobór terminali ładunkowych dla takich przesyłek oraz, że z punktu widzenia interesu PKP PLK zasadne jest wykorzystanie obszarów byłych i obecnych stacji rozrządowych pod nowoczesne centra logistyczne, jakimi są terminale towarowe. W opracowaniu stwierdzono, że potrzeba ta wynika z dynamicznego wzrostu przewozów intermodalnych, przy jednoczesnym braku sieci ogólnodostępnych terminali kontenerowych.

Przykład

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK trwały prace związane z opracowaniem studium wykonalności dla projektu: „Zwiększenia przepustowości ciągu Tczew–Gdynia wraz z dobudową odcinków nowych torów szlakowych oraz przebudową stacji Zajączkowo Tczewskie" – inwestycji planowanej do realizacji w nowej perspektywie finansowej UE 2021–2027.

Ponadto przeprowadzono konsultacje m.in. z zarządcami terminali intermodalnych odnośnie propozycji projektów do podjęcia w nowej perspektywie 2021–2027. Dotyczyło to m.in. rozbudowy linii kolejowej nr 9 na odcinku

[70] Pismo Prezesa UTK z dnia 31 października 2018 r. znak; DRR-WRRR.711.1.2018.21 IB.

[71] IRG-Rail to „Grupa Niezależnych Regulatorów – Rail", sieć składająca się obecnie z niezależnych organów regulacyjnych kolei z 31 krajów europejskich.

[72] Opracowanie było odpowiedzią na rosnące potrzeby rynku transportowego przewozów towarowych w zakresie logistyki przesyłek intermodalnych, przy jednoczesnym malejącym zapotrzebowaniu na infrastrukturę do realizacji przewozów rozproszonych.

Pruszcz Gdański–Pszczółki–Zajączkowo Tczewskie oraz budowy linii kolejowej Gdańsk–Elbląg o rozstawie 1520 mm, wraz z przebudową linii kolejowych umożliwiającą sprawniejszą obsługę bocznic kolejowych przy stacji Gdynia Port. Jeden z zarządców terminali poinformował o koncepcji budowy „Intermodal Container Yard" (tzw. suchy port) w Zajączkowie Tczewskim. Port ten miałby być ogólnodostępnym terminalem intermodalnym stanowiącym zaplecze dla trójmiejskich portów morskich.

5.3. Dostępność narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE

Środki UE na rozwój transportu intermodalnego

W okresie objętym kontrolą, CUPT pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej, która zobowiązana była do realizacji powierzonych jej zadań na podstawie porozumienia podpisanego z Instytucją Zarządzającą (dalej: IZ) tj. Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Porozumienie z IZ). Na podstawie §1 Porozumienia z IZ, CUPT realizowało zadania zgodnie z systemem realizacji POIiŚ 2014–2020, a w szczególności zgodnie z:

- celami określonymi w POIiŚ 2014–2020, Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych POIiŚ 2014–2020;
- wytycznymi wydawanymi na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (dalej: ustawa wdrożeniowa), zaleceniami IZ POIiŚ 2014–2020;
- opisem Systemu Zarządzania i Kontroli oraz w oparciu o zaakceptowaną przez Dyrektora CUPT Instrukcję wykonawczą.

Ponadto CUPT jako Instytucja Pośrednicząca, zapewniało prawidłową realizację zadań wynikających z Porozumienia z IZ, w szczególności poprzez prowadzenie w stosunku do potencjalnych beneficjentów działań informacyjnych i promocyjnych (w tym edukacyjnych), prowadzenie kontroli projektów w ramach osi priorytetowych oraz zawieranie umów o dofinansowanie zgodnie ze wzorem udostępnionym przez IZ.

W okresie objętym kontrolą, realizowane były projekty, które otrzymały dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007–2013, *priorytet VII Transport przyjazny środowisku,* działania *7.4 Rozwój transportu intermodalnego*. Ostateczna kwota przyznanego dofinansowania w ramach tego priorytetu wyniosła 473,5 mln zł, z czego CUPT wypłacił beneficjentom 470,1 mln zł. W wyniku udzielonych dotacji zakończono projekty w 13 terminalach, co stanowiło 260% zakładanego celu[73].

W ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020, wsparcie publiczne dla transportu intermodalnego kierowane było, zgodnie z zasadami udzielania wsparcia ze środków UE z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ 2014–2020), na działanie 3.2 *Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny).* Zasady korzystania z tych środków, określone zostały w unijnych i krajowych aktach prawnych. Instytucją odpowiedzialną za realizację tej formy pomocy było Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

[73] Zakładana dla całego programu POIiŚ 2007–2013, w ramach działania 7.4, łączna wartość wskaźnika produktu na 2015 r. wynosiła – pięć sztuk (zakładano budowę lub rozbudowę pięciu terminali) została przekroczona.

Instytucja Zarządzająca w dniu 26 października 2018 r. zatwierdziła listę rankingową uwzględniającą wszystkie projekty wybrane do dofinansowania, które w ramach konkursu nr 3.2 C. Transport Intermodalny spełniły kryteria oceny i uzyskały wymaganą liczbę punktów[74].

Kontrole CUPT realizowanych projektów

W realizowanych projektach intermodalnych POIiŚ 2007–2013 CUPT przeprowadziło łącznie 163 kontrole, z czego 123 (75%) dotyczyły realizacji zamówień publicznych (55 bez zastrzeżeń, 44 z istotnymi zastrzeżeniami, 24 z nieistotnymi), 21 (13%) odbyło się w formie kontroli na miejscu (11 bez zastrzeżeń, pięć z istotnymi zastrzeżeniami, pięć z nieistotnymi), a 19 (12%) na dokumentach (kontrole na zakończenie projektu z wynikiem bez zastrzeżeń).

Prawidłowość prowadzenia zamówień publicznych stanowiła element znaczącego ryzyka w projektach. Łączna kwota wydatków kwalifikowanych w projektach intermodalnych w działaniu 7.4 POIiŚ 2007–2013, wyłączona z wniosków o płatność w wyniku przeprowadzenia kontroli zamówień publicznych, wyniosła 75,9 mln zł. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań o zamówienia oraz zwłoka we wdrażaniu prac, były głównymi czynnikami skutkującymi zawieszeniem realizacji i w konsekwencji rozwiązaniem umów dotyczących dofinansowania pięć projektów o łącznej wartości dofinansowania 155,5 mln zł, co stanowiło 22,7% pierwotnego dofinansowania, wszystkich zawartych umów w ramach działania 7.4 POIiŚ 2007–2013. Aby zmniejszyć to ryzyko, CUPT prowadziło szkolenia dla beneficjentów dotyczące m.in. prawidłowości prowadzenia postępowań publicznych.

Dostępność środków w ramach Instrumentu „Łącząc Europę"

Na rozwój terminali intermodalnych potencjalny wpływ miały także projekty realizowane w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" (ang. *Connecting Europę Facility*, dalej: CEF), którym CUPT, jako Instytucja Wdrażająca zapewniało obsługę w zakresie wskazanym w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów z dn. 20.10.2017 r., w porozumieniu z Ministrem Inwestycji i Rozwoju z dnia 7.09.2015 r., oraz we wzorze umowy i dokumentacji towarzyszącej audytowi finansowemu udostępnianej przez Komisję Europejską. Na tej podstawie CUPT przeprowadzał wstępną analizę wniosków, które wymagały akceptacji Państwa Członkowskiego (Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) przed złożeniem wniosku o finansowanie bezpośrednio do Komisji Europejskiej. O przyznaniu dofinansowania decydowała Komisja Europejska.

Przykłady

W ramach tego Instrumentu realizowane były:
- 2015-PL-TM-0034-W „Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni", którego realizację przewidziano na okres od 1.09.2016 r. do 31.12.2020 r., całkowita wartość projektu wynosiła 849 999 999,08 zł (wartość dofinansowania z UE: 722 499 998,77 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe SA);
- 2015-PL-TM-0006-W „Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk", którego realizację przewidziano na okres od 1.09.2016 r. do 31.12.2020 r., całkowita wartość projektu wynosiła 575 046 983,16 zł (wartość dofinansowania z UE: 470 100 906,70 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe SA);

[74] Aktualizacja listy została opublikowana na stronie internetowej CUPT w dniu 30.07.2019 r.

– 2015-PL-TM-0125-W „Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu", którego realizację przewidziano na okres od 30.08.2016 r. do 31.12.2020 r., a całkowita wartość projektu wynosiła 628 178 411,86 zł (wartość dofinansowania z UE: 533 951 651,20 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe SA).

Komisja Europejska zatwierdziła plan pomocy publicznej w wysokości 1 mld zł na wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury transportu intermodalnego w Polsce. Łącznie budżet wsparcia na ten cel został zwiększony do 2 mld zł. Fundusze te ,w ramach POIiŚ 2014–2020, mają być przeznaczone m.in. na zakup specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego przez transport intermodalny (np. do podnoszenia i przeładunku czy wspierających zarządzanie flotami systemów telematycznych i satelitarnych). Dofinansowanie projektów wynosi do 50% kosztów kwalifikowalnych, a ze środków korzystać mogą: operatorzy intermodalni i spółki leasingujące tabor kolejowy. Program będzie obowiązywał do 31 grudnia 2023 r.

Prawidłowe działania informacyjne dla potencjalnych beneficjentów

CUPT prawidłowo przeprowadziło kampanię informacyjną dla potencjalnych beneficjentów projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego. Nabory wniosków poprzedzone były publikacją ogłoszenia w prasie o zasięgu ogólnopolskim. W okresie pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków, a terminem składania wniosków, każdorazowo prowadzone były szkolenia dla potencjalnych beneficjentów z zakresu wypełniania wniosku i innych kwestii związanych z dostępem do środków. Pytania przesyłane do CUPT, dotyczące prowadzonego konkursu były publikowane wraz z odpowiedziami na dedykowanej podstronie serwisu internetowego CUPT (27 dla POIiŚ 2007–2013, 217 dla POIiŚ 2014–2020). Jako dodatkowe ułatwienie w konkursie nr POIiŚ 3.2/1/16, wprowadzono procedurę wstępnej kwalifikacji wniosków, której celem było dokonanie wstępnej oceny pod kątem kwalifikowalności projektu, do otrzymania pomocy w zakresie rozwoju transportu intermodalnego. Działanie to miało na celu przyspieszenie prac nad realizacją projektów jeszcze na etapie przed zatwierdzeniem programu pomocowego przez Komisję Europejską. Beneficjenci mogli również wystąpić o kontrolę ex-ante przygotowanych przez nich dokumentacji przetargowych.

Działania komunikacyjne, związane z konkursem nr POIiŚ 3.2/1/16, były poprzedzone badaniem ankietowym wśród 100 firm – uczestników rynku kolejowego, transportowego oraz opracowaniem pt. *Analiza możliwości wsparcia ze środków POIiŚ 2014–2020 inwestycji z zakresu transportu intermodalnego* zleconym przez IZ w 2014 r.

Skuteczność kontroli prowadzonych przez CUPT

Instrukcja Wykonawcza CUPT, jako narzędzie kontrolne nie zagwarantowała rzetelności sprawdzenia zgodności wykorzystywania przez beneficjenta majątku wytworzonego lub zakupionego w celu realizacji projektu, ponieważ pomimo zamieszczenia w Załączniku 10.4.1.2 – Wzór programu kontroli (pkt 9 – Sposób prowadzenia czynności kontrolnych) wystarczającego katalogu technik kontrolnych, jak m.in.:

– wizyta na miejscu fizycznej realizacji projektu (wizja lokalna), w tym wykonanie dokumentacji fotograficznej celem potwierdzenia wykonania robót/realizacji dostaw;

– przeprowadzenie wywiadów z pracownikami zaangażowanymi w realizację przedmiotowego projektu (w miarę potrzeby);
– przyjęcie ustnych i pisemnych wyjaśnień (w miarę potrzeby);

nie określała obowiązku ich wykorzystania w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko niewykrycia nieprawidłowości. Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie kontroli realizacji POIiŚ 2007–2013" (dalej: wytyczne w zakresie kontroli POIiŚ 2007–2013), przewidziano realizację kontroli na miejscu, jako kontroli uzupełniających i poszerzających kontrole na dokumentach[75] (w trakcie realizacji projektu lub na zakończenie projektu). W przypadku projektów dużych lub indywidualnych[76] przeprowadzenie kontroli na miejscu w trakcie kontroli na zakończenie projektu było obligatoryjne, jednak w przypadku pozostałych projektów (tj. wszystkich projektów intermodalnych w działaniu 7.4 POIiŚ 2007–2013) przeprowadzenie takich kontroli konieczne było w 5% projektów zakończonych w danym roku, w każdym działaniu POIiŚ[77]. CUPT spełniło powyższe założenia[78], przeprowadzając do listopada 2018 r. 21 kontroli na miejscu, dla 26 projektów realizowanych w ramach działania 7.4 POIiŚ 2007–2013.

Przykład

W ramach kontroli na miejscu nr POIS.07.04,00-00-006/10-05, przeprowadzonej przez CUPT w dniach 30.03-14.04.2015 r. w projekcie POIiŚ.07,04.00--00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach, zgodnie z programem kontroli zbadano m.in. czy majątek wytworzony lub zakupiony w celu realizacji projektu był wykorzystywany zgodnie z celami projektu[79]. CUPT nie stwierdziło braku wykorzystywania przez terminal systemu teleinformatycznego. Szczegółowy opis stwierdzonej nieprawidłowości znajduje się w pkt 5.4. *Wpływ inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych na rozwój przewozów intermodalnych.*

Weryfikacja wyników na poziomie projektów i programów

NIK ocenia pozytywnie działania CUPT dotyczące weryfikacji osiąganych wyników na poziomie projektów i programów operacyjnych, w zakresie transportu intermodalnego w latach 2015–2018 (I połowa).

[75] Rozdział 5 pkt 3 wytycznych w zakresie kontroli POIiŚ 2007–2013.

[76] Zgodnie z art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 duże projekty to takie, w których wydatki związane z szeregiem robót, działań lub usług, których celem jest ukończenie niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, posiadają jasno określone cele i których całkowity koszt przekracza kwotę 50 mln EUR. Żaden z projektów intermodalnych w działaniu 7.4 POIiŚ 2007–2013 nie spełniał tej definicji i wszystkie wybierane były w trybie konkursowym (nie były projektami indywidualnymi).

[77] Zgodnie z częścią 5.2.5 Sekcja 5 – Kontrole na zakończenie realizacji projektu, 5.2.5.1 Podsekcja 1 Podstawowe reguły przeprowadzania kontroli na zakończenie realizacji projektu, pkt 7–8 wytycznych w zakresie kontroli POIiŚ 2007–2013 (za wyjątkiem wyłączenia kontroli na miejscu w działaniu 4.1 POIiŚ 2007-2013).

[78] W przypadku obu projektów zakończonych w 2014 r. przeprowadzono kontrolę na miejscu (100% przypadków), a w przypadku 19 projektów zakończonych w 2015 r. kontrolę na miejscu przeprowadzono w 18 (94,7%).

[79] Celem projektu, zgodnie z cz. V opisu stanowiącego załącznik nr 5 do umowy o dofinansowanie nr POIiŚ.07.04.00-00-006/10-00 z 12.03.2012 r., było obsłużenie ładunków przez wybudowane centrum logistyczne/terminal kontenerowy, w ilości 51182 TEU/rok w 2015 r. w efekcie realizacji zakresu rzeczowego i finansowego projektu, obejmującego m.in. system teleinformatyczny. Studium wykonalności projektu załączone do wniosku o dofinansowanie wskazywało, że na przedsięwzięcie składają się koszty systemu teleinformatycznego niezbędnego dla potrzeb funkcjonowania terminala.

Przykład

W aneksie 4 do Porozumienia z IZ, w punkcie 15 dodano § 7 ust. 3 pkt 2, zobowiązano CUPT do monitorowania realizacji osi priorytetowych, w tym pomiaru wartości programowych wskaźników oraz rezultatu strategicznego oraz monitorowania osiągania wskaźników oceny postępu wdrażania osi priorytetowych, celów pośrednich i końcowych określonych w ramach wykonania, o których mowa w art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013.
Ponadto CUPT, zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 13.05.2016 r. do Porozumienia z IZ z dnia 25.11. 2014 r. w sprawie systemu realizacji POIiŚ 2014–2020 odpowiadało również za prowadzenie ewaluacji dotyczącej osi priorytetowych tj. ewaluacji zadań wymienionych w punktach IV.1.3, IV.11.3. IV.V i, IV.IX.8, IV.IX.9 i IVJX.I0 „Planu ewaluacji dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020" (dalej: Planu ewaluacji)[80]. Dodatkowo, aneksem nr 2 wprowadzony został obowiązek, dotyczący prowadzenia przez CUPT ewaluacji osi III *Rozwój infrastruktury transportowej przyjaznej dla środowiska i ważnej w skali europejskiej* (w ramach Planu ewaluacji). Zgodnie z aneksem nr 4 do Porozumienia z IZ CUPT odpowiadał za przeprowadzanie ewaluacji wymienionych w ww. punktach Planu ewaluacji, jak w aneksie nr 2, ze zmianami polegającymi na wyłączeniu zadania IV.11.3 i dodaniu zadania IV.Il.3. CUPT zwrócił się do IZ o wprowadzenie zmiany w Planie ewaluacji polegającej na przesunięciu terminu I etapu badania poz., 31. „Wpływ działań podejmowanych w ramach V osi priorytetowej POIiŚ 2014–2020 na redukcję barier rozwoju transportu intermodalnego i konkurencyjność kolei" z okresu III kw. 2018 r.–III kw. 2019 r. na okres III kw. 2019 r.–III kw. 2020 r. Dyrektor CUPT wyjaśnił, że nabór wniosków w ramach działania 3.2 trwał od 30.12.2016 r. do 8.01.2018 r.[81] W wyjaśnieniach podkreślił, że w roku 2018 nie byłoby możliwe oszacowanie wpływu tych projektów na rozwój transportu intermodalnego, gdyż były one w początkowej fazie realizacji, a efekty będą widoczne dopiero po zakończeniu, a więc badania w trakcie cyklu realizacji projektów byłoby nieefektywne kosztowo. Z wyjaśnień dyrektora CUPT wynikało, że przesunięcie terminów ewaluacji było uzasadnione dłuższym od pierwotnie planowanego naborem projektów w ramach POIiŚ 2014–2020, skutkującym zatwierdzeniem liczniejszej puli projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego.

Określanie wskaźników produktu (PA) i rezultatów (RP)

Cele programowe zdefiniowane w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych POIiŚ, znajdowały odzwierciedlenie w regulaminie konkursu określonym przez CUPT, a beneficjenci byli zobowiązani do stosowania w opisie projektów wskaźników rezultatu pochodzących z *Katalogu Wskaźników Obowiązkowych* dla danego działania i typu projektów. Stworzenie i aktualizacja ww. katalogu należało do kompetencji Instytucji Zarządzającej[82], jednak ustalenie przez IZ szerokiej definicji oraz samodzielności

[80] Zatwierdzonego Uchwałą nr 49/2015 Komitetu Monitorującego POIiŚ 2014–2020 z dnia 19.10.2015 r. opracowanego z uwzględnieniem Porozumienia z IZ w brzmieniu przed przyjęciem Aneksu nr 2.

[81] Po wydłużeniu terminu naboru.

[82] Analiza bieżącej sytuacji wskazała na brak połączonych, interpretacyjnych i efektywnych transgranicznych sieci infrastruktury. Zmiany dokonane w 2011 r. wspólnych wytycznych dotyczących rozwoju sieci transeuropejskich miały ułatwić: usuwanie największych zatorów, tworzenie brakujących odcinków i łączenie różnych środków transportu dzięki lepszej identyfikacji projektów i monitorowaniu decyzji. Biała księga zakładała utworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonującej, „sieci bazowej" TEN-T. Interoperacyjność mogłaby zostać usprawniona poprzez innowacyjne rozwiązania, które zwiększają kompatybilność stosowanych systemów. Biała księga zakładała także optymalizację skuteczności działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, w tym poprzez większe wykorzystanie bardziej energooszczędnych rodzajów transportu. W związku z tym określała ona następujące cele polityki TEN-T: do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów przewożonych na odległości powyżej 300 km należy przenieść na inne rodzaje transportu, zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50%; do 2030 (...) a wszystkie porty morskie powinny zostać połączone z systemem kolejowego transportu towarów oraz, w miarę możliwości, z systemem transportu śródlądowymi drogami wodnymi.

beneficjenta w ewidencjonowaniu wartości wskaźników na podstawie źródła (tj. najczęściej sposobu rozliczeń z kontrahentami) spowodowało, że wykazywano raczej pracę wewnątrz terminalu związaną niejednokrotnie z wieloetapowym przemieszczaniem kontenerów, a nie wielkość ładunków wprzejętych przez nowo wybudowane lub zmodernizowane terminale.

W przypadku działania 7.4 POIiŚ 2007–2013 wskaźnikiem produktu (PA) była – *liczba wybudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych i/lub liczba przebudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych* wyrażona w projektach wartościami 0 lub 1. Projekt uzyskiwał wartość 1 w przypadku zakończonej realizacji potwierdzonej wystawieniem Świadectwa Przejęcia dla ostatniego elementu projektu/lub pozwolenia na użytkowanie, lub rozpoczęcia użytkowania. Ponadto, w przypadku realizacji kolejnych projektów dotyczących tego samego terminalu, wskaźnik ten nie był już zmieniany (łączna wartość tych wskaźników nie mogła być większa, niż liczba wybudowanych lub przebudowanych terminali).
W ramach działania 7.4, przyjęta wartość wskaźnika produktu na rok 2015 wynosząca pięć sztuk została przekroczona – zakończono projekty w 13 terminalach, co stanowiło 260% zakładanego celu, jednak w 2013 r. pomimo przyjętego wskaźnika w wysokości trzech szt. projekty były w trakcie realizacji (we wszystkich umowach przedłużono okres realizacji projektu).
W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych dla działania 3.2 POIiŚ 2014–2020 ponownie przyjęto wskaźnik produktu z poprzedniej perspektywy finansowej.

Drugim, w przypadku działania 7.4 POIiŚ 2007–2013 był wskaźnik rezultatu (RB) – *wielkość ładunków obsłużonych przez wybudowane centra logistyczne i terminale kontenerowe,* jednak nie był on obowiązkowy i w trzech projektach w jego miejsce zamieszczono wskaźniki autorskie opracowane przez samych wnioskodawców[83]. Definicja wskaźnika RB wskazywała, że oznacza on *wielkość ładunków obsługiwanych przez centra logistyczne lub terminale kontenerowe, których budowa lub przebudowa (rozbudowa) jest przedmiotem projektu.* Przyjęto, że jako obsługę ładunków rozumieć należy *działania związane z przeładunkiem, przyjmowaniem, magazynowaniem, rozdziałem i wydawaniem towaru,* zaś sposób pomiaru stanowi bezpośredni odczyt wskaźnika ze źródła danych. Ponadto, metodologię pomiaru ustalał sam beneficjent.

[83] Wskaźniki autorskie zastosowano w projektach:
– POIiŚ.07.04.00-00-018/13 „Zakup i dostawa nowobudowanych wagonów platform 80' do przewozu kontenerów": liczba przewiezionych TEU w wiodących relacjach na kierunku północ–południe i relacjach je wspomagających;
– POIiŚ.07.04.00-00-030/13 „Wzrost konkurencyjności przewozów intermodalnych poprzez zastosowanie wagonów do przewozu kontenerów ciężkich": wielkość ładunków obsłużonych przez nowy tabor;
– POIiŚ.07.04.00-00-031/13 „Rozwój transportu intermodalnego w Pruszczu Gdańskim poprzez zakup naczep do przeładunku pionowego": wielkość ładunków obsłużonych z wykorzystaniem przedmiotu projektu (naczep).

Przykład

W przypadku trzech terminali, w których realizowano po dwa projekty[84] wskaźnik ten, z racji przyjmowania wartości 0 lub 1, nie wnosił wartości dodanej w zakresie informacji o stopniu, a nawet fakcie realizacji projektów.
W zależności od beneficjenta, w sprawozdaniach z realizacji wskaźnika rezultatu wartości były rozbijane na różne rodzaje operacji przeładunkowych i spedycyjnych lub sumowane w jednej pozycji. W większości przypadków podawana była wartość wskaźnika osiągnięta w poszczególnych miesiącach, ale bez wyszczególnienia, czy obejmowała ona załadunki, rozładunki, składowanie, a same kontenery były puste, czy pełne. Tylko w pięciu projektach wskazywano osobno wartości wskaźnika dla załadunku i wyładunku, jednak tylko w trzech wskazywano również wartość przeładunków na samochodach wewnątrz terminalu. W pięciu projektach wskazywano, czy operacja przeładunkowa dotyczy spedycji tranzytowej, importowej, czy eksportowej. W jednym przypadku wartość przeładunków mnożono dwukrotnie podając, jako powód powtórzenie pracy przeładunkowej (rozładunek i załadunek). W przypadku wskaźników autorskich podawano głównie obsługiwane relacje przewozowe (wskaźniki dotyczyły wykorzystania zakupionego taboru).

Określanie osiąganego poziomu wskaźników przez beneficjentów

Zdaniem NIK, niepodjęcie działań w zakresie ujednolicenia wskaźników przez CUPT, stanowiło nieuzasadnione zaniechanie i nie sprzyjało rzetelnemu określeniu metodologii jednolitego podawania wskaźników przez beneficjentów.
CUPT nie występował z inicjatywą ujednolicenia wskaźników. CUPT nie określił także dodatkowych wskaźników. Działania CUPT skupiły się na ocenie zastosowania przez wnioskodawców projektów wytycznych określających definicję wskaźników, prawidłowości rachunkowych, spójności i błędów metodycznych, zgodnie z wymogami określonymi przez CUPT w regulaminie konkursu. CUPT wystąpił natomiast 22.07.2015 r. do IZ o zmianę sposobu wykazywania wskaźnika RB w projektach realizowanych na terenie tego samego terminala zauważając, że ponowne wykazanie wartości osiągniętego wskaźnika w obu projektach może oznaczać dwukrotne zliczanie przeładunków. IZ przychyliła się dnia 3.08.2015 r. do zaproponowanej zmiany polegającej na wykazywaniu wartości bazowej wskaźnika z wcześniej rozpoczętego projektu, a finalnej – z projektu, który później osiągnie założoną wartość.

W działaniu 3.2 POIiŚ 2014–2020 obwiązujący wskaźnik rezultatu *dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych (TEU/rok)* określony był na podstawie Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014–2020 – katalog definicji dla Celów Tematycznych finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności

[84] Projekty te dotyczyły terminali portowych:
– Gdynia Container Terminal S.A.: „Budowa infrastruktury i zakup sprzętu w ramach II etapu budowy terminalu kontenerowego GCT w Gdyni" oraz „III etap budowy terminalu kontenerowego GCT w Porcie Gdynia – budowa infrastruktury i zakup sprzętu";
– DCT Gdańsk S.A.: „Budowa Terminalu Etap 2: rozbudowa bocznicy, zakup sprzętu – DCT Gdańsk brama do Europy Środkowej" oraz „Budowa Terminalu Etap 3: zakup sprzętu – DCT Gdańsk bramą do Europy Środkowej";
–BCT-Bałtycki Terminal Kontenerowy sp. z o.o.: „Modernizacja terminalu BCT w Gdyni dla zwiększenia potencjału w zakresie przeładunków intermodalnych" oraz „Zakup suwnic nabrzeżowych dla zwiększenia potencjału operacji intermodalnych terminalu BCT w Gdyni".

oraz dla pomocy technicznej. Podobnie jak w przypadku POIiŚ 2007–2013, przewidziano sprawdzane osiągnięcia wartości docelowych na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów. Zdaniem NIK, przyjęta definicja wskaźnika rezultatu dotyczącego w rzeczywistości nakładów pracy przeładunkowej wspieranych terminali (w obu perspektywach POliŚ) oraz przyjęte założenie, że rola terminali przeładunkowych we wzroście wielkości przewozów intermodalnych oceniana jest na podstawie statystyk UTK oraz GUS, utrudnia ocenę efektów realizowanych działań i ich wpływu na zwiększanie udziału transportu intermodalnego w przewozach ładunków ogółem.

5.4. Wpływ inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych na rozwój przewozów intermodalnych

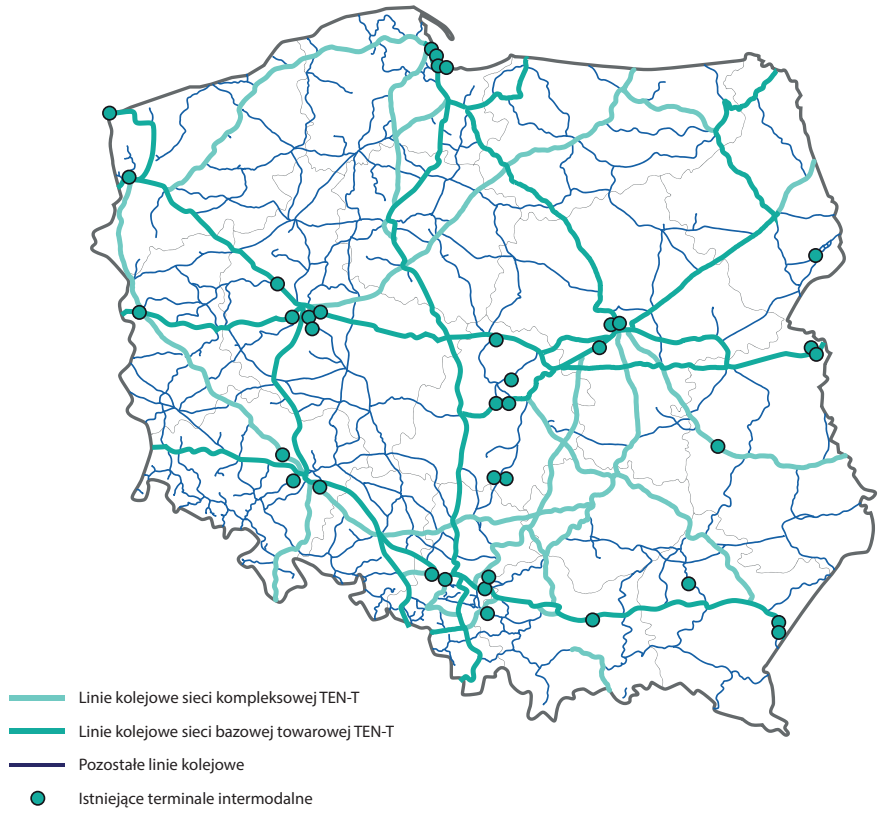
Uwarunkowania rozwoju terminali intermodalnych

W Polsce funkcjonuje 38 terminali[85] kontenerowych (w tym terminale kolejowo-drogowe, terminale na styku kolei o rozstawie 1520 i 1435 mm oraz terminale kontenerowe w portach morskich). Duże terminale intermodalne zlokalizowane są w rejonach największych aglomeracji (Górny Śląsk, Warszawa, Poznań, Wrocław, Łódź), w portach morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście) oraz na granicy z Białorusią (Małaszewicze). Warto zaznaczyć, że port w Szczecinie jest również portem śródlądowym. Niepokojący jest natomiast brak terminali w północnej Polsce (poza portami morskimi oraz uruchomionym w maju 2017 r. punkcie przeładunkowym w Braniewie, które wyposażono w samobieżne urządzenia przeładunkowe) oraz całkowity brak terminali kontenerowych w niektórych województwach (kujawsko-pomorskie, opolskie i świętokrzyskie) co ogranicza możliwości i perspektywy rozwoju gospodarczego w tych regionach. Gęstość infrastruktury punktowej w Polsce jest ok. czterokrotnie mniejsza niż w Niemczech. Średnia gęstość w przeliczeniu na powierzchnię kraju wynosi około jeden terminal na 10 tysięcy km^2 i nie odbiega znacząco od średniej europejskiej (0,9/10 tys. km^2). Jest natomiast zdecydowanie niższa, niż w krajach o największym udziale przewozów intermodalnych w rynku kolejowym takich jak: Holandia – ponad 11, Belgia – ponad siedem i Niemcy – ponad cztery. Jest to o tyle istotne, że obecnie znacząca ilość ładunków z zaplecza portów w Polsce i Europie Środkowej jest przewożona koleją oraz transportem samochodowym bezpośrednio z/do portów Europy Zachodniej. Oznacza to nie tylko niższe przeładunki w polskich portach, ale również utratę wpływów budżetowych, w tym wpływów podatkowych z tytułu ceł w imporcie. Dodatkowo, występują również utrudnienia w dostępie drogowym do terminali portowych, jak np.: do portu w Gdyni, na co NIK zwracała uwagę w informacji o wynikach kontroli pn.: „Infrastruktura dostępowa do portów morskich".

[85] Według informacji prezentowanej na stronie https://www.utk.gov.pl/, w dniu 25.07.2019 r.

Według danych UTK, przepustowość terminali kontenerowych (poza terminalami portowymi) wynosi od 10 000 TEU (Eurotrans Radomsko) do 385 400 TEU (Polzug Gądki).

Infografika nr 9
Lokalizacja terminali intermodalnych w Polsce



Źródło: według danych UTK.

Wykorzystanie środków publicznych przez beneficjentów

NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie w okresie objętym kontrolą, środków publicznych na budowę, rozbudowę i modernizację terminali intermodalnych.

W czterech z pośród pięciu skontrolowanych spółkach, pozytywną ocenę uzasadnia pełna realizacja projektów polegających na budowie, rozbudowie terminali oraz na ich wyposażaniu w niezbędne urządzenia i sprzęt do obsługi załadunku/rozładunku i składowania kontenerów. Wykorzystanie dofinansowania ze środków publicznych, w tym w ramach POIiŚ, na realizację tych inwestycji oraz osiągnięcie założonych celów, służy zwiększeniu skali przewozów intermodalnych.

Przykłady

Projekt „Budowa intermodalnego terminalu kontenerowego wraz z obiektami towarzyszącymi w mieście Kutno" (dalej: Projekt), został zrealizowany w pełnym zakresie. W szczególności: wybudowano bazę przeładunkową kontenerów, drogi i place składowania kontenerów, wykonano nową bocznicę kolejową i tory jezdne dla suwnicy bramowej, zakupiono mobilne urządzenia przeładunkowe oraz suwnice bramowe. Uzyskane wsparcie ze środków publicznych w kwocie 36 696,8 tys. zł (co stanowiło 43,7% wydatków kwalifikowanych i 30,5% całkowitej wartości zrealizowanego projektu) zostało

w pełni wykorzystane. Wybudowanie terminala zapewniło osiągnięcie przez Spółkę, deklarowanych we wniosku o dofinansowanie, wskaźników produktu realizacji inwestycji i wskaźników rezultatu projektu. Spółka znacznie przekroczyła deklarowaną w umowie dofinansowanie wielkość przeładunków realizowanych w terminalu w Kutnie (128 411 TEU/rok), osiągając w 2016 r. 171%, w 2017 r. 154% i w I połowie 2018 r. 90,0% określonego w umowie wskaźnika rezultatu. Budowa terminala w Kutnie przyczyniła się do zwiększenia wolumenu przewozów intermodalnych realizowanych przez Spółkę.

Projekt „Modernizacja Terminalu BCT w Gdyni dla zwiększenia potencjału w zakresie przeładunków intermodalnych" (dalej: „Modernizacja terminala"). Całkowita wartość projektu wyniosła: 186 539,7 tys. zł, a kwota dofinansowania z UE: 50 379,8 tys. zł. Przed jego rozpoczęciem, BCT określił roczną zdolność przeładunkową na 650 000 TEUT. Efektem realizacji tego projektu było podniesienie tej liczby do 750 000 TEU. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że od początku działalności terminala pracował sprzęt przeładunkowy oraz elementy infrastruktury, które w latach 2012–2015 były sukcesywnie modernizowane. Podniosło to nie tylko zdolność przeładunkową pod względem ilościowym, ale również jakościowym.

Drugim projektem realizowanym przez BCT w Gdyni był „Zakup suwnic nabrzeżowych dla zwiększenia potencjału operacji intermodalnych terminala BCT w Gdyni". Całkowita wartość tego projektu wyniosła: 67 336,2 tys. zł, a kwota dofinansowania z UE: 16 299,1 tys. zł. Przed rozpoczęciem projektu, BCT określił roczną zdolność przeładunkową na 500 000 TEU. Liczba ta była mniejsza, niż w przypadku projektu Modernizacji terminala, ze względu na katastrofę morską, w wyniku której prom Stena Spirit uderzył w dwie suwnice BCT, które uległy całkowitemu zniszczeniu. W efekcie realizacji drugiego projektu osiągnięto nie tylko podniesienie zdolności przeładunkowej do 750 000 TEU, lecz również zmianę jakościową, ponieważ zniszczone suwnice nabrzeżowe były suwnicami 13-rzędowymi, podczas gdy zakupiono suwnice 19-rzędowe. Dostawa suwnic 19-rzędowych pozwala na obsługę statków mogących przewozić około 13 500 TEU (o szerokości 48 m). Po zakończeniu powyższych projektów, BCT wykorzystuje cztery suwnice 19-rzędowe oraz dwie suwnice 17-rzędowe.

Projekt realizowany przez spółkę Schavemaker lnvest pn. „Budowa ogólnodostępnego, Intermodalnego Terminala Kontenerowego wraz z infrastrukturą w Kątach Wrocławskich", którego całkowita wartość wyniosła 44 516,4 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z Unii Europejskiej wynosiła 11 586,0 tys. zł (26,02%). Planowane inwestycje zostały zrealizowane w całości i w okresie kwalifikowalności wydatków, tj. do dnia 30 września 2015 r. Zgodnie z umową o dofinansowanie wybudowano i uruchomiono terminal kontenerowy, zaś skala przeładunków w latach 2016–2017 osiągnęła poziom przekraczający wartość docelową ustaloną w założeniach projektu na 36 029 TUE. W rzeczywistości wartość tego wskaźnika ukształtowała się odpowiednio na poziomie 107 551 TUE i 115 328 TUE, tj. o 199% i 220% więcej niż zakładano[86]. Prezes Zarządu Spółki, wyjaśniając wzrost wartości przeładunków wskazał na pozyskanie większej liczby klientów w krótszym czasie niż zakładano na etapie planowania, co związane było ze wzrostem popytu na usługi intermodalne w Polsce, rozwojem społeczno-gospodarczym Dolnego Śląska (powstanie licznych zakładów i przedsiębiorstw odbiorców końcowych produktów i towarów (sprzęt AGD, produkty motoryzacyjne i przemysłowe) oraz efektu korzyści wynikających z lokalizacji Terminalu (bliskość dróg szybkiego ruchu, centrów logistycznych, specjalnych stref ekonomicznych).

[86] Przy wyliczaniu skali przeładunków według założeń ujętych we wniosku o dofinansowanie oraz w późniejszej sprawozdawczości użyto tej samej metodologii.

Działania niezgodne z warunkami realizacji projektu

W jednym z pośród pięciu terminali objętych kontrolą, NIK stwierdziła działania niezgodne z warunkami realizacji projektu określonymi we wniosku o dofinansowanie.
W trakcie kontroli NIK w terminal EUROPORT w Małaszewiczach ustalono, że system teleinformatyczny, którego zakup był dofinansowany w ramach projektu, nie był wykorzystywany do przeładunku kontenerów na terenie terminala. Przeprowadzone oględziny systemu teleinformatycznego wykazały, że poszczególne jego elementy nie były wykorzystywane[87] lub służyły do realizacji bieżących zadań Terminala[88].

Z informacji uzyskanej w toku niniejszej kontroli od kierownika Terminala wynikało, że system teleinformatyczny był uruchamiany na etapie prac budowlanych, ale z uwagi na pojawiające się w późniejszym okresie błędy i trudności w jego eksploatacji, nie został wykorzystany do żadnych prac przeładunkowych.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że system był wdrożony i przekazany do użytku, jednak w trakcie jego eksploatacji występowały liczne błędy i niedociągnięcia w tłumaczeniu niemieckiej wersji oprogramowania. Ze względu na długi czas usuwania usterek oraz na koszty, zdecydowano o prowadzeniu ewidencji i kontroli przeładunków kontenerów równolegle z użyciem programu Microsoft Office.

Według § 4 ust. 1 umowy o dofinansowanie projektu, beneficjent zobowiązał się do zrealizowania projektu w pełnym zakresie, zgodnie z umową i jej załącznikami, z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego. Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. umowy, warunkiem uznania wydatków za kwalifikowalne było poniesienie ich przez beneficjenta w sposób wskazany we wniosku o dofinansowanie, zgodnie m.in. z *Wytycznymi* w *zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.* Pod rygorem zwrotu środków, zobowiązano się do zapewnienia trwałości projektu w okresie pięciu lat od daty, w której doszło do łącznego spełnienia trzech warunków, tj.: działania podjęte w ramach projektu zostały faktycznie przeprowadzone, wszystkie wydatki beneficjenta zostały opłacone, dofinansowanie zostało wypłacone (§ 16 ust. 1 ww. umowy).

Po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, dyrektor CUPT poinformował o wynikach przeprowadzenia, przez CUPT kontroli trwałości projektu nr POIiŚ 07.04.00-00-006/10 „Budowa terminala EUROPORT w Małaszewiczach", w której potwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wdrożenia i użytkowania systemu teleinformatycznego współfinansowanego ze środków UE. CUPT wdrożyło również procedurę odzyskania nienależnie pobranych środków wraz z odsetkami na kwotę 949,1 tys. zł, gdzie niekwalifikowalne wydatki na system informatyczny wyniosły – 624,0 tys. zł należność główna, a 325,1 tys. zł – odsetki.

[87] Np. dwa terminale BLU (jeden zainstalowano w suwnicy kontenerowej, drugi znajdował się magazynie), trzy mobilne urządzenia MDE, licencje BLU.

[88] Np. zestawy komputerowe wykorzystywano do ewidencji przeładunków kontenerów przy pomocy programu Excel oraz do obsługi finansowo-księgowej.

Niepełne wykorzystanie potencjału przeładunkowego

NIK wskazuje również, że w okresie objętym kontrolą występowało niepełne wykorzystanie potencjału przeładunkowego w terminalach.

Przykład

W terminalu w Małaszewiczach, stopień wykorzystania potencjału przeładunkowego w okresie objętym kontrolą wynosił 36,7% w stosunku do możliwości terminala. Techniczna zdolność przeładunkowa urządzeń w skali roku wynosiła ok. 50 000 kontenerów. Rzeczywista liczba przyjętych kontenerów wyniosła: w 2016 r. – 11 376 kontenerów (22,8% zdolności przeładunkowych), w 2017 r. – 21 894 kontenery (43,8%), w 2018 r. od 1 stycznia do 30 września – 21 722 kontenery (43,4%). Według Prezesa Zarządu, potencjał przeładunkowy jest uzależniony od zdolności urządzeń wykorzystywanych do przeładunków kontenerów. Na rzeczywistą zdolność przeładunkową, w stosunku do technicznej miał wpływ czas przeznaczony na prace manewrowe związane z podstawianiem wagonów na tory przeładunkowe, wyłączanie wagonów niesprawnych technicznie.

Z informacji Prezesa Zarządu wynika, że wystąpiły trudności i bariery w pracy Terminala, które miały wpływ na ograniczenie przewozów intermodalnych, tj.:
- zarządzanie infrastrukturą kolejową w rejonie granicznym przez dwóch zarządców PKP PLK S.A. i PKP „Cargotor";
- niedostateczna przepustowość infrastruktury kolejowej w rejonie granicznym;
- ograniczenia w dostępie do prywatnej infrastruktury kolejowej Terminala LPG GASPOL w Małaszewiczach, ponieważ kluczami do rozjazdów zarządzał PKP „Cargotor";
- ograniczenia w dostępie platform szerokotorowych dla załadunku kontenerów w kierunku wschodnim;
- ograniczone możliwości wykonywania pracy manewrowej z powodu braku toru wyciągowego i uzależnienie od infrastruktury Terminala LPG GASPOL;
- trwające remonty infrastruktury kolejowej.

Identyfikowanie barier rozwoju transportu intermodalnego przez spółki–właścicieli terminali

Z punktu widzenia prowadzonej działalności w terminalach, jako utrudnienia w ich rozwoju mające wpływ na wielkość przewozów intermodalnych, najczęściej wskazywane były bariery natury zewnętrznej, niezależne od działalności tych podmiotów.

Przykłady

Utrudnieniem (barierą) w toku przygotowania i realizacji budowy terminala intermodalnego w Kutnie był nieuregulowany od 1955 r. stan prawny gruntów, na których zlokalizowana była infrastruktura kolejowa oraz nieprecyzyjne określenie granicy terenów kolejowych (gruntów Skarbu Państwa w zarządzie PKP PLK SA).

Z punktu widzenia BCT w Gdyni, bariery w zakresie rozwoju i funkcjonowania terminala dotyczą perspektywy czasowej pozostałej do końca obowiązywania umowy dzierżawy terminala, a także doprowadzonej do niego infrastruktury transportowej, zarówno drogowej, kolejowej, jak i morskiej. W związku z tym ograniczeniem, BCT nie występował o dodatkowe, znaczące kwotowo, wsparcie środkami publicznymi w perspektywie finansowej 2014–2020.

Odnośnie barier i trudności związanych z funkcjonowaniem Terminala intermodalnego w Kątach Wrocławskich, Prezes Spółki wyjaśnił, że aktualnie największą barierą infrastrukturalną w rozwoju terminalu jest infrastruktura kolejowa. Prezes Spółki stwierdził, że Terminal kontenerowy w Kątach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wrocławskich ma dobry dostęp do infrastruktury kolejowej, gdyż położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej 274, a w pobliżu terminalu znajduje się stacja kolejowa Kąty Wrocławskie. Jednakże stacja ta dysponuje tylko jednym torem postojowym o długości 600 m (taki, który umożliwia wjazd lub wyjazd z terminala pociągu o standardowej długości) – operator terminala chcąc wtoczyć/wytoczyć pociąg musi czekać, aby tor ten był pusty. Czas oczekiwania na zgodę na wjazd/wyjazd pociągu trwa przeciętnie ok. 6 godzin (w trakcie dnia), ponieważ drugi pociąg towarowy musi oczekiwać na zgodę na wjazd na tor linii 274 na bocznicy kolejowej we Wrocławiu.

Prezes Spółki PCC Intermodal S.A. w pismach kierowanych do Wiceministra ds. Transportu Kolejowego w byłym Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (pismo z dnia 10 lipca 2013 r.) wskazując, że w polskim prawie brakuje uregulowań, które wyodrębniałyby przewozy intermodalne od masowych przewozów kolejowych.

W okresie objętym kontrolą następowało ożywienie koniunktury w największych polskich terminalach, co potwierdzają wyniki monitoringu prowadzonego przez UTK, np.:

– w 2016 r. PCC Intermodal S.A. uruchomiła połączenie kontenerowe z terminalu PCC w Kutnie do Chengdu (Chiny). Spółka rozszerzyła swoją sieć transportu kontenerów o nowe regularne połączenie kolejowe pomiędzy Polską a Chinami. Czas przewozu 41 czterdziestostopowych kontenerów umieszczanych na 26 wagonach wyniósł ponad 11 dni. W Kutnie krzyżują się główne międzynarodowe szlaki komunikacyjne zarówno relacji Wschód–Zachód, jak również Bałtyk–Adriatyk. Towary chińskie przyjeżdżające do Kutna będą dalej dystrybuowane w głąb Europy z wykorzystaniem sieci regularnych połączeń PCC Intermodal S.A.;
– PKP Cargo posiada dziewięć terminali, w których dominują terminale przeładunkowe, ale funkcjonuje też typowy terminal intermodalny Paskov w Czechach, poznańskie Franowo, terminal w Małaszewiczach, który często określany jest jako brama Europy do Chin, jest terminalem przeładunkowo-intermodalnym. W 2017 r. do terminala przyjechało niecałe 2 tys. pociągów z Dalekiego Wschodu do Europy, rok wcześniej było ich 1 tys., a plany na najbliższe lata mówią o 5 tys. rocznie;
– Terminal DCT Gdańsk pod koniec 2016 roku uruchomił terminal T2, podwajając możliwości przeładunkowe do 3 mln TEU rocznie i podjął dalsze działania związane z rozbudową – program T2B. W ciągu dwóch lat powstanie drugi tor podejściowy do Portu Gdańsk, do którego DCT również będzie miało dostęp. Oznacza to skrócenie czasu wpłynięcia ze stacji pilotów do nabrzeża, a co za tym idzie polepszenie czasu obsługi statków oceanicznych przypływających do DCT. W dłuższej perspektywie, DCT ma możliwość dalszej rozbudowy zarówno nabrzeża jak i poszerzania placów składowych, po to aby rozwijać się zgodnie z rosnącymi potrzebami rynku. W 2017 r. terminal DCT Gdańsk przeładował prawie 1,6 mln TEU, regularnie obsługując zawinięcia największych kontenerowych statków na świecie. DCT Gdańsk jest jedynym terminalem na Morzu Bałtyckim zdolnym do obsługi statków o tej wielkości. Działalność prowadzona w tym terminalu umożliwia generowanie rocznie ponad 6 mld zł wpływów do budżetu państwa, z tytułu podatku VAT, akcyzy i ceł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontrola było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy podejmowane przez administrację publiczną działania eliminują bariery rozwoju transportu intermodalnego w Polsce?

Cele szczegółowe

Założono, że badanie kontrolne umożliwia udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne oraz środki finansowe uwzględniały potrzeby transportu intermodalnego?
2. Czy infrastruktura kolejowa została dostosowana do przewozów intermodalnych?
3. Czy wsparcie ze środków publicznych udzielone na rozwój transportu intermodalnego przyczyniło się do zwiększenia skali przewozów intermodalnych?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto administrację rządową (Ministerstwo Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych), spółkę Skarbu Państwa (PKP PLK S.A.) oraz pięć terminali intermodalnych (podmioty prywatne) wykorzystujących dotacje ze środków UE.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 ustawy *o NIK* z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 i 3 ustawy *o NIK.*

Okres objęty kontrolą

2015–2018 (I półrocze) do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem jeśli miały związek z obszarem badań kontrolnych.

Termin rozpoczęcia czynności kontrolnych oraz podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego

Rozpoczęcie czynności kontrolnych 19.09.2018 r.

Podpisanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego 03.04.2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy *o NIK*

Zapytania skierowane do jednostek w trybie art. 29 ustawy *o NIK*, w tym skierowane do wszystkich terminali intermodalnych działających w Polsce, polegające na wypełnieniu tabeli zawierającej pytania o rodzaje barier w rozwoju transportu intermodalnego.

Wykaz jednostek kontrolowanych[89]

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Departament Infrastruktury	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	Przemysław Gorgol
3.	Departament Infrastruktury	PKP PLK S.A.	Ireneusz Merchel
4.	Departament Infrastruktury	PCC Intermodal S.A. w Gdyni	Dariusz Stefański
5.	Delegatura NIK w Gdańsku	BCT-Bałtycki Terminal Kontenerowy sp. z o.o. Gdynia	Jan Szymborski
6.	Delegatura NIK w Lublinie	EUROPORT sp. z o.o. Małaszewicze Duże	Mirosław Smulczyński
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II sp. z o.o.	Agnieszka Hipś
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Schavemaker Invest sp. z o.o. Kąty Wrocławskie	Hendricus Nicolaas Schavemaker

[89] 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.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie cztery wnioski pokontrolne. NIK sformułowała wnioski do następujących kontrolowanych podmiotów:

- PKP PLK o: wprowadzenie systemu monitorowania rozwoju transportu intermodalnego;
- CUPT o: zapewnienie rzetelnej kontroli weryfikującej, czy majątek wytworzony lub zakupiony przez beneficjentów w celu realizacji projektów był wykorzystywany zgodnie z celami projektów;
- o zweryfikowanie prawidłowości rozliczenia zadania wdrożenia i wykorzystywania systemu teleinformatycznego w projekcie „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach";
- EUROPORT sp. z o.o. Małaszewicze Duże o podjęcie działań w celu wykorzystywania do przeładunku kontenerów systemu teleinformatycznego ze względu na okres trwałości projektu.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano jeden wniosek w CUPT. Pozostałe trzy wnioski znajdują się w realizacji.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone w zakresie ustaleń kontroli w Ministerstwie Infrastruktury (jedno zastrzeżenie), Centrum Unijnych Projektów Transportowych (jedno zastrzeżenie) oraz w PKP PLK (trzy zastrzeżenia). Kolegium NIK w całości oddaliło zastrzeżenie zgłoszone przez Ministra Infrastruktury. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK uwzględnił w całości zastrzeżenie zgłoszone przez CUPT, w przypadku PKP PLK S.A., Zespół w całości uwzględnił jedno zastrzeżenie, jedno zostało uwzględnione w części, a pozostałe oddalił.

Finansowe rezultaty kontroli

W efekcie czynności kontrolnych:

Pozyskane pożytki finansowe (B.1.) na kwotę ogółem – 949 057,77 zł, stanowiącą równowartość środków zwróconych przez Europort sp. z o.o. w związku z uznaniem przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych za niekwalifikowalne wydatków na system informatyczny – 624 015,52 zł należność główna, 325 042,25 zł – odsetki.

Szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich (C.1.) na kwotę ogółem 624 015,52 zł stanowiąca równowartość wydatków sfinansowanych z budżetu Wspólnot Europejskich systemu informatycznego przez Europort sp. z o.o., który w okresie trwałości projektu i do dnia zakończenia kontroli NIK nie był wykorzystywany do realizacji przeładunków na terenie terminala. Naruszono tym samym warunki realizacji projektu, określone we wniosku o dofinansowanie, który przewidywał realizację przeładunków przy pomocy tego systemu. Spółka, w § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie projektu z dnia 12 marca 2012 r., zobowiązała się do realizacji projektu zgodnie ze złożonym wnioskiem.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek[90]

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	Diagnoza potrzeb i określenie kierunków działań związanych z transportem intermodalnym.	Brak kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniającego międzygałęziowy charakter tego transportu.
2.	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	w formie opisowej	Udostępnianie narzędzi wsparcia dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE oraz weryfikacja osiąganych wyników na poziomie projektów i programów.	Brak narzędzi pełnej kontroli na miejscu wdrożenia i wykorzystania zgodnie z celami projektu systemu teleinformatycznego w jednym z terminali.
3.	PKP PLK S.A.	w formie opisowej	Podejmowanie szeregu działań inwestycyjnych ukierunkowanych na poprawę infrastruktury kolejowej.	Niski poziom osiągnięcia parametrów technicznych i operacyjnych infrastruktury kolejowej istotnych dla przewozów intermodalnych. Brak analiz i statystyk prowadzonych dla przewozów intermodalnych.
4.	PCC Intermodal S.A. w Gdyni	pozytywna	Budowa terminala intermodalnego wraz z obiektami towarzyszącymi. Osiągnięto wskaźniki produktu realizacji inwestycji i wskaźniki rezultatu projektu.	–
5.	BCT-Bałtycki Terminal Kontenerowy sp. z o.o. Gdynia	pozytywna	Realizacja projektów zgodnie z ich zakresami rzeczowymi, osiągnięcie zakładanych efektów i zagwarantowanie trwałości projektów.	–

[90] 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:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	EUROPORT sp. z o.o. Małaszewicze Duże	w formie opisowej	Wybudowanie terminala oraz zakup intermodalnych jednostek ładunkowych pozwoliło na wprowadzenie funkcjonalnych technik rozładunku i załadunku kontenerów oraz wpłynęło na usprawnienie transportu drogowego i kolejowego na styku dwóch systemów.	Zakupiony system teleinformatyczny, nie był wykorzystywany do przeładunku. Było to niezgodne z warunkami realizowanej umowy.
7.	Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II sp. z o.o.	pozytywna	Realizacja projektu i uzyskanie zakładanych efektów, co przyczyniło się do zwiększenia skali obsługiwanych przewozów.	–
8.	Schavemaker Invest sp. z o.o. Kąty Wrocławskie	pozytywna	Pełna realizacja projektu, osiągnięcie założonych celów, co w efekcie przyczyniło się do zwiększenia skali przewozów.	–

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Transport kombinowany

Definicja ustawowa transportu kombinowanego zawarta w art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[91], wskazuje jednoznacznie, że transport kombinowany dotyczy wyłącznie przewozu towarowego (przewozu rzeczy). Podczas wykonywania tego rodzaju transportu samochód ciężarowy (przyczepa, naczepa z jednostką ciągnącą lub bez jednostki ciągnącej, nadwozie wymienne lub kontener 20-stopowy lub większy) korzysta z drogi w początkowym lub końcowym odcinku przewozu, a na innym odcinku z usługi kolei, żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego, przy czym odcinek morski przekracza 100 km w linii prostej. Wprowadzona w ustawie o transporcie drogowym definicja legalna transportu kombinowanego nawiązuje do postanowień dyrektywy Rady nr 106/92 EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie stworzenia wspólnych zasad dla pewnych rodzajów kombinowanych przewozów towarów pomiędzy Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 368 z 17.12.1992, s. 38). Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, ogłoszoną w Dz. U. z dnia 3 sierpnia (poz. 1481), w art. 4 ustawy o transporcie drogowym, zawierającym definicje związane z wykonywaniem transportu drogowego, wprowadzono istotną zmianę, polegającą na dodaniu po pkt 14, pkt 14a i 14b w brzmieniu: „14a) operacja transportu intermodalnego – operacje:
a) transportu kombinowanego albo międzynarodowego transportu kombinowanego,
b) transportowe obejmujące żeglugę śródlądową lub transport morski, których częścią jest transport drogowy o długości początkowego lub końcowego odcinka drogowego nieprzekraczającego 150 km na terytorium Unii Europejskiej, przy czym gdy jest to niezbędne w celu dotarcia do najbliższego miejsca umożliwiającego obsługę pojazdu dokonującego operacji transportu intermodalnego, przewoźnik może przekroczyć długość odcinka drogowego";
oraz „14b) wysyłający – uczestnik operacji transportu intermodalnego będący:
a) załadowcą wskazanym w konosamencie lub innym dokumencie, na podstawie którego odbywa się przewóz – w przypadku wykonywania operacji transportu intermodalnego obejmującej, oprócz odcinka przewozu drogowego, transport morski,
b) nadawcą – w przypadku wykonywania operacji transportu intermodalnego obejmującej, oprócz odcinka przewozu drogowego, transport kolejowy lub żeglugę śródlądową".
Ponadto po art. 31 ustawy o transporcie drogowym dodano art. 31a, zobowiązujący wysyłającego – w przypadku wykonywania operacji transportu intermodalnego – do sporządzenia i przekazania przewoźnikowi drogowemu deklaracji określającej masę kontenera albo nadwozia wymiennego określonej w sposób zgodny ze stanem rzeczywistym. Przewoźnik drogowy jest obowiązany okazywać deklarację na żądanie uprawnionego organu.

[91] Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

Powołane przepisy weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, czyli z dniem 3 września 2018 r.
Definicję transportu intermodalnego, stanowiącego szczególny rodzaj transportu kombinowanego, zawarto w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020[92]. Zagadnienie to zostało omówione w dalszej części niniejszej analizy stanu prawnego.

Zarządzanie infrastrukturą kolejową i korzystanie z niej

Podstawowym aktem prawnym, regulującym zasady wykonywania transportu kolejowego, w tym zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania, zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, jest ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[93]. Art. 4 pkt 7 ustawy określa zarządcę infrastruktury, jako podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie, przy czym funkcję zarządcy infrastruktury lub jej części mogą wykonywać różne podmioty. Do zadań zarządcy infrastruktury, określonych w art. 5 ustawy, należy m.in. udostępnianie dróg kolejowych, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e), a także budowa, rozwój i modernizacja infrastruktury kolejowej (art. 5 ust. 1 pkt 4). Dokumentem uprawniającym zarządcę infrastruktury do zarządzania infrastrukturą kolejową jest autoryzacja bezpieczeństwa, wydawana przez Prezesa Urzędu Kolejowego[94]. Posiadanie przez zarządcę infrastruktury autoryzacji bezpieczeństwa w zakresie elementów, którymi zarządza, jest warunkiem eksploatacji drogi kolejowej (art. 17d ust. 1 ustawy). Warunku tego nie stosuje się m. in. do linii kolejowych posiadających status bocznic kolejowych (art. 17d ust. 2 pkt 1 lit. e); eksploatacja tych dróg wymaga uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, chyba że zarządca infrastruktury posiada certyfikat bezpieczeństwa (art. 17e).

Udostępnianie infrastruktury kolejowej

Zgodnie z przepisami art. 29[95] ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na:
1) rozpatrywaniu wniosków aplikanta[96] o przydzielenie zdolności przepustowej,
2) przydzielaniu aplikantowi zdolności przepustowej, w tym:

[92] Dz. U. poz. 2269.

[93] Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.

[94] Por. przepisy art. 18a omawianej ustawy, regulujące wydawanie przez Prezesa UTK autoryzacji bezpieczeństwa dla zarządcy infrastruktury. Pojęcie autoryzacji bezpieczeństwa zawiera art. 4 pkt 18b ustawy.

[95] Art. 29 w podanym brzmieniu został ustalony ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (por. art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej), z dniem 30 grudnia 2016 r. Przed zmianą m. in. art. 29 ust. 1 stanowił, że udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej.

[96] Zgodnie z art. 4 pkt 9b ustawy o transporcie kolejowym, aplikant jest to przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego.

a) przydzielaniu trasy pociągu,
b) przydzielaniu zdolności przepustowej dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych,

3) umożliwieniu przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta wykorzystania przydzielonej zdolności przepustowej,
4) umożliwieniu przewoźnikowi kolejowemu skorzystania z pozostałych usług, o których mowa w ust. 1 załącznika nr 2 do ustawy.

Stosownie do art. 29 ust. 2, przydzielenie zdolności przepustowej polega na określeniu przedziału czasu zarezerwowanego dla aplikanta w celu umożliwienia przejazdu lub postoju pojazdów kolejowych.

Na podstawie art. 29a ust. 1 ustawy, przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej z zachowaniem zasady równego ich traktowania. Minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmuje usługi wymienione w ust. 1 załącznika nr 2 do ustawy. Przewoźnikom kolejowym z innych państw członkowskich Unii Europejskiej przysługuje minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, o którym mowa w ust. 1, wyłącznie w celu wykonywania międzynarodowych przewozów osób i przewozów rzeczy (art. 29a ust. 2).

Zgodnie z art. 29d ust. 1, aplikant nabywa prawo do składania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej po zawarciu z zarządcą umowy o przydzielenie zdolności przepustowej, która reguluje w szczególności sprawy określone w art. 29d ust. 2 ustawy. W przypadku gdy aplikant i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o przydzielenie zdolności przepustowej, Prezes UTK, na wniosek aplikanta, wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o przydzielenie zdolności przepustowej (art. 29e ust. 1). Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 29e ust. 3 i 4 ustawy).

Na podstawie art. 30c ust. 1, zarządca przedstawia przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta, w terminie uzgodnionym z aplikantem, projekt umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Przewoźnik nabywa prawo do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej po zawarciu z zarządcą umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej (art. 30c ust. 2). Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej po zawarciu z zarządcą umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Umowa ta określa w szczególności prawa i obowiązki zarządcy i przewoźnika kolejowego w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej oraz sposób i warunki jej wykorzystania. Umowa jest zawierana na okres nie dłuższy niż okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów (art. 30c ust. 5 ustawy). Jeżeli zarządca infrastruktury i przewoźnik nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy, Prezes UTK, na wniosek zarządcy lub przewoźnika, wydaje decyzję w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej, która zastępuje umowę w tym zakresie (art. 30d ust. 1). Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej, określając w niej warunki umowy ustalone przez

strony oraz dokonując rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 30d ust. 3 i 4 ustawy).
Przepisy art. 31 omawianej ustawy regulują zasady zawierania umów ramowych. Zgodnie z ust. 1 powołanego artykułu, na uzasadniony wniosek aplikanta zarządca może zawrzeć z aplikantem umowę ramową o rezerwację zdolności przepustowej w okresie wykraczającym poza okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów. Umowa ramowa określa w szczególności przybliżone parametry zdolności przepustowej, w ramach której aplikantowi zostaną przydzielone trasy pociągów. Umowa taka jest zawierana na okres nie dłuższy niż 5 lat i może być przedłużana na kolejne okresy pięcioletnie (ust. 2). Prezes UTK zatwierdza umowę ramową w drodze decyzji (art. 31 ust. 7 ustawy).
Przepisy art. 33 ustawy określają rodzaje i zasady ustalania pobieranych przez zarządcę infrastruktury opłat, m. in. opłaty podstawowej (ust. 4) pobieranej od przewoźnika kolejowego za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu. Zgodnie z ust. 1, zarządca opracowuje system pobierania opłat na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów oparty na takich samych zasadach w odniesieniu do wszystkich aplikantów dla całej sieci kolejowej.
Szczegółowe przepisy związane z udostępnianiem infrastruktury kolejowej zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej[97].

Finansowanie transportu kolejowego

Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zarządcy infrastruktury kolejowej i przewoźnicy kolejowi prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach, z uwzględnieniem przepisów rozdziału 7 omawianej ustawy. Art. 37 ust. 2 zobowiązuje zarządców do wyodrębnienia, w ramach prowadzonej rachunkowości, ewidencji kosztów linii kolejowych, z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu pociągów i administrowania tymi liniami. Zarządca opracowuje metodę alokacji kosztów do poszczególnych kategorii usług oferowanych przewoźnikom kolejowym (art. 37 ust. 2a). Dla działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową oraz na wykonywaniu przewozów kolejowych prowadzi się i publikuje oddzielne bilanse oraz rachunki zysków i strat dla każdego z tych rodzajów działalności. Środki publiczne wypłacone na jeden z tych dwóch rodzajów działalności nie mogą być przenoszone na drugi z nich (art. 37 ust. 3 ustawy).
Przepisy art. 38 ustawy określają źródła finansowania zadań realizowanych przez zarządcę infrastruktury kolejowej. Z budżetu państwa są finansowane inwestycje i koszty wymienione w art. 38 ust. 1 i 1a ustawy. Zadania te mogą być także finansowane ze środków zarządcy infrastruktury, jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł. Zgodnie z art. 38 ust. 3, koszty utrzymania infrastruktury kolejowej są finansowane przez zarządcę,

[97] Dz. U. poz. 755, ze zm. Do dnia 30 grudnia 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. poz. 788, ze zm.).

z tym że mogą być również finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego i z innych źródeł lub dofinansowywane przez budżet państwa. Na podstawie art. 38 ust. 7, ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane inwestycje kolejowe, wynikające z programów rozwoju infrastruktury transportowej oraz zakup pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu rzeczy na podstawie jednej umowy o przewóz przy użyciu co najmniej dwóch gałęzi transportu (transport intermodalny). Na podstawie art. 38 ust. 8 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 4 września 2006 r. w sprawie trybu, sposobu i warunków współfinansowania inwestycji kolejowych w transporcie intermodalnym[98]. Rozporządzenie to, nadal aktualnie obowiązujące, określa – zgodnie z § 1 – tryb, sposób i warunki współfinansowania ze środków publicznych inwestycji kolejowych realizowanych na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004–2006.

Na podstawie § 3 rozporządzenia, wsparcie finansowe jest udzielane przedsiębiorcy, o którym mowa w § 2, wykonującemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie transportu intermodalnego (beneficjent). Zgodnie z § 4 ust. 1, wsparcie finansowe jest udzielane w formie dofinansowania projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i budżetu państwa na inwestycje dotyczące centrów logistycznych i terminali transportu intermodalnego, których przewidywany okres użytkowania będzie dłuższy niż pięć lat. Do kosztów kwalifikowanych zalicza się koszty przeznaczone na cele określone w § 4 rozporządzenia (np. na infrastrukturę wykorzystywana wyłącznie na potrzeby transportu intermodalnego w zakresie budowy, rozbudowy, przebudowy oraz nabycia prawa do gruntów pod budowę placów składowych i przeładunkowych, parkingów, zaplecza technicznego dla obsługi taboru, dróg wewnętrznych i dojazdowych, przejść podziemnych i magazynów, torów dojazdowych i przeładunkowych (§ 4 ust. 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia). Zgodnie z § 6 ust. 1, wsparcie finansowe jest udzielane na wniosek o dofinansowanie złożony przez beneficjenta do ministra właściwego do spraw transportu, zgodnie z zasadami określonymi w § 6 ust. 2–5 rozporządzenia.

Art. 38c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że inwestycje obejmujące linie kolejowe zarządzane przez PLK S.A. są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[99].

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) jest centralnym organem administracji rządowej, będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwym m.in. w sprawach:

1) regulacji transportu kolejowego,
2) licencjonowania transportu kolejowego,

[98] Dz. U. Nr 162, poz. 1150.

[99] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; por. art. 136 tej ustawy.

3) nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
4) bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Określone w art. 13 ustawy zadania Prezesa UTK obejmują m.in., zgodnie z ust. 1 pkt 1 i 2:

1) nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej przez:
   a) kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 32;
   b) nadzór nad zawieraniem umów o przydzielenie zdolności przepustowej oraz o wykorzystanie zdolności przepustowej;
   c) rozpatrywanie spraw dotyczących pasażerskich przewozów okazjonalnych;
   d) nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej;
2) nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej przez:
   a) kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 36f;
   b) nadzór nad zawieraniem umów z operatorami obiektu infrastruktury usługowej;
   c) nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez operatora obiektu infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej.

Ważne międzynarodowe linie transportu kombinowanego

Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 1 Umowy Europejskiej sporządzonej w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC)[100], w rozumieniu umowy:

a) termin „transport kombinowany" oznacza przewóz ładunków w jednej i tej samej jednostce transportowej z wykorzystaniem więcej niż jednego środka transportu,
b) termin „sieć ważnych międzynarodowych linii transportu kombinowanego" odnosi się do wszystkich linii kolejowych, które uważane są za ważne dla międzynarodowego transportu kombinowanego, jeśli:
   – obecnie są wykorzystywane do regularnego międzynarodowego transportu kombinowanego (na przykład nadwozie wymienne, kontener, naczepa);
   – są one wykorzystywane w charakterze ważnych wspomagających linii dowozowych dla międzynarodowego transportu kombinowanego;
   – oczekuje się, że staną się one w najbliższym czasie ważnymi liniami transportu kombinowanego;
c) termin „obiekty towarzyszące" odnosi się do terminali transportu kombinowanego, przejść granicznych, stacji wymiany grup wagonów, stacji zmiany szerokości toru oraz przystani promowych/portów, mających ważne znaczenie dla międzynarodowego transportu kombinowanego.

[100] M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50.

Zgodnie z art. 2 umowy AGTC, sieć międzynarodowego transportu kombinowanego stanowi uzgodniony plan rozwoju i funkcjonowania sieci ważnych linii międzynarodowego transportu kombinowanego i obiektów towarzyszących, który państwa będące stronami umowy zamierzają realizować w ramach planów narodowych. Sieć ta obejmuje linie kolejowe wymienione w załączniku I do umowy[101] oraz terminale transportu kombinowanego, przejścia graniczne, stacje zmiany szerokości toru i przystanie promowe/porty, ważne dla międzynarodowego transportu kombinowanego, wymienione w załączniku II do umowy.

Stosownie do postanowień art. 3 umowy AGTC, linie kolejowe sieci międzynarodowego transportu kombinowanego będą odpowiadać parametrom wymienionym w załączniku III do umowy[102], lub zostaną doprowadzone do stanu zgodnego z postanowieniami tego załącznika w wyniku przyszłych prac modernizacyjnych, przeprowadzanych zgodnie z planami narodowymi.
W celu ułatwienia wykonywania międzynarodowego transportu kombinowanego na sieci międzynarodowego transportu kombinowanego, państwa – strony umowy mają podjąć odpowiednie środki dla osiągnięcia parametrów eksploatacyjnych oraz minimalnych standardów dla pociągów wykorzystywanych w transporcie kombinowanym oraz obiektów towarzyszących, wymienionych w załączniku IV do umowy (art. 4 AGTC).

W załączniku III umowy AGCT linie podzielono na dwie podstawowe kategorie:
(a) istniejące linie, które w przypadku konieczności mogą być modernizowane; modernizacja tych linii jest trudna, a czasem wręcz niemożliwa, ze względu na ich geometryczne charakterystyki, dlatego wymagania dla tych linii powinny być bardziej elastyczne;
(b) nowe linie, które będą budowane.
Określono dla nich następujące parametry:

Ilość torów

Międzynarodowe linie transportu kombinowanego powinny charakteryzować się wysoką przepustowością i umożliwiać szczegółowe rozplanowanie operacji w czasie. W zasadzie te dwa powyższe wymagania mogą być spełnione tylko na liniach mających co najmniej dwa tory; jednak linie jednotorowe zostaną dopuszczone do eksploatacji, jeżeli zgodne są pozostałe parametry wskazane w Umowie.

Skrajnia ładunkowa

Jest to minimalna skrajnia ładunkowa dla linii międzynarodowego transportu kombinowanego. Przyjęcie większych skrajni ładunkowych na nowych liniach z reguły nie wymaga dużych nakładów inwestycyjnych i dlatego wybrano skrajnię UIC. Skrajnia ta dopuszcza w szcze-

[101] Zgodnie z art. 5 umowy AGTC, załączniki do tej umowy stanowią jej integralną część. Ważne międzynarodowe linie transportu kombinowanego w Polsce zostały określone w pkt 16 załącznika I.

[102] Załącznik nr 3 do umowy AGTC – Charakterystyki techniczne ważnych linii sieci międzynarodowego transportu kombinowanego. Linie podzielono na dwie podstawowe kategorie:
(a) Istniejące linie, które w przypadku konieczności mogą być modernizowane; modernizacja tych linii jest trudna, a czasem wręcz niemożliwa, ze względu na ich geometryczne charakterystyki, dlatego wymagania dla tych linii powinny być bardziej elastyczne;
(b) Nowe linie, które będą budowane.

gólności: przewozy samochodów ciężarowych i zestawów transportu samochodowego (samochody ciężarowe z przyczepami, pojazdy przegubowe, ciągniki i naczepy) odpowiadające europejskiej skrajni drogowej (wysokość 4 m i szerokość 2,5 m) na specjalnych wagonach–platformach, których powierzchnia ładunkowa znajduje się na wysokości 60 cm nad poziomem szyn.

Dopuszczalny nacisk na oś

Jest to dopuszczalny nacisk na oś, który muszą spełniać linie międzynarodowego transportu kombinowanego. Na liniach międzynarodowego transportu kombinowanego powinien odbywać się ruch najbardziej nowoczesnych istniejących i przyszłych środków taboru kolejowego, a w szczególności: wagonów mających nacisk na oś 20 t, co odpowiada obciążeniu klasy UIC C; zgodnie z niedawnymi decyzjami UIC przyjęto nacisk na oś 22,5 t przy prędkości do 100 km/h. Przepisy UIC ustalają ograniczenia nacisku na oś do 201 przy prędkości 120 km/h. Zgodnie z przepisami UIC wymieniony nacisk na oś dopuszczany jest przy średnicy kół nie mniejszej niż 840 mm.

Wymagania dot. efektywności usług międzynarodowego transportu kombinowanego

W celu zapewnienia efektywności i braku zakłóceń procesu transportowego, wymuszonego nowoczesnymi metodami produkcji i dystrybucji towarów, usługi międzynarodowego transportu kombinowanego powinny w szczególności odpowiadać następującym wymaganiom:
a) odjazd/przyjazd zgodnie z wymaganiami użytkowników (w szczególności ustanowienie późnych godzin zamknięcia dla załadunku i wcześniejszej pory odprawienia ładunku), realizowanie regularnych przewozów;
b) krótki czas trwania przewozu od drzwi do drzwi, dokładne przestrzeganie rozkładu jazdy, gwarantowany termin dostawy;
c) wiarygodna i aktualna informacja o procedurach transportowych, prosta dokumentacja, małe ryzyko uszkodzenia;
d) zdolność realizacji przewozu standardowych kontenerów wszystkich typów, a także wszystkich jednostek ładunkowych, które mogą być przewożone międzynarodowym transportem samochodowym w Europie. W tym kontekście należy mieć na uwadze możliwe do przewidzenia tendencje w zakresie pomiaru masy i gabarytów jednostek ładunkowych.
Spełnienie powyższych wymagań powinno być zapewnione przez:
a) wysoką prędkość przewozu (od punktu odprawy do punktu przeznaczenia, z uwzględnieniem wszystkich przystanków), która powinna odpowiadać lub w miarę możliwości przewyższać prędkość przewozu transportem samochodowym od drzwi do drzwi;
b) wykorzystanie wolnych godzin odbiorców ładunków (na przykład wykonywanie przewozu w nocy), aby ładunki można było dostarczać w godzinach rannych zgodnie z życzeniem użytkowników;
c) zapewnienie odpowiedniego wyposażenia i właściwej infrastruktury (na przykład odpowiednich skrajni ładunkowych);
d) wykorzystanie w miarę możliwości pociągów bezpośrednich (tj. wyłączenie lub zmniejszenie do minimum przeładunku przesyłek na inne pociągi w trakcie przewozu);
e) podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do udoskonalenia usług transportowych przez wykorzystanie nowoczesnych systemów łączności.

Aby sprostać opisanym wyżej wymaganiom, pociągi i infrastruktura powinny posiadać odpowiedni poziom sprawności, tj. odpowiadać niektórym minimalnym wymaganiom, które na danym kierunku przewozu powinny być przestrzegane przez wszystkie zainteresowane władze.

Podane niżej parametry i wymagania odnoszą się w szczególności do tras z dużym natężeniem przewozów, tj. kierunków, na których realizowane są regularne przewozy pociągami bezpośrednimi lub przynajmniej dużymi grupami wagonowymi.

Przewozy pojedynczych wagonów lub przesyłek specjalizowanych mogą być nadal realizowane zwykłymi pociągami towarowymi, jeśli odpowiada to potrzebom użytkowników i odpowiednich zarządów kolei.

Pociągi wykorzystywane dla międzynarodowego transportu kombinowanego powinny odpowiadać następującym minimalnym wymaganiom:

Minimalne wymagania	Obecnie	Docelowe wartości
Znamionowa prędkość minimalna	100 km/h	120 km/h
Długość pociągu	600 m	750 m
Masa pociągu	1200 t	1500 t
Nacisk na oś (wagony)	20t	20t (22,5 t przy prędkości 100 km/h)

Jeśli zorganizowanie ruchu bezpośrednich połączeń jest niemożliwe, to pociągi powinny, w miarę możliwości, składać się tylko z niewielkich grup wagonowych, przy czym wagony każdej grupy powinny jechać tylko do jednego punktu przeznaczenia. Należy także, w miarę możliwości, wyeliminować postoje w drodze z przyczyn eksploatacyjnych lub kontroli granicznej.
Tabor kolejowy powinien spełniać podane wyżej standardy odnośnie do prędkości i nacisku osi na szynę, a także zapewniać możliwości przewozu wszystkich jednostek ładunkowych, uwzględniając ich masę i wymiary. Pociągom transportu kombinowanego zostanie nadany najwyższy priorytet. Rozkłady jazdy będą ustalane w taki sposób, aby odpowiadały wymaganiom użytkowników w zakresie niezawodności i regularności przewozów.

Minimalne wymagania dot. linii kolejowych

Dobowa przepustowość linii kolejowych powinna być tak dostosowana, aby pozwalała na uniknięcie przestojów pociągów transportu kombinowanego. Przestoje pociągów nie powinny być powodowane godzinami wolnymi od pracy.
W celu polepszenia stanu linii kolejowych będą one dostosowane do parametrów infrastruktury zawartych w załączniku III.

Minimalne wymagania dot. terminali

W celu sprawnego przeprowadzenia odpraw terminale powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

– okres pomiędzy końcowym terminem przyjęcia ładunków, a odjazdem pociągów, jak również pomiędzy przyjazdem pociągów a gotowością wagonów do wyładunku jednostek ładunkowych, nie powinien przekraczać jednej godziny, o ile wymagania użytkowników odnośnie do końcowego terminu przyjęcia lub oddania ładunków nie mogą być spełnione w inny sposób;

– postój środków transportu drogowego, zapewniających dostawę lub odbiór jednostek ładunkowych, powinien być możliwie krótki (20 minut maksimum);
– terminal powinien być zlokalizowany tak, aby:
  • był do niego łatwy i szybki dojazd drogowy z ośrodków gospodarczych,
  • w ramach sieci kolejowej miał on dobrą łączność z głównymi dalekobieżnymi liniami kolejowymi, a w przypadku przewozów grup wagonów miał dobre połączenie z szybkimi pociągami towarowymi wykorzystywanymi w transporcie kombinowanym.

Wytyczne unijne dot. rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej[103] ustanawia wytyczne dotyczące rozwoju sieci o strukturze dwupoziomowej, obejmującej sieć kompleksową i sieć bazową ustanowioną w oparciu o sieć kompleksową (art. 1 ust. 1 rozporządzenia). W rozumieniu rozporządzenia „interoperacyjność" oznacza zdolność infrastruktury danego rodzaju transportu – wraz ze wszelkimi warunkami regulacyjnymi, technicznymi i eksploatacyjnymi – do umożliwiania bezpiecznych i nieprzerwanych przepływów ruchu, które spełniają wymagane osiągi dla tej infrastruktury lub tego rodzaju transportu (art. 3 lit. o). Rozporządzenie posługuje się określeniem „transport multimodalny", które oznacza przewóz osób lub towarów, przy użyciu dwóch lub więcej rodzajów transportu (art. 3 lit. n).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia, sieć kompleksowa składa się ze wszystkich istniejących i planowanych infrastruktur transportowych transeuropejskiej sieci transportowej, jak również środków wspierających efektywne i zrównoważone z punktu widzenia społecznego i środowiskowego wykorzystywanie tej infrastruktury. Sieć kompleksowa jest identyfikowanai rozwijana zgodnie z przepisami rozdziału II rozporządzenia. Sieć kompleksowa jest określona na mapach i w wykazach zawartych w załączniku I oraz w załączniku II część 2 (art. 9 ust. 1 lit. a). Na podstawie art. 9 ust. 2, państwa członkowskie dokładają wszelkich możliwych starań w celu ukończenia sieci kompleksowej i zapewnienia zgodności z przepisami rozdziału II rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2050 r. Sieć bazowa składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Sieć ta jest identyfikowana i rozwijana zgodnie z rozdziałem III (art. 6 ust. 3 rozporządzenia). Zamieszczony w rozdziale III rozporządzenia art. 38, stanowiący o identyfikacji sieci bazowej, zobowiązuje w ust. 3 państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich środków w celu rozwijania sieci bazowej, tak aby spełniła ona wymogi przepisów rozdziału III do dnia 31 grudnia 2030 r.

Art. 11 rozporządzenia określa elementy infrastruktury transportu kolejowego, która składa się m.in. z terminali towarowych i platform logistycznych do przeładunku towarów w ramach transportu kolejowego i pomiędzy koleją, a innymi rodzajami transportu. Państwa członkowskie mają

[103] Dz. U. UE L 348. z 20.12.2013, s. 1, ze zm.

zapewnić wymogi dotyczące infrastruktury transportowej, o których mowa w art. 12 rozporządzenia, m.in. art. 12 ust. 1 określa wymóg, by terminale towarowe zostały połączone z infrastrukturą drogową lub, w miarę możliwości, infrastrukturą wodną śródlądową sieci kompleksowej. Art. 13 ustala priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej, do których należy m.in. przejście do toru o szerokości nominalnej 1435 mm (art. 13 lit. b).

Elementy infrastruktury transportu drogowego są wymienione w art. 17 rozporządzenia. Infrastruktura drogowa składa się przede wszystkim z dróg wysokiej jakości (art. 17 ust. 1 lit. a), a także m.in. z terminali towarowych i platform logistycznych oraz połączeń terminali i platform z innymi rodzajami transportu w transeuropejskiej sieci transportowej (ust. 1 lit. e i f). Wymogi dotyczące drogowej infrastruktury transportowej określa art. 18, a priorytety w zakresie jej rozwoju – art. 19 rozporządzenia.

W przepisach art. 20 ust. 1 rozporządzenia zostały wymienione elementy infrastruktury transportu morskiego, do których należą m.in. porty morskie wraz z infrastrukturą niezbędną do operacji transportowych w porcie (lit. c), stanowiące punkty wejścia i wyjścia lądowej infrastruktury sieci kompleksowej i spełniające co najmniej jedno z kryteriów określonych w art. 17 ust. 2. Wymogi dotyczące infrastruktury transportu morskiego ustala art. 22, a priorytety w zakresie rozwoju tej infrastruktury – art. 23 rozporządzenia.

Uregulowania zawarte w art. 27–29 rozporządzenia dotyczą infrastruktury transportu multimodalnego. W art. 27 ustalono, że terminale towarowe lub platformy logistyczne spełniają co najmniej jedno z następujących kryteriów:
a) ich roczny przeładunek towarów przekracza, w przypadku ładunków niemasowych, 800 000 ton lub, w przypadku ładunków masowych, 0,1% odpowiedniej całkowitej rocznej wielkości ładunków we wszystkich portach morskich w Unii;
b) jeżeli w regionie NUTS 2 nie ma terminali towarowych ani platform logistycznych, które spełniają kryterium lit. „a", odpowiednim terminalem towarowym lub platforma jest główna platforma logistyczna lub główny terminal towarowy wskazane przez dane państwo członkowskie, połączone co najmniej z drogami i liniami kolejowymi dla tego regionu NUTS 2 lub, w przypadku państw członkowskich nieposiadających kolei, połączone jedynie z drogami.

Wymogi dotyczące infrastruktury transportu multimodalnego ustalają przepisy art. 28, a priorytety w zakresie rozwoju multimodalnej infrastruktury transportowej – przepisy art. 29 rozporządzenia.

Art. 41 ust. 1 rozporządzenia stanowi o węzłach sieci bazowej, które są określone w załączniku II do rozporządzenia i obejmują m.in. porty morskie oraz terminale kolejowo-drogowe. Zgodnie z art. 41 ust. 2, porty morskie sieci bazowej wskazane w załączniku II część 2, zostają do dnia 31 grudnia 2030 r. połączone z infrastrukturą transportu kolejowego i drogowego transeuropejskiej sieci transportowej oraz, w miarę możliwości, z infrastrukturą dróg wodnych śródlądowych tej sieci, chyba że ograniczenia fizyczne uniemożliwiają takie połączenie.

Zgodnie z pkt 6 postanowień wstępnych omawianego rozporządzenia, głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie i utrzymywanie infrastruktury transportowej nadal są państwa członkowskie. Jednak w dziedzinie wdrażania multimodalnej transeuropejskiej sieci transportowej i związanych z nią inwestycji istotne stały się także inne podmioty, w tym partnerzy z sektora prywatnego, a także władze regionalne i lokalne, zarządcy infrastruktury, koncesjonariusze czy władze portów i portów lotniczych.

Instrument „Łącząc Europę"

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) Nr 680/2007 i (WE) Nr 67/2010[104] ustanawia instrument „Łącząc Europę", który określa warunki, metody i procedury udzielania unijnej pomocy finansowej na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i energii oraz w celu wykorzystania potencjalnych synergii między tymi sektorami. Ustanawia ono także podział zasobów, które mają zostać udostępnione w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (art. 1 rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt 1, projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania oznacza m.in. projekt określony w opisanym wyżej rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1315/2013. Na podstawie art. 3 rozporządzenia Nr 1316/2013, instrument Łącząc Europę" umożliwia przygotowanie i realizację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach polityki w zakresie transeuropejskich sieci w sektorach transportu, telekomunikacji i energii. W szczególności instrument ten wspiera realizację tych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które służą opracowaniu i budowie nowej infrastruktury i usług lub modernizacji istniejącej infrastruktury i usług, w sektorach transportu, telekomunikacji i energii.

Pulę środków finansowych na realizację instrumentu „Łącząc Europę" na lata 2014–2020 ustalono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia na 30 192 259 000 EUR według cen bieżących. Kwota ta podlega podziłowi na sektory: transportu, telekomunikacji i energii w sposób określony w art. 5 ust. 1, a pula środków finansowych obejmuje wydatki dotyczące działań określonych w art. 5 ust. 2 rozporządzenia. Roczne środki zatwierdzane są przez Parlament Europejski i Radę w granicach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (art. 5 ust. 4).

Przepisy rozporządzenia regulują m. in. zasady kwalifikowalności i warunki udzielania pomocy finansowej, formy dotacji i stawki finansowania na poszczególne cele i działania oraz obowiązki beneficjentów i państw członkowskich.

Zgodnie z art. 32, rozporządzenie stosuje się we wszystkich państwach członkowskich od dnia 1 stycznia 2014 r.

[104] Dz. U. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129, ze zm.

Pomoc publiczna na realizacje projektów z zakresu transportu intermodalnego

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[105] określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi[106]. Dofinansowanie projektu, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, oznacza dofinansowanie – współfinansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, wypłacane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.

Cele programu operacyjnego są osiągane przez realizacje projektów objętych dofinansowaniem (art. 31 omawianej ustawy), na zasadach określonych w przepisach rozdziału 7 ustawy. Wybór projektów do dofinansowania przeprowadza właściwa instytucja, w rozumieniu rozporządzenia ogólnego, w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania (art. 37 ust. 1). Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy, wybór projektów do dofinansowania następuje w trybie:
- konkursowym;
- pozakonkursowym;
- o którym mowa w art. 39, art. 47, art. 54, art. 60a, oraz art. 61 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[107].

Podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu, o których mowa w art. 52 i 53 ustawy.

Na podstawie art. 27 ust. 4 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizacje projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020[108]. W § 2 rozporządzenia zawarto istotne definicje, określające: intermodalną jednostkę ładunkową, operatora, podmiot udostępniający tabor kolejowy, terminal intermodalny, usługi terminalowe. Zgodnie z § 2 pkt 5, przez transport intermodalny należy rozumieć przewóz towarów z wykorzystaniem różnych gałęzi transportu, realizowany z wykorzystaniem tej samej intermodalnej jednostki ładunkowej na całej trasie przewozu bez konieczności przeładunku towarów do innej jednostki ładunkowej przy zmianie gałęzi transportu.. Na podstawie § 3 ust. 1 rozpo-

[105] Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.

[106] Ustawa implementuje m.in. zasady i posługuje się pojęciami zawartymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 (Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.). W ustawie rozporządzenie to zwane jest „rozporządzeniem ogólnym".

[107] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

[108] Dz. U. poz. 2269.

rządzenia, pomoc publiczna może być udzielona przedsiębiorcy mającemu siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego, obejmujących zakupy i inwestycje wymienione w powołanym przepisie. Przedsiębiorca może otrzymać pomoc, jeżeli spełni warunki określone w przepisach § 4 rozporządzenia. Zgodnie z § 5 ust. 1, podmiotem udzielającym pomocy jest Centrum Unijnym Projektów Transportowych (CUPT). Przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie pomocy składa do CUPT wniosek o udzielenie pomocy publicznej na realizację projektu w zakresie transportu intermodalnego (§ 5 ust. 2), zawierający informacje wymienione w § 5 ust. 3 rozporządzenia 7. CUPT, w terminie 21 dni roboczych od dnia otrzymania kompletnego wniosku, informuje przedsiębiorcę, czy projekt, którego dotyczy wniosek, wstępnie, z zastrzeżeniem dalszej szczegółowej oceny projektu, kwalifikuje się do otrzymania pomocy. Stosownie do § 5 ust. 8, pomoc jest udzielana w formie bezzwrotnego dofinansowania, przeznaczonego na pokrycie wydatków kwalifikowalnych, o których mowa w § 6 ust. 1. Wybór projektu do dofinansowania następuje w trybie konkursowym, o którym mowa w art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, na podstawie wniosku o dofinansowanie projektu, o którym mowa w art. 39 ust. 1 tej ustawy (§ 5 ust. 9 rozporządzenia). Do wydatków kwalifikowalnych zalicza się niezbędne do realizacji projektu wydatki lub koszty, określone w § ust. 1 rozporządzenia.

Do dnia 31 grudnia 2015 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013[109]. Rozporządzenie było wydane na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[110] i określało szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy na wsparcie projektów w zakresie transportu intermodalnego, na liniach kolejowych i w portach morskich, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. O pomoc mogły ubiegać się zarządy portów morskich oraz przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy wykonują lub zamierzają wykonywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie transportu intermodalnego, a w szczególności operatorzy terminali kontenerowych i centrów logistycznych (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Pomoc mogła być udzielona na cele określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia.
Centrum Unijnych Projektów Transportowych zostało powołane zarządzeniem Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych[111]. Przedmiotem działalności CUPT jest:

[109] Dz. U. Nr 150, poz. 1212.

[110] Dz. U. z 2019 r. poz. 1295.

[111] Dz. Urz. Min. Inw. i Roz. z 2015 r. poz. 23, ze zm.

– wdrażanie programów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
– opracowywanie, wdrażanie i rozwój rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych.

Zarządzeniem nr 66 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 grudnia 2012 r.[112] została powołana Rada do spraw transportu intermodalnego, która jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw transportu. Zgodnie z § 3 ust. 1 zarządzenia, celem Rady jest wypracowanie kierunków działań dla poprawy warunków funkcjonowania transportu intermodalnego w Polsce, m.in. poprzez likwidację barier prawnych i organizacyjnych. Do zadań Rady należy sformułowanie rekomendacji przez wskazywanie pożądanych kierunków przyszłych działań Ministerstwa oraz opiniowanie działań już planowanych i podejmowanych w obszarze tego transportu. Zadania te Rada wykonuje w szczególności poprzez działania, określone w § 3 ust. 3 zarządzenia.

[112] Dz. Urz. MTBiGM, poz. 84.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym – Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.
2. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1481; wejdzie w życie z dniem 3 września 2018 r.
3. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wzorów zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego i wzorów licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz wypisów z tych dokumentów – Dz. U. poz. 713, ze zm.
4. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.
6. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1475.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej – Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 1, ze zm.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) Nr 680/2007 i (WE) Nr 67/2010 – Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129, ze zm.
9. Dyrektywa 2008/57 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, s. 1, ze zm.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 138 z 26.05.2016, s. 44.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 września 2015 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa – Dz. U. poz. 1548.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej – Dz. U. poz. 755, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej – Dz. U. poz. 788, ze zm.

14. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 4 września 2006 r. w sprawie trybu, sposobu i warunków współfinansowania inwestycji kolejowych w transporcie intermodalnym – Dz. U. Nr 162, poz. 1150.
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.
16. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2019 r. poz. 1295.
17. Umowa Europejska sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC) – M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50.
18. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.
19. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i środowisko na lata 2014–2020 – Dz. U. poz. 2269.
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 – Dz. U. Nr 150, poz. 1212.
22. Zarządzenie Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych – Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z 2015 r. poz. 23, ze zm.
23. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz. U. z 2019 r. poz.1170, ze zm.
24. Zarządzenie Nr 66 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie powołania Rady do spraw transportu intermodalnego – Dz. Urz. MTBiGM, poz. 84.

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. Minister Infrastruktury
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Prezes PKP PLK S.A.

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 11 lutego 2020 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.6.2019

Pani **Małgorzata Motylow**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli pn. *„Bariery rozwoju transportu intermodalnego”*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam poniżej stanowisko do wniosków zawartych w ww. dokumencie.

Ad 1. *Przygotowanie i wdrożenie kompleksowego programu, zapewniającego koordynację działań w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju transportu intermodalnego.*

Prace nad takim dokumentem zostały już podjęte. Ekspertyza będzie opracowywana przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych we współpracy z Instytutem Kolejnictwa z wykorzystaniem badań ankietowych na reprezentatywnej grupie co najmniej 120 docelowych interesariuszy obejmującej: przedsiębiorstwa z branży TSL (Transport, Spedycja, Logistyka), przewoźników kolejowych (największych pod względem towarowej pracy przewozowej), dostawców systemów, wagonów umożliwiających przewóz naczep, zestawów drogowych członowych, zestawów drogowych, operatorów bocznic. Ministerstwo zapewnieni współpracę przy tym materiale i ankiecie z PKP SA, PKP PLK SA i PKP Cargo SA.

Ad 2. *Wypracowanie docelowej strategicznej mapy centrów/terminali intermodalnych, jako narzędzia służącego wykorzystaniu potencjału transportu intermodalnego dla rozwoju gospodarczego kraju.*

W obowiązującej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zostały zawarte docelowe mapy z lokalizacjami terminali intermodalnych (rysunki 17 i 18).

W zakresie dostępności do portów morskich, w Krajowym Programie Kolejowym do roku 2023 zostały ujęte projekty inwestycyjne mające na celu poprawę dostępności portów morskich dla transportu kolejowego, realizowane przez PKP PLK S.A.:

- Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do Portu Gdańsk - postępowanie przetargowe na roboty budowlane – etap oceny ofert;
- Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – roboty budowlane zostały zakończone, do realizacji ERTMS;
- Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – postępowanie przetargowe na roboty budowlane - etap oceny ofert;
- Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu - postępowanie przetargowe na roboty budowlane - etap oceny ofert;
- Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto – realizacja umowy na projektowanie.

Ponadto PKP PLK S.A. przewiduje realizację dwóch zadań inwestycyjnych, które będą miały wpływ na zwiększenie przepustowości linii kolejowych, służącej do obsługi terminala przeładunkowego Małaszewicze:

a) rozbudowa stacji granicznej Terespol o grupę torów o prześwicie 1520 mm wraz z dodatkowym torem komunikacyjnym;

b) budowa nowego obiektu mostowego na rzece Bug wraz z połączeniem tego obiektu z układem torowym o prześwicie 1520 mm i 1435 mm w stacji Terespol.

Niezależnie od dokumentów rządowych, Grupa PKP planuje (lata 2020-2030) 15 nowych obiektów terminalowych (małe, średnie, duże i centra logistyczne), w tym jedno centrum logistyczne powstanie na potrzeby obsługi wymiany towarowej ze Wschodem za pośrednictwem nowej linii szerokotorowej – w sumie 17 projektów.

W nieodległej perspektywie powinny już powstać pierwsze terminale intermodalne:

- Zduńska Wola – linia nr 131 – (sieć bazowa TEN-t)
- Emilianowo k. Bydgoszczy – linia nr 201 – (sieć bazowa TEN-t)
- Chełm – dostęp do linii szerokotorowej (w Dorohusku zlokalizowany jest już terminal Cargo Connect); w uzgodnieniu projekt Porozumienia pomiędzy PKP S.A. a Prezydentem Miasta Chełm.

Podsumowując, wnioskowane przez Najwyższą Izbę Kontroli działania są albo już zrealizowane - w zakresie planowania lokalizacji terminali intermodalnych lub są w trakcie realizacji - w przypadku Programu Rozwoju Transportu Intermodalnego lub innego dokumentu w tym przedmiocie.

Ponadto należy zauważyć, że w toku kontroli NIK zwracano się przede wszystkim o kwestię ujęcia w Programie Budowy Dróg Krajowych (PBDK) rejestru obiektów infrastruktury usługowej, w tym terminali intermodalnych prowadzonej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Minister Infrastruktury wskazał w swojej odpowiedzi, iż PBDK był przyjęty we wrześniu 2015 r. więc nie mógł uwzględniać listy wskazanej w zapytaniu kontroli NIK. Tak samo nowelizacja z 2017 r. nie mogła jej uwzględniać, ponieważ do tego czasu lista terminali nie była gotowa. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego prowadzi ww. listę od 2018 r. a zatem rozpoczął jej prowadzenie 3 lata po przyjęciu PBDK i rok po jego nowelizacji.

Niezależnie od powyższego Minister Infrastruktury wskazywał, że przebieg autostrad i dróg ekspresowych budowanych w ramach wcześniejszych i obecnego Programu Budowy Dróg Krajowych w dużej mierze koresponduje z położeniem terminali intermodalnych.

Co do zasady podstawowym celem dla PBDK jest tworzenie spójnej sieci oraz wyprowadzenie ruchu z miast, z uwagi na zasadnicze braki w wymaganej infrastrukturze drogowej o wysokiej przepustowości, w tym w zakresie zdefiniowanej sieci TEN-T. Sieć ta łączy główne ośrodki gospodarcze kraju oraz integruje sieć transportową w wymiarze europejskim. Należy również zauważyć, że drogi krajowe, w tym szlaki drogowe budowane i modernizowane w ramach PBDK 2014-2023, nie dochodzą bezpośrednio do terminali intermodalnych. Wynika to z założeń sieci dróg krajowych określonych w artykule 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zdecydowana większość terminali wpisanych do rejestru prowadzonego przez Prezesa UTK znajduje się w bliskim sąsiedztwie autostrad i dróg ekspresowych już zrealizowanych lub budowanych w ramach PBDK 2014-2023 (na przykładzie Poznania terminale znajdują się blisko autostrady A2 czy też drogi ekspresowej S11), co poprawia ich skuteczność oraz atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów. Budowa dróg o odpowiednich parametrach, łączących terminale z drogami krajowymi, jest, zgodnie z przepisami, zadaniem właściwych samorządów terytorialnych. Niemniej jednak istnieją instrumenty finansowe, będące w dyspozycji ministra właściwego ds. transportu, które mogą wspierać takie zadania. Między innymi dla realizacji tego celu Minister Infrastruktury opracował ustawę powołującą Fundusz Dróg Samorządowych, dzięki której przeznaczono historyczną ilość środków na dofinansowanie zadań na drogach samorządowych. Oznacza to, że Ministerstwo Infrastruktury podejmując swoje działania ma na celu kompleksowe i systemowe rozwiązanie spraw. Nie należy uznać za właściwe burzenie ugruntowanego podziału administracyjnego zadań i kompetencji, jedynie na podstawie subiektywnej oceny jednego, wyrywkowego bardzo ograniczonego obszaru. W ocenie Ministerstwa prowadzenie zadań dwutorowo, czyli na poziomie centralnym (rządowym) budowa dróg o najwyższych parametrach i jednoczesne dofinansowanie samorządów w zakresie budowy i przebudowy dróg lokalnych

rozprowadzających ruch w głąb kraju do pojedynczych punktów jest działaniem właściwszym i przynoszącym lepsze efekty.

W świetle powyższych wyjaśnień, nie jest właściwe uwzględnianie w raporcie NIK informacji sugerujących, że PBDK stanowi rozwiązanie kwestii dostępu drogowego do wszystkich terminali intermodalnych. Niemniej jednak Ministerstwo zapewnia że, tam gdzie to możliwe, kwestia lokalizacji terminali jest brana pod uwagę na etapie już projektowania przebiegu korytarzy danej drogi przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Nie oznacza to, że nie są prowadzone inne działania. m.in. ujęte w nowej Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju odniesienia do planowanej polityki intermodalnej. Zgodnie z zapisami strategii: *"Do rozwoju transportu intermodalnego należy podejść systemowo, co powinno wyrażać się podjęciem różnorodnych działań o charakterze inwestycyjnym i pozainwestycyjnym w odniesieniu do szeregu jego elementów, m.in. infrastruktury liniowej, punktowej, taboru, jednostek ładunkowych, przepisów prawnych. Działania te są horyzontalne i wynikają z realizacji różnych projektów strategicznych, wymagać będą zatem ścisłej koordynacji."*. Warto też zauważyć, że z uwagi na horyzontalny charakter działań, jako podmiot wdrażający zostało wskazane (ówczesne) MIiR oraz MI. Dowodzi to na potrzebę szerszego spojrzenia niż spojrzenie NIK ukierunkowane na jeden Program.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Rafał Weber

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli P/18/032
„Bariery rozwoju transportu intermodalnego"

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie DK-3.0810.6.2019 z 11 lutego 2020 r.

Odnosząc się do stwierdzeń zawartych w stanowisku Ministra zwracam uwagę, że w Informacji o wynikach kontroli „Bariery rozwoju transportu intermodalnego" i w wystąpieniu pokontrolnym kierowanym do Ministra, nie zawarto ustaleń ani ocen wskazujących na oczekiwanie NIK, że droga ekspresowa czy autostrada będą bezpośrednio połączone z terminalami. Oceniając działania Ministra Izba wskazała, że w okresie objętym kontrolą, proces planowania inwestycji realizowanych poprzez Krajowy Program Kolejowy oraz Program Budowy Dróg Krajowych nie uwzględniał lokalizacji terminali intermodalnych.

Minister ponownie przedstawił argumenty, powoływane w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK i w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, o braku możliwości uwzględnienia terminali intermodalnych w przyjętym w 2015 r. PBDK i jego nowelizacji w 2017 r. wskazując, że do końca 2016 r. nie było obowiązku zbierania informacji o funkcjonowaniu tych terminali. Argument ten był wnikliwie analizowany przez Kolegium NIK na etapie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK uznało, że nie może on uzasadniać braku wiedzy ministra właściwego do spraw transportu o sieci istniejących terminali stwierdzając, że: *„posiadanie przez ministerstwo właściwe do spraw transportu informacji o funkcjonujących i budowanych terminalach jest niezbędne dla planowania i realizacji inwestycji związanych z transportem intermodalnym, a także do celowego i skutecznego wykorzystania środków unijnych wspierających ten rodzaj transportu*[1]*"*.

W Informacji o wynikach kontroli pn. „Bariery rozwoju transportu intermodalnego" Najwyższa Izba Kontroli wskazała na rolę jaką transport intermodalny może pełnić dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki. Wykorzystanie potencjału nowych inwestycji w infrastrukturę kolejową i drogową oraz położenia geograficznego Polski dla zwiększenia przewozów intermodalnych krajowych i międzynarodowych ma szczególne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, zwłaszcza wobec perspektywy wzrostu skali przewozów z rozwijającego się w imponującym tempie rynku azjatyckiego. Przedstawione w stanowisku Ministra Infrastruktury działania, w ocenie NIK, nie gwarantują likwidacji wszystkich barier rozwoju transportu intermodalnego w Polsce.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[1] Uchwała Nr 28/2019 Kolegium NIK z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.